

Efectos no previstos en la implementación del programa de legalización de predios en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín, período 2012-2015

Presentado por

Diego León Cossio Sepúlveda C. C. 1.128.276.397

Julia Ramírez Martínez C. C. 1.017.147.335

Paula Andrea Bustamante Pérez C. C. 43.877.492

Asesor

Pablo Zapata Tamayo

Universidad EAFIT

Escuela de Ciencias y Humanidades

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Maestría en Gobierno y Políticas Pública

Trabajo final de grado: junio de 2016

Efectos no previstos en la implementación del programa de legalización de predios en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín, período 2012-2015

Resumen

El programa de titulación de predios en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín, se llevó a cabo durante los años 2012-2015, con el propósito de superar la informalidad en el registro de la propiedad y de garantizar el acceso a una vivienda digna, mejorando así la calidad de vida de los beneficiarios. Este proceso se enfrentó a una serie de problemas que impidieron la implementación del programa y a su vez, aparecieron efectos no previstos que obstaculizaron el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La política pública de vivienda no previó las condiciones topográficas del terreno, los requisitos normativos, los gastos adicionales que debían cubrir los beneficiarios y el aumento de las obligaciones fiscales o tributarias que dieron origen al abandono, al arriendo y a la venta informal del predio legalizado. El resultado fue una transformación negativa de la economía de las familias y principalmente el no cumplimiento de los objetivos propuestos por esta política en el Plan de Desarrollo: "Medellín, un hogar para la vida".

Palabras clave: Legalización de vivienda, informalidad, implementación, efectos no previstos, instituciones formales y no formales.

Abstract.

The land titling program in the Moravia neighborhood took place during the years 2012 2015, in order to overcome the situation of informality in the property registration and thereby ensure access to decent housing and improve the quality of life of the beneficiaries. This process faced a series of problems that prevented the implementation of the program and caused a succession of unforeseen events that affected the beneficiaries and prevented the fulfillment of the objectives, among which stand on one side abandonment, rent and informal sales of legalized land and on the other hand, an increase on the expenses of those who agreed to register property, altering the family economy and negatively affecting the fulfillment of the objectives proposed by the policy in the Development Plan "Medellin Home for Life".

Key Words: Informality, Land Titling, Registered Property, Formal and Non-Formal Institutions.

Introducción

Moravia es un barrio de Medellín que recoge en su interior parte de la historia de la ciudad, ha sido fruto de asentamientos informales generados por el desplazamiento, la falta de acceso a la tierra y la migración rural hacia las grandes urbes. Este hecho desencadenó un fenómeno social y cultural sin antecedentes que se convirtió en un elemento de identificación e impronta urbana entre quienes habitaban este territorio. Las condiciones de informalidad que se dieron desde la creación del barrio han sido atendidas en los últimos años con programas de legalización de predios que buscaron mejorar la calidad de vida de los habitantes y proporcionar una vivienda digna para ellos.

En ese orden de ideas, este trabajo busca analizar los problemas del programa de legalización de predios realizado durante el mandato del alcalde Aníbal Gaviria Correa, a la vez que examinar el papel del Gobierno municipal como uno de los actores principales de las cesiones gratuitas realizadas. El propósito principal entonces, es conocer los efectos no previstos del programa de titulación de predios en el barrio Moravia durante el período 2012-2015.

En este artículo se analizará el proceso de legalización de las viviendas de Moravia, donde intervinieron los actores involucrados en este problema de administración pública: la Nación, representada por el Ministerio de Vivienda quien fue el promotor del programa, y la Superintendencia de Notariado y Registro quien da legalidad a la entrega de títulos; el municipio de Medellín, materializado en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –Isvimed- quien otorga los títulos de propiedad y cede los terrenos objeto de entrega gratuita; y finalmente, los habitantes del barrio Moravia, quienes se beneficiaron del programa al recibir sus viviendas legalizadas.

En primer lugar, se abordará la problemática en cuanto a conocer cuál es el impacto que generó la legalización de los predios para la comunidad, teniendo en cuenta que los beneficiarios llevan cerca de veinte años viviendo en la informalidad; asimismo, se analizará cuáles son las responsabilidades jurídicas, fiscales y sociales que adquiere un municipio determinado. Esto, teniendo en cuenta que el proceso de legalización se realizó sobre unos terrenos que eran propiedad del Gobierno, pero que cumplen su objetivo social al ser

entregados a las familias de escasos recursos que cumplieron los requisitos para acceder a los beneficios del programa.

En segundo lugar, se contextualizará al lector sobre los problemas de vivienda que se presentaron en Moravia, y se presentará la intersección entre las instituciones formales -con sus imposiciones y condiciones normativas- y las instituciones informales, que fueron determinantes por las reglas que crearon los mismos habitantes del barrio.

En tercer lugar, se presentará el marco normativo que regula los procesos de titulación de predios desde el nivel central, con el propósito de conocer si existieron problemas en el diseño de la política pública o si se omitieron los lineamientos jurídicos que se plantearon en los objetivos propuestos del plan de desarrollo.

En cuarto lugar, teniendo en cuenta que nos encontramos frente a un plan piloto, se analizará si realmente la administración municipal asumió todos los gastos que conlleva una titulación de predios tal como había sido acordado, o si el beneficiario debió incurrir en algún gasto. Será importante aclarar si los recursos públicos del programa fueron invertidos en su totalidad o si hubo algún remanente que no cumplió con su destinación final.

Finalmente, se presentarán las recomendaciones y sugerencias que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de los próximos programas de titulación de predios, pues un proyecto piloto puede servir de base pero incorpora varios aspectos para mejorar.

Contexto

Moravia es un barrio de la comuna 4 del municipio de Medellín, que emergió en la década del 50 del siglo pasado debido a problemas de orden público y a agitados procesos sociales como la violencia y la ausencia del Estado. Tiene una extensión aproximada de 42 hectáreas, está ubicado en la zona norte de la ciudad y es habitado por unas cuarenta y cinco mil personas agrupadas en trece mil familias, que se distribuyen en siete mil viviendas. Está construido sobre dos cerros artificiales de basura y escombros recordando el antiguo basurero municipal. Los terrenos de este barrio son, en su mayoría, propiedad del municipio de Medellín, pero casi todos sus habitantes tienen un derecho adquirido de posesión del terreno

que les confiere la Constitución de 1991, por permanecer durante varios años en un lote determinado (Secretaría de Cultura Ciudadana, 2006, p. 2).

Al igual que otros barrios de la ciudad como La Cruz, Santa Inés, el Picacho y Villa Lilian entre otros, ha sido observado por la administración local como un problema de administración pública en materia de vivienda, pero, por ser un barrio vulnerable, se convierte en un objetivo de lucha contra la pobreza, que es uno de los principales flagelos tanto a nivel nacional, como local. Muestra de ello son los Objetivos de Desarrollo del Milenio que el Gobierno Nacional y los diferentes Gobiernos locales del país han procurado llevar a cabo.

En el caso de Medellín, el programa de acceso a la vivienda digna impulsado a través del Plan de Desarrollo 2012-2015: “Medellín, un Hogar para la Vida” contempla la legalización de predios informales con el objetivo de “promover el acceso a la vivienda digna, cobertura y calidad en servicios públicos y hábitat sostenible ... especialmente de los hogares y asentamientos humanos urbanos y rurales en situación de pobreza, vulnerabilidad social y precariedad del hábitat” (Concejo de Medellín, 2012, p. 97).

Teniendo en cuenta que “el desarrollo de la urbanización informal en Colombia es un fenómeno específico de acceso al suelo y la vivienda, para la población de bajos ingresos” (Torres, 2012, p. 442), el Gobierno local decide intervenir mediante la legalización de predios como una forma de responder ante una problemática social que se presenta en diferentes barrios de la ciudad y que es el resultado del difícil acceso a los derechos de propiedad, producto del alto costo de la vivienda, la incapacidad de pagar este costo, la dificultad en los trámites, el desplazamiento forzado producto del conflicto interno del país y otros factores que entorpecen la legalidad de las mismas.

De esta manera, en la ciudad de Medellín, diferentes administraciones han reconocido la problemática de acceso a la vivienda y la existencia de barrios con alto número de viviendas informales (Manrique, Moravia, entre otros), razón por la cual, se ha formulado, desde los planes de desarrollo, el mejoramiento del hábitat, estando inmerso allí, la titulación y legalización de predios con el propósito de impactar, atender y subsidiar los procesos jurídicos que conllevan a la formalización de la vivienda.

Tanto en la ciudad como en el barrio Moravia, ya se habían adelantado procesos de legalización de predios, pero el programa de titulación que se desarrolló en los años 2012-2015, incorporó un elemento adicional al incluir en el subsidio de vivienda el costo de los trámites que se requieren para el proceso de formalización del registro de propiedad, razón por la cual esta iniciativa fue considerada un piloto tanto en el nivel local como nacional.

En ese orden de ideas, vale la pena indagar sobre el impacto que generó este proceso de legalización de predios y cuáles fueron las consecuencias de la formalidad en el registro de la propiedad para los receptores del subsidio, pues se visualizan efectos adversos y no previstos después de la legalización. Hay que tener en cuenta que factores económicos, como los bajos ingresos, incidieron en el resultado de la legalización de vivienda dentro de la política pública, pues un beneficiario, al ser propietario de un título legal, se convierte en sujeto de obligaciones contractuales con el Estado, debe pagar impuestos, conectar de manera formal los servicios públicos domiciliarios, y su título de vivienda es, *per sé*, un factor de aumento en los egresos familiares.

Debido a los factores no previstos, muchos beneficiarios del programa de titulación de predios en Moravia eligieron continuar en la informalidad, pues prefirieron seguir habitando sus casas sin tener que pagar impuestos por el predio, ni servicios públicos domiciliarios que de igual manera los tenían, así fuera de forma ilegal. Por ello, es importante conocer los efectos económicos y sociales no previstos que son causa, al parecer, de un inadecuado diseño de la política de vivienda de Medellín.

Como no todo es un efecto adverso, también es importante establecer cuáles fueron los beneficios y las ventajas que adquirieron los beneficiarios luego de la titulación de sus viviendas; y resaltar la competencia y autonomía que tuvo el Gobierno local para adelantar este tipo de iniciativas, sumado a la importancia de la potencialización de la política pública de vivienda, que hizo posible el programa local a través de la asignación de recursos.

Además de acceder a la información documental y de investigar sobre el barrio analizado dentro del problema de administración pública, se llevó a cabo un proceso de validación de información, con la funcionaria encargada del programa de titulación en el período corrido de 2015 – profesional especializada del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed) área titulación, y con varios beneficiarios del programa en mención, para que desde

su punto de vista expusieran: qué beneficios creen que se obtienen después de tener el título de propiedad, con qué fin creen que el Estado entrega títulos masivos y gratuitos, y qué aspectos negativos encuentran después de la obtención del título de propiedad¹.

El impacto que genera que a un ciudadano le entreguen de manera gratuita una vivienda, se concreta en la respuesta dada por uno de los beneficiarios, cuando se le plantea la pregunta: ¿Con qué fin cree usted que el Estado legaliza títulos masivos y de manera gratuita?, a lo que responde: “Por política, el alcalde de turno prometió en campaña que nos iba a dar las escrituras de la vivienda sin tenerlas que pagar, por eso, toda la comunidad al ver esa oportunidad que teníamos de tener legalizadas las viviendas, votamos por él.”.

La respuesta, además de generar muchas inquietudes con respecto a la gestión de la administración local (campaña política de Aníbal Gaviria Correa para el período 2012-2015), evidencia características burocráticas y gerenciales de dos modelos distantes, pero complementarios.

La diferencia del pensamiento ingenuo pero sincero del beneficiario, con el Estado, es que cuando se le realiza la misma pregunta a la funcionaria encargada de entregar los títulos de propiedad gratuitos, responde: “El Estado entrega títulos masivos y de manera gratuita, porque responde a una necesidad de legalizar el territorio y proveer la formalización de la propiedad. Hace parte de un nuevo programa de saneamiento para el asentamiento y el mejoramiento integral de barrios propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, además se generan nuevos contribuyentes para el pago de impuestos.” Obviamente, quien responde trabaja para conseguir el fin que pretende el nivel local y en uno de los eventos que se llevaron a cabo en Medellín -20 de marzo de 2015 en Plaza Mayor-, se evidenció la organización, el esfuerzo y la participación activa del Isvimed, pero también un alcalde, un Superintendente y un representante del Ministerio de Vivienda necesitados de reconocimiento y “lobbystas” por excelencia.

Como limitación en la implementación del programa, se observa la cultura política de favores, pues sobresale el sistema de Gobierno que prevalece en cada región y la rígida

¹ Las entrevistas se realizaron a los actores, el día 26 de marzo de 2015, a las 11:30 a.m. en el barrio Moravia de la Ciudad de Medellín y en las visitas de campo realizadas durante el transcurso del año 2016 que se van a ir indicando.

interpretación de una administración pública soportada en la asignación de las funciones y en la delegación a los entes territoriales o municipales, aumentando los índices de corrupción por la imposibilidad de vigilar de cerca y de garantizar la transparencia en las adjudicaciones o contratos (Nickson, 2002).

Lo anterior se observa en la respuesta directa del mismo beneficiario, cuando dio a entender que había votado por el alcalde actual porque le había prometido una casa gratis, en ese momento no le importó nada más; pero después, cuando ya hizo parte del sistema burocrático, encontró dificultades y problemas, que pone en conocimiento a través de la segunda pregunta realizada a los entrevistados: ¿qué aspectos negativos encuentra usted después de la obtención del título de propiedad? Según otro de los beneficiarios entrevistados: “el pago de impuestos es lo que veo negativo a la legalización, porque si anteriormente pagábamos el impuesto predial por la mejora ya debemos pagar también por el lote y eso nos genera un costo muy alto.” Por su parte, para la funcionaria del Isvimed la legalización “si no se entiende desde la formalidad, puede traducirse como una forma negativa, la circunstancia de tener que pagar el impuesto predial o actualizar el valor del mismo.”

Los dos actores respondieron lo mismo, pero ambos estaban felices, pues una cumplió la tarea que le asignó el municipio, entendiendo que para el Estado es importante que se paguen más impuestos y el otro, ya estaba mirando con sus vecinos, cómo podía solicitar una ayuda extra al Gobierno local para que su impuesto predial no fuera “tan alto”, sin entender que cuando prometió su voto, tendría unos beneficios legales, pero un costo político que debía pagar por recibir su título de propiedad.

Lo anterior, también se observa dentro del impacto que genera la entrega de títulos de propiedad en el barrio Moravia, a través de las instituciones formales, las cuales con el proceso de titulación tiene la posibilidad de ejercer un mayor campo de acción sobre el territorio, más allá de que puedan existir consecuencias futuras para los beneficiarios que no necesariamente son positivas. En otras palabras, no se tiene en cuenta que no solo es entregar una casa, que lo aplaudan y voten por él, sino que es necesario explicar las consecuencias legales, los deberes fiscales y la responsabilidad como ciudadano que adquiere cada

beneficiario, de lo contrario, primarán las reglas e instituciones informales para acomodarse a la realidad.

Así entonces, se encuentran dos perspectivas diferentes bajo una misma política pública: la de los ciudadanos beneficiados por las cesiones gratuitas y la del Gobierno materializado en el Isvimed, cuyos resultados se pueden resumir en la última pregunta realizada a estos dos entrevistados: ¿Qué beneficios cree usted que se obtienen después de tener el título de propiedad? Responde la funcionaria del Isvimed: “Generar sentido de pertenecía sobre su inmueble, seguridad jurídica que permite saber que tiene un patrimonio propio y heredable. Es objeto de crédito al servir de garantía y además como titular de dominio ser el beneficiario de otros subsidios como el de mejoramiento de la vivienda.”

Por su parte, expone el habitante de Moravia: “Ya me considero dueño de mi vivienda, y tengo la seguridad que no me van a sacar de ella, además se valoriza mi casa y puedo solicitar subsidios con el título de propiedad.”

Legalización de predios: una mirada teórica

Al emprender el estudio sobre los efectos no previstos del programa de legalización de vivienda en general, se nota la ausencia de una teoría concreta que se haya acercado al tema. Sin embargo, el trabajo realizado por Torres permite identificar algunos elementos empíricos útiles para el análisis de los procesos de legalización de predios, pues para el autor “la legalización produce efectos importantes sobre la recaudación pública municipal, al incorporar no solamente un nuevo suelo transable de manera legal en el mercado, sino que a su vez establece contribuciones obligatorias para los poseedores o propietarios de las edificaciones allí construidas” (Torres, 2012, p. 458).

En ese orden de ideas, la legalización de predios es un procedimiento público que se lleva a cabo para atender y dar respuesta a una situación problemática de tenencia informal de vivienda, la cual,

[d]e acuerdo a la definición operativa de ONU-Hábitat (2003) un asentamiento informal se caracteriza por presentar una o más de las siguientes condiciones:

hacinamiento crítico, estado precario de la vivienda (en relación a su estructura física y a su entorno), ausencia de algunos de los servicios públicos e ilegalidad de la tenencia (Echeverri, 2010, p. 13).

Por su parte, la informalidad en la tenencia de la propiedad, es definida en función de la relación con el mercado inmobiliario y la regulación estatal, lo que implica que se creen dinámicas de relacionamiento diferentes o alternativas con los parámetros oficiales; en otras palabras:

[L]a informalidad remite a una relación de exterioridad y/o de conflicto con las normas e instituciones del Estado y/o del mercado formal. Sin embargo, es necesario advertir que generalmente las actividades económicas e inmobiliarias informales se vinculan con diferentes instituciones del Estado y diferentes esferas del mercado –en un caso se trata del mercado de trabajo y en el otro del mercado de tierra y vivienda–. Es decir, en ambos casos se trata de agentes económicos y/o inmobiliarios populares que no adhieren a las reglas institucionales establecidas o bien no entran bajo su protección (Feige, 1990, p. 990, citado por Herzer, et al, 2008, p. 91).

En Colombia, la legalización de vivienda se encuentra enmarcada dentro del derecho constitucional a la propiedad privada y dentro de la propia asignación de vivienda que consagra el artículo 51 de la Constitución Política, como elementos centrales para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, como lo señala Salinas al citar a Nozick “la propiedad privada acarrea beneficios que deben ser incorporados al análisis, para evaluar si la situación (luego de la apropiación) es peor que una situación sin apropiación” (Salinas, 2012, p. 177-178). Este es uno de los propósitos del trabajo, revisar si los beneficiarios quedaron en mejores o peores condiciones, luego de la legalización.

En la ciudad de Medellín se han realizado un sinnúmero de esfuerzos que buscan mejorar integralmente el hábitat, por ello se creó, el Plan Estratégico Habitacional-PEHMED vigente hasta el año 2020. Este plan se crea como un instrumento de política pública para orientar la acción de los actores del sistema habitacional, a partir de la apuesta por la constitución de territorios integrados, incluyentes, habitables y equitativos, el cual define la ruta en materia de vivienda y hábitat sostenible para la próxima década en la ciudad (Restrepo, 2012, p. 2).

Todas las acciones del Estado que buscan dar solución a esta problemática social, se materializan a través de la implementación de las políticas públicas, estas se entienden como:

las acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el Gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público, estando inmersa en ella la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática, (Roth, 2006, p.60-66).

Sin embargo, como no todo es contraproducente en la política pública de vivienda, se resalta el beneficio de la viabilización fiscal que señala Torres (2012) y que todos los derechos a los cuales accede el beneficiario una vez posee el título de propiedad, se encuentran estrechamente articulados con la consolidación de instituciones formales y su efecto en el desempeño económico.

En este punto de las instituciones formales -ejemplo Catastro para el pago del predial- e informales -donde prima la cultura del no pago, conexiones ilegales de servicios públicos, etc.-, la implementación del programa de legalización de predios del barrio Moravia encuentra los mayores desafíos. Las reglas formales velan por la legalización de los predios a través de la acción Estatal, mientras que las instituciones informales, se materializan en las convenciones sociales de los beneficiarios.

Por ello, mientras el Estado sanciona con los impuestos, las expropiaciones, las multas y con la pérdida del subsidio, las reglas informales las impone la misma comunidad, cuando dejan de pagar las obligaciones que se generan luego de las legalizaciones. Se debe tener en cuenta que

[E]n el moderno mundo occidental, consideramos que la vida y la economía están ordenadas por medio de leyes formales y derechos de propiedad. Sin embargo, aun en las economías más desarrolladas, las normas formales

constituyen una parte pequeña, aunque muy importante del conjunto de limitaciones que dan forma a las elecciones; una reflexión rápida nos sugeriría la abundancia de limitaciones informales. (North, 2010, p. 54).

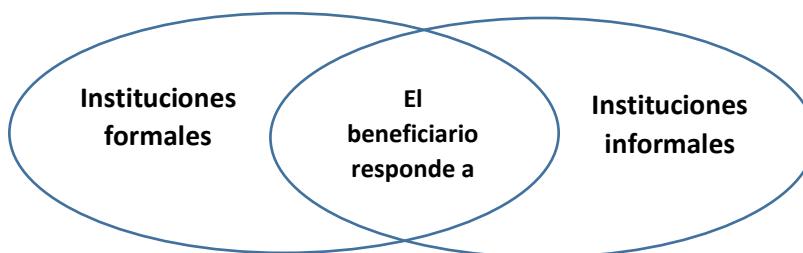
Lo que se pone en evidencia con la implementación de este programa, es la forma como se comportan los beneficiarios de acuerdo a las sanciones e incentivos de las instituciones formales que se encuentran y cómo las instituciones informales “se desarrollan en el marco de convenciones sociales, el conocimiento común, la apropiación de normas y los parámetros de la cultura adquiridos a través de los procesos de socialización” (Losada & Casas, 2008, p. 184) y que pese a su informalidad, contemplan formas de sanción social.

En la intersección de las dos clases de instituciones, se encuentra como factor común el beneficiario, pues responde a las dos y desde el enfoque neo institucionalista representa un espacio común donde tiene lugar tanto la sanción social, como la sanción y compromisos que establecen las instituciones formales.

En la forma como se relacionan los beneficiarios se evidencian las limitaciones del programa y los puntos que necesitan mayor fortaleza en caso de presentarse fallas en la implementación de la Política. Vale la pena resaltar, como señalan Pressman y Wildavsky (1998) que uno de los factores que incide en los errores de implementación de una política pública o programa de Gobierno son “diferencias de legales y de procedimiento” (p. 187).

Veamos la intersección analizada:

Gráfica 1.



En ese orden de ideas, los incentivos a los cuales se enfrentan los beneficiarios del programa de legalización de predios se encuentran relacionados con:

[E]l rendimiento de mantener vivienda viene dado por la suma del precio de alquiler que el propietario “se paga a sí mismo” y las ganancias de capital

nominales asociadas a la vivienda, de lo cual deben restarse los gastos por depreciación y mantenimiento, los pagos por impuesto sobre la propiedad, y los pagos de impuesto sobre la renta personal debidos a la estimación de la renta en especie que se pueda imputar a la tenencia de la vivienda (García, 1994, p. 41).

Queda en evidencia de esta manera, que un elemento importante dentro de los procesos de legalización de predios, es la comprensión de las dinámicas sociales que se dan al interior del territorio, para a partir de ahí evitar errores en el diseño y garantizar una buena planeación e implementación de la iniciativa. En otras palabras, es fundamental comprender el peso que tiene en los beneficiarios la cultura y las prácticas de relacionamiento con las instituciones del Estado, es decir, la forma como convergen las practicas informales con la legalidad y formalidad que impone el marco normativo.

Es importante resaltar también, que la implementación del programa de legalización de predios en el barrio Moravia, recurre a diversos instrumentos de intervención pública para su materialización. La información pública como una herramienta que le permite al Gobierno garantizar la difusión del programa, el Gobierno directo mediante la entrega de bienes y servicios de vivienda y hábitat y la compra de servicios de contratación, teniendo en cuenta que el Estado contrata con terceros operadores.

Otro instrumento importante es la regulación social para garantizar el bienestar de los beneficiarios y la responsabilidad del Estado que se debe garantizar cuando se presente un perjuicio o se cause un daño, responder por los mismos y pagar una compensación.

Sin embargo, el instrumento modelo de la política pública y el más importante es el subsidio, que de acuerdo a Salamon es un “pago de un donante del Gobierno a una organización destinataria (típicamente pública o sin ánimo de logro) o a un individuo. Es un regalo que tiene el objetivo de estimular a algún tipo de servicio o actividad por parte del destinatario” (2002, p. 381).

Esta priorización del subsidio, se debe a que “los instrumentos son profundamente políticos y constituyen las raíces de las relaciones entre el Estado y la comunidad y de esta manera, refuerzan y legitiman al Gobierno de turno y al Estado en general” (Leyva, 2015, p. 276).

Por esta razón, se considera también como subsidio, el trámite de la legalización y no solo la entrega de una vivienda, característica que como se mencionó anteriormente es novedosa en este proceso de legalización.

La política pública entonces es el eje central que materializa la intervención Estatal en los territorios de la ciudad y por ello, el proceso de seguimiento y evaluación se convierte en una herramienta que da cuenta de la inclusión de la población en la intervención, de los objetivos propuestos, de los logros alcanzados, de los hallazgos y de las acciones correctivas y de mejora que se deben implementar. Todo esto, apuntando a la integralidad de la intervención Estatal, transversalizando cada una de las etapas de la política, desde el diseño hasta la implementación y materializando en el territorio, a través de los planes de Gobierno municipal.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, la temática se enmarca dentro de un método mixto, debido a que la información disponible y la forma como se prevé utilizarla, puede ser cuantitativa y cualitativa. En un primer momento, se pueden analizar las variables numéricas o nominales y en segundo lugar, teniendo en cuenta aspectos como el tamaño de la muestra y el tipo de estudio que en este caso es inferencial, podrá utilizarse el método cuantitativo para la tabulación, sistematización de la información y para el cruce entre las variables mencionadas. De esta manera, por medio de grupos focales y encuestas, se puede recopilar la información, construir variables e indicadores y triangular la información, para elaborar un análisis estricto con el suministro de los datos.

Este ejercicio de investigación, también contempla la investigación documental, tanto en planes de Gobierno, proyectos urbanos, programas gubernamentales y cifras; como en diferentes normas, leyes, producciones académicas y de investigación, que han abordado esta situación social. En ese sentido, se entiende como lo señala Alfonso (1995), como un procedimiento científico, un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de datos en torno a un tema. Estos elementos, permiten poner en convergencia, la política pública y la realidad social de un territorio específico.

La legalización de predios desde el marco normativo

Además de encontrarse el derecho a la propiedad y el acceso a una vivienda digna en la Constitución Política de Colombia, arts. 51 y 58, “la primera ley en la cual el Estado colombiano evidencia su interés de atender los problemas habitacionales, es la ley 46 de 1.918, donde se establece entre otras disposiciones, la obligación de los municipios de destinar una proporción de sus rentas hacia la construcción de viviendas higiénicas para la clase obrera o proletaria” (Henaó Cardona, p.25, 2014)

Posteriormente “con la expedición de la Ley 9° de 1989 -Reforma Urbana-, se introducen instrumentos y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de vivienda, servicios públicos e infraestructuras urbanas, y para la legalización de asentamientos y títulos de viviendas de interés social –VIS-, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios” (Conpes 3604, p.5, 2009). A partir de ello, se ha legislado a través de una normatividad, que permite abordar la tenencia de la tierra, la ocupación de la tierra y la vivienda digna en todo el territorio nacional, pero la ley modelo en las cesiones gratuitas de vivienda, es la 1.537 de 2.012 que promueve el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda en todo el territorio nacional.

Ahora bien, el problema de vivienda informal se encuentra relacionado con las dificultades para acceder a ella en amplios sectores de la población, razón por la cual, a lo largo de la historia, tanto el Gobierno nacional como los diferentes Gobiernos locales, han diseñado diversas estrategias para responder ante esta problemática social. Muestra de ello, son las Leyes 1001 de 2005 y 1537 de 2012 y el Decreto 4825 de 2011, donde se han establecido los criterios por los cuales se deben llevar a cabo los procesos de legalización de predios en situación de informalidad y donde vale la pena resaltar dos aspectos: el primero, es que las viviendas no pueden estar ubicadas en zonas de alto riesgo y el segundo es que solo podrán ser legalizadas las viviendas construidas de manera informal hasta antes del 27 de junio de 2003. Todas estas normas, han sido un esfuerzo para garantizar el acceso a la vivienda de población con escasos recursos y un intento por cumplir el mandato Constitucional de acuerdo al artículo 58, donde se estipula garantizar la propiedad privada para todos los ciudadanos.

En ese orden de ideas, abordar el estudio del programa de legalización de vivienda en el barrio Moravia, es un asunto de política pública del orden nacional y local, y desde una mirada multidisciplinar permite conocer no sólo la forma como operan a nivel de implementación las políticas nacionales en el nivel local, sus desafíos y aciertos, sino los efectos no previstos de la política pública nacional, toda vez que el mejoramiento de la calidad de vida de la población, supera el mero proceso normativo de legalización de predios.

Por ello, es pertinente analizar la forma como se llevó a cabo el proceso de implementación de la política pública en el territorio, si se realizaron alianzas o cooperaciones intergubernamentales y cuáles fueron los instrumentos del Gobierno utilizados para tratar de lograr el cumplimiento de los objetivos: el desconocimiento de la ley y la falta de información, son las causas principales de la imposibilidad de legalizar una propiedad, sin olvidar los costos de transacción como factor importante.

La omisión normativa un error en el diseño del programa

Al indagar por la implementación del programa de legalización de predios en el barrio Moravia durante el período 2012 - 2015, se evidencia que el objetivo de la política era legalizar 3.000 predios, una meta que a primera vista resultaba llamativa por el gran número de soluciones de vivienda que entregaría y el alto costo que conlleva. No obstante, tal y como se señaló, los Gobiernos locales no gozan de total autonomía para efectuar estas iniciativas y por el contrario dependen del marco normativo nacional para poder adelantar este tipo de programas, además en algunas situaciones es evidente la necesidad de los recursos o apoyos económicos del Gobierno nacional.

En ese orden de ideas, el primer hallazgo que salió a la luz durante la elaboración de la investigación, fue el hecho de que 1.936 predios de los 3.000 que se quería impactar, no cumplían con los criterios o requisitos que establece el marco normativo de legalización de predios en el país, es decir, que solo 1.064 viviendas cumplían con los requisitos y por consiguiente la meta del programa debería ser dicho número.

Este fenómeno da cuenta de un desconocimiento u omisión de la jurisprudencia en torno a titulación de predios informales en el país y deja en evidencia la idoneidad de quienes diseñaron el programa, así como debilidad técnica y falta de rigurosidad de los funcionarios encargados de formular la política y los objetivos, en la medida que estos no estaban acorde con la realidad del territorio a intervenir.

Esta información se encuentra detallada más claramente en las tablas 1 y 2 que se presentan a continuación, donde se destaca el tipo de impedimento legal que se presenta.

Tabla 1.

Afectación/ VARIABLE	Alta	Dotacional	Media	Retiros ríos y quebradas	Total
Amenaza Movimiento de masa	693		252		945
Amenaza por inundaciones	28		54		82
Sistema Hidrográfico				204	204
Uso Dotacional		9			9
TOTAL	721	9	306	204	1240

Elaboración propia con base en datos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal

Tabla 2.

AFECTACIÓN	Nº PREDIOS
Comercio	86
Estudio de Suelo	1
No Cumple por Área	15
Cambio de Ocupantes	96
Otra Propiedad- Cruce	146
Privado	148
Reloteos	85
Unidad Gestión Social	119
TOTAL	696

Elaboración propia con base en datos del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín
Informe de gestión Subdirección de Dotación, Vivienda y Hábitat
2012-2015

Por otra parte, se evidencia, que durante el cuatrienio 2012-2015 de los 1.064 predios que se encontraban aptos para beneficiarse con la titulación del predio, solo fueron legalizadas 773 viviendas, pues solo éstas cumplieron con los requisitos técnicos y legales (presentación de documentos de los beneficiarios) para efectuar el proceso de formalización, dejando por fuera 291 predios más. Dando lugar a otro hallazgo importante, el cumplimiento de los objetivos de la política solo alcanzo el 26%, toda vez que la población real que se benefició fue inferior a la esperada. Esta característica pone en evidencia el fracaso de la política desde el punto de vista del diseño y posterior implementación.

Dentro del programa, era muy notorio para el hacedor de políticas poder analizar que existen unos predios que no pueden cumplir con los requisitos para ser objeto de cesión gratuita de bien fiscal. Para el caso del barrio Moravia, era posible detectar cuáles estaban destinados al uso comercial y cuáles no estaban en condiciones físicas y topográficas para poder ser habitados. Esta particularidad en la implementación del programa de titulación de predios en el barrio Moravia durante el cuatrienio 2012-2015, pone en evidencia la falta de estudios

previos para efectuar el diseño del programa y por ende los errores que se cometieron durante el intento de implementación.

En ese sentido, es evidente que existe un marco normativo que rige los procesos de legalización de vivienda en el país, principalmente la Ley 1001 de 2005 y el Decreto 4825 de 2011 que han regulado los inconvenientes técnicos y legales que pueden impedir la legalización de un predio, pero no es claro que un porcentaje tan importante de predios sufran estas afectaciones por no realizarse un estudio previo. Se hace imposible entonces cumplir con el objetivo de legalizar los 3.000 predios en Moravia si la normatividad es contraria al diseño de la Política. Tal como lo plantea Torres (2012), “Los procesos de legalización se han complejizado y han incrementado sus exigencias al punto de diferirse mucho en el tiempo, o incluso, nunca llegar a ser efectivo.

El desacierto en el diseño de la política, además de afectar el cumplimiento de los indicadores del plan de desarrollo, deja un vacío presupuestal, teniendo en cuenta que se contaba con unos recursos asignados por la administración pública para efectuar el proceso de legalización completo, pero como no se logró en su totalidad, estas circunstancias obligaron a que un rubro que estaba destinado para el programa de titulación y legalización de predios fiscales, tuviera que ser redistribuido a otro programa o cubrir un déficit financiero al mismo instituto que ejecuta estos procesos.

Otro hallazgo, muestra que no se incorporó a la comunidad dentro de una política participativa, la magnitud de la exclusión fue de casi 60% y por ello, debió contemplarse este déficit y poner atención en la fuerza de las instituciones informales, en un territorio donde por un lado se lleva a cabo un proceso de legalización sin contar con las transacciones de los mismos ciudadanos y por el otro, hay un enfrentamiento con el Estado, quien impone sus normas y reglamenta una práctica que se ha vuelto costumbre para los beneficiarios.

Según el Isvimed, actualmente en el barrio Moravia existen 3.209 predios, de los cuales 3.000 se apuntaron dentro de la política pública de vivienda para ser legalizados, pero aproximadamente el 61% no pudieron ser atendidos en el programa de titulación y legalización del municipio de Medellín, por contar con diversas afectaciones de Plan de Ordenamiento Territorial P.O.T. (ver tablas 1 y 2) y solo el 39% de estos predios, fueron titulados en el período 2012-2015.

Pero los hallazgos, análisis e interpretación no solo son numéricos en cuanto al proceso de diseño, la implementación del programa ha dejado en evidencia que una vez se efectuó el procedimiento de legalización de título de la propiedad, esta sufrió un aumento en el valor del impuesto predial y demás conceptos fiscales como valorización. Este aspecto resulta determinante y refuerza la idea de que los efectos no previstos de la política se encuentran vinculados a la ausencia de un diseño acorde a la realidad del territorio donde se iba a implementar y que se dejan a un lado los repertorios de interacción social que se presentan, producto de las instituciones informales que nacen entre los miembros de la comunidad.

Con la investigación, se pudo conocer el aumento del impuesto predial para cada predio antes y después de la legalización, pues como lo muestra uno de los beneficiarios “el predial se ha subido, pagamos más de lo que veníamos pagando” (beneficiario entrevistado en mayo 12 de 2015). Si se tiene en cuenta que de acuerdo a la caracterización socioeconómica de los beneficiarios, el promedio de ingresos es inferior a un salario mínimo por unidad familiar, un aumento en el valor del impuesto predial conlleva a una disminución en la calidad de vida o por lo menos al aumento de gastos que están destinados a cubrir otras necesidades como alimentación, educación, transporte etc.

Por esta razón, es necesario buscar otras fuentes de ingresos que soporten estos nuevos gastos, e incluso la necesidad de que otros miembros de la familia ayuden económicamente como lo señala el mismo entrevistado del aparte anterior: “me fui desahogando con una hermana que tiene un taller de confecciones y yo le empecé a trabajar los fines de semana para poder pagar todas las deudas. Ahora mi hija me ayuda con los gastos, ya me queda más fácil”.

El incremento en el valor del impuesto predial producto de la legalización del inmueble, se ha considerado como una desventaja del programa, pues anota otro beneficiario el 12 de mayo de 2015: “me ha subido más el predial, es la desventaja que he visto”. En algunos casos, “hay gente que se ha ido, les toca vender, y han alquilado la casa porque el presupuesto y la plata no les da, se van para otros barrios y donde familiares que les ayuden con la obligación”. Lo anterior, representa un efecto no previsto por el programa, toda vez que se considera que la titulación del predio es algo totalmente deseable por quienes habitan en

situación de informalidad, pues garantizará las condiciones de legalidad que permitan la permanencia en el inmueble.

Ahora bien, pese a que el aumento en el valor del impuesto predial es considerado por algunos beneficiarios del programa como una desventaja y un desincentivo para aceptar la legalización del predio convirtiéndose en un efecto no previsto de la política, el fenómeno según el Isvimed, es de desconocimiento de los habitantes del barrio como lo señala una de sus funcionarias “Para algunos beneficiarios puede traducirse como forma negativa la circunstancia de tener que pagar el impuesto predial o actualizar el valor del mismo” (Entrevista de abril 13 de 2016). Sin embargo, no es clara la forma o el mecanismo empleado por esta agencia de la administración municipal, para intervenir o dar respuesta.

Es necesario destacar, que así como el programa de legalización de predios trae consigo algunos efectos adversos para los beneficiarios, también son evidentes los beneficios que se desprenden de la legalización, “uno está seguro que ya es el dueño, antes uno era con miedo de que lo sacaran, con la compraventa decían que me podían sacar, ya con el título hay seguridad de la vivienda.” (Entrevista de mayo 16 de 2016). En otras palabras algunos habitantes de Moravia perciben la intervención de la administración municipal, como un aporte que les permite cambiar la condición jurídica frente a sus predios, denominada por ellos “posesión” respaldada por una “compraventa”; a una condición de propietario, permitiendo el acceso a beneficios crediticios para mejorar su vivienda, al emprendimiento empresarial, comercial, entre otros.

El programa de legalización de predios se convierte entonces en un escenario de incentivos para los actores beneficiarios. Por un lado, se encuentran aquellos cuyos estímulos se ubican en el sostenimiento de instituciones informales, gozando del derecho de posesión y uso de la propiedad sin incurrir en gastos extra, aun cuando esto pueda desencadenar en un desalojo de la propiedad. Por el otro lado, se encuentran los incentivos provistos por las instituciones formales, donde pese a contar con una carga económica adicional por medio del pago de impuesto predial y valorización, se garantiza el título de propiedad y a futuro se puede disponer del predio como un bien comercial que nutre el patrimonio familiar y es sujeto de

venta, arriendo y herencia, una vez culminen los cinco años de permanencia obligatoria que estipula la norma (Ley 1537 de 2012).

Finalmente, otro elemento que llama la atención es la inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación al programa de legalización de predios, teniendo en cuenta que una vez el predio es legalizado, el único mecanismo de control que ejerce el Estado es la prohibición de venta durante los cinco años siguientes a la titulación. Este control no es eficiente, ni mucho menos permanente, pues solo lo evidencia la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos si la venta es formal, en este caso, dará aviso al Isvimed para que decida si el habitante pierde o restituye el subsidio, pero si se hace de manera informal entre los beneficiarios, no hay cómo controlarlo. Este hecho lleva a que en la práctica -y conforme a las costumbres e instituciones informales que rigen en el territorio-, se presenten fenómenos como los mencionados anteriormente, venta informal, arriendo o abandono.

CONCLUSIONES

Los beneficios y efectos adversos generados a partir de la legalización gratuita realizada en el barrio Moravia del municipio de Medellín durante el período 2012-2015, se encuentran en la articulación de dos posiciones que permiten a través de diferentes estrategias que se cumpla el mismo fin, tanto para los habitantes del barrio, como para los actores del Gobierno que intervienen.

Articular una práctica actual que se presenta en un barrio de nuestra ciudad dentro de un problema de administración pública, no solo desencadena un fenómeno social, político y cultural sin antecedentes, si no que permite ubicar una problemática dentro de dos modelos que dan a conocer el papel del Gobierno municipal y nacional, como actores principales de las cesiones gratuitas realizadas.

El resultado obtenido son 773 familias beneficiadas del barrio Moravia, de 3.000 que se pretendían titular, hecho que pone en evidencia la falta de estudios previos y la ausencia de rigurosidad al momento de diseñar la política.

El objetivo final de un modelo como el de la nueva gestión pública en el sector público es generar la capacidad en las organizaciones para que logren mediante la creación del valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno (Clad-BID, 2007), característica ausente en este programa.

Este estudio permitió además de aumentar el grado de conocimiento de la política de vivienda, alertar a nuevos procesos de legalización de predios en otras zonas de la ciudad y del país, sobre los efectos que se deben prever antes de iniciar con un programa de esta índole, pues Moravia como barrio piloto puede evitar fracasos e inconvenientes en las nuevas legalizaciones e implementaciones de una política pública.

La práctica administrativa evidenciada en este lugar del territorio, se seguirá desarrollando de manera continua, con la fortaleza de hacer feliz a familias de escasos recursos, entregándoles el título de propiedad por el que lucharon durante más de veinte años y con sus debilidades, por hacer parte de un modelo burocrático que debe ir más allá de conseguir un voto o ser parte del lobby político que genera más poder, disfrazado dentro del fin central de toda administración pública: estar al servicio de los intereses colectivos que se definen en el proceso político.

RECOMENDACIONES

Este trabajo establece algunas recomendaciones para la implementación de iniciativas similares tanto en la ciudad como en el país, que buscan facilitar la comprensión de las iniciativas de legalización y con ello, establecer el diseño adecuado de la política pública de legalización de vivienda.

Es importante tener en cuenta que un programa futuro, debe contemplar un modelo de evaluación previo, para conocer no solo el número de predios, sino cuáles son aptos para ser legalizados, y se debe diseñar un seguimiento posterior al proceso de formalización, pues en este plan piloto en Moravia, se encuentra carencia de indicadores para medir las prácticas informales que se presentaron una vez las personas recibieron el subsidio.

Es fundamental contar con un indicador que mida el destino de las viviendas legalizadas una vez termina el programa, es decir, cuántas se abandonan, cuántas se arriendan y cuántas se venden de manera informal. El Isvimed solo ha evidenciado que aproximadamente un 3% de los beneficiarios solicitan permiso de venta, por condiciones desfavorables de salud o por inseguridad dentro de su lugar de hábitat, pero el resto de ventas, arriendos y abandonos, se realizan sin contar con el Estado y en su mayoría, son por la imposibilidad de sostener los nuevos costos que conllevan la vivienda legal.

Sería interesante con el propósito de aumentar el universo de validez, poder realizar estudios similares en otras zonas beneficiadas con procesos de legalización de predios y poder establecer similitudes y diferencias entre los efectos que generó la formalización de títulos de propiedad en el barrio Moravia y otros barrios de la ciudad de Medellín.

Por último, es necesario diseñar programas de legalización de vivienda o entrega de subsidios integrales, donde no solo se busque resolver una problemática puntual, en este caso la carencia de una vivienda digna, sino que se fomente el desarrollo productivo, la sostenibilidad del predio y las nuevas obligaciones tributarias que asumen los beneficiarios, con miras a disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín, Plan de Desarrollo 2012- 2015: Medellín, un Hogar para la Vida, Medellín.

Cardona, N (2014). Construyendo hogar: entre el bienestar y el vivir bien los impactos de la transición de vivienda informal a vivienda de interés social en Moravia (Medellín, Colombia). 2014.

Congreso de la República (20 de junio de 2012). Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. Recuperado a partir de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18703>.

Congreso de la República (30 de diciembre de 2005). Ley 1001 de 2005. por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones. Recuperado a partir de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18703>

García, M (1994). Precios de la vivienda e incentivos fiscales a la vivienda en propiedad en España. Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Recuperado de: <http://goo.gl/mUIwxb>

Henao Cardona, Luis Felipe. (2014) Colombia 100 años de políticas habitacionales, Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio, Bogotá, 2014.

Morales, Manuel José. (1998) La ciudad un organismo viviente. En: Revista Universidad de Medellín. No 67. Octubre, Ed. Marín Vieco Ltda, Medellín, 1998.

North, D (2010). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de cultura económica. México, D.F.

Leyva, S (2015). Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación. Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública”. Fondo editorial Universidad EAFIT. Medellín.

Losada, R & Casas, A (2008). Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Editorial pontificia universidad Javeriana. Bogotá.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, (2009) Documento Conpes 3604 Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios, Bogotá, 2009.

Pressman, J & Wildavsky, A (1998). Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de cultura económica. México, D.F.

Restrepo Isaza, Diego (2012) Compilador, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, “Medellín, mi casa. Ciudad pensada y construida por todos”. X Seminario Investigación Urbana y Regional, políticas de vivienda y derechos habitacionales. Reflexiones sobre la justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, septiembre de 2012.

Roth Deubel, André-Noel. (2006). Discurso sin compromiso. La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia. Ed. Aura, Bogotá. 2006.

Salinas, A (2012). “La rectificación de la injusticia en Nozick” págs. 127 – 129. Esta versión de la investigación fue presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

The tools of government: a guide to the new governance. (New York: Oxford University Press, 2002). Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector [Inaugural Edition] (with Helmut K. Anheier, Regina List, et al.) (Baltimore, MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999). (Winner of the Virginia Hodgkinson Prize, Independent Sector, 2001) Spanish edition published as: Sociedad Civil Global: Dimensiones del Sector sin Fines de Lucro, With Helmut K. Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski, and Associates (Madrid: Fundación BBVA, 2001). Chinese edition issued 2002

Torres, A. (2012). Legalización de barrios: acción de mejora o mecanismo de viabilización fiscal de la ciudad dual. En: Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines. Vol 41 No 03. 2012. p.441- 471

Secretaría de Cultura Ciudadana (2006). Municipio de Medellín, “Moravia una historia del resistencia” Recuperado de http://www.medellindigital.gov.co/Mediateca/repositorio%20de%20recursos/AlcaldiaMedellin_Moravia_Resistencia.pdf: 2006.

Leyva Botero, Santiago - Eslava Gómez, Adolfo - Bonilla Vélez, Jorge Iván - Agudelo Henao, Luís Fernando - Ramírez Brouchoud, Maria Fernanda y Franco Vargas, María Helena. Capítulo 2 “La Gestión Pública Local en el Ámbito Metropolitano”. Colombia, p 24, 2010.

Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. “Teoría de la Organización para la Administración Pública”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica. México.

Jay M. Shafritz Albert C Hyde de Max Weber. "Clásicos de la Administración Pública". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Universidad Autónoma de Campeche. Fondo de Cultura Económica. México.

Nickson, Andrew. "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management".