

INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN URBANÍSTICA DE URBANIZACIONES CERRADAS: COLOMBIA Y ARGENTINA

Alejandro Mendoza Jaramillo¹

RESUMEN

El artículo aborda los mecanismos e instrumentos de gestión urbanística (GU) implementados en dos contextos institucionales diferentes en torno a uno de los procesos de ocupación del suelo más difundidos en las ciudades latinoamericanas: el fenómeno de las urbanizaciones cerradas (UC). En tanto que la GU es tributaria y específica del contexto institucional de cada Estado, se tomaron dos países suramericanos institucionalmente bien diferenciados: Colombia y Argentina. En cada país se eligió un municipio perteneciente a su principal área metropolitana, Chía en la metrópolis bogotana y Pilar en la de Buenos Aires, con la intención de develar las divergencias y similitudes en la lógica de actuación de los actores involucrados en la GU. Para conocer las posibilidades y limitaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial implementados frente a las UC en cada localidad, se hace un recorrido descriptivo durante las décadas de los años 1990 y 2000 sobre las lógicas y procesos en torno a las dimensiones que hacen a la GU (Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística, Propiedad del suelo y Gestión urbanística y ejecución del planeamiento).

Palabras claves: Urbanizaciones cerradas, Gestión Urbanística, Ciudades suramericanas.

¹ Especialista y magíster en Planificación Urbana y Regional por la Universidad de Buenos Aires y Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia; con experiencia en procesos de gestión urbana en Colombia (Chía) y Argentina (Morón). Actualmente se encuentra inscrito en proyectos de investigación en el campo de las ciencias sociales y del urbanismo; al tiempo que trabaja la gestión social en parques desde el Instituto Distrital de Recreación y Deporte de la ciudad de Bogotá DC. Entre otras experiencias profesionales, está la docencia en seminarios relacionados con la demografía y el gobierno urbano en la Universidad Nacional de Colombia. Contacto: almeja05@gmail.com – Bogotá (Colombia). El presente artículo se deriva de la investigación desarrollada en el marco del grupo de investigación “Proyecto Urbano y Arquitectura del Territorio” de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia – sede Bogotá DC-.

ABSTRACT

This paper deals with the mechanisms and instruments of urban management (GU) implemented in two different institutional settings around one of the processes most widespread occupation of land in Latin American cities: the phenomenon of gated communities (UC). Colombia and Argentina: While the GU is tax-specific and institutional context of each State, two institutionally distinct South American countries were taken. In each country a municipality belonging to its main metropolitan area, Chía in Bogotá metropolis and Pilar in Buenos Aires, with the intention of revealing the differences and similarities in the logic of action of the actors involved in the GU was chosen. To understand the possibilities and limitations of territorial management tools implemented against UC in each locality, a descriptive tour is done during the decades of the 1990s and 2000s on logic and processes around the dimensions that make the GU (territorial organization and distribution of powers of urban management, land ownership and urban management and planning execution).

Keywords: gated communities, Urban Management, South American Cities.

Introducción

El surgimiento de nuevas problemáticas y la profundización de otras existentes, compartidas por distintas ciudades, continúan siendo hoy en día los rasgos que definen al objeto de estudio de urbanistas, sociólogos urbanos y de todos aquellos interesados en la cuestión urbana, así como también la preocupación de gran parte de los decisores técnicos y gestores territoriales.

Algunas problemáticas que fueron incididas por las lógicas de producción económica que se extendieron a lo largo y ancho del mundo occidental en las últimas décadas y que cobran mayor relevancia en consonancia con la aceleración del proceso de urbanización y “des-ruralización” poblacional son: dificultades en el funcionamiento urbano ocasionadas por el aumento del parque automotor, extensión descontrolada de la mancha urbana, intensa contaminación de los recursos naturales (principalmente aire, agua y suelo), dependencia a una fuente de energía altamente contaminante e ineficiente en rendimiento y la paulatina pérdida de espacios públicos de socialización junto con la consolidación de nuevos escenarios privados.

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

Producto de tales dinámicas resultaron diversas políticas urbanísticas, planes y proyectos y distintos tipo de actuación cuya formulación depende no sólo de los recursos con que cuenta un determinado territorio (económicos, políticos, tecnológicos y sociales), sino que además están determinados por la forma de organización del Estado, por lo que por ejemplo, los mecanismos de gestión urbanística (en adelante GU) de un país organizado en forma de república unitaria serán diferentes a otro que se rija por el sistema federal. De manera que aun cuando desde el contexto institucional se analice una misma dinámica urbana “no se debe separar la acción pública o políticas públicas (policies) del juego político o política (politics) de la cual es la expresión y sobre la cual se apoya. No se puede hablar de juego político sin hablar de la naturaleza y de las características del Estado y de la sociedad en los cuales se dan el juego político y la acción pública” (Jolly, 2005: 65).

Esto se entiende porque la GU es tributaria de las dimensiones institucional y jurídica que definen a un Estado; aunque también juegan un papel determinante sobre ella las transformaciones que le son propias a sus marcos de referencia (socioeconómico y político-institucional). En este sentido, las diferencias estructurales que caracterizan a los países de América Latina, en general, y de Suramérica en particular, ofrece un valioso campo de trabajo para analizar desde distintos contextos institucionales, los mecanismos de GU desplegados frente a un mismo fenómeno urbano.

En el artículo se diferencia la *gestión urbana* de la *urbanística*, en tanto que la primera hace referencia a las políticas y mecanismos de manejo coordinado que emanan desde la gerencia de la ciudad -de hecho es competencia exclusiva de las administraciones públicas-, sobre los diversos sistemas, redes y componentes que hacen a la urbe; mientras que la segunda comprende el conjunto de acciones, instrumentos y procesos

que, desde las administraciones públicas de gobierno, se establecen con el fin de regular las dinámicas de ocupación y uso del suelo (sea rural, suburbano o urbano), preservar el interés público por encima del privado y conducir al conjunto social a un modelo de desarrollo integral y equitativo. En tanto que la actividad de GU articula a los distintos actores decisores (técnicos o políticos) con las fuerzas de la sociedad civil (individuales, empresas u organizaciones) en la consecución de un fin último, en ella se expresa el pensamiento político que la atraviesa.

El **objetivo** principal de la investigación es ampliar el campo de conocimiento existente sobre la GU en ciudades de América del Sur desde la perspectiva de su contexto institucional, de acuerdo con las transformaciones ocurridas durante las dos últimas décadas (años noventa y dos mil). En este sentido, la investigación pretende iluminar la comprensión de la GU desde una perspectiva más amplia, con la intención de conocer hasta qué punto los países y ciudades seleccionadas para la comparación comparten de manera simétrica algunos fenómenos urbanos y de gestión en sus territorios y cuál ha sido el rol que cada nivel de gobierno ha jugado a través de la GU y sus instrumentos de intervención para encauzar dichos fenómenos.

En lo que refiere a la **hipótesis** que fundamenta la investigación, se sostiene que la GU de las urbanizaciones cerradas (en adelante UC) recayó principalmente sobre el nivel de gobierno encargado de ejecutar el urbanismo, sin importar la forma de organización del Estado (unitario o federal) y los sistemas de competencias, esquemas e instrumentos de intervención diferenciados en cada país; es decir que ese tipo de gestión se encuentra en el nivel más local de gobierno -la escala municipal-.

Así, se formó una contradicción entre un fenómeno territorial con implicancias metropolitanas –debido a su desarrollo intenso - y la profusión de instrumentos urbanísticos locales impulsados desde los gobiernos municipales, los cuales resultaron en normativas fragmentarias que buscaron regular las UC y viabilizar o legalizar los emprendimientos generados fuera del marco normativo vigente. Tal panorama se ha visto parcialmente modificado desde inicios del siglo XXI, pues en ambos países se ha intentado contener desde proyectos de ley nacional, una orientación más global de las políticas territoriales en torno al fenómeno de las UC.

Algunos **interrogantes** que se responden son: ¿qué tanto incide el contexto institucional en la GU en general y frente al fenómeno de las UC, en particular?, ¿qué concurrencias y divergencias presentó la GU en los municipios de Chía y Pilar según el contexto

institucional?, ¿se puede leer algún reposicionamiento de la intervención de las instancias públicas a partir de la experiencia descentralizadora que experimentaron los países elegidos en la última década del siglo XX?, ¿el cambio de recorte temporal -y de sus respectivos marcos socioeconómico y político- evidencian una transformación en las lógicas de intervención de los gobiernos locales?, ¿cuál es el panorama actual que presenta la GU de las UC en los dos municipios?, para entonces responder ¿qué experiencias y recomendaciones se podrían formular?.

Finalmente, el **orden expositivo del texto** es el que sigue: en el primer apartado se hace una contextualización general de las transformaciones ocurridas en la GU durante el cambio de siglo, para luego entrar a hacer la descripción de los procesos particulares en los dos estudios de caso. El documento finaliza con un tercer apartado en el que se ofrecen algunas reflexiones finales a partir de la lectura horizontal/comparativa hecha y de la ponderación de la incidencia de las dimensiones de GU en los niveles de gobierno. Por cuestiones de espacio, las descripciones, el análisis comparativo y la formulación de resultados se presentan de forma sintética y acotada, aunque se recomienda consultar las referencias bibliográficas al final del texto para profundizar en los temas tratados.

Metodología

La **propuesta metodológica e instrumental** considera la investigación desde una perspectiva hipotético-deductiva que se centra en la relevancia que tiene la dimensión institucional sobre la gestión urbanística en particular. Por ello se remite a una investigación de estudios de caso, seleccionados de entre otros tantos posibles, a fin de vislumbrar las convergencias y divergencias en los actores, mecanismos, procesos e instrumentos que se pueden encontrar en dicha materia frente al fenómeno territorial de las UC en dos países con contextos institucionales diferenciados: un país organizado en forma de república unitaria -Colombia- y el otro bajo el esquema federal -Argentina-.

Tal como sostiene Mesa-Lago (2002), el método de análisis elegido en esta investigación¹, se caracteriza porque permite reforzar la profundidad de las observaciones de los países aunque limita considerablemente la generalización de los hallazgos. Sin embargo, cabe señalarse que el hecho de que se haga una cuidadosa selección de los casos de estudio a analizar y de las dimensiones de análisis utilizadas (o emparejamiento como lo llama el autor), asegura que las conclusiones a las que se

arribe tengan mayor fiabilidad y de paso, sirvan como sustituto del control experimental o estadístico más amplio (es decir, aumentar la cantidad de casos analizados para darle robustez a la comparación). Una ventaja adicional que ofrece este método y que resultó de suma importancia para la presente investigación, es que permite combinar la aplicación de técnicas cualitativas y cuantitativas de comparación, lo cual enriqueció la descripción y evaluación hecha sobre los casos seleccionados. De esta manera, la investigación utiliza el método comparativo de estudios de caso ajustado según las necesidades propias.

En la selección de los países a comparar también se tomó en consideración lo señalado por Mesa-Lago (2002), según el cual, en las comparaciones internacionales se pueden seguir distintos criterios de selección de los casos. Aquí se optó por el criterio geográfico, de manera que se elaborara una comparación intrarregional, por lo que se eligió al subcontinente suramericano en virtud de que es una región que ofrece algunas similitudes (en lo que hace a lenguaje, cultura e historia), pero que al mismo tiempo, ofrece todo un abanico de procesos históricos particulares y diferenciados a cada país. El interés en trabajar dos países localizados en Suramérica, parte de intentar comprender los rasgos que han caracterizado a las profundas transformaciones ocurridas en las últimas décadas en el subcontinente, las cuales a primera vista, parecen haber sido comunes y tenido las mismas consecuencias en los distintos países. Una de ellas, tiene que ver con el impulso definitivo que recibieron algunos productos inmobiliarios, como la instalación de UC y ese tipo de uso del suelo, que influyeron de manera determinante no sólo en la forma de producir y usar la ciudad, sino también en la forma de gestionarla. Aunque es imposible encontrar países idénticos para hacer una comparación internacional, en lo que refiere a características como extensión territorial, población, dotación de recursos naturales, etc., los países aquí seleccionados tienen algunas similitudes y sus diferencias no son importantes barreras para realizar una comparaciónⁱⁱ.

Ahora bien, cabe destacarse que el estudio del fenómeno de las UC en los territorios metropolitanos no constituye el eje de análisis central del presente trabajo, pues ha sido ampliamente abordado desde diferentes perspectivas por la literatura académica (Cabral, 2005); sino que por el contrario, éste funcionará a manera de apoyatura para indagar la relevancia del factor institucional en la GU habida en los dos países pues la relación entre la institucionalidad y las UC constituye en un tema con poco abordaje o desarrollo académico debido a la complejidad que inviste, lo que representa un factor

potencial para la investigación. En este punto hay que señalarse además que la elección de las UC como tema complementario, corresponde con la necesidad de tomar un fenómeno urbano que fuese ampliamente difundido y que tuviera presencia en los territorios elegidosⁱⁱⁱ.

Una advertencia que puede hacerse es que no es posible realizar una descripción que se pueda considerar universal (retomando las limitaciones que tiene el método comparativo de estudios de caso utilizado) dada la diversidad de situaciones que puede presentar la GU en el contexto argentino, por su mismo sistema federal, por lo que la investigación aquí desarrollada no es una muestra representativa en términos absolutos de la situación del país, así como tampoco lo es el caso colombiano del contexto institucional unitario.

El análisis de la GU se desglosa según los diferentes niveles de gobierno que componen a los dos países, de la siguiente manera: en una primera instancia se realiza una lectura comparativa u horizontal sobre los niveles nacional, intermedio (Departamento de Cundinamarca del lado colombiano y la Provincia de Buenos Aires del lado argentino), y a nivel local (municipios de Chía y Pilar respectivamente). Posteriormente se realiza una ponderación sobre el grado de incidencia que tiene el contexto institucional del país en cada una de las dimensiones que componen la GU^{iv} y el comportamiento que presentó durante el cambio de recorte temporal^v, coincidiendo precisamente con las transformaciones propias de los contextos socioeconómicos y político-institucionales. De esta manera se busca conocer con mayor grado de detalle las transformaciones, similitudes y diferencias que presentan las dinámicas de GU de las UC en los dos países según su contexto institucional.

En este sentido, la ponderación considera el contexto institucional de los países (unitario y federal), cada una de las cuales está dividida según nivel de gobierno (nacional, intermedio y local), recorte temporal (década de los noventa del siglo XX y primera década del siglo XXI) y que se cruza con las dimensiones de la GU especificadas más arriba. La escala de valores considera cuatro grados de incidencia del contexto institucional sobre la dimensión analizada, estos son: No incide (0 a 12), Poca incidencia (13 a 25), Mediana incidencia (26 a 37) e Incide plenamente (38 a 50)^{vi}.

Resultados. Contexto de la Gestión Urbanística

En este apartado vale la pena destacarse brevemente cómo las transformaciones ocurridas en los marcos de referencia económico-social y político-institucional de los dos países en la última década del siglo XX y primera del XXI, estuvieron íntegramente relacionados e incidieron en la GU que se desplegó en cada uno^{vii}.

Gestión urbanística en la década 1990

El sucesivo desarme del ‘Estado Benefactor’ que caracterizó a las décadas anteriores contribuyó a acentuar la desigualdad social y a reforzar la proliferación de UC y de nuevas centralidades periféricas destinadas a los estratos económicos medio-altos y altos en las áreas metropolitanas de los dos países. Ello ocurrió gracias “a un conjunto de políticas tendientes a liberalizar la economía, a establecer condiciones para dinamizar el crecimiento y la acumulación privada, minimizando su función regulatoria de acciones económico-sociales” (Szajnborg y Cordara, 2010: 4). Así se puede señalar la desindustrialización selectiva, la desinversión en el transporte público -alentando el transporte individual-, controles estatales laxos en materia urbanística y fiscal y el abandono de temas como la producción de vivienda social -con su traslado al sector privado-.

Desde ésta perspectiva, la agenda de la gestión urbana, en general, y de los instrumentos de la gestión urbanística en particular, resultaron obsoletos en la mayoría de los casos, dado su alto reduccionismo del territorio urbano como sistema cerrado y acotado a las prescripciones de un plan. De esta manera “existe una herencia histórica de las políticas de planificación territorial y urbanística tradicionales o “tecnocráticas” con la ineficiente relación entre el marco normativo para el ordenamiento territorial, usos reales del suelo y crecimiento metropolitano hacia fines del siglo XX con instrumentos de gestión obsoletos e insuficientes” (Szajnborg y Cordara, 2011: 2).

Por esta vía, el debate de la última década del siglo XX en los dos países, se centró particularmente en los instrumentos que se utilizaron -o que se debieron utilizar- en la ejecución de proyectos urbanísticos puntuales, dejando de lado la elaboración de marcos macro que articulasen programas, planes y proyectos para la ciudad, como otrora se hacía: “algunas de las técnicas encuadradas en esta forma de Planificación, son la alineación o el parcelamiento, el ensanche, la reforma interior, la zonificación (...) no

dejan de dominar y consolidarse los abordajes positivistas desde las componentes urbanas físicas, donde escasamente se articulan las propuestas con los actores sociales involucrados, que acaban siendo una componente pasiva en todo el proceso” (Szajnberg y Cordara, 2010: 6-10).

Por su parte, las investigaciones académicas que se hicieron en la temática mostraron cómo los órganos de GU se preocuparon por dar sustento legal y viabilizar ciertos fenómenos urbanos o bien por la ejecución de proyectos de renovación urbana en aquellas zonas que resultaban interesantes para los promotores inmobiliarios. Entonces, el proyecto urbano se emplaza como mecanismo privilegiado para la acción, lo que a la postre fomentó dinámicas de segregación en aquellos sectores que no cumplían las ventajas comparativas que buscaban los inversores privados: “se dio el auge de las intervenciones fragmentarias, selectivas territorialmente, promovidas esencialmente desde los intereses particulares de ciertos agentes privados, muchos de ellos incluso, transnacionales” (Szajnberg y Cordara, 2010: 18).

Al respecto, Brand (2001) destaca que las intervenciones puntuales, perfilaron y establecieron un nuevo tipo de urbanismo relativamente autónomo en sus teorías, conceptos y prácticas de aplicación, lo que marcó un punto de quiebre con el paradigma tradicional que se venía aplicando hasta entonces. La consolidación de éste paradigma en los ámbitos de la planificación y GU, hizo que se invisibilizaran de la agenda pública aquellas problemáticas estructurales que caracterizaban a la ciudad de ambos países: el déficit habitacional y la producción informal del hábitat, así como tampoco se trataron los temas relacionados con la inter jurisdiccionalidad, los mecanismos de participación ciudadana o de inclusión social.

Esta gestión se vio complementada o intensificada con una sectorialidad de las políticas públicas, pues como sostiene Jolly (2005), en éste periodo se buscó “asegurar la gobernabilidad recurriendo casi que exclusivamente al gobierno del territorio a través del despliegue territorial separado de cada sector” (p. 53). Es decir que la acción del Estado estaba focalizada sobre temas puntuales de intervención -acción social, educación, seguridad-, sin atreverse a llevar a cabo, políticas de iniciativa territorial que fuesen abarcativas y transversales (vg. formulación de lineamientos para el desarrollo territorial a largo plazo o la ejecución de aquellos proyectos prioritarios que dependían exclusivamente de él).

Al mismo tiempo, en los casos colombiano y argentino, la descentralización administrativa desarrollada durante esta década tuvo implicancias parciales porque diversos “tecnócratas nacionales, regímenes presidenciales y partidos políticos nacionales” presentaron una resistencia manifiesta contra su normal desarrollo, pues consideraban que las entidades territoriales debían seguir siendo administradas desde el poder nacional. Ello se podría caracterizar con diversidad de grados según el país, pues el contexto institucional de cada uno, jugó un papel determinante en esta situación (Cravacuore, 2007).

Ahora bien, este contexto remarcó la imperiosa necesidad de contar con los instrumentos normativos y las políticas públicas que le hicieran frente a los múltiples problemas socioeconómicos y urbanos que se hacían manifiestos en las ciudades, la realidad del derecho y de la GU en estos países fue bien diferente, pues ante la normativa débil y desarticulada que se había formulado, tales fenómenos continuaron su desarrollo con dinámicas intensivas y espontáneas: “la ineficiente relación entre el marco normativo para el ordenamiento territorial, los usos reales del suelo y el crecimiento metropolitano hacia fines del siglo XX, pone de manifiesto la crisis de los instrumentos de planificación y gestión imperantes y la necesidad de repensar la idea de ‘hacer ciudad’” (Szajnborg y Cordara, 2010: 2). Asimismo, ocurrió que en un contexto en el que la concentración del ingreso, la pobreza y la fragilidad de los gobiernos y de la gobernabilidad estaban absolutamente vigentes, el Estado ‘que se supone debe generar coherencia, termina por no generar sino incoherencia’, lo que desencadenó un cuestionamiento radical por su capacidad efectiva para jerarquizar, ordenar y ejecutar las políticas públicas que se hacían necesarias.

Resta señalar que aún con el repliegue de la intervención del Estado y la transformación en sus lógicas de actuación (sectorialización de las políticas), en Colombia y Argentina existieron diversos intentos por implementar políticas nacionales de desarrollo regional, integración nacional y de reforma tributaria. Esto si bien ocurrió de manera diferenciada en cada uno, remarcó el carácter vertical de los procesos de planificación nacional y sectorial (de arriba hacia abajo).

El fin del siglo XX e inicios del XXI no sólo marcó el contexto temporal en el que se desarrollaron con fuerza las políticas de la globalización económica y la formulación de nuevas prioridades para el ordenamiento territorial de la ciudad -espacio público, diseño urbano y arquitectura-, sino que también trajo aparejado nuevos desafíos en cuanto a cómo comprender y gestionar la ciudad desde la óptica de los Estados. Al tener que replantearse la GU para abarcar los nuevos procesos en ciernes, el gestor urbano local entró a operar en condiciones sociales e institucionales más complejas, gracias al surgimiento de nuevas escalas en la capacidad de acción de los actores urbanos, además de las recientes competencias y funciones atribuidas desde el Estado nacional -procesos de reforma descentralizadora-. Tal panorama ejerció una inmensa presión sobre los instrumentos tradicionales de la gestión urbanística, lo que precipitó la búsqueda de nuevas respuestas.

La aparición de un nuevo marco de referencia señaló un cambio parcial en la lógica de regulación de las políticas de GU en los dos países, pues luego de la crisis general que mostró el neoliberalismo como doctrina de política económica se planteó el regreso a la planificación y gestión urbanística de base estatal (ambos ocurridos con más intensidad en la Argentina). Dentro de tal proceso, se buscó relegitimar sus mecanismos de intervención de manera que ahora éstas “se caracterizan por una búsqueda de la gobernabilidad gracias a la gobernanza en algunos sectores, combinada con una dosis importante de gobierno del territorio en otros sectores (justicia, orden público) y normas de ‘descentralización controlada’ en todos los sectores descentralizados” (Jolly, 2005: 78).

La adquisición de nuevas tareas por parte de los agentes del gobierno local, dentro del proceso de reajuste de la descentralización administrativa, correspondió a la necesidad de dar respuesta a una creciente agenda política local que estaba sin atender; al tiempo que, al construir localmente las soluciones que les parecen más adecuadas, los gobiernos locales se convirtieron en defensores de la gobernanza de sus territorios. Así, los gobiernos intermedios y locales colombianos y argentinos empezaron a jugar un rol protagónico dentro del Estado (diferenciados según el contexto institucional propio), pues ahora debían ejercer un doble papel: aplicar las directrices competentes “venidas desde arriba”, y al mismo tiempo constituirse en verdaderos actores gobernantes y promotores de políticas públicas diseñadas localmente (desde abajo).

En este sentido, el nuevo contexto histórico exhibió cómo el proceso de descentralización de funciones y atributos de los Estados nacionales hacia otras instancias de gobierno, ocurrido en la década anterior, intentó remarcar una acción pública más territorializada y menos sectorial. Para Jolly (2005), ésta última década marca el regreso hacia políticas más territoriales y la búsqueda por constituir nuevos territorios, lo cual significa la dessectorialización de la acción del Estado y la integración de diversos polos de intervención “en una perspectiva horizontal” (urbanismo, acción social, educación, seguridad). El mismo autor señala que tal territorialización se puede constatar en tres grandes áreas: el campo de las regulaciones (se concretan las formas institucionalizadas de cohesión y validación social), el campo de las jurisdicciones (que precisa la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y el ejercicio del poder institucionalizado), y el campo de las implementaciones (aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal, con el propósito de imprimirle un rumbo específico a los procesos políticos, económicos y sociales de una formación social determinada).

Asimismo, la mayor intervención del Estado en algunas esferas, con mayor o menor fuerza según el país, modificó el enfoque del urbanismo centrado en la gestión urbanística puntual, dedicada a los proyectos productivos periféricos o residenciales destinados a las clases acomodadas, por una perspectiva integral y estratégica. En lo que hace a la planificación estratégica, Szajnborg y Cordara (2010) señalan que como instrumento de modernización

“obliga a pensar de manera articulada (entre los distintos niveles de gobierno), a tejer múltiples relaciones (entre el sector público y privado), a prever la posibilidad de aplicar mecanismos participativos, a promover diálogos y saberes distintos, consensuar acuerdos, negociar objetivos, democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, y considerar que las posibilidades de intervención son múltiples. Su consolidación se dio en un contexto propicio para su desarrollo: escasos recursos públicos, nuevos actores decisores de nivel intermedio y también de organizaciones de base, un Estado con menor capacidad de acción descentralizando funciones y necesidad de intervenciones de impacto que mostraran que los cambios eran posibles y que los grandes temas de la planificación corrían por otros canales” (p. 10).

La transformación del paradigma quedó plasmada en la aparición de diversos esquemas de ordenamiento territorial y proyectos de marcos normativos, por igual en ambos

países, desde los cuales se buscó revertir procesos de desequilibrio o deterioro y aumentar la calidad de vida de la población. Así se instaló el sentido social del urbanismo (con mayor fuerza en Colombia), tomaron relevancia las cuestiones ambientales –como el uso sustentable de los recursos naturales- y la racionalización del espacio construido -reestructuración del territorio-, partiendo desde una perspectiva con base en las villas miseria o asentamientos irregulares en los que se concentran los déficits en servicios urbanos/públicos domiciliarios y la vulnerabilidad social es extrema. Por ello se incentivó la participación ciudadana dentro de los mecanismos de GU aprovechando el capital social y la energía creativa de los actores.

Dimensiones de la Gestión Urbanística en los niveles de gobierno

Con el ánimo de ofrecer un apartado de síntesis sobre los principales temas de la GU en los niveles de gobierno señalados en la introducción, a continuación se presenta una breve lectura comparativa u horizontal de las dimensiones de GU que se explicitaron en la metodología y que relacionan la manera en que se presentó en cada contexto institucional, según si el país es unitario o federal.

Nivel Nacional

En lo que refiere a la dimensión ***Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística***, se puede señalar que la forma de organización de los países marca una diferencia que explicaría la mayor parte de las divergencias que se pueden encontrar: Colombia muestra un modelo biplano, en el que los municipios y la nación tienen capacidad legislativa para la gestión urbanística (a través del Congreso de la República de Colombia y de los Concejos Municipales), quedando el nivel intermedio delimitado a temas muy puntuales, mientras que en la Argentina se presenta un modelo triplano en el que los tres niveles de gobierno cuentan con potestad para legislar sobre el tema y el nivel intermedio goza de una mayor autonomía y capacidad de injerencia a través de los Poderes Legislativos Provinciales.

Resta señalar que el mayor poder legislativo en materia de ordenamiento territorial que muestra el nivel intermedio del gobierno argentino, se explicaría en virtud del régimen federal del país, por lo que siempre se ha entendido ésta como una obligación inherente a las funciones de los Poderes Legislativos Provinciales. En virtud de esto, aun cuando

en el país no se cuenta con una ley marco o nacional que regule el tema del ordenamiento territorial, existen dos leyes provinciales que hacen lo propio: la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 8.912/77) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza (Ley 8.051/09).

En la subdimensión “Nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos”, se encuentra que los dos países entregan la responsabilidad primaria de la GU a las administraciones municipales a través de diferentes instrumentos y con el reconocimiento de autonomía en diferentes grados: en Colombia se referiría a esta entrega absoluta desde las normas nacionales expedidas por el Congreso de la República de Colombia (principalmente en la Constitución Política, la Ley 388/97 y la Ley 1.454/11); mientras que en la Argentina, las provincias delegan tal función a sus municipalidades a partir de instrumentos provinciales expedidos por los Poderes Legislativos Provinciales (constituciones provinciales, leyes marco provinciales sobre ordenamiento territorial, así como en las leyes orgánicas de municipios y cartas orgánicas municipales), quedando los municipios obligados a convalidar ante el nivel provincial. Es decir, presentando una mayor restricción a la autonomía municipal. Este panorama ha hecho que en la Argentina sea posible encontrar diferentes relaciones de alcance y contenido de la autonomía municipal, hasta el caso de provincias en las que aún no se reconoce propiamente la autonomía municipal en sus instrumentos normativos (Buenos Aires, Mendoza y Santa fe^{viii}).

En lo que refiere a la dimensión ***Propiedad del suelo***, es importante señalarse que a nivel nacional se muestra una aceptación diferenciada sobre la propiedad del suelo en los dos países, de manera que mientras en Colombia se concibe e implementa la función social y ecológica de la propiedad desde la Ley 9 de 1989 y se refuerza con lo conceptualizado en la Constitución Política de 1991 y posteriormente en la Ley 388/97, en la Argentina, apenas se haría referencia a un concepto que es complementario pero que sin embargo no tiene carácter vinculante: la utilidad pública. Al respecto, autores como Maldonado (2013) sostienen que aunque la función social y ecológica de la propiedad no tiene actualmente rango constitucional y no se considera en los fallos judiciales o en las políticas públicas, si debería considerarse en el marco jurídico del país, pues la Argentina ha firmado un conjunto de tratados internacionales que con

carácter constitucional, subrayan la necesidad de subordinar el uso y goce de la propiedad privada al interés social.

Aunque esto hace parte de un tema mucho más extenso de lo que aquí se puede referenciar, cabe señalarse que el hecho de que en Colombia se haya incluido tal noción desde la esfera nacional de gobierno significaría que durante más de veinte años, los instrumentos normativos nacionales y locales consideren a la propiedad como un bien que debe tener restricciones y obligaciones para que se asegure el bien común, otorgando un poder coercitivo adicional a las autoridades para hacerlo cumplir, por lo que pueden y deben sancionar a los infractores y sobre todo, defendiendo la función pública del urbanismo. Esto representaría una diferencia importante de la GU e instrumentos normativos que se pudieron encontrar en los dos países.

De la dimensión *Gestión urbanística y ejecución del planeamiento* cabe señalarse que en los dos países, la gestión a nivel nacional de gobierno se desarrollaría a través de planes indicativos que tienen un carácter más directivo, estratégico y programático, que contienen estrategias de desarrollo y una ordenación del territorio nacional más general y con determinaciones que son vinculantes principalmente, aunque no de manera exclusiva, para las administraciones locales. Esto se ejemplificaría en el caso colombiano con los Planes Nacionales de Desarrollo que se implementan desde que se profirió la Ley 152 de 1994 o con los Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), mientras en la Argentina se encuentra el Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET) puesto en marcha desde el año 2004. En este último caso, sobra señalarse que los niveles intermedios de gobierno (provincias), tienen un peso más preponderante en aquellos planes.

De la subdimensión “Participación ciudadana en los procesos de gestión urbanística”, se destacaría que desde los instrumentos normativos nacionales de los dos países se establecen garantías expresas y precisas para la participación de los ciudadanos/administraciones públicas interesadas, independientemente de las formas y procedimientos de consulta. Así, en Colombia la participación está presente en diferentes apartados de la Constitución Política así como en la Ley 388/97 y en la Argentina, la participación democrática encuentra sus bases en distintas disposiciones de la Constitución Nacional –artículos 14, 33, 75 e incisos 17, 19, 22, 23- así como en tratados internacionales con jerarquía constitucional (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos y la

Convención Americana sobre Derechos Humanos). La mayor diferencia entre los dos países radica en el nivel de gobierno que lleva a cabo y que solicita tales procedimientos, pues en el caso colombiano se habla de una responsabilidad casi completa del nivel local con algo de injerencia del nivel nacional, mientras que en la Argentina la obligación estaría siendo compartida entre el nivel provincial y el municipal.

En lo que refiere al “Grado de flexibilidad para modificar los instrumentos de gestión urbanística”, se puede mencionar que en ambos países se concibe la posibilidad de modificar o revisar el planeamiento siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación aunque tiene alcances diferentes: esto se reflejaría plenamente en Colombia en las Leyes 388/97 y 1.454/11, siendo una tarea que le corresponde ejecutar a los niveles locales, mientras que en la Argentina no se puede hablar de esto propiamente, pues en virtud de la misma distribución de competencias entre las distintas entidades de gobierno, dicha potestad corresponde o se hace efectiva de manera más plena en los niveles de gobierno local y provincial.

De otra parte, en ambos países se encuentra la implementación de regiones como estrategia de gestión y planificación del territorio nacional, difiriendo en cada caso los criterios que delimitan a cada región (ya sean geomorfológicos, socioeconómicos, etc.). En Colombia se trabaja con seis regiones definidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según las condiciones socioculturales y naturales del territorio: Amazonía, Andina, Caribe, Insular, Orinoquía y Pacífico. Estas regiones son recogidas en los diferentes planes operativos proferidos por el nivel nacional, tales como los Planes Nacionales de Desarrollo o los Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). En el caso argentino, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) agrupa a las provincias según sus condiciones naturales compartidas: Noroeste, Noreste, Cuyo, Pampeana y Patagonia. Esta regionalización ha sido utilizada principalmente con fines estadísticos aunque desde la formulación y puesta en marcha del Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET), se ha venido utilizando con fines más amplios.

Desde el nivel nacional de gobierno de los dos países se han proferido distintas normativas relativas a la calidad ambiental que son relevantes para el tema de las UC. En Colombia la Constitución Política y la Ley 388/97 abordan el tema y posteriormente se va desagregando en nuevas normativas específicas. En la Argentina, leyes como la

Ley General del Ambiente -Ley 25.675/02-, la Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Servicios -Ley 25.612/02- y distintos artículos de la Constitución Nacional tratan del tema.

Un aspecto que marca la diferencia entre los dos países es que la entidad encargada de su establecimiento varía según la forma de organización del Estado: en el caso colombiano, la normatividad ambiental suele proferirla el poder ejecutivo y/o legislativo nacional con carácter vinculante para todo el territorio para lo cual piden concepto a la autoridad ambiental regional. En la Argentina, el Gobierno Federal se acoge principalmente a los convenios internacionales (como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Protocolo de Kyoto entre otros) y a las normativas propias expedidas por el Congreso Nacional, relegando la función a los gobiernos provinciales.

Otro tema importante y que marcaría una diferencia importante en la gestión urbanística habida en los dos países, es la existencia que se abre la opción de aplicar instrumentos para cobrar plusvalías urbanas (u otros) como mecanismo de financiación urbana. Así, mientras que Colombia es referente internacional por las disposiciones de la Constitución Política y de Ley 388/97, en la Argentina no existe a nivel nacional un marco normativo que defina o autorice la aplicación de tales instrumentos.

Nivel intermedio

Aquí es necesario destacarse que debido a que en ninguno de los dos recortes territoriales se encontraron gobiernos metropolitanos legalmente constituidos que se pudieran considerar como un nivel de gobierno intermedio, el análisis presentado solo hace referencia a las entidades administrativas del Departamento de Cundinamarca y de la Provincia de Buenos Aires^{ix}.

En lo que hace a la dimensión ***Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística***, se puede señalar que el Departamento de Cundinamarca se limita a pronunciarse respecto a aspectos puntuales dentro del marco establecido por el órgano legislativo nacional. En este sentido, el nivel intermedio no tiene mayor injerencia frente a temas como la función social y ecológica de la propiedad así como no puede tomar una postura decisiva ante el incumplimiento de las

obligaciones y compromisos urbanísticos pues son temas que recaen principalmente sobre los niveles nacional y local de gobierno.

Por su parte y gracias a la forma de organización del Estado argentino, la Provincia de Buenos Aires tiene una mayor preponderancia y autonomía. El gobierno provincial tuvo la capacidad de descentralizar a los gobiernos municipales, entre otras responsabilidades, la de autorizar la instalación de emprendimientos urbanísticos cerrados en el territorio reservando para sí parte de la aprobación final y/o algunos temas puntuales de injerencia regional. Esto último si bien representaría la voluntad política por dotar a las municipalidades de una mayor autonomía en la gestión urbanística, ha desembocado en una situación compleja en la que muchos municipios han avanzado en la aprobación y gestión local de las UC sin terminar de homologar/convalidar dichas normativas ante el nivel provincial^x.

La diferencia en las capacidades de injerencia sobre la GU también se pudo evidenciar en la dimensión *Propiedad del suelo*, pues mientras que el Departamento de Cundinamarca no profiere instrumentos que delimiten la función social y orgánica del suelo, sino que se limita a cumplir lo establecido desde las instancias nacionales, el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires se pronunció en años recientes frente al tema de la función social y ecológica de la propiedad al promulgar la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH – Ley 14.449/12). Dicha ley además retoma los mecanismos sancionatorios para castigar a las empresas y personas que estén incumpliendo con los permisos otorgados en la licencia de construcción definidos a través de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-Ley 8.912/77).

Finalmente en la dimensión *Gestión urbanística y ejecución del planeamiento*, se puede destacar que en estos niveles sería donde se encontraron las diferencias más importantes, pues aun cuando en ambos casos se trabajen con instrumentos indicativos (Planes Departamentales de Desarrollo para el caso colombiano y Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires en el caso argentino), la obligación de implementar los mecanismos de participación ciudadana difiere: es una responsabilidad compartida entre la Provincia de Buenos Aires y los municipios en el caso argentino, mientras que en el Departamento de Cundinamarca, este no tiene mayor injerencia en el tema limitándose a brindar asesorías técnicas a las municipalidades (Echandía, 2013). A su vez, debido a que de las dos entidades territoriales comparadas solamente desde la instancia provincial de gobierno se llevarían a cabo procesos de planeamiento y gestión

urbanística propiamente dichos, en ella existe la necesidad de hacer ajustes o modificar los instrumentos existentes en el tema siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación (en la actualidad, siguiendo lo establecido por el Decreto-Ley 8.912/77).

Sin embargo, aquí cabe destacarse que en los dos niveles sería común la definición de estándares urbanísticos de calidad ambiental, con la diferencia de que en el caso colombiano, no es una tarea del órgano legislativo correspondiente -Asamblea Departamental de Cundinamarca-, sino que es una tarea compartida entre el nivel nacional y la autoridad ambiental existente en el territorio –para nuestro caso, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- (ejemplo de esto son las Ordenanzas 23 de 1998 y 7 de 2001). Por su parte, a partir de la potestad definida en las constituciones nacional y provincial, la Provincia de Buenos Aires ha sido la encargada de emitir todo lo relacionado en materia ambiental, definiendo los estándares que son de obligatorio cumplimiento en los municipios que la componen (algunos ejemplos en este sentido son las Resoluciones 80/99 y la 344/98).

Al mismo tiempo, en los dos niveles se puede encontrar la implementación de regiones como instrumento de gestión y control territorial, siendo 15 provincias o regiones de acuerdo con el Plan Departamental de Desarrollo de Cundinamarca y 13 regiones según el Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, éstas no han tenido un carácter vinculante dentro de las dinámicas de gestión urbanística y se han utilizado únicamente con fines enunciativos y para el análisis de resultados estadísticos.

El último tema importante y que también marca una diferencia importante en la GU habida en los dos niveles intermedios de gobierno, es la existencia de instrumentos que contemplan la posibilidad de aplicar mecanismos de captación de plusvalías (u otros). Así, se podría señalar que mientras el Departamento de Cundinamarca carece de la potestad de definir lineamientos y/o aplicar tales mecanismos de financiación urbana, pues es potestad de los niveles local y nacional de gobierno, la Provincia de Buenos Aires hizo uso de tal potestad al proferir la Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH – Ley 14.449/12), en la que se establecen algunos mecanismos de cobro de plusvalías por urbanización.

Nivel local

Dentro de las particularidades encontradas en las dimensiones consideradas de la GU en los dos niveles locales de gobierno, se podría destacar que una característica común, es que gozan de autonomía para ejercer las funciones del planeamiento, ejecución y control urbanístico en general, y de llevar a cabo la gestión urbanística de las UC en particular. Esto en virtud de que los marcos normativos de los dos países establecieron que dicho nivel es el responsable primario del ordenamiento del territorio: en Chía tal entrega se manifestó a partir del proceso descentralizador experimentado durante la década de los años noventa y se reforzó con la expedición de las leyes 388/97 y 1.454/11, mientras que del lado argentino, se pudo encontrar que no sólo jugó un papel importante todo el proceso descentralizador de fin del siglo pasado, sino que en el año 2002, la Provincia de Buenos Aires entregó a Pilar y otras municipalidades la potestad de gestionar autónomamente la aprobación de UC en su territorio a través de la Ley 1.727/02^{xi}.

Esto se señala en virtud de que se encontró que los dos municipios contaron con la potestad para expedir los instrumentos normativos con los que se definieron los aspectos generales de ordenamiento del suelo a los cuales se debieron acoger los proyectos residenciales que deseaban instalarse en el territorio (Plan de Ordenamiento Territorial y Código de Zonificación respectivamente), además de que sobre las autoridades del nivel local de gobierno recayó la responsabilidad de emitir los instrumentos de aprobación que dio vía libre a su instalación definitiva (vía Ordenanzas/Acuerdos). Una característica que marca la diferencia sustancial entre los instrumentos locales proferidos durante la década de los noventa de los emitidos en los años dos mil, es que la segunda década mostró unos instrumentos más completos con unas autoridades locales más autónomas que contaban con mejores capacidades para hacer frente a sus responsabilidades.

En lo que refiere a la dimensión ***Propiedad del suelo*** y siguiendo con lo expuesto más arriba, se pudo encontrar que en el caso de Chía los instrumentos locales –Acuerdo 017/00 y otros- adoptarían la definición de la función social y ecológica de la propiedad establecida por los marcos normativos nacionales (Constitución Política de 1991, Ley 388/97 y Ley 1.454/11). Así, en un contexto reciente se hizo retroactivo el cobro de participación en plusvalías a las UC instaladas en el municipio. Del lado del municipio argentino, hay que señalarse que todavía no tiene incorporado tal noción en sus instrumentos aún con la existencia de una ley provincial que sí lo considera y especifica

medidas que propenden por ello, como la obligación a la que están sometidas las nuevas UC de hacer un porcentaje de cesión de tierras (LAJH - Ley 14.449/12). Esto se puede explicar en virtud de que la Ley de Acceso Justo al Hábitat es de muy reciente expedición y todavía no se ha implementado de manera plena, precisamente por la controversia que suscitó su contenido.

Por su parte, los dos municipios cuentan con el poder coercitivo para castigar a los infractores de los compromisos urbanísticos adquiridos. En Chía, el POT municipal establece los mecanismos sancionatorios económicos o de expropiación de la propiedad a aplicar según cada caso retomando la ley macro nacional (Ley 388/97), mientras que en Pilar, los códigos de Edificación y de Zonificación Municipal citan la aplicación de las sanciones establecidas en los artículos 93 al 97 del Título V del Decreto-Ley 8.912/77. Sin embargo, en Chía no se reportan casos en los que se hayan aplicado tales sanciones, mientras que en Pilar, se ha optado por suspender parcialmente las licencias de construcción autorizadas y a aumentar los impuestos locales a las UC que continúen en situación de irregularidad ante el gobierno provincial, es decir, que aún no han presentado los documentos para la convalidación provincial final.

De los temas que hacen la dimensión *Gestión urbanística y ejecución del planeamiento* se puede destacar que los dos municipios trabajan con planes operativos en virtud de que ambos definen instrumentos que incluyen la ordenación física del suelo y que se traduce —en función del interés general— en relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios^{xiii}. En el caso de Chía se hablaría de los Planes de Ordenamiento Territorial que se comenzaron a expedir a inicios de los años dos mil y en Pilar se podrían considerar los Códigos de Zonificación y de Edificación así como el Plan Estratégico Municipal Pilar 2020.

Sin embargo, aquí cabe hacerse un énfasis en las falencias que presentan los instrumentos manejados en Pilar, pues en este municipio en particular, la falta de un criterio de ordenamiento urbano-territorial adecuado no sólo se ha reflejado en lo institucional -con la aplicación de instrumentos desactualizados o mediante las consecutivas excepcionalidades- y territorial -continuidad suburbana y mezcla de usos del suelo-, sino que también se mostraría en el libre albedrío del que gozan las UC instaladas en el territorio tanto para incumplir con sus respectivos máster plan -edificación parcial en muchos de los proyectos - como en las demoras que existen para regularizar los títulos dominiales de los compradores (Merlotti, 2013).

De otra parte, es válido destacarse que en ambos municipios se puede encontrar un componente consolidado de participación ciudadana dentro de los procesos de planeamiento y GU derivado precisamente de las directrices especificadas en instrumentos normativos supralocales (nacionales para el caso de Chía y provinciales para el de Pilar), los cuales fueron retomados por los instrumentos locales correspondientes. En el caso del municipio colombiano dicha participación se ha aplicado a través de la socialización de los proyectos de Acuerdo emitidos por el Concejo local o de los proyectos urbanísticos a desarrollar en el territorio, aunque no se considera la socialización de proyectos de UC por ser obras de carácter privado. Por su parte, en el caso de Pilar, la misma Ley 1.727/02 y el Decreto-Ley 8.912/77 obligan a que las municipalidades aseguren la realización de audiencias públicas con la comunidad para poder gestionar la aprobación de los proyectos de UC.

Otras similitudes que se encontraron en los dos municipios son: en ambos existe la posibilidad de modificar o revisar los instrumentos de gestión urbanística siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación^{xiii}; se contempla la división del territorio local en zonas estableciendo los usos permitidos, admisibles con condiciones y los prohibidos, edificabilidades máximas potenciales, así como algunos estándares de calidad ambiental que se deben respetar. Con respecto a este último aspecto, se pudo descubrir entonces que en los instrumentos locales utilizados por los dos municipios se definen, con mayor o menor detalle, algunos indicadores relativos a la calidad ambiental que son de aplicación directa y que resultan relevantes al tema de las UC, tales como el cálculo de cesiones y áreas libres según el tipo de proyecto o el establecimiento de zonas para la protección ambiental.

Que por su parte, se pudo encontrar que los dos municipios están aplicando mecanismos tendientes al cobro de plusvalías a las UC instaladas en el territorio, siendo específica la modalidad de cobro de cada uno: en Chía se hizo el cobro económico en el año 2013 siguiendo los cálculos establecidos en el instrumento nacional (Ley 388/97), mientras que en Pilar, el Intendente Municipal aprobó un instrumento particular: estableció el Programa de Responsabilidad Social Empresarial para las UC -Decreto Municipal 2.690/08- (Echandía, 2013 y Merlotti, 2013).

Con respecto a este último aspecto, se podría decir que el nivel local de gobierno colombiano empieza a hacer un cobro retroactivo como mecanismo de financiación urbana directa, mientras que el caso argentino, ofrece un mecanismo de financiación indirecta, pues con el programa implementado se busca recibir bienes construidos o implementos de parte de los emprendedores inmobiliarios. En todo caso, esto reflejaría en los dos gobiernos locales la voluntad política de empezar a aprovechar los excedentes de valor que el mercado inmobiliario genera para redistribuirlo hacia otros sectores del municipio. Aunque esta última afirmación puede parecer bastante apresurada, en el sentido de que la recuperación de plusvalías en los dos municipios ha sido de aplicación muy reciente, podría dar un halo de esperanza sobre la nueva perspectiva de gestión que se empieza a instalar en las instancias de gobierno local de los dos países.

Para terminar, resta señalarse que dentro de las nuevas posibilidades de actuación con que cuentan los niveles locales de gobierno en el marco del nuevo siglo, está la opción de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas si existe la necesidad. En el caso de Chía, se evidenció que durante los años noventa no se utilizó tal herramienta y recién hasta la primera década de los años dos mil, se vio en la necesidad de recurrir a ella debido a la poca capacidad servida para la prestación de servicios públicos domiciliarios. En Pilar, los noventa mostró un panorama similar al caso colombiano, mientras que en los años dos mil se suspendió la expedición de licencias ajustando los requisitos exigidos a los desarrolladores inmobiliarios.

Ponderación de la incidencia del contexto institucional sobre la GU de UC

Con el fin de contrastar la hipótesis central que se señaló al inicio del documento, se elaboró una ponderación sobre el grado de incidencia que tienen los distintos niveles de gobierno (local, intermedio, nacional) sobre las dimensiones de GU consideradas. Con dicha ponderación comparativa se buscó conocer de manera más detallada, el grado de incidencia efectiva que tuvo el contexto institucional sobre la GU de UC en los dos países analizados según los dos recortes temporales definidos en metodología. Así, este apartado presenta los principales resultados obtenidos de la ponderación hecha, dando primero una lectura general según el contexto institucional para luego entrar a un análisis más detallado de los resultados obtenidos en cada una de las dimensiones y sus respectivos componentes.

Con la investigación hecha se comprobaría que la ocurrencia de distintos procesos macro en la región habría incidido, en diferentes grados y formas, en la gestión urbanística que se despliega en los países más allá del contexto institucional de cada uno, es decir este no sería un factor exclusivo, en virtud de que la transformación sustancial en los marcos de referencia socio-económico y político-institucional ocurrida durante el cambio de siglo se explicaría por otras causas generales. En este sentido, aun cuando se encuentren modelos de GU diferenciados en cada país, con sistemas de competencias, esquemas e instrumentos de intervención particulares, se puede descubrir que algunas transformaciones corresponderían más con las dinámicas sociales de producción, uso y apropiación del suelo y/o por el juego de intereses de los actores involucrados que con el contexto institucional que defina al país.

A manera de ejemplo, se podría señalar que entre los procesos que fueron comunes a los países analizados y que van más allá del contexto institucional que los define, se encuentra la aplicación de las políticas económicas neoliberales, el contexto de globalización económica y la intensificación de la desigualdad de los territorios, reforzando la dualidad como característica de su desarrollo -formal/informal- en los años noventa. De igual manera, en las áreas metropolitanas se experimentó la expansión de la mancha urbana en forma de un continuo suburbano guiado por los intereses de los inversores privados, el crecimiento poblacional intenso y la reestructuración urbana de las ciudades según sus nuevas funciones y espacios.

Sin embargo, aquí cabe destacarse que en términos generales, el contexto institucional del país incidiría en la forma en que se desplegó la GU frente al fenómeno de las UC en cada recorte temporal, con el común denominador de que en ambos países, se podría descubrir que dicha responsabilidad recaería principalmente sobre los municipios. Lo diferencial en este sentido, es cómo se realiza la distribución de tales competencias urbanísticas en los diferentes niveles de gobierno según el contexto institucional.

Esto se señala en virtud de que el cambio de recorte temporal mostraría que en los dos países, ocurren modificaciones en el grado de incidencia que tiene cada nivel de gobierno sobre cada una de las dimensiones analizadas de GU, lo que se podría explicar no sólo por las transformaciones ocurridas en los marcos socioeconómicos de referencia, sino también por las propias reformas internas a los contextos institucionales de los países.

Esto se entiende cuando se tiene en cuenta que el segundo recorte temporal -años dos mil- mostraría una transformación en las lógicas de intervención y de los temas de agenda de los gobiernos locales, en virtud de que los procesos desarrollados evidenciaron condiciones sociales e institucionales más complejas con mayor capacidad de acción de los actores inmersos, a lo que se suman las nuevas competencias y funciones atribuidas durante la reforma descentralizadora ocurrida en la década anterior. Por consiguiente, y tal como se describió más arriba, ocurrió el regreso a una planificación y GU de base estatal con un importante componente estratégico, de manera que los niveles locales de gobierno tomaron un renovado rol protagónico dentro la GU en general, y frente a las UC, en particular.

Ahora bien, lo señalado hasta este punto ocurrió con matices diferenciados para los dos países según su propio contexto institucional, y resultarían a la postre, en un panorama específico del grado de incidencia que tiene cada nivel de gobierno sobre la gestión urbanística de las UC: Del lado del contexto institucional unitario, Colombia, se puede señalar que el paso de los años noventa a los dos mil habría significado un cambio importante en la incidencia que tiene cada nivel de gobierno frente a la GU, pues como se observa en la Figura 1, es posible evidenciar un fortalecimiento en las capacidades locales de gestión, pasando de tener una incidencia intermedia a incidir plenamente. Esto se podría explicar por la entrega de atribuciones y funciones desde el gobierno nacional vía descentralización administrativa, por lo que en ese nivel se puede evidenciar una caída en su grado de incidencia sobre la GU, pasando de tener plena incidencia a incidencia media.

Por su parte, el nivel intermedio perdería incidencia sobre la GU entre los años 1990-2000, alcanzando una poca incidencia sobre las distintas dimensiones consideradas. Esto, según como se fue describiendo en el documento, debido a las pocas capacidades que tiene el nivel departamental frente a los temas considerados. Empero, este nivel seguiría cumpliendo un rol importante a través de los entes descentralizados, los cuales se encargan de temas específicos, como la definición de estándares ambientales. Finalmente y siguiendo la Figura 1, cabe decirse que la disminución cuali-cuantitativa del grado de incidencia del nivel intermedio sería menor en comparación con la pérdida del nivel nacional de gobierno, en virtud de que la descentralización administrativa en el régimen unitario ocurrió principalmente entre el nivel nacional y el local.

Ahora bien, del lado del contexto institucional federal, Argentina, se puede señalar que tal y como se apuntó más arriba, el proceso de descentralización administrativa tendría como foco principal, el fortalecimiento de las competencias y capacidades de los subniveles inferiores, aunque se mantendría la primacía del nivel intermedio sobre el local. Esto se puede verificar en la Figura 1, de donde se puede leer que para la década de los noventa, el nivel nacional de gobierno tendría una incidencia intermedia, la disminuye una década después (debido a la entrega de funciones a las provincias y municipalidades). Si bien estos dos últimos niveles de gobierno aumentarían su incidencia y capacidad de decisión sobre la gestión urbanística durante la primera década del siglo XXI, esto no se dio de manera equilibrada, sino que tendió a favorecer las capacidades en el nivel provincial, el cual se mantuvo con una incidencia plena sobre las dimensiones consideradas de la GU, mientras que el nivel local alcanzaría una incidencia media.

Un elemento final que resulta importante de resaltar en este punto y siguiendo a Cravacuore (2007), es que el nuevo mapa de actores y funciones correlativas que presenta el segundo recorte temporal complejizó de manera sustancial el panorama de la GU, en tanto que ahora se depende de una buena interrelación con los otros actores para que se lleve a cabo una tarea (tanto en las que son exclusivas para cada nivel de gobierno como en las compartidas por dos o más de ellos).

Figura 1. Grado de incidencia del contexto institucional en la GU de UC

RECORTE TEMPORAL	CONTEXTO INSTITUCIONAL UNITARIO			CONTEXTO INSTITUCIONAL FEDERAL		
	Nacional	Intermedio	Local	Nacional	Intermedio	Local
Década de los 90 del siglo XX	42	28	30	31	38	31
Primera década del siglo XXI	35	23	43	23	43	34

Rangos de ponderación definidos	
No incide (NI)	0 a 12
Poca incidencia (PI)	13 a 25
Mediana incidencia (MI)	26 a 37
Incide plenamente (IP)	38 a 50

Fuente: Elaboración propia

Comentarios Finales

Ahora bien, al entrar a hacer una lectura del grado de incidencia que tiene cada nivel de gobierno de los países sobre cada una de las dimensiones de análisis de la GU, se hace necesario hacer la separación según el contexto institucional, pues las transformaciones habidas durante el cambio de recorte temporal fueron particulares a cada uno, aunque en términos generales se mantiene la tendencia arriba descrita –de mayor incidencia del nivel local del gobierno frente a la gestión urbanística de UC-.

Del lado del contexto institucional unitario, Colombia, en la Figura 2 se puede apreciar que las dimensiones *Propiedad del suelo* y *Gestión urbanística y ejecución del planeamiento*, seguirían la tendencia general descrita arriba, de una alta incidencia del nivel nacional durante la década de los noventa la cual se ve disminuida con el consecuente aumento de la incidencia que tiene el nivel local de gobierno sobre la GU para los años dos mil.

Esto se explicaría en virtud de que todas las directrices que definían los aspectos relacionados con esas dos dimensiones fueron adoptadas por el gobierno nacional en el contexto de cambios institucionales de los años noventa, para que fuesen aplicadas y posteriormente ajustadas por los niveles de gobierno local. Este fue un proceso que inició con la promulgación de la Constitución Política de 1991 y se reforzó con la Ley 388/97, la cual definía tales aspectos de manera más explícita, pero que sin embargo empezaron a ser ejecutados por los municipios recién hasta el año 2000^{xiv}.

En este sentido, los años dos mil reflejarían el cambio que suscitó tales directrices, pues ahora los municipios serían los encargados de definir las condiciones de la propiedad del suelo (incluyendo limitaciones a la propiedad privada), la aplicación de sanciones/correctivos a quienes incumplan con las obligaciones urbanísticas adquiridas, la utilización de regiones/zonas como instrumento de gestión y control territorial, la

instauración de la necesidad de contar con una licencia para urbanizar y la consecuente capacidad administrativa para suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas o la formulación y aplicación de mecanismos de captación de plusvalías en sus territorios como mecanismos de financiamiento urbano. Sin embargo, el nivel nacional de gobierno mantuvo una cierta injerencia en temas tales como la definición de estándares urbanísticos de calidad ambiental lo que empezó a ser responsabilidad compartida con el nivel intermedio y sus respectivas entidades descentralizadas.

Resta señalarse que como dato atípico o que profundiza la tendencia general mostrada en la Figura 2, aparece que el grado de incidencia que tenía el nivel nacional de gobierno sobre la dimensión *Organización territorial y distribución de las competencias urbanísticas de gestión urbanística*, disminuiría de manera más acentuada para la década de los años dos mil, y por ende, aumentaría más en el nivel local de gobierno –cerca de 20 puntos-. Esto podría deberse a que con las reformas de descentralización administrativa, el nivel nacional perdió una competencia que era plena y casi que exclusiva. De esta manera, la nueva Constitución Política le otorgó más y mejores responsabilidades y competencias a los niveles locales, pues ahora en los Concejos Municipales residían las competencias legislativas sobre el ordenamiento urbano-territorial y en las Alcaldías Municipales estarían las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos. Empero y al igual que con las dos primeras dimensiones, dicho fortalecimiento institucional se vería reflejado solo hasta la primera década del siglo XXI, debido a que la normativa empezó a hacerse efectiva a finales de los años noventa. Así, esta dimensión es en la que mejor se pueden verificar las transformaciones del cambio de recorte temporal y de los marcos de referencia (socioeconómico y político-institucional) para el contexto institucional unitario de gobierno.

Finalmente, de este contexto institucional resta señalarse que en el nivel intermedio de gobierno, los Departamentos, muestran un descenso en su grado de incidencia sobre la GU de UC en las tres dimensiones analizadas con un promedio que no supera los 5 puntos. Solamente en la dimensión *Gestión urbanística y ejecución del planeamiento*, el nivel intermedio no disminuiría tanto en términos cuali-cuantitativos y en comparación con las otras dimensiones, en virtud de que a éste nivel continuarían correspondiendo definir temas sensibles como los estándares de calidad ambiental y

formular algunos requerimientos exigidos al urbanizador para conceder una licencia urbanística –según corresponda-.

Figura 2. Grado de incidencia del contexto institucional del gobierno unitario en la GU de UC

Fuente: Elaboración propia

Dimensión \ Nivel de Gobierno	Recorte temporal uno: década de los 90 del siglo XX			Recorte temporal dos: primera década del siglo XXI		
	Nacional	Intermedio	Local	Nacional	Intermedio	Local
Organización territorial y distribución de las competencias urbanísticas	50	28	23	35	23	43
Propiedad del suelo	38	30	33	33	25	42
Gestión urbanística y ejecución del planeamiento	39	26	35	34	22	44

Rangos de ponderación definidos	
No incide (NI)	0 a 12
Poca incidencia (PI)	13 a 25
Mediana incidencia (MI)	26 a 37
Incide plenamente (IP)	38 a 50

Por su parte, del contexto institucional federal argentino, hay que señalarse que si bien las distintas dimensiones no siguen una tendencia clara en cada recorte temporal y nivel de gobierno, si se puede encontrar una lógica: el mayor fortalecimiento de las capacidades de intervención del nivel intermedio durante los años 1990-2000 se verificaría en la dimensión *Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística*, debido a que a partir de las transformaciones ocurridas durante la década de los noventa, los dos mil empezaron con un nuevo mapa de actores en el que algunas de las que antes eran funciones exclusivas del gobierno nacional, ahora serían responsabilidad del nivel intermedio y de manera subsidiaria, del nivel local. De allí se podría explicar el aumento de la incidencia de estos dos niveles –intermedio y local- sobre la primera dimensión de GU considerada (Figura 3).

En esta misma dimensión se puede verificar que el nivel nacional de gobierno pierde más incidencia en la comparación de los dos recortes, lo cual se condice con lo explicado más arriba y sería precisamente porque las reformas de descentralización

administrativa buscaron hacer una distribución de las funciones a las entidades subnacionales de manera vertical, de arriba hacia abajo. Esto se vería replicado en una escala micro con el proceso de descentralización administrativa llevada a cabo en la Provincia de Buenos Aires a partir de la expedición de la Ley Provincial 1.727/02, la cual llevó al aumento de las capacidades de los gobiernos locales de incidir sobre la GU de UC al otorgarles sólo a las municipalidades que cumplieran con una serie de requisitos, la responsabilidad de gestionar las solicitudes de instalación de UC en sus territorios.

Como se observa en la Figura 3, el mayor aumento de la incidencia del nivel intermedio sobre la dimensión **Propiedad del suelo**, se explicaría porque ese tipo de funciones legislativas que si bien son propias del nivel provincial en el contexto federal argentino, muestra para el segundo recorte temporal un avance importante al promulgar una ley que establece de manera explícita y pionera en el país, algunos límites a la propiedad privada propendiendo por la función ecológica y social de la propiedad en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Si bien esta norma es de muy reciente expedición y sus efectos aún no pueden ser cuantificados ni cualificados de manera determinante, se considera que marca un hito trascendental en el modelo de gestión urbanística implementada por las autoridades y que seguramente, en el corto y mediano plazo conllevará a más transformaciones sustanciales del marco normativo existente y de los mecanismos sancionatorios ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos.

En el caso de la tercera dimensión, en la que no hay mucha variación en los diferentes niveles de gobierno entre los dos recortes temporales aunque si se sigue la tendencia general descrita más arriba (ver Figura 3). Aquí es válido mencionarse que cada nivel de gobierno mantendría la misma incidencia relativa en lo que refiere al grado de flexibilidad y modificación de la GU, a la necesidad de contar con autorización o licencia para urbanizar y la posibilidad de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas en tanto que serían temas definidos con anterioridad a los recortes temporales aquí abordados, y que durante los años 1990-2000 no presentaron cambios importantes.

En cambio, otros aspectos si se vieron sensiblemente modificados en virtud de que ahora los responsables se transformaron: la utilización de regiones como instrumento de gestión y control territorial es aplicada por cada entidad territorial según su propio

criterio; la definición de estándares urbanísticos de calidad ambiental corresponde principalmente a la autoridad provincial en corresponsabilidad con el nivel nacional de gobierno, y por último, en cuanto a la utilización de mecanismos de captación de plusvalías, se podría verificar que las municipalidades adquirieron un rol renovado al incorporar dentro de sus mecanismos de financiamiento, la posibilidad de captar plusvalías a los proyectos de UC que se instalen en el territorio, como lo ejemplificó Pilar con la aplicación de la Responsabilidad Social Empresaria de las UC. Esto último sin embargo, no se puede generalizar para todos los municipios de la provincia.

Figura 3. Grado de incidencia del contexto institucional del gobierno federal en la GU de UC

Dimensión \ Nivel de Gobierno	Recorte temporal uno: década de los 90 del siglo XX			Recorte temporal dos: primera década del siglo XXI		
	Nacional	Intermedio	Local	Nacional	Intermedio	Local
Organización territorial y distribución de las competencias urbanísticas	39	35	26	26	42	33
Propiedad del suelo	31	39	31	22	44	35
Gestión urbanística y ejecución del planeamiento	23	42	36	21	43	35

Rangos de ponderación definidos	
No incide (NI)	0 a 12
Poca incidencia (PI)	13 a 25
Mediana incidencia (MI)	26 a 37
Incide plenamente (IP)	38 a 50

Fuente: Elaboración propia

i NOTAS

Otros trabajos que en el mismo sentido se están haciendo para Latinoamérica son los desarrollados por el Lincoln Institute of Land Police con investigadores como Melinda Lis Maldonado (2013), Betania Alfonsín y Juan Felipe Pinilla, y que para el caso europeo ha hecho García-Bellido (2001).

ⁱⁱ Asimismo, desde hace tiempo Colombia es ejemplo de normativas de ordenamiento territorial de largo aliento (como la Ley 388/1997), mientras que la Argentina presenta una considerable producción de trabajos académicos que indagan sobre la cuestión es uno de los países que junto con Brasil y México, se ha dedicado la mayor parte de los libros escritos sobre Latinoamérica, siendo esto lógico si se considera el tamaño de su territorio, economía, población, comercio e influencia regional. Además, se consideró lo señalado por Cabrales (2005), el cual demuestra que en el tema de UC, mientras el Área Metropolitana de Buenos Aires se puede considerar como una de las regiones que más ha sido abordada y analizada por los investigadores (tanto en libros completos como en artículos académicos), Colombia y en general los países andinos, se destacan por las pocas referencias existentes. La selección de los niveles

intermedios correspondió con la necesidad de seleccionar unidades territoriales que compartieran algunas características similares y que por lo tanto, se pudieran considerar como las más parecidas posibles de manera que se asegurase que las reflexiones finales no estuvieran sesgadas. En el mismo sentido, se consideró que estos dos niveles representan el centro político, económico y social de mayor importancia a nivel nacional, pues en ambos están localizadas las ciudades capitales de los países; son entidades consideradas ‘ricas’, en virtud de que aportan considerables recursos al erario nacional vía recaudación tributaria además de contar con los mejores indicadores de calidad de vida a nivel nacional. Descendiendo un nivel más, y acercándonos al nivel celular del ordenamiento territorial en cualquier sistema de gestión urbanística, llegamos a los municipios. En el caso de la presente investigación, interesaba elegir dos municipios que compartieran algunos rasgos similares para facilitar la lectura horizontal o análisis comparativo, por lo que se definieron algunas características básicas, a saber: haber experimentado un crecimiento poblacional intenso en las últimas décadas (verificable en los dos últimos periodos intercensales), contar con equipamientos e infraestructura de gran tamaño con funcionalidad regional, estar localizados en un radio no mayor a los 60 kilómetros de distancia de la ciudad principal del área metropolitana, poseer en su territorio un ‘circuito’ considerable de UC, y por último, que en los municipios se pudiera reconocer alguna acción del Estado en materia de gestión urbanística de las UC presentes. Así, dentro de las múltiples opciones existentes, se escogieron los municipios de Chía, perteneciente al área metropolitana de Bogotá, y Pilar, en el área metropolitana de Buenos Aires.

ⁱⁱⁱ Otros fenómenos urbanos que también hubieran podido servir para el mismo fin -cada uno con sus especificidades-, son los shopping malls o parques industriales. A los fines del artículo, por UC se comprenden aquellos resultados o productos inmobiliarios del proceso urbanizador llevado a cabo principalmente por agentes privados cuya característica distintiva es el cercamiento físico que sirve para la delimitación de fronteras, sin importar sus dimensiones, equipamientos internos, densidad, valor del suelo o de los requerimientos para la compra de una vivienda, siendo el cerramiento físico la única condición excluyente.

^{iv} Para hacer esta lectura se definieron unas dimensiones de análisis de la GU que se aplicaron a todos los niveles de gobierno -nacional, intermedio y local- siguiendo lo hecho por autores como Jolly (2005), Maldonado (2013) y García-Bellido (2001). Las dimensiones analíticas consideradas son: **Organización territorial y distribución de las competencias de gestión urbanística** (dos subdimensiones: nivel territorial con competencias legislativas sobre la gestión urbanística y nivel territorial en el que residen las competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanístico), **Propiedad del suelo** (considera la existencia de instrumentos normativos que restringen/condicionan la propiedad del suelo como derecho absoluto, a través de la definición explícita de la función social y ecológica que debe tener la propiedad así como de las capacidades de reacción administrativa que tiene el nivel de gobierno correspondiente para sancionar el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos) y **Gestión urbanística y ejecución del planeamiento** (ocho aspectos: tipología de los planes implementados; existencia de procesos de participación ciudadana en las dinámicas de gestión urbanística; grado de flexibilidad para modificar los instrumentos de gestión urbanística; utilización de regiones como instrumento de gestión y control territorial; definición e implementación de estándares urbanísticos de calidad ambiental; posibilidad de utilizar mecanismos de captación de plusvalías para el financiamiento urbano; necesidad de contar con autorización o licencia para urbanizar y por último, la posibilidad de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas).

^v Ante la magnitud de las transformaciones experimentadas por estos dos en el marco temporal de los últimos 20 años, se consideró desglosar los marcos de referencia socioeconómico y político-institucional según dos recortes temporales: el primer periodo, década de los noventa, corresponde con la consolidación de las políticas económicas neoliberales en todo el subcontinente, la expansión de las UC en el territorio y de reforma institucional de los Estados (vía descentralización administrativa). El segundo por su parte, correspondiente a los años dos mil, evidencia el reajuste institucional de las políticas de Estado en materia de gestión urbanística gracias al re direccionamiento de los gobiernos hacia políticas económicas de corte ‘neodesarrollista’ –en Argentina- o de mayor base estatal –en Colombia-.

^{vi} En este sentido, se cuantificó el grado de incidencia específico de los tres niveles de gobierno de los dos países sobre cada subdimensión según los recortes temporales. El valor obtenido por todas las subdimensiones se promedió para obtener el valor general de la dimensión correspondiente, y al mismo tiempo, dicho valor se promedió para obtener un valor total general. De esta manera, para que se considerara que un nivel de gobierno tuviera el mayor rango de incidencia posible sobre la dimensión de GU, era porque de igual manera, incidía de manera plena en las subdimensiones específicas.

^{vii} Aquí se hace mención a los fenómenos que fueron compartidos por Colombia y Argentina, indiferente del grado o intensidad con que en cada caso se presentó. Así, se recuerda que la intención de

este apartado es ofrecer una contextualización de los procesos socio-económicos y político-institucionales más importantes que permitan conectar al lector con la descripción que se hace en el apartado siguiente.

^{viii} Estas provincias no reconocerían propiamente la autonomía municipal y por el contrario, determinaron que sus municipalidades son delegaciones de los poderes provinciales, sometidas a la legislación y los fines administrativos previstos por la correspondiente constitución provincial.

^{ix} Si bien Colombia tiene un marco normativo claro que permitiría la constitución legal del área metropolitana de Bogotá, Ley 1.625 de 2013 y Constitución Política, ésta existe de facto. Argentina por su parte, muestra la ausencia de instrumentos de ese estilo, por lo que los diversos aglomerados existentes en el territorio no cuentan con reconocimiento legal, apareciendo en cambio y con el fin de gestionar temas puntuales, asociaciones *ad hoc* de municipios.

^x Aquí entra en juego la falta de financiamiento y capacitación de personal técnico adecuado a estas funciones dentro de las municipalidades así como pareciera ser que hay otras cuestiones que dependen más de la voluntad y ética política que de las capacidades técnicas y de financiamiento municipal.

^{xi} Sin embargo, cabe señalarse que la Provincia mantuvo bajo su dominio la aprobación técnica de ciertos aspectos específicos del proceso de manera que si bien se puede hablar de una autonomía condicionada, constituye en un reconocimiento mayor a la capacidad de autogestión que pueden tener los municipios si la comparamos en perspectiva con décadas anteriores.

^{xii} De acuerdo con García-Bellido (2001), ocurre que a mayor proximidad de la instancia de gobierno con los ciudadanos, los instrumentos de planeamiento y gestión deben una ordenación más precisa y son vinculantes en su mayor parte. De igual manera, inciden de forma más clara sobre la propiedad que los instrumentos expedidos por otro nivel de gobierno.

^{xiii} Esto se pudo observar en los instrumentos locales de gestión urbanística-POT y Código de Zonificación-, en las cartas orgánicas municipales para el caso argentino y en los otros instrumentos definidos localmente –ya sean Ordenanzas o Acuerdos-.

^{xiv} Así por ejemplo el POT municipal de Chía se rige por el principio de la función ecológica y social de la propiedad y los lineamientos que establece tienden al cumplimiento efectivo del mismo, por lo que establece mecanismos sancionatorios económicos o de expropiación de la propiedad y todo lo relacionado con el cobro de plusvalías como fuente de financiamiento urbano. Al mismo tiempo, el nivel local de gobierno empezó a tener una mayor incidencia sobre todas las subdimensiones de la dimensión **Gestión urbanística y ejecución del planeamiento** gracias a la ampliación de las funciones y atribuciones durante la década de los noventa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Municipal de Chía. (2000a). Acuerdo 017 de 2000: Adopción del Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Chía. Chía: S.E.

_____. (2000b). Memoria Justificativa – Documento técnico de soporte Proceso de Diagnóstico y Ajustes al POT de Chía. Chía: S.E.

Brand, P. (2001). La planeación Urbana y las Ciencias sociales en Colombia, en Revista de Estudios Sociales, Octubre, año/vol. XXIX (010), 20-30. Bogotá DC: Universidad de los Andes.

Cabrales, L. (2005). Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamérica, en Gutiérrez, O. (coord.) La ciudad y el miedo. VII Coloquio de Geografía Urbana. Gerona: Grupo de geografía urbana- Asociación de geógrafos españoles-Universitat de Girona.

Chía (2013). Página oficial de la Alcaldía de Chía: <http://www.chia-cundinamarca.gov.co/>

Concejo Municipal de Chía (1990). Plan de los 100 millones. Chía.

_____ (1991). Acuerdo 011 de 1991. Chía.

_____ (1994). Acuerdo 03. Chía.

Congreso de la República de Colombia. Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

_____. Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Bogotá D.C.

_____. Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá D.C.

_____. Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la ley 9a. de 1989, y la ley 3a. de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

_____. Ley 1.454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá D.C.

_____. Ley 1.625 de 2013, por la cual se adopta el Régimen de las Áreas Metropolitanas y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2010). Proyecto de Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (LNDOT). Buenos Aires.

Constitución de la Nación Argentina (1994) Documento completo. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/>

Constitución Política de la República de Colombia (1991). Documento completo. Bogotá D.C. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.htm.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 – 2005), en Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2012). Resultados del Censo Nacional 2005. Bogotá D.C. Página institucional: http://www.dane.gov.co/#twoj_fragment1-4.

Echandía, S (2013). Entrevista realizada en la Secretaría de Planeación Municipal de Chía. 2013.

García-Bellido García de Diego, Javier (2001). “Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales”, en Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, Vol. 32 (127), 83-144. Madrid: Ministerio de Fomento- Gobierno de España.

Honorable Concejo Deliberante de Pilar. Ordenanza 10 de 1985, Código de Zonificación para el partido de Pilar. Pilar.

_____. Ordenanza 25 de 1985, Código de Edificación para el partido de Pilar. Pilar.

_____. Ordenanza 290 de 2003. Regularización de emprendimientos urbanos. Pilar.

_____. Ordenanza 738 de 2003. Pilar.

_____. Ordenanza 2.840/05. Disposiciones sobre las viviendas multifamiliares en el partido de Pilar. Pilar.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- (2012). Resultados del Censo Nacional 2010. Buenos Aires. Página institucional: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>.

Jolly, J. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, en Revista Desafíos No. 12. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.

Maldonado, M. (2013). Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia, en Erba, D. (comp.) Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica. Lincoln Institute of Land Policy.

Merlotti, G. (2013). Entrevista realizada en la Secretaría de Planeación Municipal de Pilar. 2013.

Mesa-Lago, C. (2002). Parte I. Introducción: Breve revisión del estado de las disciplinas de desarrollo económico de América Latina y los sistemas económicos comparados, en *Buscando un Modelo Económico para América Latina ¿Mercado, Socialista o Mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Caracas: Nueva Sociedad.

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Decreto 6.769 de 1958, Ley Orgánica de las Municipalidades. La Plata.

_____. Decreto-Ley 8.912 de 1977: Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo. La Plata.

_____. Decreto 9.404 de 1986: Reglamentación de los clubes de campo. La Plata.

_____. Decreto 27 de 1998: Algunas consideraciones referentes al ordenamiento territorial de Barrios Privados. La Plata.

_____. Decreto 1.727 de 2002: Programa de descentralización administrativa a municipios sobre gestión urbanizaciones cerradas. La Plata.

Ministerio de Infraestructura (2013). Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Buenos Aires (PETPBA). La Plata.

Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios-Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (PET). Buenos Aires. Disponible en: <http://www.planifterritorial.gov.ar/>

Municipalidad de Pilar (2008). Decreto 2.690 de 2008, creación del programa de Responsabilidad Social Empresaria: “Construir capital social para el desarrollo. Pilar.

_____ (2012). Plan de gestión estratégica “Pilar 2020”. Pilar.

Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires. Decreto 2.815 de 1996, Inmuebles urbanos, régimen de regularización dominial, beneficiarios, órgano de aplicación de la Ley Nacional 24374. La Plata.

_____. Ley 14.449 de 2012, Ley de Acceso Justo al Hábitat (LAJH). La Plata.

Szajnberg, D. y Cordara C. (2010). Balance de las estrategias de intervención urbanística en los albores del siglo XXI, en Revista Scripta Nova. Vol XIV (331). Barcelona: Universidad de Barcelona.

_____ (2011). Territorios desbordados y reactivación del debate sobre las políticas de ordenamiento territorial. Buenos Aires: SE.