



2018
Vol. 5, núm. 3

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 5, número 3, septiembre-diciembre 2018
Volumen 5, number 3, september-december 2018
Volumen 5, numero 3, setembro-dezembro 2018

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2018



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

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 n.º 45-67. Unidad Camilo Torres.

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

Directora

Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: anap.montoyap@utadeo.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

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magíster 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 electrónico: frzambranop@unal.edu.co

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 científico

Christof Parnreiter

Doctor en Phil. Habil de la Universidad de Viena, profesor de la Universidad de Hamburgo, Instituto de Geografía, Alemania, Hamburgo.

Correo electrónico: fgfa019@uni-hamburg.de

Cristian Erik Vergel Tovar

Doctor en Planificación Urbana y Regional de la University of North Carolina at Chapel Hill, profesor de la Universidad del Rosario, Programa en Gestión y Desarrollos Urbanos, Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: erik.vergel@urosario.edu.co

Daniel González Romero

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la Universidad de Valladolid, profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara, México.

Correo electrónico: daniel.gromero@academicos.udg.mx

Diego Silva Ardila

Doctor en Planeación y Políticas Públicas Urbanas de la University of Illinois at Chicago, profesor de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Colombia, Bogotá. Correo electrónico: diego.silvaa@urosario.edu.co



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

Esthela Irene Sotelo Núñez

Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales del Colegio de México, profesora e investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, Ciudad de México.

Correo electrónico: esthela.sotelo@gmail.com

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

Isidro Sepúlveda Muñoz

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y profesor de la misma universidad, España, Madrid.

Correo electrónico: isepulveda@geo.uned.es

Jesús Rodríguez Zepeda

Doctor en Filosofía Moral y Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México, Ciudad de México.

Correo electrónico: jrzepeada@gmail.com

Leticia Moreira Sígolo

Doctora en Arquitectura y Urbanismo de la Universidade de São Paulo, profesora e investigadora de la Universidade São Judas Tadeu, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Brasil, São Paulo.

Correo electrónico: lesigolo@yahoo.com.br

Manuel Lucena Giraldo

Doctor en Geografía e Historia 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: manuel.lucena@mecd.es

Tomás Antonio Moreira

Doctor en Estudios Urbanos de la Université du Québec à Montréal, profesor e investigador de la Universidade de São Paulo, Instituto de Arquiteutura e Urbanismo, Brasil.

Correo electrónico: tomas_moreira@sc.usp.br

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.

Equipo técnico

Coordinación editorial

Wilson Enrique Colmenares Moreno

Corrección de estilo

Grupo Editarte S.A.S.

Traducción al inglés y portugués

Nathalie de la Cuadra, Nayibe Lara

Diseño y Diagramación

Grupo Editarte S.A.S.

Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres
Carrera 69H # 77-40, Bogotá, D.C.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



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

Imagen de la cubierta

Campola. (2006). Bariloche seeing from Piedras Blancas. Bariloche vista de Piedras Blancas. Recuperado de https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bariloche_2006_01a.jpg

Acceso abierto. La Revista recibe y publica manuscritos sin costo, los derechos patrimoniales son de los autores y brinda acceso abierto a sus artículos sin restricciones. De esta manera promueve la democratización y apropiación social de la información producida con recursos públicos. La Revista define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición en soporte digital 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>



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 n.º 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. 5, núm. 3, (Sep.-Dic. 2018).

Primera edición: Vol. 1, núm. 1, (Sep.-Dic. 2014).
Esta edición: Vol. 5, núm. 3, (Sep.-Dic. 2018) .

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	
Las divergencias entre la ciudad y el Estado <i>Fabio Roberto Zambrano Pantoja</i>	11
Investigación	15
Medio ambiente, crecimiento urbano y rol del Estado: planificación urbana en San Carlos de Bariloche <i>Víctor Damián Medina, Tomás Alejandro Guevara, Pablo Marigo</i>	17 -33
Reflexión	35
La expansión urbana como centro de tensión entre la normativa liberalizadora y la planificación urbana en Perú (1995-2019) <i>Armando Said Granados Flores</i>	37-55
Reseña	57
Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación <i>Diego Arango López</i>	59-62
Infografías	63
La corrupción en América Latina. Países de América Latina según el grado de corrupción en el sector público en 2018 <i>Stéphanie Chevalier Naranjo</i>	65
Think tanks con mayor influencia en América Central y del Sur en 2017 <i>Guadalupe Moreno</i>	66
Pares académicos	67-68
Política editorial e instrucciones para los autores	69-78
Números anteriores	79-80
Novedades editoriales	81
Otras publicaciones	82-83
Programa de formación	84
Recursos de información y documentación	85



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 resto del mundo.

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 democratización 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 editoriales y de 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, tres (3) 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 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

Las divergencias entre la ciudad y el Estado

The divergences between the City and the State

As divergências entre a cidade e o Estado

Fabio Roberto Zambrano Pantoja. Magíster en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París, Francia. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá. Correo electrónico: frzambranop@unal.edu.co

Las ciudades latinoamericanas son el resultado de la estrategia de un imperio urbano como fue el que construyó España en las Américas. España conquistaba y fundaba ciudades y al contrario del Imperio portugués, la huella de la urbanización marcaba la búsqueda de recursos. Donde había minas se fundaban ciudades mineras, donde había poblaciones de nativos tributarios se fundaban ciudades administrativas, y las ciudades puertos aseguraban la conexión con la metrópoli distante. Todas estas ciudades, así como las villas y parroquias de ellas dependientes, eran creaciones del Estado, y es por lo que una de sus funciones era la de representarlo. Es así como, más allá de su tamaño o de su esplendor arquitectónico, la existencia de la ciudad está asociada a la significación del poder real.

Al estudiar las ciudades como recipientes de símbolos, se entiende mejor que el orden político estaba soportado en un gigantesco sistema de ciudades y en cada una de ellas el Estado estaba presente gracias a una poderosa estructura de símbolos, ritos, ceremonias, fiestas, todo ello en función de ejecutar un discurso de fidelidad monárquica. Precisamente, el libro *Forma y*

política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación, reseñado por Diego Arango López y editado por el IEU de la Universidad Nacional de Colombia, hace énfasis en este carácter de la ciudad formada en este continente durante el siglo XVI al siglo XVIII.

Lo que sucede luego, en especial durante el siglo XX, es el fenómeno que acompaña al crecimiento urbano, donde el mercado comienza a determinar la forma urbana y a establecer límites a la función del Estado como regulador y, ahora, planificador de este crecimiento. La retícula, ese tablero de ajedrez símbolo del orden imperial, es arrollado por la expansión urbana resultante de las nuevas fuerzas del liberalismo económico. Las ciudades republicanas, unas más que otras, van a vivir una constricción del Estado en sus funciones de regulación urbana. En esta nueva realidad urbanística la ciudad continúa con su función histórica de servir de recipiente de símbolos, es así como el espacio público hace su aparición como escenario para que el urbanita se apropie de la ciudad. Sin embargo, la fuerza del mercado va a crear esa tensión entre la plaza pública y el centro comercial, los dos símbolos de la ciudad moderna, contradictorios y contrapuestos, pero

que de la suma de ellos resulta nuestra nueva realidad urbana.

En la presente edición de *Ciudades, Estados y Política*, compartimos algunas de las divergencias entre la ciudad y el Estado, así, por ejemplo, Víctor Damián Medina, Tomás Alejandro Guevara y Pablo Marigo, doctores en Ciencias Sociales, describen en el artículo de investigación *Medio ambiente, crecimiento urbano y rol del Estado: planificación urbana en San Carlos de Bariloche*, la relación entre crecimiento urbano, medio ambiente y su incidencia en la configuración territorial de las ciudades turísticas tomando como eje el rol del Estado y sus herramientas de planificación urbana. La investigación analizó la instrumentación normativa y aplicación efectiva del Plan Director de 1979 de San Carlos de Bariloche, un centro turístico localizado al norte de la Patagonia argentina que históricamente tendió a crecer a lo largo de su franja costera. Los autores emplearon la metodología cualitativa, la cual incluyó, principalmente, el análisis de documentos públicos —como códigos urbanos y ordenanzas modificatorias—, y entrevistas en profundidad e informantes clave. También utilizaron imágenes aéreas y mapas de la ciudad para situar históricamente el proceso de urbanización. El estudio concluye que el mercado inmobiliario local traza, en definitiva, las lógicas de expansión territorial que, mediadas por el atractivo turístico, expresan la apropiación desigual del suelo y el medioambiente.

En el segundo artículo, en este caso de reflexión, *La expansión urbana como centro de tensión entre la normativa liberalizadora y la planificación urbana en Perú (1995-2019)*, Armando Said Granados Flores, máster en Desarrollo Urbano y Territorial de la Universidad Politécnica de Cataluña, reflexiona sobre el crecimiento de las ciudades peruanas que se expresa en el consumo irracional del suelo, el autor busca evidenciar la antinomia existente entre la Ley 26505 (1995) —dispositivo que liberaliza el uso del suelo, al eliminar la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas— y la planificación urbana —cuyo fin es el de regir adecuadamente el crecimiento de las urbes—, y proponer un ajuste jurídico que conlleve a superar dicha contradicción; además de coadyuvar a la

consolidación del derecho urbanístico peruano. El trabajo recurrió a la investigación documental, la cual privilegió la información contenida en diversos dispositivos, sistematizando su estudio desde una perspectiva diacrónica. El investigador Said concluye diciendo que la Ley en cuestión colisiona con la dimensión normativa de los planes urbanos, y para superar esta divergencia la reflexión llega a plantear el ajuste jurídico pertinente, de modo tal que la normativa que regula el uso de las tierras agrícolas armonice con aquella que emana de los planes urbanos.

En la Sección de reseñas de investigación, como ya se mencionó, Diego Arango López, doctor en Estudios Urbanos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, y posdoctorante en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, reseña el libro de Francisco Colom González publicado en el 2016, *Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación*. El reseñista destaca que el ejercicio de lectura propuesto por Colom requiere de un amplio espectro teórico-metodológico para cubrir todos los elementos que propone. Por ejemplo, en la introducción se plantea una noción de ciudad como mecanismo productor y como espacio receptor de significados. Lo cual permite al editor del libro incorporar perspectivas históricas diversas que analizan los espacios y las formas urbanas como expresión de ideas, realidades políticas inacabadas, representaciones de las formas de gobierno y ejercicio del poder, o como lugares para la expresión de identidades sociales. Arango cierra la reseña indicando que el libro editado por Colom plantea una interesante lectura de la historia urbana hispanoamericana.

La Revista cierra con las infografías *El panorama de la corrupción en América Latina y Los think tanks con mayor influencia en América Central y del Sur en 2017*. En la primera de ellas, elaborada por Stéphanie Chevalier Naranjo con datos de Transparencia Internacional derivados del informe anual sobre la percepción de la corrupción en el sector público en 2018, presenta una clasificación que abarca un total de 180 países, según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). En la segunda infografía, Guadalupe Moreno, con datos del es-

tudio 2017 *Global Go To Think Tank Index Report* de la Universidad de Pennsylvania, señala que, en la región de América del Sur y Central, la fundación brasileña Getulio Vargas es la de mayor influencia, seguida de la colombiana Fedesarrollo y del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales.

Para *Ciudades, Estados y Política*, es fundamental la participación de los pares académicos que realizan la revisión de los manuscritos sometidos a la *Revista*, por lo cual, agradecemos su valiosa colaboración.

Finalmente, invitamos a la comunidad académica a postular sus manuscritos y de esta forma contribuir en el análisis e investigación de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía.



Sección:

Investigación

Research

Pesquisa



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

Artículo revisado por pares académicos.

17

Investigación

Medio ambiente, crecimiento urbano y rol del Estado: planificación urbana en San Carlos de Bariloche

Víctor Damían Medina. Doctor en Ciencias Sociales. Becario posdoctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Estado y Sociedad (Cietes) de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Argentina, San Carlos de Bariloche. Correo electrónico: damianlogia@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0503-4862>

Tomás Alejandro Guevara. Doctor en Ciencias Sociales. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Estado y Sociedad (Cietes) de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Profesor Adjunto Universidad Nacional de Río Negro. Argentina, San Carlos de Bariloche. Correo electrónico: tomasguevara82@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2457-2743>

Pablo Marigo. Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Becario doctoral por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Estado y Sociedad (Cietes) de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Argentina, San Carlos de Bariloche. Correo electrónico: pablomarigo@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3959-5622>

Recibido: Octubre 09, 2017.

Aprobado: Diciembre 01, 2018.

Publicado: Mayo 20, 2019.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Nota: Este artículo presenta los resultados parciales de distintos proyectos de investigación vinculados al crecimiento urbano y el acceso al suelo en Bariloche. Dichos proyectos fueron financiados por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).

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

Resumen

El presente artículo busca explorar y describir la relación entre crecimiento urbano y medio ambiente y su incidencia en la configuración territorial de las ciudades turísticas tomando como eje el rol del Estado y sus herramientas de planificación urbana. Esta relación se torna más evidente en ciudades turísticas basadas en el medio ambiente, donde la disputa por la apropiación y el uso del suelo están atravesadas por la principal actividad económica local. Como caso de estudio se propone analizar la instrumentación normativa, y aplicación efectiva, del Plan Director de 1979 de San Carlos de Bariloche, un centro turístico localizado al norte de la Patagonia argentina que históricamente tendió a crecer a lo largo de su franja costera. La metodología cualitativa empleada incluyó, principalmente, el análisis de documentos públicos –como códigos urbanos y ordenanzas modificatorias–, y entrevistas en profundidad a informantes clave. Complementariamente, también se hizo uso de imágenes aéreas y mapas de la ciudad para situar históricamente el proceso de

urbanización. Se concluye que el mercado inmobiliario local traza, en definitiva, las lógicas de expansión territorial que, mediadas por el atractivo turístico, expresan la apropiación desigual del suelo y el medioambiente.

Palabras clave: ciudades turísticas, desarrollo urbano, medio ambiente, ordenación del territorio, procesos de urbanización.

Environment, urban growth and function of the State: urban planning in San Carlos de Bariloche

Meio ambiente, crescimento urbano e papel do Estado: planejamento urbano em San Carlos de Bariloche

Abstract

This article attempts to explore and describe the relationship between urban growth and the environment and its impact on the territorial configuration of tourist cities, taking as an axis the role of the State and its urban planning tools. This relationship becomes more evident in tourist cities that are based on the environment. In such cities, the dispute over appropriation and soil use are crossed by the leading local economic activity. As a case study, it is proposed to analyze the normative instrumentation and effective application of the 1979 Master Plan of San Carlos de Bariloche, a tourist center located north of Argentine Patagonia that historically tended to grow along its coastal strip. The qualitative methodology used included, mainly, the analysis of public documents –such as urban codes and modifying ordinances–, and in-depth interviews with key informants. Also, aerial images and maps of the city were also used to situate the urbanization process historically. It is concluded that the local real estate market traces, in short, the logic of territorial expansion that, mediated by the tourist attraction, express the unequal appropriation of land and the environment.

Keywords: tourist cities, urban development, environment, spatial planning, urbanization processes.

Resumo

O presente artigo procura explorar e descrever a relação entre crescimento urbano e o meio ambiente e seu impacto na configuração territorial das cidades turísticas tomando como eixo o papel do Estado e suas ferramentas de planejamento urbano. Essa relação torna-se mais evidente em cidades turísticas baseadas no meio ambiente, onde a disputa pela e pelo uso do solo estão atravessadas pela principal atividade econômica local. Como estudo de caso propõe-se analisar a instrumentação das políticas e a implementação efetiva, o Plano Diretor de 1979 de San Carlos de Bariloche, uma estância turística localizada ao norte da Patagônia argentina que historicamente tende a crescer ao longo de sua costa. A metodologia qualitativa empregada incluiu, essencialmente, a análise de documentos públicos, –tais como códigos urbanos e ordenanças modificatorias– e entrevistas em profundidade para informantes-chave. Além disso, imagens aéreas e mapas da cidade também foram utilizados para situar historicamente o processo de urbanização. Conclui-se que o mercado imobiliário local traça, em última instância, a lógica da expansão territorial, que sendo medidas pela atração turística, expressam a apropriação desigual do solo e do meio ambiente.

Palavras-chave: cidades turísticas, desenvolvimento urbano, meio ambiente, planejamento territorial, processos de urbanização.



Introducción

El acelerado proceso de urbanización que ha experimentado América Latina desde mediados del siglo xx la ha convertido en la región más urbanizada del planeta, llegando a albergar —para el año 2005— un 77,8% de su población total en áreas urbanas (Cepal, 2008). Las recientes dinámicas de crecimiento urbano, asociadas al reacomodamiento del modo de producción y distribución capitalista (Harvey, 2004; Theodore, Peck y Brenner, 2009), han traído aparejadas no solo consecuencias en la configuración espacial de los territorios, sino profundas modificaciones en los sistemas económicos, sociales y ambientales. La concentración espacial, los avances tecnológicos y las complejas estructuras urbanas, lejos de significar un mejoramiento en las condiciones de habitabilidad, han profundizado las desigualdades urbanas, generando nuevos conflictos que atentan en la conformación de un desarrollo sustentable e inclusivo.

En este contexto la preocupación por el medioambiente urbano, entendido como el conjunto de relaciones establecidas entre la sociedad y el medio físico, que tiene lugar en un espacio territorial acotado, ha cobrado cada vez mayor centralismo hasta instalarse en la agenda pública (Herzer y Gurevich, 1996). Frente a estas transformaciones, el Estado encuentra innumerables desafíos en su doble tarea de garantizar la reproducción del capital (incluyendo el entorno) y satisfacer las crecientes demandas de los actores que intervienen en el mundo urbano.

En un marco donde las realidades territoriales se erigen como diferencias estratégicas de producción y consumo, el presente artículo busca reflexionar sobre la relación entre crecimiento urbano y medio ambiente en las ciudades turísticas y su incidencia en la configuración territorial, tomando como eje el rol del Estado y sus herramientas de planificación urbana. Entendiendo que en la configuración de la ciudad se ponen en juego, además de los lineamientos urbanísticos, el acceso al suelo urbano, así como los usos y los significados que en él se estructuran

(en definitiva, las condiciones para habitar la ciudad), interesa indagar acerca de los instrumentos regulatorios que son facultad del Estado para intervenir en el ámbito local y mediar entre los intereses contrapuestos que se constituyen en el mismo. Esta última tensión, propia del modo de urbanización capitalista, se torna más evidente en ciudades turísticas basadas en el medio ambiente, donde la disputa por la apropiación y el uso del suelo están atravesados por la principal actividad económica local.

Para verificar este aserto, se analizarán los objetivos principales del Plan Director de Bariloche de 1979 y su expresión normativa, el Código de Planeamiento de 1980, para luego evaluar su instrumentación efectiva hasta la sanción del Código Urbano de 1995 y reflexionar acerca de su incidencia en la actual configuración territorial de la ciudad. Se espera así contribuir al conocimiento de algunas de las desigualdades locales reconociendo, particularmente, el modo en que la urbanización turística tiende a procesar los conflictos socioespaciales derivados del acceso al suelo y al medioambiente.

Metodología

La investigación se inscribe en un diseño de tipo exploratorio-descriptivo cuyo enfoque metodológico cualitativo apunta a la revisión bibliográfica, el análisis de documentos, la realización de entrevistas en profundidad y el empleo de mapas e imágenes aéreas. El propósito inicial es identificar la localización del interés inmobiliario en el territorio y los patrones de expansión, pero también indagar en los factores que intervinieron en estos procesos, ilustrando la trama urbana en una escala espacial y un periodo de tiempo que permitan reconocer un sentido “inmanente” a la forma que fue adoptando Bariloche. En cuanto a la intervención de las políticas de planeamiento, se usaron documentos públicos que hiciesen referencia a la gestión urbana y el ordenamiento territorial, como planes urbanos, códigos de planeamiento, ordenanzas y resoluciones, puesto que además de constituir el acervo normativo de la ciudad expresan

en muchos casos el contexto histórico y social de las políticas de planeamiento. Se incluyeron así todos los documentos públicos del municipio de Bariloche que contemplaran las decisiones urbanísticas vinculadas a la explotación del suelo, entre las cuales se consideraron de mayor relevancia los códigos de planeamiento y, sobre todo, las ordenanzas, ya que son los que definen normativamente los usos que puede tener el suelo en la ciudad. Por último, para complementar estas fuentes, se utilizaron fragmentos de entrevistas realizadas a informantes clave —expertos de planeamiento, técnicos y exfuncionarios del Municipio de Bariloche— que permitieron alcanzar un conocimiento más cabal del proceso de urbanización local y las políticas instrumentadas.

Discusión

Urbanización sustentable

Las transformaciones socioeconómicas que se producen a partir de la etapa neoliberal han tenido su correlato espacial en las ciudades, generando cambios territoriales cualitativos (De Mattos, 2012; Cicolella, 2012). En este contexto y frente a la magnitud del impacto que generan las urbanizaciones contemporáneas sobre la naturaleza, se experimenta una creciente conflictividad en relación con el acceso, la apropiación y distribución de los recursos naturales. Ainstein (2012) afirma que existen vinculaciones causales y sistemáticas entre las condiciones de operación de las aglomeraciones y tejidos urbanos y las condiciones ambientales a las que resultan asociadas. Aunque esta relación pueda ser evidente, la problemática ambiental no deja de ser una construcción social que ha ido tomando relevancia ante los innegables efectos del crecimiento urbano sobre la naturaleza (Azuela, 2006). Si bien las ciudades siempre generaron desafíos ambientales, en la actualidad, dado su crecimiento y transformación, constituyen el principal ámbito para la comprensión de los dilemas ambientales de nuestro mundo

(Herzer y Merlinksy, 2012), entre los que figuran los aumentos en los consumos de energía, la producción de residuos y la emisión de gases de efecto invernadero (Ainstein, 2012).

En este orden, existen numerosos antecedentes de trabajos sobre impactos de la urbanización en el medio ambiente (Boyle, 2004; Azuela, 2006), donde se cuestiona la noción misma de medio ambiente o naturaleza por fuera de la acción antrópica de la humanidad, y se resalta su expresión en las llamadas ciudades-región o grandes aglomeraciones difusas (Ainstein, Kralich, Villadeamigo y Guevara, 2012). Desde la geografía crítica, autores como Harvey (2004) vienen llamando la atención sobre cómo el capital en su etapa de globalización neoliberal promueve lógicas de acumulación por desposesión que ponen en riesgo la preservación del medio ambiente. Riesgo que adquiere características extremas en los países en desarrollo o dependientes, donde los intereses económicos de las corporaciones transnacionales y sus socios locales se expresan de manera más descarnada. Según Suárez y Ruggerio, los conflictos ambientales pueden entenderse como “expresiones de dos paradigmas en tensión, el desarrollo capitalista que incentiva la mercantilización del suelo, los recursos ecológicos y el consumo, contrapuesto al paradigma de la sustentabilidad en sus distintas expresiones. Tal tensión explicita la contradicción que expresa el ‘desarrollo sostenible’” (2012, p. 1). Así mismo, el extractivismo no solo atenta contra la sostenibilidad en el tiempo de los recursos naturales, sino que también genera conflictos ambientales que afectan la producción del hábitat y la expansión del territorio, donde “los sectores más desfavorecidos resultan forzados a internalizar las condiciones más extravagantes de las perturbaciones de carácter ambiental” y son “llevados a habitar ámbitos y condiciones vitales totalmente inapropiados para el despliegue de la vida urbana” (Ainstein, 2012, p. 185).

Estas situaciones suelen ser notorias en ciudades que basan su actividad económica en el turismo y el entorno natural circundante, donde la presión por la ocupación del suelo está fuertemente determinada por el sector inmobiliario

que busca adquirir tierra con fines especulativos (Medina, 2017a). Es por ello que las desiguales disputas por el acceso al suelo urbano requieren una intervención activa por parte del Estado, a partir de políticas públicas y de planificación territorial, que determinen los usos del suelo, los marcos de planeamiento y los reglamentos de edificación para actuar sobre los conflictos urbano-ambientales.

Planificación y ordenamiento territorial

El crecimiento urbano trae aparejado el debate sobre qué modelo de ciudad se busca producir y qué políticas públicas se deben instrumentar para tal fin. Lo que se pone en juego en estos procesos son las condiciones de acceso y uso del suelo urbano por parte de los actores que producen la ciudad. El Estado, a través de las políticas urbanas, tiene la capacidad —y la facultad coercitiva— de orientar este crecimiento y dirigir los procesos de expansión. Esta prerrogativa estatal beneficia de manera diferenciada a los diversos sectores sociales en términos socioeconómicos y de localización a través de la definición de estructuras de oportunidades que delimitan la capacidad de acceso a bienes y servicios, y en el desempeño de actividades relevantes (Morales, 2005; Jaramillo, 2009). De este modo, el Estado es responsable de promover el cuidado y la preservación de toda la comunidad, mediando entre los intereses de los actores más poderosos como lo son los propietarios de la tierra, desarrolladores y agentes inmobiliarios, y las necesidades habitacionales de la población. Estas atribuciones ratifican la potencial capacidad del Estado para encauzar el ordenamiento territorial en las ciudades y, sobre todo, la facultad de intervenir en los mercados inmobiliarios y afectar las condiciones de acceso y explotación del suelo (Topalov, 1979). La acción pública tiene, entonces, implicancias en la calidad de vida, el acceso a la vivienda, la disponibilidad de infraestructura y equipamiento y la distribución de la renta urbana (Urriza y Garriz, 2014).

Entre el conjunto de procesos que operan en la ciudad se distinguen los que utilizan el suelo como soporte de actividades vinculadas a la circulación y al consumo, y aquellos relacionados con la producción de los elementos que constituyen la infraestructura material de estas (Jaramillo, 1982 y 2009). En efecto, el suelo urbano no solo se articula con el espacio que se construye sobre él, el cual “debe ser considerado como un bien, como un producto del trabajo” (Jaramillo, 1982, p. 18) y diferente de aquel, sino que también se vincula con los procesos económicos que involucran el consumo de dicho espacio. Esta propiedad conjunta del suelo urbano es la que hace posible la diferenciación analítica entre la renta absoluta y las rentas diferenciales. Y entre estas, las rentas primarias, vinculadas a la producción del espacio construido —el espacio urbano—, y las rentas secundarias, relacionadas a su consumo y, más propiamente, a la localización del suelo donde se emplaza este espacio. En este orden, el Estado puede intervenir (o no) en el mercado inmobiliario para favorecer la formación de rentas o desalentarlas. A su vez, el esfuerzo colectivo que supone la acción estatal (o su omisión) puede desencadenar procesos redistributivos (a partir de la recuperación de las rentas de suelo extraordinarias) o, por el contrario, afectar positivamente a los propietarios de las tierras, privatizando los beneficios y colectivizando los costos (Morales, 2005). En tal sentido, abarca un espacio de disputas por el acceso y uso del suelo en el que los diferentes agentes que conforman el mundo urbano ponen en juego sus capitales para presionar sobre los procesos de configuración espacial y la captación de los distintos tipos de renta.

Desde esta óptica es posible pensar las políticas urbanas y sus herramientas jurídico-administrativas en relación con los productos urbanos y sociales que genera, pero también en función de su impacto en el medio ambiente. Así, por ejemplo, entre las múltiples problemáticas urbanas, estas regulaciones podrían atender la ocupación del territorio con usos compatibles, la expansión territorial desordenada, el avance sobre áreas de fragilidad natural y ecológicamente sensibles, la

dispersión de la población, la exclusión social y la fragmentación ambiental (entendiendo al ambiente como un sistema integrado).

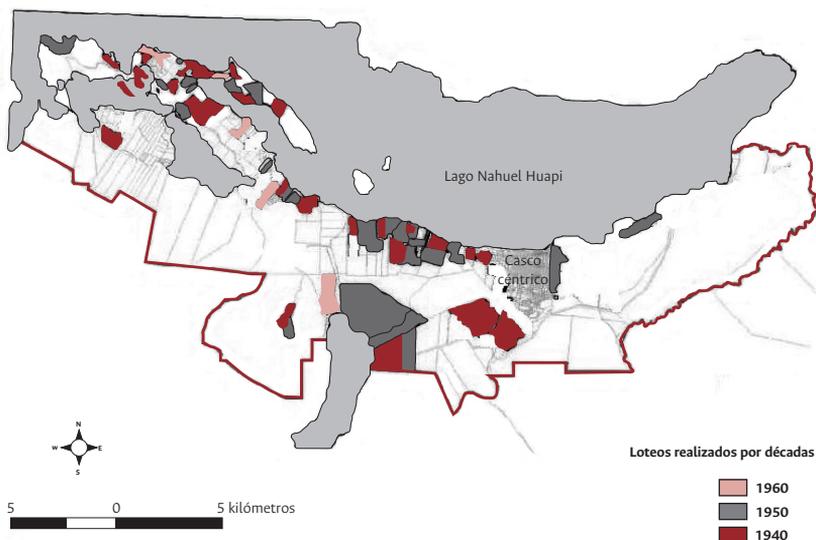
En esta dirección es que cabe preguntarse si el atractivo natural que caracteriza singularmente a Bariloche y que la catapultó como ciudad turística fue determinante en su estructuración espacial; si las rentas que se esperaba captar en determinados reductos positivamente connotados propiciaron el sentido de su crecimiento. Y, a la vez, sopesar el papel de las políticas urbanas de planeamiento en esta dinámica, sobre todo si las mismas tenían una impronta orientada a la preservación ambiental que lo problematizaban.

Turismo y expansión urbana

El crecimiento urbano de Bariloche estuvo vinculado al rumbo turístico que comenzó a

tomar la ciudad a mediados de la década de 1930 del siglo pasado con la creación del organismo público rector del ejecutivo nacional que sellaría las coordenadas de crecimiento, Parques Nacionales, y, particularmente, el Parque Nacional Nahuel Huapi en la región andina de Argentina (Abaleron, 1992; Bessera, 2006). Con la promoción de la llamada “industria sin chimeneas” no solo se comenzó a producir y proveer la infraestructura y los servicios necesarios para convertir a la ciudad en un centro turístico, sino que también se comenzaron a lotear muchas de las áreas que hoy forman parte del ejido de la ciudad. Entre las décadas de 1940 y 1960 se fraccionó la mayor parte de las tierras localizadas en el área oeste, donde el entorno natural y el paisaje típico que fundan su atracción son predominantes (figura 1).

Figura 1. Fraccionamientos realizados en Bariloche (1940-1960)

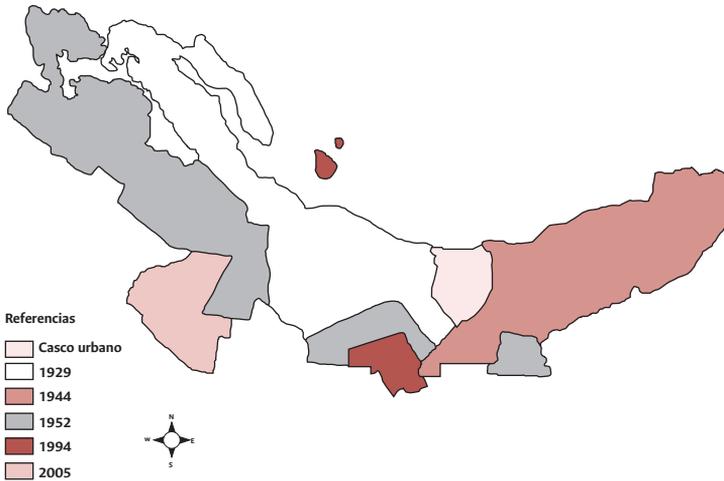


Nota: adaptado de “Prediagnóstico Bariloche” por Municipio de Bariloche, 2009. Secretaría de Planeamiento, Bariloche [Documento inédito].

Durante este proceso, el ejido de la ciudad no solo continuó expandiéndose y absorbiendo muchas de las tierras que habían pertenecido a Parques Nacionales —sobre todo luego de la pro-

vincialización de Río Negro en 1955—, sino que paralelamente las áreas loteadas también pasaron a formar parte de su jurisdicción (figura 2).

Figura 2. Evolución del ejido de Bariloche (1929-2005)



Nota: adaptado de “Prediagnóstico Bariloche” por Municipio de Bariloche, 2009. Secretaría de Planeamiento, Bariloche [Documento inédito].

El hecho de que el proceso de subdivisión no tuviera correlato con las necesidades de desarrollo urbano de la ciudad (Abaleron, 1992, p. 48) permite pensar en la apropiación de la tierra asociada a fines especulativos. El elevado componente migratorio de Bariloche, significativo comparado a otros centros urbanos, y el crecimiento urbano hacia el oeste, en abierta interacción con el entorno natural característico, permiten colegir la participación que pudieron haber tenido las movilizaciones poblacionales asociadas al turismo —como las migraciones de amenidad y el turismo residenciado— en la demanda inmobiliaria y en los comportamientos especulativos (Medina, 2017a).

Unos años antes de la aprobación del Plan director de 1979 y los primeros códigos de planeamiento y de edificación, el crecimiento difuso y orientado hacia los principales atractivos turísticos y paisajísticos empezaba a sellar sus

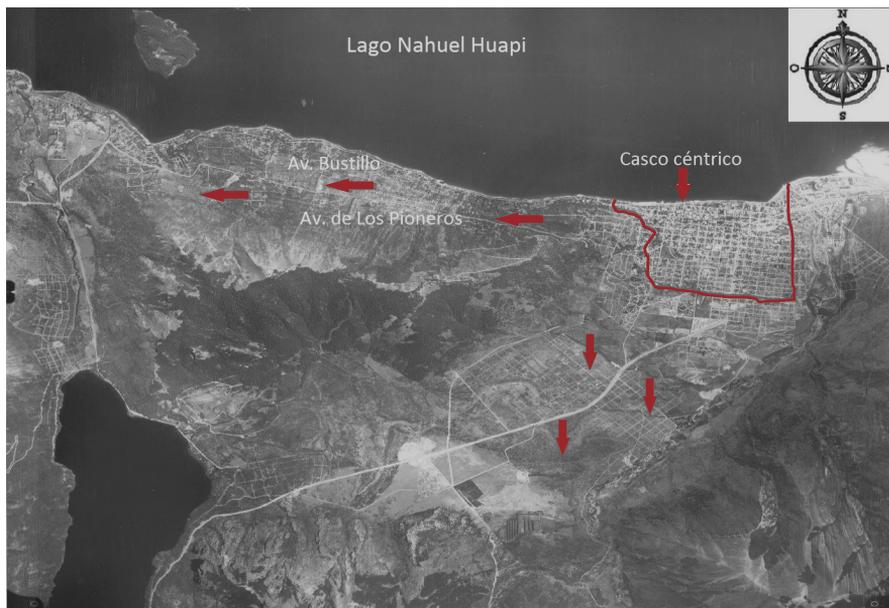
trazos urbanos y, con ello, sus consecuencias críticas. Ya a mediados de la década de 1970, se distinguían dos tipos de manifestaciones socio espaciales contrastantes: hacia el oeste y sobre la costa del lago Nahuel Huapi se localizaban las residencias de grupos sociales acomodados provenientes, sobre todo, de Buenos Aires, mientras que en el sur, en terrenos que carecían de la vista al lago por su elevada pendiente, residían en viviendas precarias los grupos de menores recursos (Vapñarsky, 1983).

Una propuesta de ordenación: el Plan director y el Código de Planeamiento de 1980¹

El Plan Director sancionado en 1979 sintetizaba en sus objetivos las preocupaciones ecológicas vinculadas a la depredación del entorno natural que las tendencias de crecimiento de la ciudad proyectaban como amenaza. Más allá de que habían existido algunas iniciativas previas como las de Hardoy (1964) y Suárez (1977), no se habían traducido efectivamente en la normativa urbana. Así mismo, si bien existían ordenanzas que regulaban ciertas formas de explotación del suelo y criterios de producción del espacio construido, no mantenían un orden y un criterio que las integrara como parte de políticas de planeamiento identificables. Por otro lado, ya existían publicaciones que advertían acerca del

peligro que encerraban los fraccionamientos indiscriminados y el factor turismo como elemento explicativo y propulsor del crecimiento difuso de la ciudad (Hernández y Mochkofsky, 1974; Hernández, 1975). En esta dirección, las intenciones originales del Plan, sustentadas normativamente en el Código de Planeamiento (1980), proponían impulsar el crecimiento hacia el este de la ciudad, zona de planicies y clima seco apto para edificaciones, y desalentarlo en aquellas zonas poco aptas, climáticamente, para la congregación de asentamientos habitacionales: el sur y el oeste. Entre sus metas figuraban reconocer el bosque y diferenciarlo de las actividades propiamente urbanas, buscando mitigar el crecimiento difuso de la ciudad, el cual implicaba, además de los naturales, mayores costos municipales para asegurar la prestación de servicios (figura 3).

Figura 3. Tendencias de crecimiento urbano en Bariloche (1981)



Nota: adaptado “Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina”, 2015 [Documento inédito].

¹ Esta sección se basa parcialmente en Medina (2017b).

El Código de Planeamiento dividía territorialmente la ciudad en áreas en las cuales la preservación de la naturaleza definía los criterios de zonificación. De acuerdo con las fuentes consultadas, el objetivo era:

dividir territorialmente en tres áreas principales, que son “área Urbana”, propiamente dicha; hacia el este lo consideró “Generación Ecológica”. Lo que pretendía hacer era que Bariloche crezca hacia el este, lo que era bastante lógico, que es bastante lógico, porque es una zona de menor impacto sobre el bosque, mayor aislamiento; y hacia el oeste lo definió como “área de Regeneración Ecológica”. (Jorge Albertoli, extécnico de la Secretaría de Planeamiento, comunicación personal, 15 de noviembre, 2010)

Para cada una de estas áreas se definieron subáreas y se establecieron proporciones relativas a los usos que podían tener, definiendo las funciones principales y complementarias de cada una. Así, por ejemplo, en el radio céntrico se admitían usos con fines residenciales, casas de familia o complejos edilicios de hasta treinta unidades, y usos complementarios a ellas como depósitos y estacionamientos, pero también usos comerciales y de servicios vinculados a la actividad turística.

En las áreas de generación ecológica se prescribieron predominantemente usos de suelo con fines residenciales, especialmente en las subáreas localizadas al este —donde se quería redireccionar el crecimiento urbano—, las cuales contaron con indicadores urbanísticos más elevados (considerando el carácter suburbano del área). En otras subáreas, el código directamente no permitía la edificación de grandes hoteles ni edificaciones residenciales que excedieran la vivienda individual como unidad habitacional. De todas formas, ninguna de las áreas señaladas guardaba mayor grado de protección ambiental que las áreas de “regeneración ecológica”:

Hacia el oeste lo define como área de regeneración ecológica, el área más sensible, naturalmente más sensible hacia el oeste. Entonces ya había una mayor ocupación, una mayor apetencia; la ocupación siempre fue hacia el oeste, desde el casco urbano hasta el Llao-

Llao, que era paisajísticamente más rica, con más bosque. Esta zona la consideró una zona más sensible; entonces pretende preservarla. (Jorge Albertoli, extécnico de la Secretaría de Planeamiento, comunicación personal, 15 de noviembre, 2010)

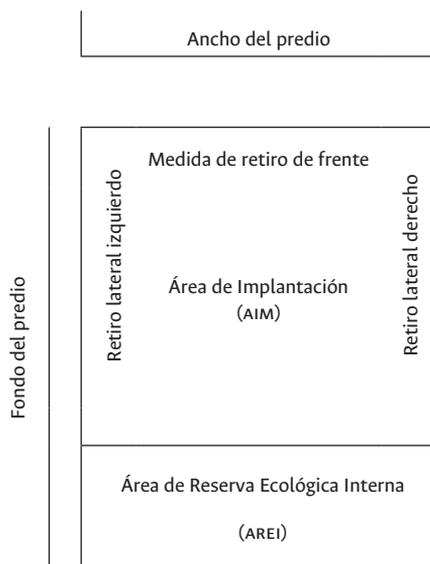
Detrás de estas consideraciones ecológicas, y junto a otras propuestas vinculadas al orden vial y circulatorio, se destacaban dos conceptos que buscaban resguardar el paisaje y el entorno natural de Bariloche: el Área de Implantación (AIM) y el Área de Reserva Ecológica (ARE). Ambos establecían las condiciones de ocupación de los asentamientos en subdivisiones ya existentes y en predios por subdividir. El AIM refería al área de un terreno destinado a la edificación y a los objetos arquitectónicos aledaños que funcionalmente la complementarían. Esta área representaba un segmento del predio que variaba de acuerdo con su ubicación: en el área urbana, y de manera uniforme, suponía el 100% mientras que, en las áreas suburbanas, donde verdaderamente afectaba su variación y era más apremiante preservar las masas boscosas y otras cualidades naturales, esta proporción tendía a ser menor. Mientras que el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) —que mide la relación entre la edificación propiamente dicha y la superficie del predio— en el área urbana comportaba hasta dos tercios del lote (66%), en las áreas suburbanas el FOS máximo permitido alcanzaba el 33% (solo en las subáreas donde se quería promover la ocupación). Así mismo, en las áreas urbanas se permitía una mayor cantidad de pisos edificables (más de cuatro), como también la construcción de torres en la subárea correspondiente al microcentro. En cambio, en las áreas suburbanas el Factor de Ocupación Total (FOT) —que define la superficie máxima que se puede construir— era mucho más restringido: solo en algunas subáreas, y en predios de gran superficie (que alcanzaran los 5000 metros cuadrados), se podía construir como máximo poco más de cuatro pisos de tres metros de altura cada uno.

Junto al AIM, la creación de las Áreas de Reserva Ecológica (ARE) expresaban las intenciones más ambientalistas del Plan director, disponiendo

para ello dos variantes en la normativa: el Área de Reserva Ecológica Externa (AREE) y el Área de Reserva Ecológica Interna (AREI). El AREE era una exigencia para todos los terratenientes que pretendieran subdividir: se presentaba como un área de preservación natural externa a la creación de nuevos predios y la implantación de futuros asentamientos. Y se constituyó en una importante limitante para los fraccionamientos futuros, sobre todo en las áreas suburbanas (eran contadas las subáreas urbanas en las que se solicitaba AREE). En efecto, el Código de Planeamiento permitía subdividir, aproximadamente, solo el 30% de los predios, además de otras exigencias vinculadas a la dotación de servicios; el 70% restante debía formar parte del AREE². Considerando que, además, sobre ese 30% se restaban calles, reserva

fiscal y espacios verdes, la ecuación no terminaba siendo muy convincente para los propietarios y los grandes desarrolladores urbanos. El AREI, en tanto, hacía referencia a la preservación de áreas naturales al interior de lotes ya subdivididos del área suburbana, esto es, al interior de asentamientos que, además del AIM y los retiros laterales y frontales, debían preservar un sector de reserva natural acorde al entorno del lugar. Por ejemplo, en un lote suburbano ya subdividido de 1000 metros cuadrados podía corresponderle un AIM aproximado de 400, 240 o 200 metros cuadrados (según cada subárea); descontando el AIM y los retiros laterales y frontales, el resto de la superficie del predio debía destinarse a AREI (figura 4).

Figura 4. Área de implantación de la edificación, retiros de superficie y Área de Reserva Ecológica Interna



Nota: adaptado de “Código de Planeamiento (1980)”, por Municipio de Bariloche, 2010. Secretaría de Planeamiento, Bariloche.

² En las subáreas urbanas en las que se prescribía la exigencia de AREE esta relación era ligeramente menos dispar. Por otro lado, la situación dominial que se planteaba en el código respecto a esta área era confusa. Pertenecía al o los propietarios del área subdividida, pero no se podía disponer de ella más que como área de reservorio ecológico que debía preservarse obligatoriamente. Una parte de su suelo podía utilizarse como centro de servicios comunitario, pero era un porcentaje mínimo de su superficie (Medina, 2017b).

De manera que, al igual que el AREE pero en lotes ya subdivididos, el AREI también restringía las capacidades explotables de la tierra, al menos en relación con la superficie edificable. La preservación del medio natural autóctono, o su recuperación, al interior de cada predio en las áreas suburbanas también comportaba, como el AREE, limitar la tendencia indiscriminada de hacer de la tierra un puro objeto de valor sujeto a la especulación. El establecimiento diferenciado de indicadores urbanísticos en las áreas urbanas y suburbanas apuntaba, en definitiva, a la identificación y distinción clara de dos áreas, la ciudad y el bosque.

Sumadas, estas disposiciones normativas afectaban la cantidad de tierra explotable y, en consecuencia, la renta que un propietario podía esperar de su tenencia. Al intervenir sobre el mercado inmobiliario, al tiempo que se desalentaban los fraccionamientos especulativos, se fijaban nuevos parámetros de explotación del suelo que amenazaban con poner en riesgo la rentabilidad que históricamente había tenido la tierra en Bariloche, particularmente en el área oeste. Dado que la renta solo tiene razón de ser y emerge ante la posibilidad de usufructuar de la mejor manera posible la tierra por el capital, la exigencia del AREE no solo definía un objetivo conservacionista, sino que también desalentaba nuevos fraccionamientos y, por ende, la incorporación de suelo urbano pasible de percibir renta. En términos de la teoría de la renta desarrollada por Jaramillo (1982 y 2009), el establecimiento de condiciones y restricciones a la cantidad de tierra habilitada para disponer de usos e indicadores urbanísticos limitó la renta urbana absoluta que eventualmente se hubiera podido exigir por esas tierras y, como consecuencia de ello, del resto de las rentas, primarias y secundarias, que derivan del uso de la tierra en una economía capitalista.

Hacia estos objetivos, conservacionistas del medio e intervencionistas del mercado inmobiliario, también confluyeron el AIM y el AREI, obligando a cumplir con las áreas de retiro laterales y de reserva ecológica en los predios subdivididos en los que se proyectaran nuevos asentamientos. El Factor de Ocupación del Suelo

(FOS) y el Factor de Ocupación Total (FOT), al igual que las densidades habitacionales, expresaban valores muy bajos en las áreas suburbanas, limitando severamente el potencial constructivo del suelo (rentas primarias diferenciales). En esta dirección, los usos permitidos también se encuadraron en el plan general de recuperar áreas naturales que indefectiblemente se perderían si no se establecía un orden en el territorio. De esta forma, se fijaban límites y condicionamientos a la utilización del suelo que reducían las expectativas de exigir rentas secundarias, sobre todo en aquellos sectores que por sus características naturales —su localización— podrían ser mayormente demandados para residir y/o para iniciar actividades comerciales y/o de servicios. En definitiva, se sellaban los límites al crecimiento descontrolado que había tenido Bariloche hasta ese entonces. Las políticas de planeamiento sintetizadas en el Código de Planeamiento (1980) sostenían un afán normativo que, si bien corría el riesgo de no expresarse enteramente en el territorio, abría un nuevo paradigma en cuanto al control y uso del suelo.

Alcance efectivo del Plan director

A solo tres años de haber sido sancionados el Código de Planeamiento y de edificación, se aprobaron dos ordenanzas, la 5 y la 6 de 1983, que tempranamente acotaron las aspiraciones iniciales del Plan director. Las principales modificaciones referían a la definición del AREE, y su superficie, y los criterios de subdivisión y magnitud de las parcelas a subdividir.

El 70% era el AREE. Estamos hablando del esquema original. En el 30% vos tenías que establecer el asentamiento de uso humano. ¿Qué significaba eso? Parcelas, el sistema circulatorio calles, reserva fiscal y espacios verdes, lo de uso humano directo; el resto era AREE, y en ese terrenito de 30% cada uno tenía su AREI. Las inmobiliarias, las principales interesadas en esto, comenzaron a calcular y quedaba una cosa así como de 9 a 1. A ellos les interesaba saber cómo vendible para edificar; lo demás

era para cumplir. Ahí empezó todo un tema de presiones que después fue lo primero que se desvirtuó (...) Entonces la relación anterior quedó más parecida a 50-50 que como había arrancado. (Rubén Mandrini, exdirector de Planeamiento, comunicación personal, 21 de noviembre, 2010)

La Ordenanza 5, 1983, que es la que modificaba algunos artículos del Código de Planeamiento, establecía que las cesiones de tierra correspondientes a circulaciones vehiculares, áreas verdes y de reserva fiscal podían formar parte del AREE. Un propietario no estaba obligado a ceder parte de la tierra que le habían permitido subdividir para cumplir con estos requisitos, sino que la podía sustraer de aquel. Esto en definitiva implicaba, por un lado, la reducción de la superficie destinada a preservar el patrimonio natural propio de la región y, por otro, el aumento de hecho de la superficie subdividida al no tener que restar la superficie correspondiente a las cesiones obligatorias: “Las calles, que en un asentamiento cualquiera están entre el 20 y el 30%, es un montón de superficie; las calles, los espacios verdes, las reservas fiscales, ¿de dónde se sacaron? Del 70%” (Rubén Mandrini, exdirector de Planeamiento, comunicación personal, 21 de noviembre, 2010). Así mismo, en buena parte de las subáreas de recuperación ecológica ubicadas al oeste se incrementó un 25% la superficie del área de implantación (AIM) y un 15% la superficie máxima a construir en aquellos predios que tuvieran electricidad, agua corriente y calles abiertas. También, a los lotes que disponían de estos servicios se les aumentó considerablemente la cantidad de usos posibles (originalmente se podía edificar con fines exclusivamente residenciales y solamente viviendas individuales). En cuanto a las dimensiones de la cantidad de tierra a subdividir, en el casco céntrico y zonas aledañas se modificaron los mínimos resultantes de las parcelas³. En otras subáreas urbanas cercanas al centro, que debían definir AREE si subdividían y las dimensiones del predio sobrepasaban los 2500 m² se les concedió un límite máximo mayor, de 5000 y 10000 m².

³ De un mínimo de 2500 m², se cambiaba a 2000 y 1500m² (según la zona).

También se redujeron las medidas de retiro en las construcciones de las principales calles y rutas de la ciudad, particularmente en buena parte de sus conectores turísticos.

Por otro lado, en 1987 el Municipio habilita, contrariando la intención del Plan Director, el uso comercial y de servicios en los predios ubicados al costado de las Avenidas de Los Pioneros y Bustillo —hacia el oeste— que no contaran con acceso a través de arterias secundarias (Ordenanza 31, 1987). La “expansión turística” aparecía en el centro de las argumentaciones de dicha ordenanza, priorizando el perfil turístico de la ciudad a cualquier otra razón de orden urbano (el acceso cómodo e inmediato de los turistas a los lugares de aprovisionamiento lo justificaba).

A su vez, comenzaban a ganar terreno las solicitudes de excepción a la normativa (Ordenanza 10, 1986), sea porque se deseaba edificar más allá de los factores de ocupación que autorizaba el código o porque se querían establecer usos no contemplados (muchos de los cuales, como ya se mencionó, existían de hecho) en áreas en las que, justamente, se los había prohibido o acotado rigurosamente su autorización. Así, por ejemplo, en el área urbana se aprobaban construcciones que no respetaban el tercio libre que debían dejar las edificaciones (Resoluciones del Ejecutivo 365, 1988 y 492, 1988).

En este contexto, a resueltas de los cambios que habían sufrido desde su sanción, se crea en 1991 una comisión de asesoramiento que, junto a su homónima de la Secretaría de obras públicas y planeamiento, comenzaría a estudiar la compleja trama normativa de los códigos de planeamiento y edificación. Esta búsqueda de claridad y simplificación normativa condujo, al menos hasta la aprobación del nuevo código urbano en 1995, a un conjunto de concesiones materializadas en la Ordenanza 82 de 1992. En ella se flexibilizaban una serie de patrones urbanísticos: en el área urbana se toleraban las construcciones que habían superado ciertos límites y la redistribución del trazado del área libre reglamentaria, en tanto y en cuanto se integrara a la retícula urbana y sus usos. Pero, además, concesiones de esta índole también se

hacían en las áreas suburbanas: se admitía la asimilación del FOS al AIM siempre y cuando lo justificara el carácter de la actividad (ejemplo: religioso, salud, educación, deportes). Así mismo, en relación, al FOR se fijaba un aumento del 10% de los valores establecidos, también, siempre y cuando los emprendimientos ofrecieran razones de diseño o funcionales que lo justificaran. Lo que no aclaraban estas medidas era el criterio que debía decidir acerca de su “funcionalidad” y, además, si el tipo de actividad era razón suficiente para establecer esos cambios. En cuanto a los usos, se buscaba asimilar aquellos que no estaban contemplados originalmente por el código, siempre y cuando fueran compatibles con la subárea de planeamiento y el carácter del sector; esto, en resumidas cuentas, significaba avalar el espontáneo florecimiento de actividades que la normativa, todavía vigente, expresamente prohibía.

En otro orden, durante los años de 1990 comienzan a adquirir carácter de urgencia las necesidades habitacionales de buena parte de los sectores populares de la ciudad. Aunque a mediados de la década de 1980 se había dispuesto la regularización de ocupaciones en tierras municipales (Medina, 2017b), es a inicios de dicha década cuando los problemas habitacionales de la población empiezan a tomar cada vez mayor estado público. En 1992 se crea el Fondo Municipal de la vivienda (Ordenanza 123, 1992) con el objeto de promover planes de viviendas de interés social, programas de lotes con servicio y mejoras en infraestructura y viviendas de sectores con necesidades básicas insatisfechas. Este Fondo apuntaló el surgimiento de otras iniciativas que buscarían atacar el mismo problema, y que eventualmente terminarían impactando en la modificación de algunos indicadores urbanísticos de la periferia sur y sudoeste. Así es como se modifican, por razones de interés y necesidad social, las normas de uso del suelo para permitir el fraccionamiento de lo que hoy se conoce como “Cooperativa 258” (Ordenanza 143, 1992). Junto a las “34 hectáreas”, una iniciativa municipal de relocalización poblacional que más tarde se convertiría en los barrios “Unión” y “2 de abril”,

constituirían un área de expansión urbana destinada a asentamientos residenciales que originalmente no se habían previsto ni deseado, por ser sitios no aptos físicamente y/o muy peligrosos, en el Código de Planeamiento. En paralelo, se aprobarían fraccionamientos de nuevos terrenos para la construcción de 40 viviendas sociales, aledañas al plan de 400 viviendas que se proyectaban construir, asignándoles nuevos usos e indicadores urbanísticos de expansión urbana residencial (Ordenanza 153, 1992). Finalmente, algunas de estas parcelas, originalmente suburbanas, terminarían redefiniéndose, adquiriendo categoría urbana y residencial, por intermedio del propio municipio en 1994 (Ordenanza 363, 1994). Se formalizaba así la transformación del área sur y sudoeste, donde ya existían barrios y se proyectaba la construcción de otros planes habitacionales, alejándose del perfil agrícola-forestal y de baja ocupación preconizado en el Código de Planeamiento (1980).

En conjunto, estas modificaciones terminaron convalidando tendencias de crecimiento urbano preexistentes que el mercado inmobiliario local continuó retraduciendo en el territorio: por un lado hacia el oeste, donde se localizan los principales atractivos ambientales y turísticos de la ciudad y el valor del suelo es mayor; y, por otro, hacia el sur periférico, donde la no ciudad turística devuelve como espejo un suelo más barato y asequible para solucionar los problemas habitacionales de los sectores populares. Si bien estas dos tendencias *a priori* pueden resultar esquemáticas, y no del todo exhaustivas, dan sobradas cuentas de dos lógicas de acceso al suelo bien diferenciadas: una lógica más asociada a la valoración del medioambiente, y otra, en cambio, a su desvalorización (comparativa), pero atada a la necesidad habitacional de los grupos sociales de menores recursos.

Resta como tarea futura el análisis de otros aspectos de estas tendencias que no tienen como correlato necesario o expreso el entramado normativo aquí expuesto (que incluso deriven de trabajos que contemplen otros objetivos o intereses disciplinarios). Este podría ser el caso, por ejemplo, de las construcciones informales,

o de tenencia irregular del suelo o la vivienda, en diversas áreas de la ciudad que, si bien son de reconocimiento público, todavía no han sido estudiadas en profundidad. Pero también cabría el análisis de tendencias de crecimiento más recientes —como la que se está desarrollando en el este, por ejemplo— a fin de matizar no solo el predominio de estas dos lógicas de acceso, sino de complejizar sus vínculos actuales, sobre todo en relación con su impacto en el medio ambiente.

Conclusiones

Inicialmente se propuso problematizar la relación entre transformaciones territoriales y medio ambiente desde una perspectiva que vinculara la apropiación del entorno paisajístico como elemento decisivo en la configuración urbana de las ciudades turísticas. En este orden, la fisonomía espacial de Bariloche históricamente estuvo condicionada por la disposición de un mercado inmobiliario que no encontró mayores trabas para expandirse e imprimir su dinamismo en el territorio. Los sucesivos fraccionamientos, frutos de la necesidad imperiosa de hacer de la tierra un objeto de valor y destino de capitales expectantes por su valorización, en una ciudad que hace de sus bienes ambientales su principal atractivo turístico, fueron diluyendo poco a poco la posibilidad de contrarrestar esa expansión suburbana. Pero también abrieron interrogantes respecto a las posibilidades ciertas del Estado de planificar y regular este crecimiento ante un objeto, la mercancía suelo, tan demandada por propios y ajenos. En tal sentido, el Plan director de 1979, y los códigos de planeamiento y edificación que lo expresaban normativamente, suponían un doble desafío: no solo contener el crecimiento desordenado, difuso e ineficiente que el efecto residual del turismo había traído consigo, sino también exponer los alcances y limitaciones de las prescripciones urbanas en las ciudades capitalistas.

El Plan director apuntaba a limitar la expansión urbana hacia el sector más problemático, el oeste de la ciudad, pero también hacia el sector

sursudoeste, sobre el que se pretendía una funcionalidad más orientada a las actividades agrícola-forestales: la intención era estimular el crecimiento urbano hacia el este y sudeste de la ciudad. Sin embargo, más allá de estas aspiraciones, se consolidaron procesos de crecimiento que progresivamente convirtieron a aquel en una ficción fosilizada. El atractivo turístico de la ciudad, sustentado por sus propiedades ambientales, apuntaló el proceso de valorización y apropiación del suelo que las ambiciones más preservacionistas del Plan pretendían desalentar y deslocalizar pero que poco a poco se modificaron a través de sucesivas ordenanzas. Similarmente, ocurrió lo propio en áreas carentes de atractivo turístico, y desvalorizadas respecto a aquellas, pero que por dicho motivo eran más accesibles para los sectores populares de la ciudad. El propio municipio, subordinando las intenciones originales del Plan director, buscó satisfacer estas necesidades relocalizando pobladores y estableciendo nuevos patrones urbanísticos en este sector. En ambos casos, el Estado no pudo sostener la planificación ideada sucumbiendo a dos lógicas de acceso al suelo netamente diferenciadas pero que, sin embargo, terminaron cristalizando las tendencias de crecimiento difusas que en la actualidad distinguen a Bariloche. El crecimiento y consolidación de estas áreas suburbanas también consolidó la formación de nuevas rentas del suelo en zonas sobre las que inicialmente se había restringido su uso residencial, pero, sobre todo, comercial y de servicios vinculados al turismo. La mayor admisión de ellos, que las ordenanzas de modificación y excepción permitieron, convalidó la disposición de condiciones más ventajosas para la explotación de la tierra que derivó en la formación de rentas urbanas absolutas y diferenciales (primarias y secundarias).

Dichas lógicas de acceso dejan en evidencia las contradicciones que inherentemente caracterizan al modo de producción capitalista y la producción del espacio urbano en ciudades turísticas como Bariloche. Contradicciones que se expresan en la capacidad apropiadora de algunos grupos sociales que logran hacerse de los lugares mejor situados —en relación con el entorno natural

(paisajística y ambientalmente)— en oposición y desmedro de otros que para hacerse de un techo deben soportar no solo condiciones habitacionales más precarias sino también entornos físicos climáticamente más impiadosos. Cabe, sin embargo, señalar los límites para la conservación del ambiente que estas lógicas entrañan, no solo por la depredación y sostenibilidad de los recursos naturales en juego, sino también por los riesgos que muchas veces supone para los grupos sociales más desfavorecidos la internalización de estos desbarajustes en contextos de expansión territorial y producción de hábitats. Más aun considerando que en los últimos años ha recrudecido la problemática habitacional y la disponibilidad de tierras urbanizables es cada vez más escasa. Corresponde entonces refundar las políticas urbanas locales integrando tanto la preocupación denodada por el ordenamiento territorial, requisito indispensable para toda política de planeamiento, como la producción de hábitats sustentables a largo plazo. En este último sentido, la proyección de una ciudad más compacta y densa todavía constituye un ideal por alcanzar que podría sentar las bases para atender ambas aspiraciones.

Referencias

- Abaleron, C. A. (1992). *Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final*. Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Proyecto de Calidad de Vida de la Fundación Bariloche-Conicet. San Carlos de Bariloche, Argentina: Fundación Bariloche.
- Ainstein, L. (2012). Urbanización, medio ambiente y sustentabilidad en Argentina. *Cuaderno urbano*, 12(12), 173-189.
- Ainstein, L., Kralich, S., Villadeamigo, J. y Guevara, T. (2012). “Una modelización comparada relativa a Grandes Aglomerados Compactos y Grandes Aglomeraciones Difusas”. En L. Ainstein (comp.), *Estructuración Urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas de Buenos Aires / Londres / Los Ángeles / París / Tokio / Toronto*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 33-75.
- Azueta, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Fontanamara.
- Bessera, E. (2006). La Colonia Nahuel Huapi y los orígenes de la actividad turística en la región Andino-Patagónica. Trabajo presentado en *Historia de la Patagonia. 2das Jornadas* (CD-ROM), Universidad Nacional del Comahue, Neuquén. Recuperado 30 de marzo de 2017, de <http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20de%20Roca%20-%202006/Bessera.pdf>
- Boyle T., B. (2004). *La urbanización: una fuerza ambiental considerable*. Recuperado 30 de marzo de 2017, de https://prezi.com/62qu_ujrb7bs/la-urbanizacion-una-fuerza-ambiental-considerable
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2008). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Recuperado 30 de marzo de 2017, de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/922-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2007-statistical-yearbook-latin-america>
- Ciccolella, P. (2012). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), pp. 9-21.
- Código de Planeamiento. (1980). Municipio de Bariloche.
- De Mattos, C. A. (2012). *De la planificación a la gobernanza: hacia un nuevo modo de gestión urbana*. Santiago de Chile: IEUT/UC.
- Hardoy, J. E. (1964). *Plan físico para San Carlos de Bariloche, 1964*. Buenos Aires: Fundación Bariloche.
- Harvey, D. (2004). El “Nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. En *Socialist Register* (pp. 99-129). Buenos Aires, Clacso.

- Hernández, R. (1975). *Proyecto de estudio de pautas generales para el uso del medio-ambiente y regulación urbana en San Martín de los Andes*. San Carlos de Bariloche, República Argentina: Fundación Bariloche.
- Hernández, R. y Mochkofsky, G. (1974). *Notas sobre un ejercicio de simulación del uso del Medioambiente: el caso de San Carlos de Bariloche*. San Carlos de Bariloche, República Argentina: Fundación Bariloche.
- Herzer, H. y Gurevich, R. (1996). Degradación y Desastres. Parecidos y diferentes: tres casos para pensar y algunas dudas para plantear. En M. A. Fernández (comp.): *Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastre en América Latina*. Lima: Ed. La Red, pp. 2-17. Recuperado 30 de marzo de 2017, de http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_cap05-DYD_ene-7-2003.pdf
- Herzer, H. y Merlinsky, G. (2012). Ciudad, ambiente y construcción social del riesgo. *Revista Quid* 16, 1(1), pp. 14-17. Recuperado 30 de marzo de 2017, de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1102/990>
- Jaramillo, G., S. (1982). El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes. Ponencia presentada en el XIV Congreso interamericano de planificación: "La tierra en el desarrollo urbano". México: Sociedad Interamericana de Planificación.
- Jaramillo, G., S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2.^{da} ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Medina, V. D. (2017a). Las movi­lidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas. El caso de San Carlos de Bariloche. *Eure*, 43(129), 71-92.
- Medina, V. D. (2017b). El crecimiento urbano de una ciudad turística y las políticas de ordenamiento territorial. El caso de San Carlos de Bariloche y el Plan Director de 1979. *Revista de Urbanismo*, 0 (36).
- Morales, S. C. (2005). Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado 11 de febrero de 2019, de <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/morales-schechinger-2005.PDF>
- Ordenanza 10. (1986). *Analizar las pautas establecidas en el Plan Director de la ciudad luego de 5 años de vigencia*. Municipio de Bariloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/historico.php?q=10>
- Ordenanza 123. (1992). *Creación fondo municipal de la vivienda*. Municipio de Bariloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/historico.php?q=123>
- Ordenanza 143. (1992). *Asigna carácter de zona de expansión urbana residencial con densidad baja para asentamientos de interés social a parcela 19-2-K-K10-3, Cooperativa Diagonal 258*. Municipio de Bariloche. Recuperado el 27-9-18 de <http://www.digestobariloche.gob.ar/historico.php?q=143>
- Ordenanza 153. (1992). *Autorización tramitación fraccionamiento parcela 19-2-J-005-1F*. Municipio de Bariloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/historico.php?q=153>
- Ordenanza 31. (1987). *Modifica el art. 13.1.2.1 del Código de Planeamiento referente a la posibilidad de determinar un área para la implantación de estacionamientos para las construcciones sobre la Avenida de los Pioneros y Avenida Exequiel Bustillo - Retiro Frontal - Retiro lateral*. Municipio de Bariloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/digesto.php?q=31>
- Ordenanza 363. (1994). *Modificación del sector de zona UR/D del Código de Planeamiento*. Municipio de Bariloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/digesto.php?q=363>
- Ordenanza 5. (1983). *Amplía, modifica y corrige el Código de Planeamiento*. Municipio de Ba-

- riloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/digesto.php?q=5>
- Ordenanza 6. (1983). *Modifica y corrige el código de construcción*. Municipio de Bariloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/digesto.php?q=6>
- Ordenanza 82. (1992). *Autorizar a la Secretaría de obras y servicios públicos (sosp) previo dictamen de la comisión del área técnica. Criterio de flexibilidad*. Municipio de Bariloche. Recuperado 27 de septiembre de 2018, de <http://www.digestobariloche.gob.ar/digesto.php=82>
- Prediagnóstico Bariloche (2009). *Prediagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de San Carlos de Bariloche*. Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente. Municipio de Bariloche.
- Resolución 365. (1988). *Aprueba la construcción de un edificio en Gallardo y Ruiz exceptuando el cumplimiento del tercio libre*. Municipio de Bariloche.
- Resolución 492. (1988). *Aprueba la construcción de un edificio ubicado en Namuncurá 124 exceptuando el cumplimiento del tercio libre*. Municipio de Bariloche.
- Suárez, F. y Ruggerio, C. (2012). Conflictos ambientales en Argentina-Paradigmas en tensión. En J. Preciado Coronado *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña 2012*. Guadalajara: REDIALC-Universidad de Guadalajara (editores).
- Suárez, O. (1977). *Plan de ordenamiento urbano San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones (CFI).
- Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales: Ediciones SUR, 66.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- Urriza, G. y Garriz, E. (2014). *¿Expansión urbana o desarrollo compacto? Estado de situación en una ciudad intermedia: Bahía Blanca, Argentina*. *Revista Universitaria de Geografía*, 23(2). pp. 97-124.
- Vapñarsky, C. (1983). *Pueblos del Norte de la Patagonia 1779-1957*. General Roca, Argentina: Editorial de la Patagonia.

Sección:

Reflexión

Reflection

Reflexão



Sección. Reflexión | **Section.** Reflection | **Seção.** Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.

37

Reflexión

La expansión urbana como centro de tensión entre la normativa liberalizadora y la planificación urbana en Perú (1995-2019)

Armando Said Granados Flores. Máster en Desarrollo Urbano y Territorial de la Universidad Politécnica de Cataluña. Docente e investigador de la Universidad Continental, Huancayo, Perú. Correo electrónico: agranf@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7550-5415>

Recibido: Octubre 30, 2017.

Aprobado: Febrero 25, 2019.

Publicado: Mayo 20, 2019.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Conflicto de intereses: El autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El presente trabajo de reflexión ha sido motivado por el insostenible e ineficiente crecimiento de las ciudades peruanas que se expresan en el consumo irracional del suelo —recurso natural, escaso y no renovable—, una dosis alta de dispersión con densidades bajas y en desmedro de la ancestral vocación agrícola que caracteriza sus entornos. Versa en el análisis diacrónico de los dispositivos más relevantes que en materia de expansión urbana e intangibilidad de tierras agrícolas periféricas han venido rigiendo en Perú desde la centuria pasada, con el propósito de evidenciar la antinomia existente entre la Ley 26505 (1995) —dispositivo que liberaliza el uso del suelo, al eliminar la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas— y la planificación urbana —cuyo fin es el de regir adecuadamente el crecimiento de las urbes—, y proponer un ajuste jurídico que conlleve a superar dicha contradicción; además de coadyuvar a la consolidación del derecho urbanístico peruano. Para el efecto, se recurrió a la investigación documental, la cual privilegió la información contenida en diversos dispositivos, sistematizando su estudio desde una perspectiva diacrónica. Efectuada la investigación, se concluye efectivamente que la Ley en cuestión colisiona con la dimensión normativa de los planes urbanos, y para superar esta divergencia la reflexión llega a plantear el ajuste jurídico pertinente, de modo tal que la normativa que regula el uso de las tierras agrícolas armonice con aquella que emana de los planes urbanos.

Palabras clave: desarrollo urbano, legislación urbanística, mercado del suelo, tierra agrícola, usos del suelo.



Urban expansion as a center of tension between liberalizing regulations and urban planning in Peru (1995-2019)

A expansão urbana como centro de tensão entre a regulação liberadora e o planejamento urbano no Peru (1995-2019)

Abstract

The present work of reflection has been motivated by the unsustainable and inefficient growth of Peruvian cities that are expressed in the irrational consumption of soil –natural resource, scarce and non-renewable–, a high dose of dispersion with low densities and at the expense of ancestral agricultural vocation that characterizes its surroundings. It deals within the diachronic analysis of the most relevant devices that, in terms of urban expansion and intangibility of peripheral agrarian lands have been ruling in Peru since the last century. This to demonstrate the existing antinomy between Law 26505 (1995) –device that liberalizes land use, by eliminating the intangibility of peripheral agricultural lands– and urban planning –whose aim is to adequately govern the growth of cities–, and propose a legal adjustment that leads to overcoming this contradiction; besides contributing to the consolidation of the Peruvian Urban Law. For this purpose, documentary research was used, which privileged the information contained in various devices, systematizing their study from a diachronic perspective carried out the investigation. It is concluded that the Law in question collides with the normative dimension of urban plans, and to overcome this divergence, the reflection comes to raise the relevant legal adjustment so that the regulations governing the use of land agriculture harmonize with that which emanates from urban plans.

Keywords: urban development, urban legislation, land market, agricultural land, land uses.

Resumo

O seguinte trabalho de reflexão tem sido motivado pelo crescimento insustentável e ineficiente das cidades peruanas que se expressam em consumo irracional do solo –recurso natural, escasso e não renovável–, uma dose elevada de dispersão com densidades baixas e em detrimento da ancestral vocação agrícola que caracteriza seu entorno. Versa na análise diacrônica dos dispositivos mais importantes que no caso da expansão urbana e intangibilidade de terras periféricas agrícolas foram em vigor no Peru desde o século passado, a fim de demonstrar a contradição existente entre a Lei 26505 (1995) –dispositivo que liberaliza o uso do solo, ao eliminar a intangibilidade das terras agrícolas periféricas– e o planejamento urbano, –cuja finalidade é a de governar corretamente o crescimento das urbes–, e propor um ajuste legal que possa levar a superar esta contradição; além de contribuir para a consolidação do Direito Urbano Peruano. Para este fim, se viu para pesquisa documental, o que favoreceu as informações contidas em vários dispositivos, sistematizando seu estudo desde uma perspectiva diacrônica. Feita a investigação, conclui-se de forma eficaz que a Lei em questão colide com a dimensão normativa dos planos urbanos, e para superar esta divergência a reflexão vem para propor o ajuste legal pertinente, de modo que as regras que regem o uso das terras agrícolas harmonizem com o que emana dos planos urbanos.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano, legislação urbana, mercado do solo terras agrícolas, usos do solo.

Introducción

La repercusión del nuevo orden globalizador se viene expresando en Perú desde hace tres décadas; puntualmente, desde agosto de 1990, cuando el país se estremeció con la instauración del denominado programa de estabilización y el conjunto de reformas estructurales que en seguida acontecieron. Desde entonces, los efectos del neoliberalismo inciden nítidamente en la conformación de las ciudades; pues, tal como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, “los procesos de expansión y crecimiento de las ciudades (...) están íntimamente ligadas (sic) a los procesos de reestructuración económica, política y social, basadas en principios de liberalización económica y de desregulación del Estado” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2006, p. 31).

En este escenario, y en el marco de la lógica del nuevo modelo económico imperante, Perú optó por establecer políticas neoliberales que menoscaban la función pública del urbanismo, las cuales se instrumentalizaron jurídicamente a través de diversos dispositivos¹, en vínculo con el tratamiento del suelo y/o la edificación. Uno de los casos paradigmáticos —en el cual se centra el presente trabajo— se plasma con la dación de la Ley 26505 (1995), denominada Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Este dispositivo liberaliza tácitamente los límites urbanos, al derogar todas las disposiciones sobre intangibilidad y cambio de uso o propiedad de tierras agrícolas, incluyendo las de áreas agrícolas periféricas, las cuales predominan en los extramuros inmediatos de las ciudades peruanas.

¹ Entre estos se tiene la Ley 29090 (2007), la cual dispone la aprobación automática de determinados tipos de proyectos de habilitación urbana y edificación. Así mismo, instituye la intervención de los “revisores urbanos”, conformado por profesionales privados con cuyo concurso se pueden verificar los proyectos de habilitación urbana y/o anteproyectos y proyectos de edificación que reúnen ciertas características, prescindiendo de las Comisiones Técnicas Calificadores instaladas en las municipalidades.

A este respecto, ya a inicios del presente siglo, se señalaba que “el nuevo *laissez faire* ha acelerado la merma de las áreas agrícolas de borde” (Calderón, 2002, p. 97). Más recientemente, se precisa que en Lima Metropolitana “los espacios periurbanos se pueden ver fortalecidos debido a la expansión urbana (...) cuyos límites no son definidos y muestran un escenario confuso (...) [y que, las] funciones de la actividad agropecuaria son interferidas y desplazadas por actividades inmobiliarias, el ocio, el tráfico de terrenos, y el establecimiento de pequeñas actividades industriales. El nuevo escenario, en un contexto de expansión urbana y de una sociedad de mercado, muestra opciones limitadas a los parceleros y jornaleros” (Pimentel, 2017, p. 289), al extinguirse paulatinamente el espacio sobre el cual se desenvuelven las actividades vinculadas al agro.

La puesta en vigor de la norma en mención quebró radicalmente los cánones urbanísticos que desde antaño rigen en el contexto peruano; particularmente, aquel que define el denominado “límite de expansión urbana” de las cada vez más desmesuradas urbes. Tradicionalmente, la regulación de la expansión horizontal de las ciudades peruanas fue confiada a la planificación urbana; es así que desde mediados del siglo xx las pautas provenientes del plan han venido actuando —cual fuerza centrípeta que tiende a constreñir la ampliación del borde urbano— con relativo éxito y, en las décadas de los setenta y ochenta, con el acompañamiento de fuerzas externas emanadas de la normativa del sector agrario cuyo propósito era el de impedir el crecimiento urbano desde extramuros, en cautela de las tierras agrícolas.

No obstante, la efectiva implementación del haz normativo de inspiración neoliberal —que tiende a flexibilizar muchos de los actos adscritos a la construcción de la ciudad— y, en particular, el cometido de la Ley 26505 (1995) no ha venido siendo del todo pacífica, pues se ha generado una especie de tensión a raíz de la resistencia proveniente de la planeación urbana y sus efectos, entre otras expresiones que evidencian contradicción. Así, en el caso de Lima, en una publicación que data del 2002, ya se patentizaba la disonancia al señalarse que “urge un ajuste entre las tendencias

del mercado y las acciones públicas reguladoras (...) entre marcos jurídicos liberalizadores y tendencias planificadoras rígidas” (Calderón, 2002, p. 105). Así como en Lima, esto mismo ocurre en otras ciudades peruanas cuyos planes urbanos prevén y delimitan el ámbito del suelo de expansión urbana y, en simultáneo, definen las áreas agrícolas intangibles circundantes.

La planificación urbana —en tanto instrumento técnico-normativo cuyo propósito es el de prever y promover las acciones de acondicionamiento de los distintos centros urbanos— es reconocida por la Constitución Política del Perú (1993, art. 195, núm. 6) al adscribirla a los gobiernos locales como una de las materias de sus competencias. Aun así, la responsabilidad asignada a las municipalidades —por la norma de más alta jerarquía en el ordenamiento político-jurídico nacional— ha sido debilitada por la Ley en cuestión, al haber recortado implícitamente la facultad edilicia para determinar las clases de área o suelo en función de su uso (urbano, urbanizable, y no urbanizable²), por ende, para fijar el perímetro urbano, siendo este un aspecto esencial de los planes urbanos. Dicho de otro modo, “el derecho a la propiedad privada [plasmado, en este caso, en uno de los atributos que le son inherentes desde la visión tradicional civilista: el *ius utendi*, o uso] se impone

sobre las normas planificadoras y ordenadoras” (Calderón, 2017, p. 234), en las cuales subyace la función social que la propiedad debe cumplir.

Lo suscitado en el contexto peruano no ha hecho sino extremar el consumo irracional de un recurso natural, escaso y no renovable: el suelo —con el agravante de ser “un país de ancestral tradición agrícola, [razón por la cual] la pérdida por degradación antrópica de sus escasas tierras de cultivo hace que la situación se torne dramática” (Andaluz, 1999, p. 253)—, a la par del crecimiento desmesurado y disperso de los núcleos urbanos, con alta dosis de ineficiencia, segregación socio-espacial, insostenibilidad y altos precios del suelo que impiden el acceso a la vivienda a amplios sectores de la población; acontecidos estos que se suman sinérgicamente a la enraizada informalidad que caracteriza la urbanización peruana: “el 70% de la construcción de viviendas es informal y (...) más del 50% del territorio urbano está constituido por Barrios Urbano-Marginales” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2016, p. 37); lo que es más, “alrededor de un tercio de la población peruana —más de 10 millones de personas— viven en asentamientos urbanos marginales ocupados generalmente de manera informal” (Espinoza y Fort, 2018, p. 1), los cuales siguen extendiéndose en demasía, y en gran proporción sobre terrenos productivos. Así, por ejemplo, en Trujillo, al norte del país, el “crecimiento descontrolado de la ciudad ha llevado a la urbanización de las áreas periféricas de las lagunas (...) En algunas de estas, los desagües crudos son derivados por los agricultores para regar cultivos de tallo alto” (Barco et al., 2012, p. 32).

En Huancayo, la ciudad más importante del centro del país, después de Lima, “el avance de la urbanización y la permanente ocupación de tierras agrícolas ante la demanda creciente de viviendas; ha permitido que los espacios para actividades primarias principalmente las agropecuarias se hayan reducido. Considerablemente en los últimos 20 años” (Municipalidad Provincial de Huancayo, 2015, p. 76).

Al sur del país, “en los últimos 10 años la ciudad de Arequipa ha tenido una expansión

² De acuerdo con lo establecido por el artículo 82 del Decreto Supremo 022-2016-Vivienda (2016), aprobatorio del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, el área urbana es la superficie “ubicada dentro de una jurisdicción municipal destinada a usos urbanos. Está constituida por áreas ocupadas, con asignación de usos, actividades, con dotación de servicios o instalaciones urbanas; así como, por áreas ocupadas con un proceso de urbanización incompleto”; incluye a las denominadas islas rústicas, conformadas por “tierras sin ocupación ni habilitación urbana, con una extensión no mayor a dos (02) hectáreas y que están rodeadas en todos sus frentes por tierras habilitadas u ocupadas como urbanas”, y a los terrenos en medio acuático. El área urbanizable está compuesta “por el territorio declarado apto para la expansión urbana de la ciudad”. Se subclasifica en área urbanizable inmediata y área urbanizable de reserva. Finalmente, el área no urbanizable comprende a las “tierras declaradas como no aptas para urbanizar, debiendo estar sujetas a un tratamiento especial y de protección”. Puede incluir, entre otros, el suelo sobre el cual se desarrollan “actividades agrícolas, ganaderas, forestales y actividades análogas”.

agresiva sobre la campiña de 592 ha. la mayoría de ellas ocupadas de forma ilegal. Adicionalmente, por efecto de esta invasión, muchas otras áreas agrícolas quedaron inutilizadas o afectadas severamente en su productividad” (Municipalidad Provincial de Arequipa. Instituto Municipal de Planeamiento, 2016, p. 64).

De mantenerse la situación descrita, en la cual la expansión horizontal de las urbes peruanas tiende a gobernarse solo por las pautas que marca el mercado —en el erróneo entendido de que este sería el mecanismo más eficiente para asignar suelo— y no por un adecuado régimen normativo que gire en torno del plan urbano —en tanto depositario básico de la función pública del urbanismo—; en un futuro no lejano, los rasgos antes descritos se exacerbarán, con una secuela de múltiples adversidades que mermarán la calidad de vida de la población.

En este escenario, en el cual se privilegia el mercado como protagonista en la construcción de las ciudades, y en afán de “detener o revertir este galopante proceso degradatorio [que] supone un manejo racional del suelo” (Andaluz, 1999, p. 253) y de destinar al crecimiento de las ciudades el espacio estrictamente necesario, cabe escudriñar más profundamente sobre lo expresado, en torno a las siguientes interrogantes: ¿en el contexto peruano, se evidencia la colisión entre la preceptiva liberalizadora —representada paradigmáticamente por la Ley 26505 (1995)— y la dimensión normativa de los planes urbanos? Y, de ser afirmativa la respuesta, ¿cuál sería el ajuste jurídico más apropiado, de modo tal que la normativa que regula el uso de las tierras agrícolas armonice con aquella que emana de los planes urbanos?

La respuesta a estas interrogantes reviste importancia, pues al demostrarse diacrónica y argumentativamente el contrasentido jurídico puesto de manifiesto y, en simultáneo, proponerse alternativas que conlleven su superación, será potencialmente posible salvar o atenuar, por un lado, una dificultad de orden sustantivo que se expresa en el desmesurado crecimiento de los centros urbanos y la serie de secuelas que trae consigo y, por otro, un problema de carácter

formal, que se evidencia en la colisión de normas, esto es, entre la mencionada Ley y la dimensión normativa del plan urbano.

A dichas consideraciones, precisamente, se encuentran vinculados los propósitos del presente trabajo, los cuales son, por un lado, evidenciar la contradicción que existe entre la Ley 26505 (1995) que diluye tácitamente el perímetro de las ciudades y la planificación urbana, traducida esta última en el plan urbano³ a través del cual, en forma antagónica, se fijan los límites urbanos y, por otro lado, proponer un ajuste jurídico a efectos de armonizar ambas fuentes normativas, además de contribuir a la consolidación del derecho urbanístico peruano.

Metodología

La metodología utilizada fue la investigación documental, haciéndose uso del método inductivo, desde un enfoque cualitativo y con un diseño longitudinal. Para el efecto, se recopiló y se seleccionó la información pertinente al tema objeto de investigación, privilegiando aquella contenida en diversos dispositivos, en razón de la naturaleza de la investigación. Los criterios de selección de las fuentes fueron: el de pertinencia, en el sentido de utilizar fuentes relacionadas directamente con el tema; y autoridad o

³ La materialización de la planificación urbana se concreta en los planes urbanos, entendidos estos últimos como instrumentos técnico-normativos cuyo propósito es la previsión y promoción de las acciones de acondicionamiento físico-espacial de los ámbitos calificados como urbanos.

Los tipos de planes urbanos instituidos por el artículo 12 del Decreto Supremo 022-2016-Vivienda (2016) son cinco: el Plan de Desarrollo Metropolitano, aplicable a la Metrópoli Nacional (Lima) y ciudades o conglomerados urbanos, considerados metrópolis regionales; el Plan de Desarrollo Urbano, para ciudades o conglomerados urbanos cuya población supera los 5000 habitantes; el Esquema de Ordenamiento Urbano para centros poblados que cobijen hasta 5000 habitantes; el Plan Específico para sectores urbanos; y el Planeamiento Integral para predios rústicos. Los tres primeros son de carácter comprensivo a nivel de ciudades, conglomerados urbanos o centros poblados menores; en estos —a los cuales se refiere como plan o planes urbanos en el presente trabajo— se define la clasificación del suelo.

solvencia de los autores o instituciones, privilegiándose en el caso de fuentes legislativas a los sitios web del Congreso de la República del Perú (Archivo Digital de la Legislación del Perú) y de las reparticiones pertenecientes al Poder Ejecutivo, y tratándose de dispositivos de larga data se hizo uso de compendios normativos reconocidos, esto en aras de dotar de objetividad a la investigación. Así mismo, se advirtió la actualidad de las fuentes, comprobándose fehacientemente la vigencia de determinadas normas, tal es el caso de la Ley 26505, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de julio de 1995.

Una vez obtenida la información, esta fue ordenada diacrónicamente para su posterior análisis, el mismo que incluyó su contrastación en función de los contenidos y/o propósitos de las normas y en perspectiva a la construcción de una periodicidad. La información así sistematizada dio pie a la discusión del tema —incorporando una reflexión crítica de la evolución de la normativa relativa a la expansión urbana e intangibilidad de tierras agrícolas— y a la consecuente presentación de las conclusiones, absolviendo de este modo, y en forma objetiva, las preguntas de investigación planteadas.

Discusión

La regulación jurídica de la expansión urbana y la intangibilidad de las tierras agrícolas

El tratamiento jurídico de la expansión urbana de las ciudades peruanas en articulación con el entorno envolvente —tradicionalmente agrícola— data de mucho tiempo atrás. A continuación, se descifra abreviadamente su desarrollo desde una perspectiva cronológica, sobre la base de la legislación, tanto urbana como agraria; para el efecto, se identifican tres periodos: el primero (1872-1984), en el cual se suma a la regulación urbanística la normativa agraria intentando normar la intangibilidad del suelo

productivo, diríase a modo de ensayo, pues sus resultados fueron contraproducentes; el segundo (1984-1995), que evidencia un engrazamiento armónico y coherente entre los preceptos de índole urbanístico —traducidos en leyes y en la dimensión jurídica de los planes urbanos— y la normativa agraria que propendía a la cautela de las tierras, además de otras conexas, y; finalmente, el tercero (1995-2019), en el cual irrumpe la discordancia entre la preceptiva urbana y la agraria, como producto de la normativa liberalizadora últimamente dada y que repercute negativamente en la estructura y forma de las ciudades. Previo al desglose de la periodicidad se deja sentada la limitación que subyace en el presente trabajo, cual es el enfoque esencialmente jurídico.

Los primeros intentos de regulación (1872-1984)

Ya bien entrado el periodo republicano se identificaron signos que denotaron el interés en la ordenación de las ciudades peruanas. Así, es posible hacer referencia al primer Plan Director de la Lima Republicana, de Luis Sada, que data de 1872 o del Decreto Supremo sobre Planos de las Poblaciones de 1902 con el cual se otorgó potestad a las municipalidades de la República para elaborar sus planos con la nueva delineación de calles, entre otros aspectos. La aplicación de este último fue muy limitada debido a que el problema vinculado a la desmesurada expansión horizontal de las ciudades y la consiguiente afectación de tierras productivas no constituían problema alguno por entonces, puesto que el país presentaba una caracterización sustancialmente rural. Con los resultados del censo de población de 1940 —llevado a cabo después de 64 años del censo anterior—, se constató que solo el 35.4% de la población peruana residía en el ámbito urbano (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1995).

Años después, las atribuciones en materia de planificación urbana fueron transferidas a instituciones dependientes del Gobierno Central; tal es así que a mediados del siglo pasado la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo (ONPU)

—creado en el año 1946 como dependencia adscrita al ex-Ministerio de Fomento y Obras Públicas—, en afán de ordenar las ciudades, llegó a formular un significativo número de planes urbanos para igual cantidad de ciudades peruanas, entre ellos el denominado Plan Piloto de Lima de 1948, como parte de la ejecución de las políticas públicas instauradas por entonces. Los planes urbanos, en este periodo, constituían una especie de fuerza centrípeta que tendía a constreñir el crecimiento horizontal de las ciudades; siendo este un esfuerzo único que prescindía del acompañamiento de impulsos externos, derivados de las políticas agrarias que propendieran a la restricción del crecimiento urbano en salvaguarda de las tierras aptas para el cultivo; esto, a excepción de algunos casos aislados como la prohibición dada —a través del Decreto Supremo 125 (1948), en el gobierno de Bustamante—, para habilitar tierras agrícolas con fines urbanos en la provincia de Lima, hasta mientras durara la crisis alimentaria, la inflación monetaria y no existiese demanda de suelo por parte de la población.

Más adelante, en el contexto de las reformas instauradas luego del golpe de Estado liderado por el general Velasco, en 1968 —con el propósito de disolver el viejo orden tradicional y oligárquico—, y en aplicación del Decreto Ley 17271 (1968), es el Ministerio de Vivienda el órgano que desempeñaría un rol protagónico en la ordenación de las ciudades, teniendo como eje el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1974-1990, una de las pocas muestras de oficialización de políticas nacionales en materia de desarrollo urbano, las cuales intentaron guardar correspondencia con las directrices que orientaban la actividad agraria, sobre las que el gobierno puso especial énfasis. Y es, precisamente, a inicios del gobierno de *facto* cuando, por vez primera y en forma franca, se vinculan las políticas urbanas —cuyo cometido no era sino la expansión racional de los centros urbanos—, con los lineamientos rectores agrarios que propendían a la cautela del espacio agrícola, aunque en forma desacertada.

La Reforma Agraria, impulsada por entonces, supuso un proceso de reestructuración de la

propiedad y uso de las tierras, con el propósito de sustituir los regímenes de latifundio y minifundio; y para ello tuvieron que acometerse sendos procesos de expropiación que, dicho sea de paso, implicaron la afectación del dominio de 9 065 772 hectáreas, en el periodo comprendido entre 1969 y 1979 (Matos y Mejía, 1980, p. 171).

En este escenario, muchos de los propietarios atemorizados por la potencial expropiación de sus predios optaron por vincularlos al uso urbano con resultados contraproducentes, tanto para el agro como para la contención urbana. Esto sucedió a raíz de lo dispuesto por el Decreto Ley 17716 (1969, art. 42), a través del cual se facultó al Ministerio de Agricultura y Pesquería exceptuar de afectación las áreas destinadas al crecimiento urbano, en aras de satisfacer la necesidad de vivienda ocasionada por la presión demográfica. Nótese la primacía que ejercía la fijación de las áreas de expansión urbana sobre la determinación de las áreas de cultivo. Dicho de otro modo, la Reforma Agraria se encontraba supeditada a la decisión de los planificadores urbanos, en desmedro de las políticas agrarias, las cuales, contradictoriamente, eran privilegiadas.

De este modo, los propietarios de ingentes extensiones de suelo productivo emplearon diversos subterfugios para que sus tierras fueran calificadas como superficies de expansión urbana; de modo tal que, por un lado, se redujeron innecesariamente las tierras agrícolas y, por otro, se amplió excesivamente el suelo urbanizable. Se detalla esta circunstancia señalando que, por entonces se “despertó el masivo interés de los terratenientes por conseguir que sus predios fueran incorporados en tales áreas de expansión. Para el efecto no escatimaron esfuerzos, desplegando al máximo sus influencias políticas o utilizando sobornos” (De Soto, 1989, p. 52). Como es de advertirse, ya por entonces operaba la técnica de clasificación del suelo y, dentro de esta, la fijación del suelo urbanizable o de expansión urbana.

Con posterioridad, el Gobierno reaccionó frente a la manifiesta elusión. Modificó el artículo 42 del Decreto-Ley 17716 (1969), con la dación del Decreto-Ley 18003 (1969, art. 2), con el cual se estableció como condición para la señalada

excepción, la habilitación urbana (urbanización) de los predios rústicos en un plazo que fijaría el respectivo Reglamento. Es así que, en seguida, se dicta el Decreto Supremo 109-70-AG (1970, art. 2), mediante el cual se estableció el plazo de cinco años para el cambio de uso de las tierras, bajo apercibimiento de ser sometidas al proceso de Reforma y, por consiguiente, ser expropiadas. Esta nueva disposición también fue contraproducente, puesto que impulsó una urbanización desenfrenada, la cual se contraponía al propósito del Gobierno, este era el de proteger el suelo productivo; debía de evitarse el incontrolado crecimiento de los centros urbanos.

Con este afán, en 1972 se puso en vigencia el Decreto-Ley 19462 (1972, art. 1), para así controlar los efectos del Decreto Supremo 109-70-AG (1970, art. 2) que había precipitado innecesariamente la urbanización al haber establecido un término para el cambio de uso de los terrenos. En este sentido, se dispuso la programación de la expansión urbana, estableciendo las condiciones que debían reunir los predios para tal efecto. Dicha programación propendía a priorizar los terrenos eriazos y que, de existir razones técnicas y/o económicas que harían inevitable la urbanización de tierras agrícolas, debían tomarse preferentemente las de menor valor agropecuario, además de destinarse por lo menos las dos terceras partes de los predios a la edificación de viviendas de tipo económico. Puede afirmarse que el Decreto-Ley dado ocupaba un lugar intermedio entre aquellas normas que rígidamente apuntan hacia la intangibilidad de las tierras y aquellas que liberalizan su uso.

El mismo año, llegó a expedirse el Decreto Supremo 074-72-VI (1972, art. 1), a través del cual se consideró programada la expansión urbana de los centros poblados urbanos⁴ que contasen

con menos de 10 000 habitantes, en los que se podría continuar con las obras de habilitación urbana y con los programas de construcción de viviendas. Lo prescrito reafirma la preocupación mostrada por los entes gubernamentales en torno a la protección de las tierras agrícolas, toda vez que en dichos núcleos no era significativa la expansión horizontal, por ende, la afectación de suelo productivo.

En el año 1976, se marcó un nuevo hito en lo concerniente a la cautela jurídica de las superficies agrícolas y el racional despliegue de la urbanización. Este hecho aconteció con la puesta en vigencia del Decreto-Ley 21419 (1976, arts. 1, 2), bajo cuyo imperio se declararon intangibles, para fines de expansión y habilitación urbanas, los terrenos calificados como tales por el Ministerio de Agricultura. Para este efecto, el Ministerio de Vivienda y Construcción debía reestructurar los planos de expansión urbana, sujetándose a la mencionada calificación; además de propiciar la intensificación del uso del suelo urbano, por medio de la construcción vertical.

La declaración de intangibilidad fue acompañada por otros mecanismos; a tenor del propio dispositivo, se dispuso la nulidad de pleno derecho de los contratos de compra venta de tierras agrícolas con fines de urbanización, así como los pagarés, letras de cambio y toda otra obligación o título valor derivados de dichos contratos. Así mismo, dispuso que la comercialización de terrenos urbanos o de aquellos en proceso de urbanización se realizase con el concurso del Ministerio de Vivienda y Construcción y con la intervención de la Empresa de Administración de Inmuebles del Perú (Emadiperu). Como puede apreciarse, el Gobierno de entonces había ya adoptado una posición rígida en relación con el control de la expansión urbana. Antepuso

⁴ Según lo prescrito por el artículo 9 del Decreto Supremo N.º 022-2016-Vivienda, los centros poblados se clasifican en: *metrópoli nacional*, conformada por la provincia de Lima, la cual comprende a la Capital de la República y a la Provincia Constitucional del Callao; *metrópoli regional*, centro poblado urbano que como cabecera del macrosistema cumple el rol de capital de departamento o región; *ciudad*, centro poblado urbano con una población mayor a 5000 habitantes; *villa*, centro poblado urbano con una

población concentrada entre 2501 y 5000 habitantes; *pueblo*, centro poblado rural con una población concentrada entre 1001 y 2500 habitantes; y *caserío*, centro poblado rural con una población concentrada de 500 a 1000 habitantes. Los rasgos descritos para cada una de las clases de centros poblados son los que podrían ser considerados como los más característicos, aunque existen atributos adicionales.

los intereses del agro por sobre los objetivos urbanísticos.

Más adelante, se puso en vigor una nueva Constitución Política del Perú (1979), con cuya aprobación se transfirieron las tareas inherentes a la ordenación de las ciudades —que hasta entonces reposaban en la esfera del Gobierno Central— a los Gobiernos Locales, órganos que, en adelante, serían competentes en materia de planificación urbana, específicamente a las de jurisdicción provincial⁵.

En efecto, dicha Carta Magna otorgó autonomía económica y administrativa a las municipalidades en los asuntos de su competencia (Constitución Política del Perú, 1979, art. 252); entre ellos, en la planificación del desarrollo de su jurisdicción y la ejecución de los respectivos planes, al expresar que “las Municipalidades son competentes para: (...) 8.- Planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes” (Constitución Política del Perú, 1979, art. 254).

En este marco, y más particularizadamente, la referida Constitución adscribió el urbanismo —disciplina a la cual se encuentra adscrita la planificación urbana— al ámbito de actuación de las municipalidades provinciales, al preceptuar que “las municipalidades provinciales tienen a su cargo (...) lo siguiente: 1.- Zonificación y urbanismo” (Constitución Política del Perú, 1979, art. 255). En suma, las municipalidades provinciales se constituyeron en depositarias de las acciones relativas a la planificación urbana.

En cuanto concierne al agro y su cautela, la entonces novísima Constitución Política del Perú (1979, art. 156) no hizo sino reafirmar la orientación asumida, otorgando preeminencia al desarrollo integral del sector agrario, en los siguientes términos:

El Estado, a través de los organismos del sector público agrario y las entidades representativas de los agricultores, establece y ejecuta la política que garantiza el desarrollo de la actividad agraria, en concordancia con otros sectores económicos. Con ese fin: (...) Estimula y ejecuta obras de irrigación, colonización y rehabilitación de tierras de cultivo, con recursos públicos, privados o mixtos, para ampliar la superficie agrícola y lograr el asentamiento equilibrado de la población campesina. (Constitución Política del Perú, 1979, art. 158, parte pertinente)

Tal como se desprende del texto antepuesto, la entonces flamante Constitución Política —además de comprometer directamente al Estado en el diseño y ejecución de las políticas agrarias— iba más allá, no solo propugnaba la conservación del suelo con aptitud para el cultivo, sino se proyectaba hacia la ampliación de la frontera agrícola.

Al haberse puesto en vigor la Constitución Política de 1979, urgió la adaptación de la normativa infraconstitucional a su texto. Es así que se puso en vigencia una nueva ley municipal, aprobada por el Decreto Legislativo 051 (1981). Esta fue reglamentada en materia de acondicionamiento de asentamientos humanos y otros, mediante el Decreto Supremo 026-81-VI (1981), el primero en su género. En este dispositivo se estableció como uno de los objetivos generales de los planes urbanos el establecer las normas técnicas urbanísticas básicas para la promoción del uso racional del suelo y el gradual acondicionamiento del espacio urbano; no obstante, obvió regular aspectos concernientes a la expansión urbana en vínculo con la actividad agraria, actividad esta que continuaba siendo privilegiada por las políticas gubernamentales.

⁵ En función de su jurisdicción, las municipalidades peruanas se clasifican en municipalidades provinciales, cuyo territorio abarca la respectiva provincia y el distrito del cercado; municipalidades distritales, con ámbito de actuación sobre el correspondiente territorio distrital; y municipalidades de centros poblados, cuya jurisdicción territorial es determinada por el respectivo concejo provincial (Ley Orgánica de Municipalidades 27972, 2003, art. 3).



La articulación armónica de las políticas urbanas y agrarias. Su instrumentación jurídica (1984-1995)

Como consecuencia de la puesta en vigencia de la Ley 23853 (1984), así como de su Reglamento en materia de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente, aprobado con el Decreto Supremo 007-85-VC (1985), se marca un punto de quiebre en positivo en lo relativo a la articulación entre las políticas urbanísticas y las agrarias. La Ley 23853 (1984), en su artículo 64, disponía que los planes urbanos —en cuanto concierne al uso de tierras y a la regulación de las áreas urbanas— debían delimitar las áreas agrícolas, así como las áreas de expansión agrícola futura. Por su parte, su Reglamento, más puntualmente, prescribía que los planes urbanos, según su nivel, debían orientar sus proposiciones, entre otras, al tratamiento de las áreas urbanas actuales, expansión futura y espacio agrícola circundante, en coordinación con las políticas sectoriales correspondientes (Decreto Supremo 007-85-VC, 1985, art. 16). Lo preceptuado por la Ley y su Reglamento —en tanto expresión del urbanismo como función pública— se engarzaban perfectamente con las prescripciones que formaban parte de la legislación agraria. Este es el punto culminante de correspondencia entre las políticas urbanas y agrarias.

Con la misma orientación y, en este caso, desde la arista agraria, se dictó el Decreto Supremo 009-86-AG (1986, art. 1), a través del cual se declaró “intangibles, para fines de expansión y habilitación urbanas las tierras con aptitud para el cultivo; calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura”. Para el efecto, las municipalidades provinciales de la República deberían reestructurar sus planes urbanos. Con la publicación de la norma, se suspendió el otorgamiento de autorizaciones de habilitación urbana, respecto de las áreas calificadas como intangibles.

Más adelante, fue puesto en vigor el Decreto Legislativo 613 (1990), aprobatorio del denominado Código del Medio Ambiente y los

Recursos Naturales. Este dispositivo, manteniendo la misma línea, y en orden a las limitaciones al crecimiento de asentamientos humanos por existencia de áreas protegidas, en su artículo 86, ordenó —como parte de la planificación y control del crecimiento de los asentamientos poblacionales— contemplar “en forma especial el imperio de las disposiciones sobre intangibilidad de áreas agrícolas”. Hasta entonces, las políticas en materia de expansión urbana e intangibilidad de tierras agrícolas revestían coherencia; armonía esta que permitiría un adecuado tratamiento de las áreas de expansión; tanto desde el punto de vista urbanístico, como desde la perspectiva agraria; claro está, con las limitaciones del caso. Bien se sabe que la planificación no lo es todo, existen otras fuerzas (como la del mercado y/o la necesidad) o circunstancias que limitan o imposibilitan la concreción de las proposiciones establecidas en los planes; la carencia de instrumentos de gestión urbanística es una de ellas.

En vía de reafirmación de las políticas asumidas, al ingresar a la década de los noventa, fue expedido un nuevo decreto legislativo que no hizo sino asimilar lo dispuesto por el Decreto-Ley 21419 (1976) y el Decreto Supremo 009-86-AG (1986), anteriormente referidos, al preceptuar que “son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana las tierras rústicas calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura” (Decreto Legislativo 653, 1991, art. 20). Con la dación de este dispositivo se puso fin a la relación armoniosa que por aquellos años se avizoraba en la implementación de políticas urbanas y agrarias.

No obstante haber alcanzado alto grado de coherencia entre las políticas agrarias y urbanas, pronto acaecería su desvanecimiento a raíz de la instauración de políticas neoliberales. Desde inicios de los noventa, en Perú, se optó por la privatización de la economía, la apertura económica y la redefinición de los roles del Estado, entre estos en la regulación de las actividades económicas. En este rubro se dictaron una serie de leyes de promoción a la inversión privada en diferentes campos de la economía, tendientes a garantizar la libre iniciativa privada, sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a

las actividades económicas. Es en este contexto cuando se puso en vigencia la denominada “Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas” (Ley 26505, 1995), con la cual se quiebra la mencionada correspondencia entre las políticas urbanas y agrarias.

La divergencia entre la instrumentación jurídica de las políticas agrarias y urbanas. La necesidad de su armonización (1995-2019)

Como se señaló, es a inicios de los años noventa de la centuria pasada cuando se instauró en Perú un nuevo modelo económico; dándose lugar al establecimiento de un programa de ajuste estructural, en el cual subyacía una serie de propósitos, entre ellos, la mínima intervención del Estado en la economía, a la par de su inclinación, casi en absoluto, hacia una economía de mercado; justificándose esta elección con el argumento de concebir el mercado como el más eficiente asignador de recursos, lo que a su vez significa optar por la desregulación.

El modelo adoptado llegó a afirmarse con la puesta en vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, en vigor, la cual preconiza la iniciativa privada, sometiendo al Estado a un rol subsidiario; incluso esto, siempre y cuando medie razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional, y sea autorizado mediante ley expresa.

En este marco, y en relación con el agro, la Constitución prescribe que:

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona... (Constitución Política del Perú, 1993, art. 88, primer párrafo)

Acota, “las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta” (Constitución Política

del Perú, 1993, art. 88, segundo párrafo). Este escueto precepto, respecto de la actividad agraria, refleja menor compromiso que el asumido por la Constitución del año 1979; muy sutilmente señala que el Estado únicamente “apoya” el sector agrario, hasta ahí su actuación. En cuanto más nos atañe, lo expresado en el sentido de que la ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra, consideramos que los ‘límites’ están dirigidos a la fijación del ámbito agrícola, cuya determinación es remitida por la Constitución a la normativa de desarrollo.

Por otro lado, en cuanto concierne a la planificación urbana, la actual Constitución, modificada con la Ley 27680 (2002, art. único) otorga potestad a los gobiernos locales para “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 195, núm. 6), mandato que reposa fundamentalmente en el quehacer de las municipalidades provinciales. Nótese que el precepto enunciado, a diferencia de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú de 1979, prescinde de la variable de gestión, siendo este un elemento básico para la adecuada utilización del suelo, en razón de que incorpora a la sola propuesta geométrica de la ciudad contenida en el plan fundamentalmente aspectos jurídicos y económicos que permiten plasmar el plan urbano en la realidad, pues “se ha llegado a decir, no sin razón, que el planeamiento es también —y, quizás, sobre todo— gestión, pues sin posibilidades de ejecución tiende inevitablemente a convertirse en un dibujo muerto” (García Bellido, citado por Fernández, 2008, p. 156). En Perú, aun cuando no existe un respaldo normativo de jerarquía constitucional, en los últimos años se han venido instituyendo una serie de instrumentos de gestión asociada del suelo —que potencialmente permitirían menguar o extinguir la urbanización aislada o dispersa, causantes del desborde urbano—, tales como la unidad de gestión urbanística y el reajuste de suelos, cuya aplicación contribuiría sustantivamente al uso racional del suelo, en correspondencia con los planes urbanos. Estos instrumentos fueron establecidos a través de

los Reglamentos de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo 027-2003-Vivienda [2003], art. 40; y Decreto Supremo 004-2011-Vivienda [2011], art. 22), y recogidos por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible vigente (Decreto Supremo 022-2016-Vivienda [2016], arts. 113 y 115); no obstante, su aplicación hasta la fecha es inapreciable.

Ahora bien, hasta cuando entró en vigencia la Constitución Política del Perú (1993), no se evidenciaba incoherencia alguna con respecto al tratamiento de la expansión urbana en correlato con el de las áreas de cultivo. Sin embargo, dos años después de haberse dado la Constitución vigente, se daría lugar a un punto de quiebre, generado por la tirantez surgida entre las políticas urbanas y las agrarias. La orientación neoliberal del uso de la tierra no tardó en expresarse en la denominada Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Este dispositivo derogó “todas las disposiciones sobre intangibilidad y cambió de uso o propiedad de tierras agrícolas incluyendo las de áreas agrícolas periféricas, así como toda otra norma que se (...) [opusiese a la Ley]” (Ley 26505, 1995, Cuarta Disposición Final). Luego, su Reglamento confirmaría la opción liberal asumida al dar por concluido, entre otros, los procedimientos administrativos relativos al cambio de uso de las tierras agrícolas periféricas (Decreto Supremo 011-97-AG, 1997, art. 26); estos ya no serían necesarios a raíz de la eliminación de la intangibilidad. La Ley en vigor, aun cuando fue materia de una iniciativa legislativa tendiente a derogarla, intentando “restablecer la intangibilidad de los terrenos agrícolas, zonificados como tales” (Proyecto de Ley 2996/97-CR, 1997), se mantuvo latente, la iniciativa no prosperó; por el contrario, derogó tácitamente las normas que establecían o amparaban la intangibilidad de las tierras, entre ellas el Decreto Supremo 009-86-AG, 1986 (Andaluz, 1997, p. 276).

No obstante, lo establecido en materia agraria, desde el urbanismo se ha venido optando en sentido contrario, tal es así que desde 1981

la planificación urbana ha sido materia de regulación jurídica; puntualmente, a través de los reglamentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, y normas afines, que no vienen a ser sino reglamentos de las leyes municipales en las materias indicadas. La Ley 23853 (1984), que a la fecha de dación de la Ley 26505 (1995), se encontraba vigente, disponía que los planes urbanos debían delimitar “las áreas agrícolas (...) [y las] áreas de expansión agrícola futura” (Ley 23853, 1984, art. 64, núm. 1, 2). Habida cuenta de que una ley orgánica es de mayor jerarquía que otra calificada como ordinaria, surge en este punto una interrogante: ¿el precepto que extingue la intangibilidad tendría vigencia? Este es un primer aspecto en conflicto.

Por su parte, el Reglamento de la Ley 23853 (1984), aprobado con el Decreto Supremo 007-85-VC (1985), en vía de desarrollo y contraponiéndose a la liberalización del perímetro, estableció como contenido de los planes urbanos el tratamiento de las áreas urbanas actuales, expansión futura y espacio agrícola circundante; precisando, además, que las áreas de expansión debían proyectarse principalmente sobre terrenos eriazos e islas rústicas y que, cuando era inevitable la utilización de tierras de cultivo para fines urbanos, debía procederse con las tierras de menor valor agrológico, con la opinión del sector correspondiente (Decreto Supremo 007-85-VC, 1985, art. 17).

Con la misma orientación, la actual Ley Orgánica 27972 (2003), que sucedió a la anteriormente indicada, en su artículo 79 establece como función específica y exclusiva de las municipalidades provinciales la aprobación del Plan de Acondicionamiento Territorial, en el cual deben identificarse las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas agrícolas, entre otras. Su Reglamento en materia urbanística detalla lo preceptuado al asimilar la técnica de la clasificación del suelo como parte de los contenidos de los planes urbanos⁶ (Decreto Supremo 022-2016-Vivienda).

⁶ El dispositivo, además de reconocer el Plan de Acondicionamiento Territorial como uno de alcance territorial con carácter supra, establece una tipología de planes urbanos. Aquellos de carácter comprensivo son el

Como puede advertirse, es patente la colisión existente de la normativa agraria y la urbanística. Ahora bien, si se relaciona la normativa ambiental con el dispositivo que extingue la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas, fluye otra contradicción. La Ley General del Ambiente prescribe que “el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, (...) Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes” (Ley 28611, 2005, art. 91). Si bien el artículo tiene como primera intención el “evitar el uso de suelos con aptitud agrícola” inmediatamente después condiciona este propósito a la aplicación de las “normas correspondientes”. Al respecto, cabe preguntarse ¿cuáles son las normas correspondientes? Respondiendo esta interrogante, si se recurre a la normativa del sector agricultura, plasmada en la Ley 26505 (1995), no se evidencia soporte jurídico alguno tendiente a la protección de las tierras; por el contrario, esta deroga “todas las disposiciones sobre intangibilidad (...) de tierras agrícolas”, promoviendo su afectación; he aquí la contradicción. En el caso de traerse a colación la regulación urbanística, sí cobra sentido el propósito que emana de la legislación ambiental, pues una y otra están dirigidas al uso racional del suelo.

Finalmente, cabe mencionar que la cuestionada Ley 26505 (1995) fue derogada a través del Decreto Legislativo 1064 (2008, Disposición Complementaria Derogatoria Única), con excepción de lo previsto en su artículo 10; no obstante, al año siguiente a través de la Ley 29376 (2009, art. 3) fue restituida, incluyendo su Reglamento y demás normas complementarias; dándosele fuerza de ley.

Como es de advertirse, en los últimos años se han expedido, en el contexto peruano, una serie de normas tendientes a flexibilizar el desarrollo de las actividades económicas vinculadas al suelo,

al amparo de la Constitución Política de 1993; entre ellas —la más relevante en la materia— la Ley 26505 (1995, Cuarta disposición final), a través de la cual se extingue la intangibilidad de tierras agrícolas del entorno de las ciudades. La determinación asumida —que se condice con el *laissez faire*—, en suma, no ha hecho sino propender implícitamente a la liberalización de los límites de expansión urbana, debilitando, de este modo, las determinaciones establecidas en los planes urbanos; más puntualmente, aquella dirigida a la previsión de suelo urbanizable, como parte de la clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable), contenido esencial de dichos instrumentos técnico-normativos, cuyo propósito no es sino el de propugnar el crecimiento racional de las urbes.

Ahora bien, liberalizar el perímetro, en un contexto de informalidad, equivale a ‘verter más gasolina al fuego’. Si desde mediados de los años setenta hasta inicios de los noventa, en Perú las políticas estatales en materia agraria optaron por la intangibilidad de las tierras agrícolas, los asentamientos poblacionales continuaron extendiéndose horizontalmente en demasía, contraviniendo los planes urbanos antes mencionados o sin ellos; en la situación actual, en la cual las políticas agrarias han virado radicalmente hacia el otro extremo, renunciando a su apuesta por la protección de las tierras productivas, es posible inferir que la normativa sectorial agraria al ‘haber abierto las puertas de par en par’ a la extensión horizontal de los aglomerados, agudiza su desmesurado crecimiento. Esta es una de las causas sustantivas del porqué la urbanización se torna en ineficiente, además de crecer en forma desmedida, desordenada, con alto grado de dispersión y afectando indiscriminadamente áreas de cultivo, y también la razón de la cada vez más acentuada ineficacia del plan urbano.

Ante esta realidad —en la cual se evidencia palmariamente los propósitos divergentes de la normativa agraria, por un lado, y la proveniente de la planeación, por otro—, es insoslayable fortalecer e impulsar el rol protagónico de los planes urbanos, entendidos estos como instrumentos que sintetizan la lógica del Estado en materia ur-

Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Desarrollo Urbano y el Esquema de Ordenamiento Urbano; instrumentos en los cuales se establece la clasificación del suelo; esto es, su discriminación en urbano, urbanizable y no urbanizable.

banística, la cual se centra en procurar un hábitat digno a la comunidad. Desde esta perspectiva, dichos planes, aun con las limitaciones que representan —al irradiar sus efectos en un contexto neoliberal, en el cual prima la desconfianza “de toda intervención pública en la economía y la sociedad que imponga restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado” (Fernández, 2006, p. 24)—, se tornan en instrumentos valiosos para limitar y/o reorientar el impulso generado por la fuerza del mercado —que propende a la obtención de beneficios—, y la de la necesidad⁷ —cuya preocupación se centra en la obtención de vivienda, al no haber sido atendida por el Estado ni por el mercado formal—, articulándolos con el bien común reconocido por la Constitución Política peruana. Precisamente, la Carta Magna, a pesar de su orientación nítidamente liberal, muestra un resquicio de apertura social, tal y conforme se desprende de los múltiples pronunciamientos del Tribunal Constitucional peruano. Uno de ellos expresa lo siguiente:

Nuestro régimen económico, según el artículo 58° de la Constitución, se ejerce dentro de una *economía social de mercado* (...) es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado Social y Democrático de Derecho.

(...) De manera que, dado el carácter social del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en

el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos. (Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, 0019, 2006-PI/TC, núms. 14-15)

En tal sentido, existiendo asidero jurídico, y considerando que el régimen económico instaurado “permite en el plano constitucional introducir correctivos al libre juego del mercado que orienten toda la actividad hacia objetivos no sólo individuales sino también colectivos” (Bernal, 1999, p. 351), surge la necesidad de dotar de eficacia a la planeación urbana, dinamizando la constitucionalmente reconocida función planificadora de los gobiernos locales y extinguiendo cualquier interferencia jurídica que impida u obstaculice este cometido. Por ello, se considera, como acción necesaria, la derogación de la Cuarta Disposición Final de la Ley 26505 (1995) y de todo otro precepto conexo que trabee este propósito.

Lo acontecido es, pues, un caso *sui géneris*, en el sentido de que la liberalización del límite de expansión urbana no encuentra precedentes en el tratamiento del suelo periurbano peruano. En el marco de la experiencia urbanística latinoamericana sí ha sido factible ubicar un hecho, en cierto modo análogo. Es en Chile, cuando en 1979 se eliminó la norma sobre ‘límites urbanos’, cuyo hecho sobreviniente fue, entre otros, la elevación de los precios del suelo (Sabatini, 2000), de lo cual puede inferirse que el incremento de la oferta de suelo no reduce el precio de estos; el suelo tiene un comportamiento económico distinto al de otros bienes. A propósito de esta última observación, se sugiere desarrollar investigaciones que fácticamente permitan conocer los efectos de la liberalización de los límites urbanos en el contexto peruano.

⁷ Se explica que son tres las lógicas que intervienen en la producción de las ciudades modernas en los países latinoamericanos: la del mercado, la del Estado y la de la necesidad, “esta última movió —y continúa haciéndolo— un conjunto de acciones individuales y colectivas que promovieron la producción de las ‘ciudades populares’, con su habitual ciclo ocupación/autoconstrucción/autourbanización y, finalmente, consolidación de los asentamientos populares informales” (Abramo, 2012). Es de entender que dichas lógicas se traducen en fuerzas, al generar efectos gravitantes que repercuten en la construcción de la ciudad.

Conclusiones

La puesta en vigencia de un haz normativo que tiende a eliminar o debilitar las restricciones y regulaciones de las actividades económicas, entre ellas las vinculadas al suelo urbano y rural, no constituye sino la instrumentación de las políticas neoliberales que llegaron a afincarse en Perú desde la década de los años noventa.

Desde entonces, dichas políticas, en correspondencia con el libre juego de las fuerzas del mercado, repercuten negativamente en la estructura, función y forma de las ciudades, al ser impregnadas de insostenibilidad e ineficiencia.

Precisamente, la normativa dirigida al tratamiento del suelo —en tanto traductora de políticas que liberalizan su uso— propicia e intensifica la periurbanización, caracterizada por su precariedad social, económica y urbanística, hecho a partir del cual se infiere la falencia del mercado como el mejor asignador de recursos en la materia.

Una de las más notorias expresiones al respecto, se puso en evidencia con la dación de la Ley 26505 (1995), la misma que ha generado, por decir lo menos, dificultades de orden sustantivo, al favorecer el crecimiento ilimitado de los centros urbanos con la consecuente secuela de múltiples adversidades (excesivo consumo de suelo, segregación socio-espacial, especulación del valor del suelo, entre otras), así como dificultades formales, al trastocar el sistema jurídico peruano, restándole sistematicidad al colisionar con la dimensión normativa que emerge de la planeación, lo cual se hizo más que evidente con la investigación, de ahí su importancia.

Por dichos motivos, y en afán de armonizar la normativa que regula el uso de las tierras agrícolas con aquella que fluye de los planes urbanos, se propone como ajuste normativo la derogación de la Cuarta Disposición Final de la mencionada Ley, así como de los artículos conexos y demás normas complementarias y reglamentarias que extinguen la intangibilidad de tierras agrícolas periféricas. Con la derogación sugerida, además de restablecer la armonía del sistema jurídico peruano, en el extremo tratado, se reafirmaría la dimensión normativa de la planificación urbana, debilitada por la Ley en cuestión.

De este modo, los objetivos de la investigación —cuya importancia radica, justamente, en poner de manifiesto un sentido problema, cual es la contradicción existente entre la Ley 26505 (1995) y las determinaciones del plan urbano; y, extensivamente, en plantear un ajuste normativo de modo tal que la legislación que regula el uso de las tierras agrícolas armonice con aquella

que emana de los planes urbanos— se tienen por cumplidos. Subyace en ello el aporte a la consolidación del derecho urbanístico peruano.

Finalmente, la presente investigación sienta bases para el desarrollo de futuras investigaciones que bien pueden versar en cuantificar la magnitud del problema, entre estas, las que lleven a determinar el comportamiento de los precios de suelo y la cantidad de suelo consumido en el periodo neoliberal en comparación con periodos anteriores, en diversas ciudades de Perú.

Referencias

- Abramo, P. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, 381(114), 35-69. Recuperado 11 de marzo de 2019, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612012000200002
- Andaluz, C. (1997). “Tratamiento jurídico del recurso tierra”. En Foy, Pierre (ed.), *Derecho y ambiente*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Barco, C. et al (2012). Trujillo sostenible. Plan de acción. Recuperado 26 de abril de 2019, de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6zVMreUgI9gJ:https://publications.iadb.org/es/publicacion/14286/trujillo-sostenible-plan-de-accion+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=pe>
- Bernales, B., E. (1999). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. (5ª. ed.). Lima: Editora RAO SRL.
- Calderón, J. (2002). “Tierra vacante en Lima Metropolitana”. En: Clichevsky, N. (ed.), *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Canadá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Calderón, J. (2017). “La insoportable levedad de la planificación urbana y lo legal informal en el Perú”. En: Toche, E. (comp.). (2017). Perú Hoy, N° 31. *El arte del desgobierno*. Lima: Desco.



- Constitución Política del Perú. (1979). Por la que se aprueba una nueva Constitución Política. Asamblea Constituyente, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
- Constitución Política del Perú. (1993). Por la que se aprueba una nueva Constitución Política. Congreso Constituyente Democrático, Perú. Recuperado 09 de marzo de 2019, de <https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Compendio%20Normativo%202018.pdf>
- De Soto, H. (1989). *El otro sendero*. Colombia: Editorial Printer Colombiana Ltda.
- Decreto Legislativo 051. (1981). Por el que se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00051.pdf>
- Decreto Legislativo 613. (1990). Por el que se promulga el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00613.pdf>
- Decreto Legislativo 653. (1991). Por el que se aprueba la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de http://www.ana.gob.pe/media/95336/dleg_653.pdf
- Decreto Legislativo 1064. (2008). Por el que se aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 9 de marzo de 2019, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/459C-0655C70E2C56052575C2007F44C6/\\$FILE/D.Leg.1064_Aprueba_R%C3%A9g.Jurid.Tierras_uso_agrario.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/459C-0655C70E2C56052575C2007F44C6/$FILE/D.Leg.1064_Aprueba_R%C3%A9g.Jurid.Tierras_uso_agrario.pdf)
- Decreto Supremo 125. (1949). Por el que se prohíbe la habilitación de tierras agrícolas para urbanizaciones en Lima. Poder Ejecutivo, Perú. En: Balderrama Tudela, Oscar (Dir. y Ed.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Primer Semestre de 1948. Lima, Perú: Editada por Balderrama Tudela, Oscar.
- Decreto Supremo 109-70-AG. (1970). Por el que se establecen normas para fijar zonas de crecimiento y expansión urbana en los planos reguladores. Poder Ejecutivo, Perú. En: Montenegro, José (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 57. Trujillo, Perú: Librería y Editorial "Bolivariana".
- Decreto Supremo 074-72-VI. (1972). Por el que se considera programada la expansión urbana para los efectos del Decreto Ley 19462. Poder Ejecutivo, Perú. En: Montenegro, José (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 65. Trujillo, Perú: Librería y Editorial "Bolivariana".
- Decreto Supremo 026-81-VI. (1981). Por el que se reglamenta la Ley Orgánica de Municipalidades. Poder Ejecutivo, Perú. Perú. En: Montenegro, José (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 111. Trujillo, Perú: Librería y Editorial "Bolivariana".
- Decreto Supremo 007-85-VC. (1985). Por el que se expide el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Poder Ejecutivo, Perú. En: Santa María, Luis (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo 132. Trujillo, Perú: Editorial Normas Legales S.A.
- Decreto Supremo 009-86-AG. (1986). Por el cual se declara intangible para fines de expansión y habilitación urbana las tierras con aptitud para el cultivo, calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura. Poder Ejecutivo, Perú. En: Santa María, Luis (Dir.). *Normas Legales. Revista de Legislación y Jurisprudencia*.

- Tomo 138. Trujillo, Perú: Editorial Normas Legales S.A.
- Decreto Supremo 011-97-AG. (1997). Por el que se aprueba el Reglamento de la Ley N° 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Ministerio de Agricultura, Perú. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019 de <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/MedioAmbienteMinero/DS011-97-AG.pdf>
- Decreto Supremo 027-2003-Vivienda. (2003). Por el que se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://www.viviendaaqp.gob.pe/wpvivienda2018/wp-content/uploads/2018/04/DS-27-2003-vivienda-Reglamento-de-acionamiento-territorial-y-desarrollo-urbano.pdf>
- Decreto Supremo 004-2011-Vivienda. (2011). Por el que se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/decretos/DS004-2011.pdf>
- Decreto Supremo 022-2016-Vivienda. (2016). Por el que se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 08 de marzo de 2019, de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-acionamiento-decreto-supremo-n-022-2016-vivienda-1466636-3>
- Decreto-Ley 17271. (1968). Por el cual se determina el número de Ministerios, sus denominaciones y funciones. Presidencia de la República, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://www.deperu.com/legislacion/derogada-decreto-ley-num-17271.html>
- Decreto-Ley 17716. (1969). Ley de Reforma Agraria. Presidencia de la República, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/428255957E3E495805257DD5006CCBCC/\\$FILE/DecretoLey_17716_LeyReformaAgrar%C3%ADa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/428255957E3E495805257DD5006CCBCC/$FILE/DecretoLey_17716_LeyReformaAgrar%C3%ADa.pdf)
- Decreto-Ley 18003. (1969). Por el que se modifica el Título IX del Decreto-Ley N° 17716 de parcelaciones por iniciativa privada. Presidencia de la República. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://www.deperu.com/legislacion/derogada-decreto-ley-num-18003.html>
- Decreto-Ley 19462. (1972). Por el que se faculta al Ministerio de Vivienda programar el desarrollo de la expansión urbana. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://www.deperu.com/legislacion/derogada-decreto-ley-n-19462.html>
- Decreto-Ley 21419. (1976). Por el que se declara intangibles, para fines de expansión y habilitación urbanas, los terrenos agrícolas. Poder Ejecutivo, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/21419-feb-10-1976.pdf>
- Espinoza Á. y Fort, R. (2018). "Planificar la informalidad: herramientas para el desarrollo de mercados de 'urbanizaciones informales planificadas'". En: *Análisis & propuestas*, N.º 40. Contribuciones al debate sobre la formulación de políticas públicas. Lima: Grade. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRA-DEap40.pdf>
- Fernández, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Fernández, T. R. (2008). *Manual de Derecho Urbanístico*. (21ª ed.). Madrid: La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (1995). Cambios en la composición urbano-rural. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/cap31001.htm
- Ley 26505. (1995). Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Congreso de la República, Perú. Recuperado 26 de abril de 2019, de <http://www.leyes.congreso.gov.pe/Documentos/Leyes/26505.pdf>
- Ley 27680. (2002). Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de [http://www2.congreso.gov.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/\\$FILE/L27680.pdf](http://www2.congreso.gov.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/$FILE/L27680.pdf)
- Ley 28611. (2005). Por la que se aprueba la Ley General del Ambiente. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://www.minam.gov.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>
- Ley 29090. (2007). Por la que se aprueba la Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de <http://www.leyes.congreso.gov.pe/Documentos/Leyes/29090.pdf>
- Ley 29376. (2009). Por la que suspende la aplicación de los Decretos Legislativos 1090 y 1064. Congreso de la República, Perú. Recuperado 11 de marzo de 2019, de [https://www.serfor.gov.pe/pdf/normatividad/2009/leyes/Ley%2029376%20\(suspende%20la%20aplicaci%C3%83%C2%B2n%20de%20los%20DL%201090%20y%201064\).pdf](https://www.serfor.gov.pe/pdf/normatividad/2009/leyes/Ley%2029376%20(suspende%20la%20aplicaci%C3%83%C2%B2n%20de%20los%20DL%201090%20y%201064).pdf)
- Ley Orgánica 23853. (1984). Por la que se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades. Congreso de la República, Perú. Recuperado 15 de octubre de 2018, de <http://www4.congreso.gov.pe/comisiones/1998/descentralizacion/Leyormun.htm>
- Ley Orgánica 27972. (2003). Por la que se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades. Congreso de la República, Perú. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de [http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA-05258100005DBE7A/\\$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gov.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCD316201CA9CDCA-05258100005DBE7A/$FILE/1_2.Compendio-normativo-OT.pdf)
- Matos, J.; Mejía J. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2006). Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Territorio para todos. Recuperado 1 de julio de 2017, de <http://eudora.vivienda.gov.pe/OBSERVATORIO/destacados2/PlanNacional-DesarrolloUrbano20062015.pdf>.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2016). Informe Nacional de Perú -Hábitat III. Lima. Recuperado 19 de setiembre de 2018, de <http://www3.vivienda.gov.pe/popup/informe-nacional-habitat-iii.pdf>
- Municipalidad Provincial de Huancayo; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2015). Plan de Desarrollo Urbano de Huancayo 2015-2025. Diagnóstico urbano. Recuperado 26 de abril de 2019, de https://www.munihuancayo.gov.pe/documentos/2015/gerencia_subgerencia/desarrollo_urbano/plan/DiagnosticoPDU.pdf
- Municipalidad Provincial de Arequipa. Instituto Municipal de Planeamiento (2016). Plan de Desarrollo Metropolitano. Recuperado 26 de abril de 2019, de <http://impla.gov.pe/publicaciones/pdm-2016-2025>
- Pimentel, N. (2017). Periurbanización y diferenciación en el mercado de suelo urbano en Carabayllo. *Investigaciones Sociales*, 21(38), 287-298. Recuperado de <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/14233>

- Proyecto de Ley 29996/97-CR. (1997). Por el que se propone restablecer la intangibilidad de los terrenos agrícolas, zonificados como tales. Congreso de la República, Perú. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1997/ambiente/2996.htm>
- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Eure (Santiago)*, 26(77), 49-80. Recuperado 08 de octubre de 2018, de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007700003>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 0019-2006-PI/TC. (2006). Por la que se resuelve la demanda interpuesta contra la Ordenanza Municipal 373-2006-mpa, expedida por la Municipalidad Provincial de Arequipa. Recuperado 28 de noviembre de 2018, de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00019-2006-AI.pdf>

Sección:

Reseña

Review

Comentário



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

Form and politics of the urban. The city as an idea, space, and representation

Forma e política do urbano. A cidade como ideia, espaço e representação

Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos, IEU: Planeta Colombia.
Colom González, F. (Ed.). (2016).

Diego Arango López. Doctor en Estudios Urbanos de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Posdoctorante Fondecyt Conicyt N.º 3180471 en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Correo electrónico: diegoarango@uchilefau.cl, <https://orcid.org/0000-0001-5831-6073>

Recibido: Octubre 24, 2017.

Aprobado: Marzo 12, 2019.

Publicado: Mayo 20, 2019.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>



Este libro compila once capítulos de historia urbana sobre distintos espacios del mundo articulados, principalmente, alrededor de la dimensión política de las formas urbanas. Uno de los principales desafíos a los cuales se enfrentan los autores, y en especial el editor de la colección, Francisco Colom González, es el de garantizar la coherencia general del libro. Pues, cabe anotar, se propone un recorrido por la historia urbana que va desde la Roma antigua, las medinas islámicas, las ciudades renacentistas de Castilla, los espacios del poder en Venecia, hasta la historia contemporánea de ciudades en Latinoamérica. La perspectiva global asumida puede constituir un aporte para la producción de conocimiento nuevo, e igualmente puede generar pistas metodológicas para la comprensión de las problemáticas urbanas en la historiografía.

El ejercicio de lectura propuesto por Colom González requiere, entonces, de un amplio espectro teórico-metodológico para cubrir todos los elementos propuestos. En ese sentido, en la introducción se plantea una noción de ciudad como mecanismo productor y como espacio receptor de significados. Esto le permite al editor incorporar perspectivas históricas diversas que analizan los espacios y las formas urbanas como expresión de ideas, realidades políticas inacabadas, representaciones de las formas de gobierno



y ejercicio del poder, o como lugares para la expresión de identidades sociales. Así, Colom González se sirve de un recorrido bibliográfico que incorpora autores de la sociología alemana como Max Weber, Ferdinand Tönnies, Carlos Marx y Federico Engels, pero así mismo se permite utilizar planteamientos de corrientes historiográficas distintas como Robert Park, Ebenezer Howard, Le Corbusier, Jane Jacobs, Saskia Sassen o David Harvey. De esta manera, se cumple el propósito de asociar los planteamientos teóricos de los distintos artículos en una discusión teórica diversa.

Sin embargo, el planteamiento introductorio en ningún momento justifica la lógica de selección de los espacios geográficos que se trabajan en el libro. Por lo tanto, sorprende la ausencia de los principales centros urbanos actuales, como lo son las ciudades asiáticas de India o China, la historia urbana norteamericana o de las ciudades del norte de Europa. La propuesta, en ese sentido, se basa en un recorrido histórico de carácter eurocéntrico mediterráneo y latinoamericano.

Ahora bien, si la propuesta de historia urbana global pierde sentido en este libro, a partir del capítulo “Un nomos urbano. La ciudad en la tradición política hispanoamericana”, de Colom González, y tomando en cuenta los capítulos “La democracia está en las calles. Los contextos urbanos del populismo latinoamericano”, de Carlos de la Torre; “Geopolítica de las ciudades en América Latina”, de Carlos Alberto Patiño Villa; “Representaciones urbanas y orden político en el XVIII novohispano”, de Tomás Pérez Vejo; “De los pueblos de indios a ciudades platónicas. El ideario utópico de las misiones jesuíticas de la Provincia del Paraguay”, de Roberto Goycochea Prado; “Ouro Preto: representación urbana y arquitectónica del lenguaje de los afectos”, de Rubem Barboza Filho; y “Espacio Público y formas de sociabilidad en Santafé de Bogotá. De ciudad señorial a metrópolis nacional”, de Fabio Zambrano Pantoja, es posible construir una propuesta lógica sólida, y una delimitación cronológica coherente que no solo genera una mejor definición teórica de la ciudad en la historia, sino que además hace una buena caracterización de la ciudad hispanoamericana en el tiempo.

En ese mismo sentido, el capítulo “Un nomos urbano”, de Colom González, plantea que la constitución de los espacios urbanos hispanoamericanos tiene una serie de características específicas que diferencian la historia de las ciudades originadas por la colonización española de otras historias urbanas. Así, la caracterización del sistema político y económico de conquista y colonia hispano le permiten al autor demostrar la manera en la cual la política y la economía repercuten directamente en la formación y consolidación de las ciudades de América hispana. Así, con este capítulo general que recorre la constitución de las ciudades como generadores y receptáculos de significados sociales, como espacios de representación y reproducción de la política, se abre una unidad lógica que permite, para empezar, situar y debatir el planteamiento de Carlos de la Torre sobre el populismo en las sociedades latinoamericanas.

Del mismo modo, este capítulo permite situar el planteamiento de Roberto Goycochea, sobre las misiones jesuíticas de la Provincia del Paraguay, pues en este se observa el funcionamiento de misiones, se explica cómo estas se asocian a un imaginario utópico y se analiza cómo se relaciona este sistema político-religioso con la constitución de espacios urbanos. Así, el texto ofrece un análisis que explica la incorporación de un sistema cultural que repercute directamente en la configuración de espacios habitables. Pero, al mismo tiempo, muestra cómo se transfiere una serie de ideas foráneas que se articulan, de distintas maneras y con finalidades variadas, con las sociedades locales. Así mismo, establece que el cruce trasatlántico de ideas es un tránsito bidireccional, incorpora múltiples imaginarios y genera interrelaciones discontinuas.

Enseguida, en el capítulo de De la Torre se analizan los legados de la incorporación populista en los procesos de democratización iberoamericana. Para esto, el autor estudia las dimensiones urbanas del populismo como movimiento social en los casos del peronismo argentino, el gaitanismo colombiano, el velasquismo ecuatoriano y el chavismo venezolano. El aporte del autor es múltiple, pues, por una parte, establece una

propuesta metodológica comparativa en la cual observa las convergencias y divergencias de procesos políticos y de acción social. Así mismo, logra demostrar la importancia de la consolidación de espacios urbanos en la constitución y reproducción de movimientos sociales masivos, articulados alrededor de líderes carismáticos e interpretaciones simplificadas de los conflictos sociales.

En ese sentido, tanto el capítulo “Geopolítica de las ciudades en América Latina”, de Carlos Patiño Villa, como el capítulo “Representaciones urbanas y orden político en el siglo XVIII novohispano”, de Tomás Pérez, retoman el planteamiento de Colom González, según el cual el ordenamiento político colonial español está íntimamente ligado a una forma de ocupación territorial basada en ciudades. En ese sentido, Pérez plantea que las representaciones de vistas urbanas demuestran las formas en las que era entendido el orden político en las ciudades de Nueva España. Su análisis se articula alrededor de productos artísticos en los cuales son representadas las estructuras sociales y políticas locales. Se analiza el sistema sociopolítico novohispano, la constitución y representación de redes de ciudades, y la configuración de espacios geográficos no uniformes. Patiño, por su parte observa la importancia estratégica y geopolítica del control territorial e institucional de las ciudades de América Latina. Para esto, hace un recorrido que parte de las independencias hispanoamericanas y llega hasta los conflictos violentos del siglo xx. Esto, a su vez, le permite destacar la importancia política de los espacios urbanos, pero además demuestra el papel fundamental del ejercicio de la violencia en la consolidación de órdenes sociales y políticos.

Por otra parte, Rubem Barboza Filho presenta una historia de la ciudad brasilera de Ouro Preto en la cual demuestra cómo las tensiones políticas y económicas del siglo XVIII repercuten en la configuración de los espacios de la ciudad. Si bien este texto se aleja de los anteriores en la medida en que se enfoca en un espacio de colonización portugués y no en Hispanoamérica, Barboza Filho plantea un argumento cercano a lo mencionado en los capítulos anteriormente citados y en el

texto de Colom González. Pues logra demostrar que la apropiación creativa y la representación monumental en los espacios urbanos de Ouro Preto están directamente asociadas a la relación de fuerzas establecidas con el orden político colonial, las jerarquías económicas y los órdenes sociales locales. Este capítulo, además, asocia el desarrollo cultural del siglo XVIII en la ciudad con la constitución de nuevos valores y expectativas políticas que inciden en el pensamiento libertario del siglo XIX en Ouro Preto, lo cual no dista de los procesos históricos observados en el libro, en especial en el último capítulo, que se analiza continuación.

El libro cierra con un capítulo de Fabio Zambrano Pantoja, en el cual se aborda la transformación del espacio público de Bogotá durante el siglo XIX. En este texto, el autor plantea dos dimensiones para estudiar las sociedades coloniales hispanoamericanas: la ciudad construida o vivida y la ciudad imaginada o representada. Así, propone que, a finales del siglo XVIII, con la creación del virreinato y la incorporación de las ideas ilustradas, se genera un cambio cualitativo en la ciudad imaginada, mas no en la ciudad construida. En ese sentido, el contraste entre una dimensión física estática y una dimensión social en transformación genera la necesidad de crear lo que el autor denomina como el “espacio público”. Así, Zambrano observa las transformaciones que adoptan estos “espacios públicos” a lo largo del siglo XIX, las tensiones entre los grupos sociales, sus formas de representación, sus mecanismos de reproducción, y las necesidades de legitimación de sus órdenes políticos. De esta manera, el capítulo se articula con el planteamiento central del libro, que, como se vio, propone estudiar los espacios urbanos a la luz de sus dimensiones físicas, sociales y políticas.

Así, cabe resaltar que este libro constituye un ejercicio de historia urbana en el cual se plantean discusiones respecto de lo urbano incorporando formas de representación, expresión artística o cultural, ejercicio del poder, circulación de las ideas, y transformaciones físicas urbanas y arquitectónicas. Ahora, aunque la obra no pretende circunscribir sus análisis a la historia

urbana hispanoamericana, es sobre este espacio que se genera el principal aporte de este trabajo para la historiografía urbana. Ya que, respecto de esta delimitación se establecen parámetros transversales, en particular gracias al capítulo “Un nomos urbano. La ciudad en la tradición política hispanoamericana”, de Colom González, que los autores abordan con base en categorías de análisis distintas y delimitaciones cronológicas y geográficas diversas.

Se puede concluir, con base en los elementos anteriormente señalados, que el libro editado por Colom González plantea una interesante lectura de la historia urbana hispanoamericana, aunque este no sea su objetivo declarado. Analizando el conjunto de capítulos desde este parámetro, el capítulo de Barboza Filho, que no correspondería con una delimitación geográfica hispanoamericana, dialoga armónicamente con los capítulos que se refieren explícitamente a categorías como Hispanoamérica o a espacios como Bogotá, Nueva España, Ecuador, Venezuela y Paraguay. Los otros capítulos incluidos en la obra, si bien contienen lecturas y análisis interesantes sobre otros espacios urbanos, parecen no entrar en diálogo con la argumentación del libro. Finalmente, esta reseña plantea que, si se toma el capítulo de Colom González como una propuesta de articulación lógica, este trabajo tiene un núcleo principal de propuestas de gran aporte a la historiografía hispanoamericana actual, que entran en diálogo con propuestas ya clásicas como las de Rama (1984) y Romero (1976), y otras más recientes como las de Almandoz (2013; 2015) o Mejía (2013).

Referencias

- Almandoz, A. (2013). *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago, Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- Almandoz, A. (2015). *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s*. New York: Routledge.
- Colom González, F. (Ed.). (2016). *Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y*

representación. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos, IEU: Planeta Colombiana.

- Mejía, G. (2013). *La aventura urbana de América Latina*. Madrid: fundación Mapfre, Taurus.
- Rama, A. (1984). *La ciudad letrada*. Hanover, Nueva Jersey: Ediciones del Norte.
- Romero, J. L. (1976). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Sección:

Infografías

Infographics

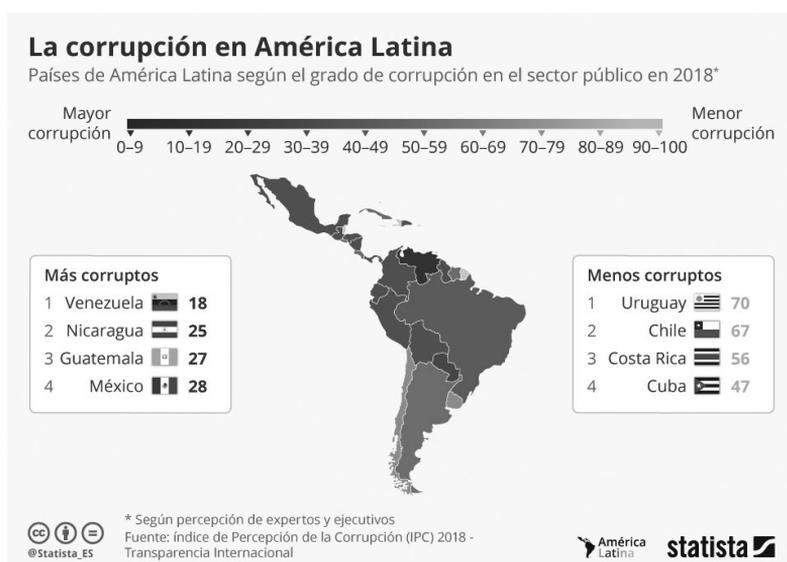
Infográficos



Infografía

La corrupción en América Latina. Países de América Latina según el grado de corrupción en el sector público en 2018

El pasado martes 29 de enero, la organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI) presentó su informe anual sobre la percepción de la corrupción en el sector público en 2018. La clasificación, que abarca un total de 180 países, se basa en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), este elaborado gracias a los testimonios de expertos y actores del sector privado. Tanto a nivel global como regional, el informe de este año subraya el vínculo entre la corrupción y el debilitamiento de las democracias. Tal y como muestra esta infografía de Statista, Venezuela ocupa el peor puesto en percepción de corrupción en América Latina, con 18 puntos sobre 100, seguido de Nicaragua y Guatemala, con 25 y 27 puntos, respectivamente. Al igual que en 2017, Uruguay sigue liderando la región en materia de transparencia, ubicándose en el puesto 23 a nivel global y obteniendo la primera posición a nivel regional, con una puntuación de 70 sobre 100.



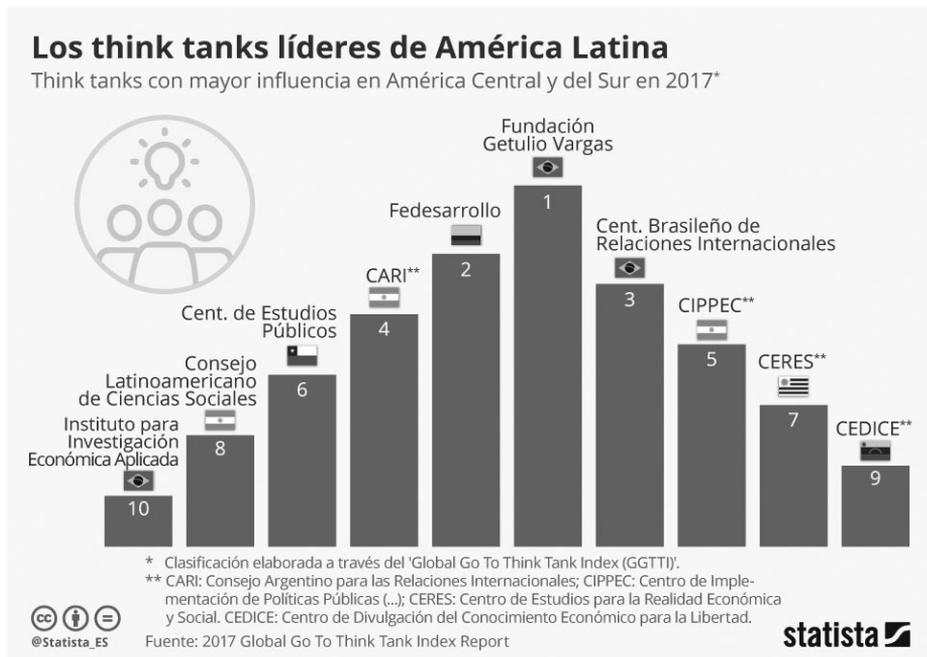
Nota: Chevalier, S. (2019). *La corrupción en América Latina. Países de América Latina según el grado de corrupción en el sector público en 2018* [Statista. El portal de estadísticas]. Recuperado de <https://es.statista.com/grafico/16867/percepcion-de-la-corrupcion-en-latinoamerica>



Infografía

Think tanks con mayor influencia en América Central y del Sur en 2017

La misión principal de un *think tanks* se suele relacionar con la realización de investigaciones y estudios que sirvan como base para una práctica política más acertada. Estos laboratorios de ideas suelen estar asociados a distintas organizaciones políticas, empresas, entes públicos o instituciones académicas. En el estudio *2017 Global Go To Think Tank Index Report*, la Universidad de Pennsylvania identifica los *think tanks* cuya actividad tiene un mayor impacto en el mundo por medio de un índice elaborado a través de encuestas y consultas con expertos. Según este, en la región de América del Sur y Central, la fundación brasileña Getulio Vargas es la de mayor influencia, seguida de la colombiana Fedesarrollo y del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales.



Nota: Guadalupe, M. (2018). Los think tanks más influyentes en América Latina. Think tanks con mayor influencia en América Central y del Sur en 2017 [Statista. El portal de estadísticas]. Recuperado de <https://es.statista.com/grafico/15111/los-think-tanks-con-mayor-influencia-en-america-latina>



Pares académicos

La Revista tiene como política editorial remitir los artículos a especialistas, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico de cada trabajo. El proceso de evaluación es doble ciego, esto quiere decir que el(os) autor(es) del artículo y los pares evaluadores no conocen la respectiva identidad durante el proceso de revisión. En esta oportunidad, la Revista agradece a los 34 pares académicos que, gentilmente, contribuyeron a la valoración de los artículos sometidos en el volumen 5, números 1, 2 y 3 de 2018.

Adriana María Otero

Universidad Nacional del Comahue
Argentina, Neuquén
oteroadrianamaria@gmail.com

Alberto Boada Rodríguez

Universidad del Rosario
Colombia, Bogotá
alberto.boada@urosario.edu.co

Alexánder Stward Niño Soto

Universidad del Norte
Colombia, Barranquilla
asnino@uninorte.edu.co

Alfredo Hidalgo Rasmussen

Tecnológico de Monterrey
México, Guadalajara
ahh.rass@gmail.com

Aline María Costa Barroso

Universidad Federal de Bahía, UFBA
Brasil, Salvador
alinebarroso@gmail.com

Aristides Ramos Peñuela

Pontificia Universidad Javeriana
Colombia, Bogotá
aristides.ramos@javeriana.edu.co

Carlos Téllez Valencia

Colegio de Michoacán
México, Michoacán
catv@colmich.edu.mx

Carmenza Orjuela Hernández

Secretaría Distrital de Planeación
Colombia, Bogotá
corjuela@sdp.gov.co

Cristian Erik Vergel Tovar

Universidad del Rosario
Colombia, Bogotá
erik.vergel@urosario.edu.co

Daniela Szajnberg

Universidad de Buenos Aires
Argentina, Buenos Aires
danielaszajnberg@yahoo.com

Elvia Marina Mena Romaña

Alcaldía de Medellín
Colombia, Medellín
mena.elvia@gmail.com

Fernando Ariel Manzano

Universidad Nacional del Centro de
la Provincia de Buenos Aires
Argentina, Buenos Aires
dr.fernandomanzano@hotmail.com

Gonzalo Rodolfo Peña Zamalloa

Universidad Continental
Perú, Huancayo
gpena@continental.edu.pe

Guillermo Olivera Lozano

Universidad Nacional Autónoma de México
México, Cuernavaca
gol@unam.mx

Guillermo Tella

Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS
Argentina, Buenos Aires
guillermotella@yahoo.com

Iván Leonardo Herrera Pérez

Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales, UDCA
Colombia, Bogotá
iherrera@udca.edu.co

Jhon Williams Montoya Garay

Universidad Nacional de Colombia
Colombia, Bogotá
jwmontoyag@unal.edu.co

Jimena Ramírez Casas

Universidad Nacional de La Plata
Argentina, La Plata
jimenamirezcasas@gmail.com

Joaquín Peralta

Universidad Nacional de Córdoba
Argentina, Córdoba
joaquinperalta3@gmail.com

Johan Andrés Avendaño Arias

Universidad Central
Colombia, Bogotá
johan.avendano@gmail.com

Johanna Sophie Naue

Universidad Piloto de Colombia
Colombia, Bogotá
johanna-naue@unipiloto.edu.co

John Alexander Martínez Barreto

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
Colombia, Bogotá
jamartinez@catastrobogota.gov.co

José Armando Santiago Garnica

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP
Colombia, Cúcuta
santiagogarnica@gmail.com

Laura Lucía Amézquita García

Universidad de La Salle
Colombia, Bogotá
lamezquita@unisalle.edu.co

Laura Milena Hernández Ortega

Departamento Nacional de Planeación
Colombia, Bogotá
laurah91@gmail.com

Leticia Isabel Mejía Guadarrama

Colegio de Michoacán
México, La Piedad
limg@colmich.edu.mx

Marco Antonio Córdova Montúfar

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso
Ecuador, Quito
mcordova@flacso.edu.ec

María Ayelén Martínez

Universidad Nacional de Tierra del Fuego
Argentina, Ushuaia
amartinez@untdf.edu.ar

María Teresa Alarcón Alegría

Pontificia Universidad Javeriana
Colombia, Cali
mtalarcon@javerianacali.edu.co

Matías Agustín Dalla-Torre

Universidad Nacional de Cuyo
Argentina, Mendoza
matiasdallatorre@hotmail.com

Nemias Gómez Pérez

Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Colombia, Bogotá
nemias.gomez.investigador@gmail.com

Paola Johanna Isaacs Cubides

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos
Alexander von Humboldt
Colombia, Bogotá
pisaacs@humboldt.org.co

Rosana Garnica Berrocal

Universidad de Córdoba en Colombia
Colombia, Montería
rgarnica@correo.unicordoba.edu.co

Viktor Bensús Talavera

CUNY- Graduate Center
Estados Unidos, Brooklyn
vbensus@pucp.pe



Política editorial e instrucciones para los autores

A continuación, se presentan algunos de los criterios que deben cumplir los manuscritos, antes de hacer la postulación se recomienda consultar la Política editorial, instrucciones para los autores y los formatos disponibles en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Política editorial

1. 1. Enfoque, alcance temático y público objetivo

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, de acceso abierto desde la web y con circulación nacional e internacional. Comunica resultados de investigación mediante la publicación de manuscritos originales y revisados por pares académicos (*peer review*) que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico; al debate de los fenómenos y las 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 ciudades contemporáneas y sus impactos en países de América Latina y del resto del mundo.

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 de forma abierta y publica –sin costo para autores y lectores– 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 los siguientes tipos de artículos:

2.1. Artículos de investigación

Presentan los resultados originales de proyectos de investigación preliminares o terminados. Este tipo de artículos estructura los contenidos en cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y discusión o conclusiones. La extensión máxima debe ser de 7500 palabras (equivalente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado), excluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25. Este tipo de artículos es evaluado por pares académicos e indexado en sistemas de información.

2.2. Artículos de reflexión

Presentan, con una perspectiva crítica o analítica, los resultados originales de proyectos

de investigación preliminares o terminados, en diálogo con un determinado corpus de fuentes bibliográficas. Este tipo de artículos estructura los contenidos en tres apartes importantes: introducción, metodología, discusión o conclusiones. La extensión máxima debe ser de 7500 palabras (equivalente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado), excluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices. El mínimo de referencias bibliográficas sugerido es de 10 y el máximo de 25. Este tipo de artículos es evaluado por pares académicos e indexado en sistemas de información.

2.3. Artículos de revisión

Presentan los resultados de proyectos de investigación preliminares o terminados, donde se recopila, sistematiza y analiza un determinado corpus de fuentes bibliográficas con el objetivo de identificar qué se ha investigado, los avances más destacados, los aspectos desconocidos o las tendencias de un tema específico en un período determinado. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias, este número de referencias es convencional y susceptible de discusión; en caso de que sean menos se sugiere al autor que justifique rigurosamente la definición del corpus sobre el cual ha realizado su estudio. La extensión máxima debe ser de 7500 palabras (equivalente a 20 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado), excluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices. Este tipo de artículos es evaluado por pares académicos e indexado en sistemas de información.

2.4. Ensayos

Presentan una posición personal y original ante un tema o un problema, a partir de una idea argumentada, sólidamente estructurada y sustentada en fuentes bibliográficas relacionadas con el tema o problema en cuestión. Se espera que el texto esté organizado en tres apartados específicos: introducción, desarrollo y conclu-

sión. La extensión máxima debe ser de 3750 palabras (equivalente a 10 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado), y no requiere un mínimo o máximo referencias bibliográficas. Este tipo de artículos son evaluados por mínimo un par académico o un integrante del Comité editorial o del Comité científico y no son indexados en sistemas de información.

2.5. Reseñas

Presentan una exposición analítica o crítica de un artículo, capítulo de libro o libro de investigación. La extensión máxima debe ser de 3000 palabras (equivalente a 8 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado). Este tipo de artículos no son evaluados por pares académicos y no son indexados en sistemas de información.

2.6. Infografías

Presentan de forma gráfica una exposición analítica o crítica de un tema determinado. En ella intervienen diversos tipos de imágenes y signos lingüísticos (pictogramas, ideogramas), formando descripciones, secuencias expositivas, argumentativas o narrativas. Si el contenido lo requiere, se deben incluir referencias bibliográficas. La extensión máxima debe ser de una página tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado. Se debe presentar en formato TIFF, con una resolución de 600 x 600 puntos por pixel (ppp), en blanco, negro, rojo o escala intermedia de color. Este tipo de contenido no es evaluado por pares académicos y no es indexado en sistemas de información.

2.7. Cartas al editor

Son escritas por los lectores y presentan posiciones críticas, analíticas o interpretativas sobre los artículos o sobre el contenido general de la Revista, que a juicio del Comité editorial constituyen un aporte importante a la discusión del tema por parte de la comunidad aca-

démica y científica. La extensión máxima debe ser de 3000 palabras (equivalente a 8 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado). Este tipo de artículos no son evaluados por pares académicos y no son indexados en sistemas de información.

2.8. Editoriales

Abordan orientaciones relacionadas con el enfoque y alcance temático de la *Revista*, describe criterios editoriales, temas relacionados o introduce al lector en los artículos publicados en la *Revista*. Son escritas por el editor, un miembro del Comité editorial o del Comité científico o un investigador invitado. La extensión máxima debe ser de 3750 palabras (equivalente a 10 páginas en tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado). Este tipo de artículos no son evaluados por pares académicos y no son indexados en sistemas de información.

3. Proceso editorial

El proceso editorial de la *Revista* está documentado y formalizado bajo el Sistema de Gestión de la Calidad de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

4. Evaluación por pares académicos

El equipo editorial de la *Revista* se encarga de revisar el cumplimiento de los criterios editoriales, valorar la pertinencia y relevancia temática en el orden de postulación del manuscrito y según el formato de revisión editorial, luego, el manuscrito es sometido al proceso de evaluación por pares académicos bajo la modalidad doble ciego —es decir que se guarda estricto anonimato durante el proceso— por dos especialistas en el tema, preferiblemente uno nacional (externo a la institución editorial) y otro extranjero quienes evalúan el rigor académico y científico del manuscrito según el formato de revisión académica. El dictamen del proceso puede ser: aceptado sin modificaciones, aceptado con modificaciones menores,

aceptado con modificaciones mayores o no aceptado. En el caso que uno de los pares académicos no acepte el manuscrito se remitirá a un tercer par académico o al Comité editorial o al Comité científico para que emita el concepto final. La *Revista* tomará la decisión de publicación con base en los dictámenes de la evaluación de los pares académicos, el concepto de los comités y los ajustes realizados en las fechas establecidas e informará al autor la decisión final.

5. Derecho de autor

La *Revista* permite al autor mantener los derechos de explotación (*copyright*) de sus artículos sin restricciones. El autor acepta la distribución de sus artículos en la web y en soporte papel, 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.

6. Acceso abierto

La *Revista* proporciona acceso abierto a sus contenidos, para lo cual los usuarios pueden buscar, leer, enlazar, descargar, copiar, distribuir, imprimir, mezclar, transformar y crear a partir de sus artículos bajo los siguientes términos:

Atribución: usted debe darle crédito a la obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

No comercial: usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

Compartir igual: si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

La Revista define la siguiente licencia de publicación y uso de sus artículos:

Licencia de publicación Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>



7. Prepublicación o *preprint*

La Revista acepta manuscritos que hayan sido socializados en eventos académicos, registrados en bibliotecas digitales o compartidos en sitios web que no tengan restricciones de derecho autor. No se aceptan manuscritos que hayan sido postulados o publicados en revistas especializadas con proceso de evaluación por pares académicos, en idioma español o en otro idioma.

8. Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores, no comprometen el criterio de los integrantes de los comités de la Revista, pares académicos o instituciones editoras.

9. Imparcialidad

La Revista es imparcial al seleccionar los manuscritos sometidos a revisión, respeta la independencia intelectual de los autores, quienes tienen el derecho de réplica en caso de no ser aceptado el manuscrito. Los manuscritos recibidos se publican en estricto orden, según la fecha de recepción, revisión editorial y evaluación por pares académicos.

10. Confidencialidad

El manuscrito en proceso de revisión editorial o evaluación académica es un documento confidencial hasta su publicación. En ningún caso se difundirá o utilizará sus textos, datos, figuras, tablas o demás contenido, tampoco

se usará el contenido para perjudicar a terceras personas.

La información personal (nombres, apellidos, correos electrónicos y dirección de correspondencia) recopilada y administrada por la Revista se utiliza, exclusivamente, con fines académicos. 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.

11. Código de ética en la publicación académica

Los manuscritos postulados deben cumplir el código de ética en la publicación académica, para lo cual, la Revista adopta los criterios definidos por el Committee on Publication Ethics (COPE) y en el caso que durante el proceso de revisión se identifique alguna falta se aplicará el procedimiento establecido por dicha institución.

12. Preservación y depósito

La Revista autoriza la recopilación de sus artículos y metadatos de forma manual o automática sin la necesidad de solicitar la autorización previa, con el fin de facilitar el acceso, visibilidad, interoperabilidad y depósito de sus contenidos para contribuir en la preservación del patrimonio y control bibliográfico nacional y mundial.

13. Financiación

La Revista es financiada por la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos.

14. 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.

Instrucciones para los autores

1. Instrucciones generales

- 1.1. La Revista recibe manuscritos de forma permanente bajo la modalidad de *tema libre*.
- 1.2. Los manuscritos recibidos se publican en estricto orden, según la fecha de recepción, revisión editorial y evaluación por pares académicos.
- 1.3. El proceso de revisión editorial, evaluación por pares académicos, 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.
- 1.4. Los manuscritos deben estar relacionados con el enfoque y el alcance temático de la Revista.
- 1.5. La recepción de un manuscrito no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos los manuscritos son sometidos a revisión editorial y evaluación por pares académicos.
- 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, relevancia, rigor y credibilidad académica y científica.
- 1.8. La Revista se reserva el derecho de realizar modificaciones de forma en el texto del manuscrito, sin embargo, siempre se solicitará a los autores autorización de los cambios introducidos.

2. Instrucciones sobre el formato, extensión y estructura del manuscrito

Los manuscritos deben:

- 2.1. Estar escrito en idioma español.

- 2.2. Estar escrito en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
- 2.3. Estar en hoja tamaño carta con márgenes de 3 cm en cada costado y letra Times New Roman con 1,5 de interlineado.
- 2.4. No debe exceder el máximo de palabras establecido para cada tipo de artículo.
- 2.5. Tener la siguiente estructura:
 - a. Título
 - b. Autor(es)
 - c. Nota de conflicto de intereses o de colaborador
 - d. Resumen
 - e. Palabras clave
 - f. Texto
 - g. Referencias
 - h. Apéndices (opcional)

3. Instrucciones sobre los textos

Los textos del manuscrito 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 la estructura común de los trabajos de investigación IMRyD: a) introducción que exponga los fundamentos, literatura consultada y los objetivos de la investigación; b) descripción de la metodología utilizada; c) resultados y d) discusión y/o conclusiones. Se pueden incluir apéndices si es necesario.

El estilo de escritura debe ser absolutamente impersonal, en tiempo gramatical pasado para la introducción, la metodología y los resultados y presente para la discusión, evitando la conjugación de verbos en primera o tercera persona del singular o el plural.

4. 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, fotografías e ilustraciones.
 - 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 se deben entregar en formato TIFF, con una resolución de 600 x 600 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:

Figura 2. Avenidas de Bogotá, tomadas como ejes de estudio

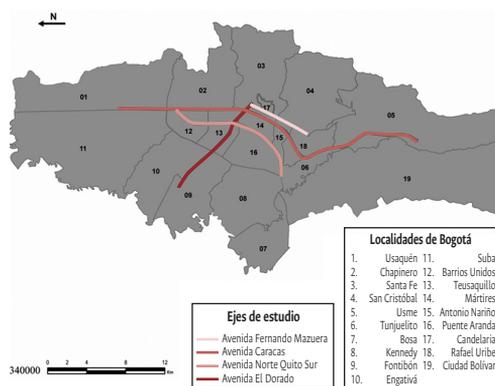


Tabla 1. Tasa migratoria en Bogotá. 1940-1965

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

Nota: adaptado de "Cartografía base y temática infraestructura de datos espaciales para el Distrito Capital", por Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD, 2017, [sitio web]. Recuperado 20 de junio 2017, de <https://www.ideca.gov.co>

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. 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 organizan alfabéticamente en la lista de referencias.
- 6.3. Todas las citas bibliográficas (directas e indirectas) deben incluir la página o el párrafo de las fuentes incluidas en texto.
- 6.4. Cada citada en el texto debe estar en la lista de referencias. Es importante asegurar que cada referencia esté 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 solo la sigla o abreviatura respectiva.
- 6.7. Las direcciones web de las referencias deben ser del sitio web principal de la publicación, no de sitios web secundarios.
- 6.8. 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	Morales (2019)	Morales (2019)	(Morales, 2019)	(Morales, 2019)
Un trabajo de dos autores	Morales y Cárdenas (2019)	Morales y Cárdenas (2019)	(Morales y Cárdenas, 2019)	(Morales y Cárdenas, 2019)
Un trabajo de tres autores	Morales, Cárdenas, y López (2019)	Morales et al. (2019)	(Morales, Cárdenas y Pérez, 2019)	(Morales et al., 2019)
Un trabajo de cuatro autores	Morales, Cárdenas, López y Pérez, (2019)	Morales et al. (2019)	(Morales, Cárdenas, López y Pérez, 2019)	(Morales et al., 2019)
Un trabajo de cinco autores	Morales, Cárdenas, López, Pérez y Maldonado (2019)	Morales et al. (2019)	(Morales, Cárdenas, López, Pérez y Maldonado, 2019)	(Morales et al., 2019)
Un trabajo de seis autores	Morales et al. (2007)	Morales et al. (2019)	(Morales et al., 2019)	(Morales et al., 2019)
Grupos como autores (con su respectiva abreviatura)	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (UN-Habitat, 2019)	UN-Habitat (2019)	(Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [UN-Habitat], 2019)	(UN-Habitat, 2019)

Nota: adaptado de “Manual de publicaciones de la American Psychological Association”, por American, P. A. (2010). (Tercera edición). México D.F: Editorial El Manual Moderno, p. 177.

6.9. Tipos de citas bibliográficas dentro del texto:

Tipo de cita bibliográfica	Ejemplo de cita bibliográfica
<p>Cita directa o textual de menos de cuarenta palabras. Incluya al pie de la letra el texto citado directamente del trabajo de otro autor o de su propio trabajo previamente publicado entre comillas. Al citar, siempre indique en el texto el autor, año y la página específica de la cita. En caso de material no numerado, anote el número del párrafo.</p>	<p>Según Martínez (2018, p. 55). “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”.</p>
<p>Cita directa o textual con más de cuarenta palabras. Se debe incluir un bloque independiente del texto y se omiten las comillas. La cita debe estar en nuevo renglón con margen izquierdo y una sangría de 0.5 cm y el tamaño de la letra de 11 puntos. Al final del bloque de la cita, ingrese punto final seguido de la referencia bibliográfica con el número de página o párrafo entre paréntesis.</p>	<p>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:</p> <p style="padding-left: 40px;">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)</p>
<p>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.</p>	<p>Según García, este tipo de territorios denominados como ‘residuales’ pueden ser la porción derivada de una obra resultante de la transformación que han generado diversos factores (2008, p. 55).</p>
<p>Fuentes secundarias o citas de citas. No omita citas contenidas dentro del material original que usted esté citando de manera textual. Los trabajos 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.</p>	<p>Si el trabajo de Rodríguez se cita en el de Morales y no leyó el trabajo del primero, agregue la referencia de Morales en la lista de referencia. En el texto utilice la siguiente cita:</p> <p>Diario de Rodríguez (como se citó en Morales, 2019).</p>
<p>Fuentes legales. Incluye leyes, decretos, sentencias, resoluciones, actos legislativos, etc. Se debe incluir el tipo de fuente legal, el número o letra de identificación y entre paréntesis el año, página o artículo citado.</p>	<p>Ley 100 (1993, art. 226) Decreto 576 (2009, p. 5) (Acuerdo 08, 2016, p. 10) Proceso No. 25000232700-01 (2007, mayo 31)</p>
<p>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:</p>	<p>L.C. López (comunicación personal, 18 de abril, 2018) (P. Cárdenas, funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano [IDU], comunicación personal, 28 de enero, 2019).</p>

6.10. Lista de referencias bibliográficas

La lista de referencia contiene únicamente las referencias bibliográficas recuperables de citas directas o indirectas incluidas en el texto. No incluye comunicaciones personales como entrevistas, cartas o comunicaciones electrónicas informales. Uno de los principales fines de las referencias bibliográficas es facilitar que los lectores localicen y utilicen las fuentes, por dicha razón, los datos deben estar completos y correctos. Cada entrada por lo común contiene los siguientes elementos:

autor, año de la publicación, título, datos de publicación y toda la información necesaria que permita la identificación y la recuperación de la fuente en bibliotecas y sistemas de información.

- La lista de referencias bibliográficas se debe incluir al final del manuscrito.
- Las referencias bibliográficas deben estar en orden alfabético por el apellido del primer autor, seguido de las iniciales del nombre.
- Tipos de referencias bibliográficas:

Tipo de referencia bibliográfica	Ejemplo
Artículos de revista	Autor, A.A., Autor, B.B. y Autor, C.C. (año). Título del artículo. <i>Título de la publicación</i> , volumen(número), pp-pp. https://doi.org/Xxxxx Hernández, G., A., Roja, R., R. y Sánchez, C., F. (2013). Cambios en el uso del suelo asociados a la expansión urbana y la planeación en el corregimiento de Pasquilla, zona rural de Bogotá (Colombia). <i>Revista Colombiana de Geografía</i> , 22(2), 257-271. https://doi.org/10.15446/rcdg.v22n2.37024
Libros	Autor, A. A. (1967). <i>Título del trabajo</i> . Lugar: Editorial. Recuperado de http://www.xxxxxxx Castells, M. (1986). <i>Problemas de investigación en sociología urbana</i> . México: Siglo XX. Recuperado de http://www.xxxxxxx
Capítulos de libro	Autor, A. A. y Autor, B. B. (1993). Título del capítulo o entrada. En <i>Título del libro</i> (pp. xxx-xxx). Recuperado de http://www.xxxxxxx Stiglitz, J. E. (2000). Los fallos del mercado. En <i>La economía del sector público</i> (3a ed., pp. 91-108). Barcelona: Antoni Bosch. Recuperado de http://www.xxxxxxx
Tesis y trabajos de grado	Autor, A. A. (2003). <i>Título de la tesis doctoral o tesis de maestría</i> (Tesis doctoral o tesis de maestría). Recuperada de Nombre de la base de datos. Gallo, D. F. (2010). <i>Regiones metropolitanas emergentes: ordenamiento territorial para nuevos sistemas territoriales urbano-regionales</i> (Tesis de Maestría). Recuperada de http://www.bdigital.unal.edu.co/3530
Fuentes legales (ley, decreto, resolución, etc.)	Tipo de norma - número (año, mes, día). Título de la norma. Institución, país. Recuperado día de mes de año, de http://www.xxxxxxx Ley 388. (1997, julio 18). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República, Colombia. Recuperado 8 de enero de 2019, de http://www.alcaldia.gov .
Proyectos legislativos	Título [si está disponible], número del proyecto legislativo, xxx, nombre de la institución, (Año). Recuperado de http://www.xxxxxxx Declarar el Centro Geográfico como Patrimonio Cultural, proyecto legislativo 216/18, Congreso de la República de Colombia, (2018). Recuperado de http://www.xxxxxxx
Informes técnicos y de investigación	Autor, A. A. (1998). <i>Título del trabajo</i> (Informe No. xxx). Recuperado de http://www.xxxxxxx Contraloría de Lima. (2010). <i>Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral 2009</i> (Informe No. 10). Recuperado de http://www.xxxxxxx
Trabajos inéditos o de publicación informal	Autor, A. A. (Día, Mes, Año). <i>Título del material</i> . [Descripción del material]. Nombre de la compilación (Número de clasificación, Número de caja, Número o nombre del archivo, etc.). Nombre y lugar del repositorio. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). <i>Política de prevención y control de la contaminación del aire</i> . [Inédito].

Tipo de referencia bibliográfica	Ejemplo
Medios audiovisuales	Productor, A. A. (Productor) y Director, B. B. (Director). (Año). Título de la película [Película]. País de origen: Estudio. Universidad Nacional de Colombia. (Productor) y Martínez, M. F. (Director). (2013, junio 20). <i>Debates Innovación, ciudad y desarrollo territorial</i> . [Videograbación]. Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.xxxxxx
Conjuntos de datos, software, instrumentos de medición y equipos	Propietario de los derechos de autor, A. A. (Año). Título del programa [Descripción de la forma]. Recuperado de http://xxxx Universidad Nacional de Colombia. (2004). <i>Cartografía vial de la ciudad</i> . [Base de datos]. Recuperado de http://unal.edu.co
Foros en internet, listas de direcciones electrónicas y otras comunidades en línea	Autor, A. A. (Día, Mes, Año). Título del mensaje [Descripción de la forma]. Recuperado de http://www.xxxx Cardona, R. F. (4 de noviembre de 2018). Gobierno y ciudad [Mensaje en un blog]. Recuperado de http://unal.edu.co

7. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

- 7.1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la Revista, es necesario registrarse e iniciar sesión. Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep.
- 7.2. El autor o uno de los autores del manuscrito debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la Revista:
 - a) Nombres y apellidos (completos)
 - b) Último título profesional obtenido
 - c) Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
 - d) País y ciudad de residencia
 - e) Correo electrónico
 - f) Identificador único de autor ORCID

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

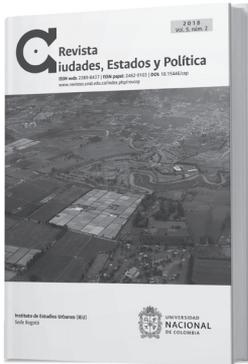
- 7.3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la Revista los siguientes documentos:
 - a) Lista de verificación criterios editoriales.

- b) Manuscrito en texto completo.
- c) Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) en archivos independientes y numerados, de la misma manera que aparecen en el manuscrito y en el formato original de MS-Excel®; otras figuras, como fotografías sobre papel y dibujos, se deben entregar en formato TIFF con una resolución de 600 x 600 puntos por pixel (ppp).
- d) Autorización de publicación.
- e) Sugerencia de posibles pares evaluadores especializados en el enfoque y alcance temático del manuscrito.
- f) Retracción y retractaciones y manifestaciones de preocupación (aplica según el caso).

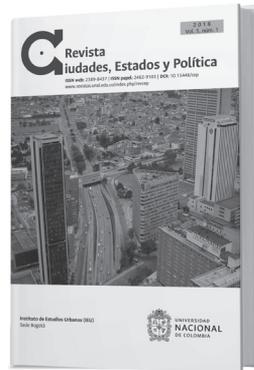
Más instrucciones, formatos y guías en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Números anteriores

Vol. 5, Núm. 2 (2018)



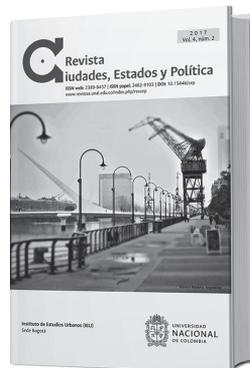
Vol. 5, Núm. 1 (2018)



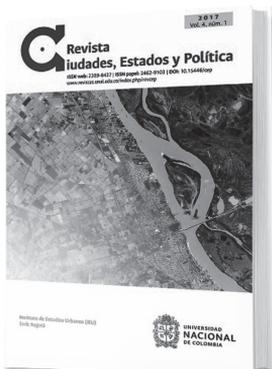
Vol. 4, Núm. 3 (2018)



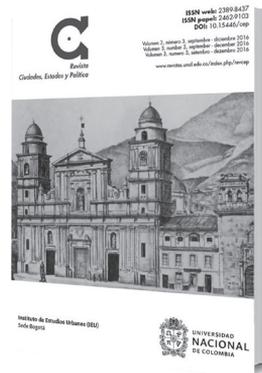
Vol. 4, Núm. 2 (2017)



Vol. 4, Núm. 1 (2017)

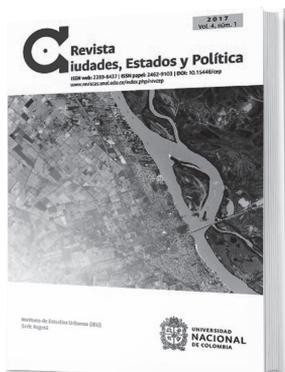


Vol. 3, Núm. 3 (2016)

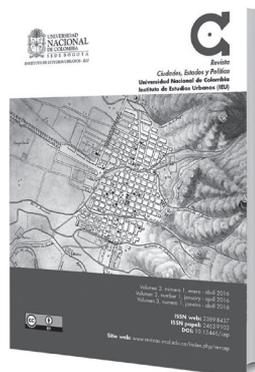


Números anteriores

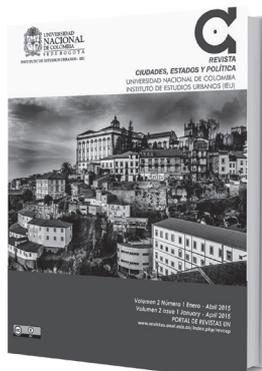
Vol. 3, Núm. 2 (2014)



Vol. 3, Núm. 1 (2016)



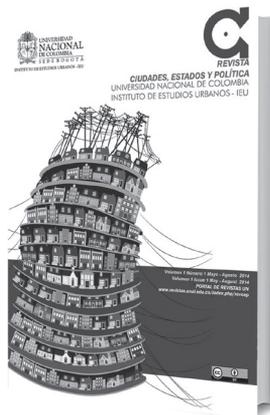
Vol. 2, Núm. 1 (2014)



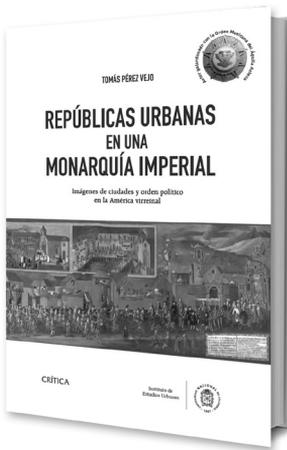
Vol. 1, Núm. 2 (2014)



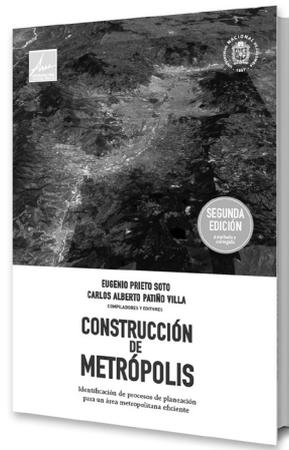
Vol. 1, Núm. 1 (2014)



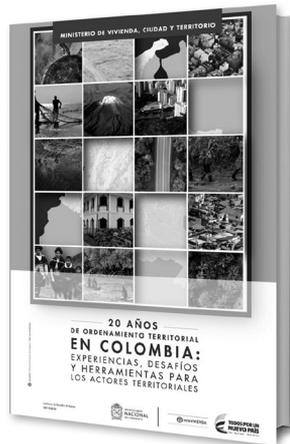
Novedades editoriales



Disponibles en las principales librerías



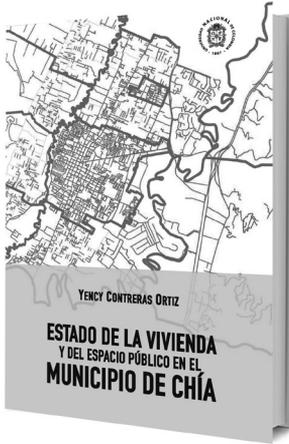
Disponibles en las principales librerías



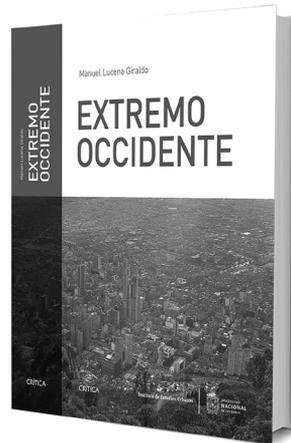
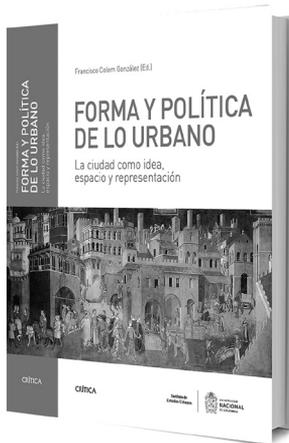
Libro de acceso abierto:
<http://bdigital.unal.edu.co/62582>



Otras publicaciones

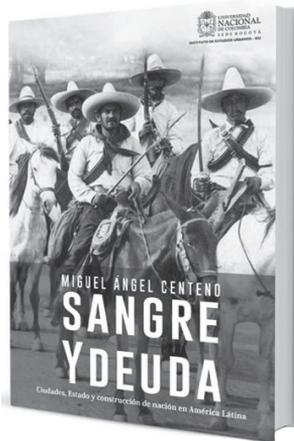
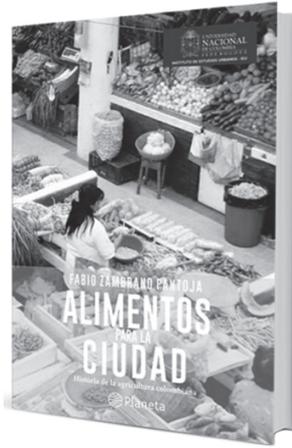
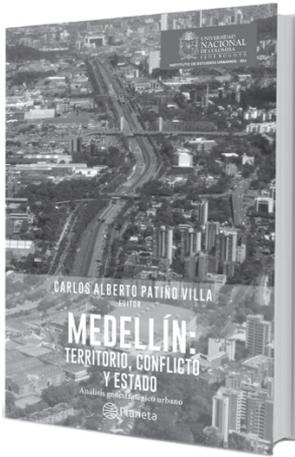


Libro de acceso abierto disponible en:
www.bdigital.unal.edu.co/56259



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

Otras publicaciones



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

Programa de formación



84

Modalidad
Presencial

Perfil
Profundización

Título ortogado
Magíster en Gobierno Urbano

Duración
4 semestres



maestría en
GOBIERNO URBANO

Código SNIES: 106963

Instituto de Estudios Urbanos, IEU

Instituto de Estudios Urbanos

maestría en
GOBIERNO URBANO



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

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



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



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 5, número 3, septiembre-diciembre 2018
Volumen 5, number 3, september-december 2018
Volumen 5, numero 3, setembro-dezembro 2018

Este número consta de 300 ejemplares.
Se imprimió en el 2018, en Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres.
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 Holmen Book de 75 gramos, impreso a 2x2 tintas.

Bogotá, Colombia.

ISSN 2462-9103



Presentación

Editorial

Las divergencias entre la ciudad y el Estado

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Investigación

Medio ambiente, crecimiento urbano y rol del Estado: planificación urbana en San Carlos de Bariloche

Víctor Damián Medina, Tomás Alejandro Guevara, Pablo Marigo

Reflexión

La expansión urbana como centro de tensión entre la normativa liberalizadora y la planificación urbana en Perú (1995-2019)

Armando Said Granados Flores

Reseña

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

Diego Arango López

Infografías

La corrupción en América Latina. Países de América Latina según el grado de corrupción en el sector público en 2018

Stéphanie Chevalier Naranjo

Think tanks con mayor influencia en América Central y del Sur en 2017

Guadalupe Moreno

