

La informalidad como desajuste. Una aproximación al tratamiento de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)*

Recibido: 19 de septiembre de 2017 • Aceptado: 11 de noviembre de 2017

DOI: 10.31469/escenarios.v6n8a2

Nataly Montoya Restrepo**

Resumen

El artículo tiene como propósito construir un marco teórico de referencia sobre el concepto de informalidad para comprender y analizar el tratamiento de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), introducido por la normatividad de ordenamiento territorial en Colombia. Así, a partir de una revisión bibliográfica amplia, se propone entender al fenómeno de la informalidad como un desajuste entre un orden normativo concreto y la realidad; de manera esto permite dotar de sentido y articular las distintas alternativas para enfrentarlo en el nivel institucional en Colombia, para lo cual se utiliza como ejemplo el caso de Medellín. Finalmente, se concluye que, de acuerdo con el concepto propuesto, es necesario articular las medidas frente a la informalidad en una política pública que reconozca la existencia de un orden alterno, y a veces contrapuesto, que puede y debe ser comprendido por el orden jurídico dominante.

Palabras clave

Informalidad, Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), política pública.

Clasificación JEL

I31, I38

Contenido

Introducción; 1. Del concepto de informalidad a las alternativas de tratamiento; 2. De la informalidad a la estrategia de Mejoramiento Integral Barrial (MBI); 3. Del MBI como estrategia al Mejoramiento Barrial y Urbano (MBU) como política pública; 4. Del planteamiento de la Política Pública MBU al caso Medellín; conclusiones; Referencias.



* Este artículo es resultado parcial de la investigación, Ordenamiento territorial en Colombia: el caso de los embalses para la generación de energía. Proyecto de Investigación con financiación interna 2014 del Grupo de Investigación Derecho y Poder de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, en el que la autora participó en calidad de investigadora principal.

** Doctorado (c) en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile; becaria Doctorado Nacional CONICYT-OEA, año 2017. Magíster en estudios urbano-regionales, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Colombia. Profesora Asistente e Investigadora de la Escuela de Derecho, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Correo electrónico: nmontoya1@uc.cl

Informality as a mismatch. An approach to Inclusive Neighborhood Improvement's management (INI)

Abstract

The purpose of the article is to construct a theoretical framework as a reference for the concept of informality, leading to analyze and comprehend the management of the Inclusive Neighborhood Improvement (INI) introduced by Colombia's territorial regulations. Thus, from a broad literature review, it is proposed to approach the informality phenomenon as a mismatch between a specific normative order and the reality. This makes it possible to give meaning and articulate the different alternatives to face it at institutional level in Colombia. To do so, the case of Medellín is used as an example. Finally, it is concluded that, according to the proposed concept, it is necessary to gather the procedures against informality into a public policy that ratifies the existence of an alternate, and sometimes opposed, order that can and should be understood by the dominant legal order.

Keywords

Informality, Inclusive Neighborhood Improvement (INI), Public Policy

Contents

Introduction; 1. From the concept of informality to management alternatives; 2. From informality to the Inclusive Neighborhood Improvement Strategy; 3. The INI as a strategy for Neighborhood and Urban Improvement (NUI) as a public policy; 4. From the NUI's Public Policy establishment to the Medellín case; conclusions; references.

Informalidade como incompatibilidade. Uma abordagem ao tratamento do Melhoramento Integral de Bairros (MIB)

Resumo

O objetivo do artigo é construir um referencial teórico sobre o conceito de informalidade para entender e analisar o tratamento do Melhoramento Integral de Bairros (MIB) introduzido pelos regulamentos de ordem territorial na Colômbia. Assim, a partir de uma ampla revisão de literatura, propõe-se compreender o fenômeno da informalidade como incompatibilidade entre uma ordem normativa específica e a realidade, de modo que isso possibilite dar sentido e articule as diferentes alternativas para enfrentá-la no nível institucional na Colômbia, para o qual o caso de Medellín é usado como exemplo. Por fim, conclui-se que, de acordo com o conceito proposto, é necessário articular as medidas contra a informalidade em uma política pública que reconheça a existência de uma ordem alternativa, e às vezes oposta, que possa e deva ser entendida pela ordem jurídica dominante.

Palavras-chave

Informalidade, Melhoria Integral de Bairros (MIB), Políticas Públicas

Classificação JEL

I31, I38

Conteúdo

Introdução; 1. Do conceito de informalidade a alternativas de tratamento; 2. Da informalidade à Estratégia de Melhoramento Integral de Bairros (MIB); 3. Do MIB como estratégia à Melhoria Urbana e da Vizinhança como política pública; 4. Da abordagem da Política Pública da Melhoria Urbana e da Vizinhança ao caso de Medellín; conclusões; Referências.

Introducción

La informalidad es un concepto que intenta captar al fenómeno que aparece como uno de los elementos definitorios del proceso de urbanización en América Latina, y es por eso que mitigarla, tratarla o acabarla aparece como un objetivo reiterado de la normatividad y las políticas públicas correspondientes. No obstante, antes de enfrentar a la informalidad de cualquier manera, el primer deber de la academia y de los tomadores de decisiones públicas, es comprenderla, para entre otras cosas, entender qué clase de fenómeno es, por qué es tan recurrente y cuál es su relación con la ilegalidad y la pobreza. Una aproximación al concepto antes que al fenómeno, permite esbozar respuestas a estas cuestiones y poner en su lugar los límites y las expectativas que deben cruzarse con las medidas y acciones emprendidas ya sea por el Estado, la sociedad civil o el sector privado.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo central del artículo es construir un marco teórico de referencia sobre el tema de la informalidad, su relación con la legalidad y las alternativas para su tratamiento e inclusión en los procesos urbanos. Para tal efecto, en un primer momento, a partir de un conjunto bibliográfico amplio, de manera abstracta se intentará una definición de la informalidad que contenga sus características, problemas, y posibles alternativas; en un segundo momento, concentrados en el contexto colombiano, se abordará el asunto del Mejoramiento Barrial como una de las estrategias centrales para enfrentar la problemática de la informalidad que ha sido planteada y adoptada en el ordenamiento territorial colombiano; en tercer lugar, se esboza la propuesta de ampliación del Mejoramiento Integral hasta convertirse, más que en una metodología sectorizada, en una política pública de largo alcance; finalmente, en el último apartado se hace una referencia al caso Medellín, su situación actual respecto de la informalidad, las experiencias y estrategias alternativas de tratamiento.

1. Del concepto de informalidad a las alternativas de tratamiento

La aproximación a la literatura producida recientemente sobre el fenómeno de la informalidad en la producción de asentamientos humanos deja planteadas más preguntas que respuestas, por cuanto no es posible encontrar una conceptualización satisfactoria de la misma. De hecho, los textos analizados con respecto al concepto concreto, dan cuenta de sus orígenes, de su proceso histórico, de sus características, de sus problemáticas, de las alternativas para enfrentarla, pero no de su definición (Fernandez, 2012; Torres, 2009 y 2012; Roy, 2005; Jaramillo, 2012; Brakarz, 2002). Así, si el objetivo es lograr unos acuerdos mínimos para

sentar las bases de una propuesta de intervención y de una metodología para el tratamiento y la definición del fenómeno de la informalidad; surge en este punto, entonces, la necesidad de definir cuáles son las características o los rasgos que permiten afirmar la existencia de la informalidad. En otros términos, es necesario que antes de preguntarse por el cómo, se plantee la pregunta por el qué, ya que es, este qué, el que permite definir y evaluar el cómo. En resumen: el qué es la informalidad y el cómo, en el caso colombiano, es el Mejoramiento Barrial.

Por las características que se entienden en la literatura como definitorias de la informalidad, es necesario entender que en los textos analizados se trata de un concepto descriptivo, en sentido estricto, de un asunto que es contrastable y verificable: intenta dar cuenta de un fenómeno que comprende una serie de factores y aspectos propios del desarrollo urbano y rural de ciertos países, en especial, de las principales ciudades de América Latina (Fernandez, 2012; Jaramillo, 2012). Así, dicho fenómeno se caracteriza, en estas ciudades, por: 1) el desempleo, la pobreza, la falta de educación, la violencia, es decir, por tener origen en condiciones estructurales producto de las diferencias en el acceso a la riqueza, el desarrollo económico, los servicios y las oportunidades (Fernández, 2012, p. 7); 2) las anteriores condiciones provocan la expulsión de ciertos grupos poblacionales a algunas zonas de la ciudad vulnerables en términos medio ambientales, sociales y económicos; en tanto son carentes de servicios públicos básicos, infraestructura y condiciones de seguridad (Íbid; Roy, 2005, p. 149; Jaramillo, 2012, p. 40); 3) en esas zonas de la ciudad, a partir de una tenencia y ocupación precaria –sin títulos legales- del suelo público y/o privado, se presenta una autoproducción del hábitat y patrones de desarrollo precarios y desiguales (Torres, 2012, pp. 1-3).

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar que el término informalidad, de manera amplia, expresa o hace referencia a un juicio de valor que contrasta una realidad con un parámetro normativo típico: el desempleo, la pobreza, la falta de educación son condiciones que no deberían existir en los territorios, o por lo menos, no de manera generalizada; las zonas de la ciudad en condiciones de vulnerabilidad no deberían estar ocupadas; la forma de ocupación del territorio debería asumir patrones estables de relación entre los espacios públicos y privados, etc. En sentido estricto, el juicio de valor que expresan los conceptos de informalidad analizados centra su atención en lo que está pero no debería estar de acuerdo con las prescripciones de las normas urbanísticas o de ocupación de suelo, que suelen hacer parte de órdenes jurídicos concretos

y particulares de cada territorio. En otros términos, la informalidad expresa con toda su potencialidad un problemático desajuste entre el orden normativo jurídico y el orden fáctico, la tensión entre aquello que es, pero que no debería ser si se tiene como referencia a ese particular orden normativo producido por la instancia estatal que denominamos jurídico (Roy, 2005). Es así como, el término informalidad suele ser usado para hacer referencia a un fenómeno complejo y multidimensional que comprende aspectos físicos, socioeconómicos y políticos (Fernandez, 2012).

De acuerdo a lo anterior, si se asume que la informalidad expresa un desajuste entre la realidad y las normas, puede entenderse que no se trata de una situación de anomia, sino de una realidad que se resiste a ser interpretada a la luz del ordenamiento normativo jurídico. No significa lo anterior que la producción de viviendas y asentamientos informales se haga sin tener en cuenta ningún orden normativo, de hecho, para esas prácticas existen maneras consuetudinarias y regulaciones sociales para la compra y venta del suelo, para la convivencia, para la circulación, para solucionar la provisión de servicios, entre otros (*Íbid.*; Jaramillo, 2008). En suma, se trata de un orden normativo que corre paralelo al orden normativo jurídico.

Por otro lado, puede verse que la informalidad, en los términos descriptivos a los que ya se hizo referencia, no se trata de cualquier desajuste entre el orden jurídico y la realidad, es un desajuste particular en el que están involucrados aspectos como la autoconstrucción de la vivienda, el hábitat, la marginalidad, la pobreza, etc. (Torres, 2012; Fernández, 2012), es de resaltar como elemento común a los desajustes mencionados la condición de vulnerabilidad y la afectación de los derechos de las personas involucradas. No obstante lo anterior, y aunque podría afirmarse que cualquier desajuste entre la realidad y la norma puede calificarse como informalidad, las otras posibilidades en las que no se presenta el elemento común mencionado, no se califican como informalidad sino como ilegalidad, es decir incumplimiento de normas jurídicas que ameritan la aplicación de una sanción.

Una vez hecha la anterior precisión, puede afirmarse que todo trabajo para enfrentar la informalidad como problemática, parte del propósito implícito o explícito de cerrar la brecha que separa la realidad de las premisas normativas, es decir, del propósito de que esa realidad quede cubierta y pueda ser interpretada desde el Derecho. En este punto se encuentra la principal paradoja a la que conduce la informalidad: las relaciones estrechas de la misma con la ilegalidad y

el reconocimiento de que esos pobladores a pesar de vivir al margen del orden jurídico tienen derechos y requieren de acciones por parte del Estado para suplir sus necesidades básicas y mejorar sus condiciones de vida (Fernandez, 2012,).

De acuerdo con lo anterior, se encuentra entonces que hay una dualidad en términos jurídicos porque a pesar de que la ocupación y construcción informal del territorio, esa misma informalidad genera algunos derechos para la comunidad. Además, en los términos en los que aquí se ha hecho referencia a la informalidad, es fácil entender que normalmente ésta es promovida por las leyes que tienden a mantener un *status quo* y que privan de desarrollo a grandes cantidades de personas, es decir, que tienen algunas fallas en términos de justicia distributiva (Ibídem).

Así, el tratamiento y la posterior eliminación de la informalidad requiere dos tipos de intervenciones por parte del poder estatal, quien es el llamado natural a solucionar los problemas ocasionados por el crecimiento informal de la ciudad (Ibídem; Roy, 2005; Torres, 2009): para evitar el establecimiento de nuevos asentamientos informales y para hacer frente a las deficiencias de los asentamientos existentes a través de programas que fomenten el reconocimiento jurídico formal de las comunidades, así como las formas individuales o comunitarias de propiedad; remediar los problemas de prestación de servicios públicos; y, promover las oportunidades económicas locales y el crecimiento.

En América Latina, para llevar a cabo los programas de regularización hay dos enfoques: uno concentrado sólo en la emisión de títulos de propiedad, esta fue la vía adoptada en programas en Perú y está basada en la hipótesis de Hernando de Soto, quien considera que sólo la emisión de títulos de propiedad es un desencadenador de efectos tendientes al desarrollo, por ejemplo, en el acceso al crédito y el empleo formal. Por otro lado, los programas de regularización en Brasil tienen un enfoque más integral en cuanto acompaña la titulación legal de la provisión de servicios básicos, los programas de generación de empleo, la creación de infraestructura. Este último modelo es mucho más costoso que el modelo adoptado en Perú, lo que significa que hay una cobertura más baja del programa, pero es más integral y muestra mejores efectos y transformaciones estructurales en el largo plazo (Fernandez, 2012).

Sin embargo, a pesar de que las experiencias internacionales o nacionales pueden ser guías interesantes para el planteamiento de programas de regularización para afrontar los problemas de informalidad, es importante tener en

cuenta que las soluciones y los resultados de las mismas dependen del contexto concreto, de los objetivos y de la participación de la comunidad. A continuación se hará referencia al tratamiento y a las experiencias concretas de los programas de regularización en el contexto colombiano.

2. De la informalidad a la estrategia de Mejoramiento Integral Barrial (MIB)

De acuerdo con Torres Tovar (2012b), la informalidad en Latinoamérica tuvo un punto de quiebre a partir de los años noventa, en tanto, las prácticas del neoliberalismo en Latinoamérica durante dicho periodo, presionaron a los Estados-Nación a cambiar su orientación, es decir, pasar de un Estado de Bienestar, responsable de suplir o atender las necesidades de todos sus habitantes, a un Estado Mediador, que regula, o más bien regulado, por las relaciones del mercado. Este cambio de enfoque, evidentemente, determinó los procesos de consolidación de las ciudades, la urbanización y la disposición del suelo urbano, prescribió por ejemplo, la producción de vivienda con base en el mercado y no a la necesidad, en el derecho de acceder a una vivienda, esta situación indiscutiblemente, determinó la forma en que se producirían los asentamientos humanos, tanto informales, como formales (Torres, 2012b).

En este orden de ideas, como ya se advirtió en la primera parte de este artículo, la informalidad, como concepto, se ha transformado a lo largo del tiempo, de igual manera lo han hecho, el de marginalidad, ilegalidad, asentamientos de desarrollo incompleto o el de asentamientos subnormales; sin embargo, hoy el concepto se caracteriza por los efectos y condiciones que establecen las prácticas estatales bajo un enfoque neoliberal, pero también, como una característica de las dinámicas y relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, producto de la confluencia de las relaciones del mercado y la producción de ciudad.

Bajo este estado de cosas, los barrios de origen informal, asentados en su gran mayoría en las periferias, alejados del centro urbano político-administrativo, y en otrora olvidados del ordenamiento territorial, aparecieron como un problema que debía ser afrontado desde la planeación, en tanto, la Ley 388 de 1997, de desarrollo territorial, en su artículo 3º, definió que el ordenamiento del territorio busca "Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales". Además, en su artículo 13, con relación al componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), establece que "Debe contener estrategias de mediano plazo para el desarrollo de programas VIS incluyendo los

de mejoramiento integral y mecanismos para la reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo”.

En este sentido, el concepto y tratamiento de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), introducido por la Ley 388, representó un cambio sustancial en relación con el método de abordar la pobreza e informalidad urbana, con el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los asentamientos humanos más vulnerables que son, de acuerdo con lo que aquí se ha señalado, aquellos que presentan ese desajuste con el orden jurídico: los que están pero no deberían estar, los que desbordaron la capacidad de planeación del Estado.

Así, el MIB está orientado hacia la provisión de infraestructura y servicios urbanos en los barrios con necesidades básicas insatisfechas, garantizando condiciones mínimas de salubridad y en algunos casos, regularizando la tenencia de la tierra. En otros términos, aproximando, en la medida de lo posible, esa autoproducción fáctica de ciudad a las condiciones previstas por el ordenamiento territorial. En este sentido, el MIB, incluyó, además, otros componentes orientados a:

Atender las carencias sociales de grupos vulnerables, principalmente niños, ancianos y grupos de mujeres, para contribuir particularmente a la integración de la ciudad formal con la informal, igualando el nivel de servicios entre los barrios 'ricos' y los 'pobres', mediante la provisión de un paquete mínimo de inversiones de infraestructura (Torres, 2012b).

De acuerdo con lo anterior, se resalta que el MIB, como estrategia para combatir la informalidad, requiere de la sinergia institucional que sugiere a los distintos actores y agentes, a partir de las acciones institucionales efectuadas con un carácter integrador y complementario y realizado de manera simultánea, para lograr mayor impacto del que se podría esperar en la ejecución individual de los mismos y de manera aislada. En términos de Torres, algunos de los resultados complementarios más sobresalientes, con un sentido más social, de la implementación de MIB en los asentamientos de origen informal en Colombia, pero también, una recurrencia en las experiencias de América Latina, son:

El mejoramiento de las condiciones de seguridad pública o ciudadana, la cual está asociada a la superación del aislamiento físico o segregación físico-espacial de los asentamientos, a la instalación de alumbrado público y al control social ejercido por las comunidades sobre el espacio público, fruto del mejoramiento de las condiciones físicas y del proceso organizativo, la oferta de programas de capacitación laboral,

orientado particularmente a la población juvenil, susceptible de caer en dinámicas de delincuencia y drogadicción (2009).

Ahora bien, trascendiendo la conceptualización del MIB como tratamiento fundamental, entre otras cosas, para la regularización y formalización de los asentamientos urbanos de origen informal; se debe replantear el modelo actual, ampliando la escala de intervención de lo local hacia el nivel nacional, es decir,

... Es preciso que el Estado como agente público, de manera articulada, oriente una Política Nacional de Mejoramiento Barrial y Urbano (MBU), con el fin de medir los niveles de avance o estancamiento de los procesos y con esto, asumir la efectividad de estas políticas en relación a la superación real de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida (Torres, 2012, p. 56).

3. Del MBI como estrategia al Mejoramiento Barrial y Urbano (MBU) como política pública

La naciente categoría de Mejoramiento Barrial y Urbano (MBU) a la que ya se hizo referencia en el acápite anterior, propone una lectura complementaria a las ya referenciadas propuestas de intervención de la informalidad urbana, esta en particular, se encuentra vinculada con una pretensión de política pública, un elemento diferencial, para cuyo propósito, se parte por establecer algunas premisas importantes: la informalidad pareciese estar sobrediagnosticada, pero carente de un análisis multidimensional; las definiciones se han enfrascado en textos académicos y de proyecto político gubernamental, y solo se han materializado desde una visión vivandista; no todas las experiencias han corrido con suerte de ser sistematizadas bajo una memoria institucional viva o documental; si bien es cierto, la mayoría de los POT poseen la herramienta de Mejoramiento Barrial, carecen de mayor desarrollo complementario (psicosocial, ambiental, económico, político) al respecto; en Colombia no existe aún, un sistema de medición, que permita contar con una clara caracterización de los territorios a intervenir, sus necesidades, niveles de satisfacción, tipos de intervención a realizar mediante MBU; las comunidades y organizaciones asentadas en barrios de origen informal poseen gran conocimiento práctico y técnico de sus problemas y posibilidades de solución, que indudablemente, le aportan a la gestión del MBU; se considera que una política de orden nacional desataría y garantizaría el potencial no solo de los barrios, sino de las demás unidades territoriales, dinamizando las instituciones y agentes públicos, para llevar a cabo los cambios que sean necesarios.

Así, luego de hacer referencia a los lineamientos generales de la informalidad y los planteamientos de estrategias jurídicas para combatirla desde la estrategia del MBI, se observa que dichos planteamientos, para ser coherentes y dada la experiencia nacional, necesitan de la generación de políticas públicas permanentes y vinculantes para las administraciones territoriales en todos los niveles (Torres, 2009). Ello es necesario para integrar y evaluar las estrategias de intervención; legal, urbana, de control poblacional, desalojo, reubicación, compra, construcción, mejoras en servicios públicos e infraestructura, casitas de la caridad, erradicación de la pobreza, eliminación de la marginalización, criminalización, integración de servicios y participación comunitaria, la rehabilitación, remodelación y creación de nuevos asentamientos, inclusión, construcción de vivienda social, legalización, equiparlos, reubicarlos y mejorarlos¹. Sin que dichas intervenciones den algún tipo de resultado permanente a futuro o por lo menos hayan sido considerados satisfactorios (Clichevsky, 2000² y Brakarz, 2002³).

Es claro que no es posible hablar de programas, tanto nacionales como municipales, así como de leyes o normas que hayan producido satisfacciones constantes o permanentes, esto es debido a los frecuentes cambios políticos en las jefaturas de los entes públicos o los cambios socio-culturales, los cambios geopolíticos, a los costos financieros y al deterioro del parque habitacional. No obstante, el desarrollo normativo ha ido cruzando la vena desde pequeñas soluciones hasta soluciones macro, dentro de la que podemos encontrar el MIB que inicialmente se concentró en soluciones arquitectónicas, de embellecimiento o dotación de infraestructura general, hasta la actual búsqueda de una perspectiva integral. Esta última perspectiva es la que ha ido ganando terreno, y busca mejorar las condiciones materiales y sociales de los estratos 1 y 2, induciendo a la

¹ Dichos tratamientos y estrategias se aprecian en las normas como el acuerdo municipal de 1955, la política de erradicación de la pobreza en 1963, ley 66 de 1968, 1975 programa presidencial de Cerrar la Brecha, acuerdo 29 de 1982, 1987 Virgilio Barco programa erradicación de la pobreza absoluta, ley 11 de 1986, ley 9 de 1989, acuerdo 38 de 1990 de Medellín, acuerdo 16 de 1990, acuerdo 14 de 1990, 1991 constitución política, PRIMED, ley 153 de 1994, INURBE, Curadurías Urbanas, áreas metropolitanas, ley 388 de 1997, acuerdo 62 de 1999 POT de Medellín, ley 546 de 1999, decreto 824 de 1999, ley 812 de 2003, decreto 55 de 2003, resolución 511 de 2004, resolución 610 de 2006, resolución 10 de 2004, resolución 5 de 004, decreto 975 de 2004, decreto 973 de 2005, decreto 1600 de 2004, ley 319 de 2005, Decreto 2060 de 2004 y la ley 1454 de 2011.

² La mejora de los barrios en las condiciones urbano-ambientales tan deficitarias como las mencionadas, significa mayores costos que si los mismos se localizaran en terrenos mejores, obviamente. En algunos casos, es necesario la relocalización, debido, justamente, a los aspectos económicos y por la gravedad de los aspectos ambientales, imposibles de mitigar. Los costos son altos para la ciudad como un todo debido a los fuertes impactos urbano-ambientales y sociales que causan (por ejemplo, hasta mayor enfermos en hospitales, necesidad de infraestructura, etc.) que atentan contra la sustentabilidad urbana".

³ "...los déficits de infraestructura, urbanización informal y pobreza urbana seguirán siendo uno de los más graves problemas de la agenda social de casi todos los países en vías de desarrollo" (Brakarz, 2002: 89).

población a que gestione su propio bienestar a través de tratamientos integrales que impacten los aspectos socioeconómicos, ambientales, territoriales, culturales y políticos. Pero si estas perspectivas no se trabajan desde una política pública nacional y permanente dichos esfuerzos pueden ser solo temporales.

Para el planteamiento de la política pública de regularización, en los términos a los que se ha hecho referencia a la problemática de la informalidad en este trabajo, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos: es necesario hacer una investigación que permita evaluar la situación antes y después de la implementación del programa con el fin de establecer costos, beneficios y resultados; es prioritario personalizar los programas de regularización, dependiendo de la comunidad y el territorio, ya que es poco probable que un mismo enfoque funcione para todos los casos; la utilización de sistemas adecuados de titulación (fideicomisos, arrendamientos, comodatos, propiedad comunal) debe permitir que el proceso sea sustentable socioeconómicamente; la participación de los miembros de la comunidad debe buscar que en la participación haya la apropiación que se requiere para garantizar su eficacia en el largo plazo; la regularización debe ser auto-sostenible financieramente a través de impuestos a la propiedad y cargas fiscales equitativas en todos los segmentos de la sociedad; finalmente, es necesario un proceso continuo de evaluación para determinar si la situación está mejorando o empeorando en cada ciudad en particular y para impedir el establecimiento de nuevos asentamientos informales (Fernández, 2012; Torres, 2009 y 2012).

4. Del planteamiento de la Política Pública MBU al caso Medellín

De acuerdo con todo lo que aquí ha sido expresado, en la mayoría de ciudades latinoamericanas, el crecimiento demográfico y la dinámica urbana, han superado la capacidad institucional de planificación y gestión pública, dando lugar al fenómeno de la informalidad. En el caso colombiano, a partir de la Ley 388, el instrumento por excelencia para hacer frente a dicha problemática y a la pobreza urbana han sido los programas de Mejoramiento Barrial; ello sigue siendo así a pesar de la expedición de la Ley 1848 de 2017 "Por medio de la cual se expiden normas en materia de formalización, titulación y reconocimiento de las edificaciones de los asentamientos humanos, de predios urbanos y se dictan otras modificaciones", que aunque pudo ser la oportunidad para establecer una directriz en materia de tratamiento de la informalidad de alcance nacional, se restringió a facilitar, aclarar y abaratar algunos de los trámites burocráticos que implica la formalización y regularización de predios.

Así, aunque el reconocimiento del problema y la continua investigación de las condiciones de habitabilidad de las comunidades ha permitido a los gobiernos fortalecer y clarificar sus propuestas en torno al mejoramiento barrial, muchas ciudades han generado acciones aisladas que no destacan como buenas prácticas del desarrollo del territorio. En la mayoría de casos, y debido a su impacto diferencial, los programas de Mejoramiento Barrial han generado bienestar en las condiciones de habitabilidad y desarrollo urbano no solo a los beneficiarios sino el entorno general, pero en algunos casos, los que se presumen beneficiarios realmente son los afectados, pues sus niveles de ingreso no mejoran, pero su costo de vida y de ocupación del territorio sí aumentan, situación que deriva en el traslado y no la solución de la problemática.

Para el caso de la ciudad de Medellín, los factores relacionados con la pobreza y la violencia han motivado la intervención estatal en programas de mejoramiento barrial desde la década de los años ochenta. Los programas se fortalecieron y tomaron su real dimensión en la década de los años noventa, pero desde allí han sido manejados como una estrategia de gobierno que cambia de rumbo o se adapta según los cambios en la cabeza de la administración municipal; proyectos como el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales desarrollado por el municipio de Medellín a través del PRIMED y los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) desarrollados por la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), son los casos más destacados y que han servido como ejemplo para ser replicados en otras ciudades. Estas acciones aisladas muestran en el terreno, lo que se afirmó anteriormente: la carencia de una política pública para la gestión de los Mejoramientos Barriales que sea vinculante y obligatoria para los gobiernos locales y que permita hacer evaluaciones y planes de largo plazo para actuaciones integrales con carácter de ciudad.

El actual Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, adoptado por el Acuerdo 48 de 2014, para hacer una identificación inicial de los territorios en condiciones de informalidad, en su artículo 12, señala como parte del suelo urbano:

3. Los suelos adyacentes al perímetro urbano anterior a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, donde predominan dinámicas urbanas, con densidades habitacionales superiores a las 30viv/ha, prestación de servicios públicos domiciliarios y que requieren un mejoramiento integral, según lo establecido en el artículo 30 de la Ley 388 de 1997. Estos territorios, son: parte de la vereda Travesías (sector Palenque), la Loma (sectores Loma Hermosa, La Gabriela, San Gabriel, San Pedro,

Parte San José, Bella Vista y Altos de la Virgen) del corregimiento de San Cristóbal, y la cabecera del corregimiento de Altavista.

De la misma manera, en el artículo 62 del mencionado Acuerdo se hace una identificación de las Áreas de Intervención Estratégica, entre las que están aquellas en las cuáles los problemas de informalidad son más críticos, así:

AIE MED Borde Urbano Rural. Corresponde a las áreas del Borde Urbano y Borde Rural a planificar integralmente con el fin de mejorar los sistemas públicos, cualificar los barrios, propiciar el reordenamiento y mejoramiento de las Unidades de Planificación Rural, recuperar las zonas en condición de riesgo, propiciar reasentamientos de la población prevalentemente in situ, preservar los suelos de protección y potenciar los suelos para la producción rural. Con esto, se busca orientar el crecimiento urbano hacia zonas adecuadas, bajar la presión en zonas de protección ambiental y/o riesgo, potenciar la productividad del suelo rural y favorecer el mejoramiento integral de barrios.

Igualmente, en el artículo 216 que establece las nociones orientadoras del subsistema habitacional, dispone en su parágrafo que:

En el marco del Plan Estratégico Habitacional, la Administración Municipal implementará el programa de Mejoramiento Integral de Barrios obedeciendo al cumplimiento de estas nociones orientadoras, procurando generar una intervención que no solo se limite a las infraestructuras sino que genere entornos dignos y que mejoren la calidad de vida de los habitantes con mayores carencias

No obstante lo anterior, en el Acuerdo 48 de 2014 el Mejoramiento Integral es un tratamiento: MI Suelo Urbano y MIE Suelo de Expansión, así el artículo 235 señala expresamente que el Tratamiento de Mejoramiento Integral (MI).

... Corresponde a las zonas homogéneas identificadas como "Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado", donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza, al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes. Los desequilibrios urbanos en las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado, se expresan en la precariedad del hábitat en donde se conjugan total o parcialmente, las siguientes características:

1. Procesos de ocupación y construcción irregular e inadecuada de barrios.
2. Deterioro crítico del medio ambiente.
3. Localización de población en retiros de corrientes naturales de agua y zonas de alto riesgo

no mitigable. 4. Desarticulación a los sistemas urbanos estructurantes y sus redes de servicios. 5. Carencias en servicios públicos domiciliarios, especialmente agua y saneamiento básico. 6. Insuficiencia y baja calidad del espacio público. 7. Carencias en equipamientos colectivos y bajo acceso a los servicios de educación, salud, recreación y deporte. 8. Inadecuadas condiciones de habitabilidad y baja calidad estructural de las viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2. 9. Déficit de vivienda, insalubridad y hacinamiento crítico. 10. Irregularidad en la tenencia de la tierra. 11. Carencia en vías de acceso, conectividad y una reducida movilidad.

Es importante precisar que de acuerdo con la clasificación del suelo hecha en el POT el suelo urbano tiene una extensión total de 11160.98 hectáreas, mientras que el suelo de expansión urbana tiene una extensión total de 175.35 hectáreas. De ese total, hay 26 polígonos con tratamiento MI que corresponden a 1103.208 hectáreas (9,88% del suelo urbano); y, 4 polígonos con tratamiento de MIE que corresponden a 10.95 hectáreas (6,25% del suelo de expansión). Las anteriores cifras dan cuenta de la dimensión de la problemática de la informalidad y de las necesidades de la ciudad identificadas por su instrumento de planificación más importante.

5. Conclusión

Uno de los factores clave para lograr que una acción emprendida por las instituciones cumpla con los objetivos propuestos, es la comprensión, sino integral, por lo menos completa del fenómeno que busca combatir; así pues que la primera tarea que deben abordar los tomadores y ejecutores de decisiones públicas con respecto a la informalidad, debe ser la de reconocer que la informalidad implica la prevalencia de un modo de vida, de construcción y de producción de espacio alternativo, y en muchas oportunidades, opuesto al modelo sugerido y deseado por el ordenamiento territorial. Así, dicho reconocimiento, más allá de ser un ejercicio necesario para comprender y respetar la lógica del territorio que se busca intervenir, es la garantía de procesos efectivos en el mediano y en el largo plazo.

Ahora bien, Medellín es un polo de atracción para la población en busca de oportunidades o de protección temporal o definitiva, condición esta que hace que los factores de informalidad estén en permanente crecimiento. Cada habitante que llega a la ciudad en alguna de las condiciones mencionadas, genera una ocupación problemática, es decir una ocupación o apropiación de territorio que no se corresponde con aquello que está señalado en la normatividad jurídica y

que debe ser considerada por la ciudad, no solo desde la lectura de sus normas vigentes de ocupación del territorio, sino desde las propuestas innovadoras de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en sus zonas urbanas y rurales.

Cuando no se presentan estas políticas, se ha demostrado insistentemente, que las comunidades generan sus propias dinámicas de ocupación del territorio ocasionando tensiones que en el mediano plazo en las que confluyen consecuencias más graves y costosas para las ciudades. La apuesta debe ser entonces, como se advertía en la primera parte de este ensayo por intervenciones integrales que ataquen el problema estructural de fondo y que más allá de solucionar las condiciones de habitabilidad de una zona específica, propendan por evitar la extensión o la reproducción de la informalidad en otros lugares de la ciudad. Esto es lo que pretende lograr, en estos términos, la política pública de MBU, mientras tanto, la apuesta es por la estrategia del MBI con un énfasis participativo y de respeto por los derechos de la población en situaciones de informalidad.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2012). Plan de desarrollo 2012 -2015, Medellín un hogar para la vida.
- Alcaldía de Medellín. (2014). Acuerdo 48 de 2014. Plan de Ordenamiento Territorial para la Ciudad de Medellín. Recuperado de: <https://goo.gl/kPSwep>
- Alcaldía Mayor de Bogotá - PNUD (1985). De habitantes a ciudadanos. A propósito de una experiencia en Bogotá. Proyecto de Acciones Integradas para el Mejoramiento de la Calidad de Vida en Asentamientos Populares Urbanos. Bogotá.
- Brakarz, José et al. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Clichevsky, Nora (2000). Informalidad y segregación urbana en América latina. *Una aproximación*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5712>
- Fernandez, Edésio. (2012) *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy. Policy focus paper report. LILP. Boston.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Revista Territorios*, Universidad de los Andes, Colombia. Núm. 18-19, enero-diciembre, 2008, pp. 11-53.
- Jaramillo, S. (2012). "Urbanización informal. Diagnósticos y políticas". *En: Irregular, suelo y mercado en América Latina*. Ed. Salazar, C. El Colegio de México.
- Roy, A. (2005). *Urban informality. Toward an epistemology of planning*. *APA Journal* 71(2):147-151.
- Torres, C. et al (2009). Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá. Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad. Universidad

Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://issuu.com/procesosurbanosinformales>
Torres, Carlos (2012). *Mejoramiento Barrial y Urbano. Inclusión social y físico espacial o habilitación de nuevos mercados locales y globales*. Ponencia presentada en XII Seminario Internacional RII.
Torres, Carlos (2012b). Seminario Informalidad Urbano-Rural [Notas del seminario]. EPUR-
-Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Para citar este artículo/to reference this article /para citar este artigo:

Montoya Restrepo, N. (2017). La informalidad como desajuste. Una aproximación al tratamiento del Mejoramiento Integral de Barrios (MIB). Escenarios: empresa y territorio, 6(8), p-p. 35-50. DOI: 10.31469/escenarios.v6n8a2