

Asentamientos informales y pobreza en Bello, la otra cara del “progreso”.

Aproximación crítica desde el enfoque de derechos.

Resumen

El presente artículo busca analizar cómo el crecimiento inmobiliario que ha vivido el municipio de Bello en los últimos años ha configurado una dinámica de desarrollo urbano que amplía la segregación socioespacial y profundiza la desigualdad social y la pobreza multidimensional. A partir del análisis de cifras oficiales, se evidencia cómo Bello, al tiempo que se convirtió en la ciudad con mayor dinámica constructora del Valle de Aburrá, también se destacó por ser una de las que menores niveles de calidad de vida tiene y mayores índices de pobreza multidimensional presenta, siendo los 21 asentamientos humanos informales que tiene la ciudad, los territorios más olvidados por el Estado y, en consecuencia, más vulnerables a permanecer en los círculos de pobreza.

En tal sentido, el presente texto, apelando al compromiso de la academia con las transformaciones que requiere la sociedad, realiza una crítica al enfoque con el que la Alcaldía de Bello ha atendido estos territorios, y propone el enfoque de derechos como alternativa de intervención.

Palabras clave: enfoque de derechos, asentamiento informal, pobreza multidimensional.

Informal settlements and poverty in Bello. The other side of “progress”

Summary

This article seeks to analyze how the real estate growth experienced by the municipality of Bello in recent years has shaped a dynamic of urban development that extends sociospatial segregation and deepens social inequality and multidimensional poverty. From the analysis of official figures, it is evident how Bello, at the time that it became the city with the highest construction dynamics of the Aburra Valley, also stood out as one of the lowest levels of quality of life and higher rates of multidimensional poverty presents, being the 21 informal human settlements that the city has, the territories most forgotten by the State and, consequently, more vulnerable to remain in the poverty circles.

In this sense, the present text, appealing to the commitment of the academy to the transformations that society requires, criticizes the approach with which the Mayor of Bello has attended these territories and proposes the rights approach as an intervention alternative.

Keywords: rights approach, informal settlement, multidimensional poverty.

Asentamientos informales y pobreza en Bello, la otra cara del “progreso”. Aproximación crítica desde el enfoque de derechos

Juan David Muñoz Quintero

Introducción

En la actualidad, hablar de pobreza, implica reconocer el concepto no solo en términos de bajos ingresos, sino fundamentalmente, como lo propone el economista Amartya Sen, como “la carencia de oportunidades reales para vivir una vida mínimamente adecuada” (Giraldo *et al.*, 2006, pág. 39); así, su comprensión está trazada por una perspectiva multidimensional, donde se relacionan valoraciones como: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo, acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

En esa perspectiva, el presente artículo hará énfasis en el fenómeno de los asentamientos informales ubicados en el municipio de Bello, reconociendo que estos, son la manifestación física y espacial de muchas de las características de la pobreza multidimensional, además de reflejar la realidad de desigualdad e informalidad en todas sus dimensiones, y la exclusión de grandes grupos de habitantes de la gama de bienes y servicios que ofrece e incorpora la ciudad; esto con el objetivo de identificar la forma en que el Estado local ha intervenido en dichos asentamientos, y analizar las posibilidades que brindaría una intervención desde políticas sociales integrales, que no solo reconozcan estos asentamientos como la materialización de diversas formas de pobreza, sino que —en clave de derechos— pueda concebir los barrios informales o autoconstruidos

como generadores de otras formas de desarrollo urbano a partir de la potenciación de capacidades.

Se está hablando entonces, de la necesidad de políticas públicas orientadas a garantizar las dotaciones iniciales y la potenciación de las capacidades, reconociendo a los pobladores ya no como sujetos de atención, sino como sujetos de derechos. Así, desde la perspectiva de Corredor (2010), lo que se busca es pasar de un énfasis en lo asistencial a un énfasis en las capacidades y libertades, tanto positivas como negativas (la libertad de evitar el hambre o la enfermedad), lo cual conduce de inmediato a la exigibilidad de derechos por parte de la ciudadanía (p.46), y para el Estado marcaría una ruta gradual y progresiva que en el mediano plazo garantizaría mayor eficiencia y mejores resultados.

Para dar orden y profundizar en el debate propuesto, el texto se dividirá en tres partes: inicialmente se realizará una breve precisión conceptual sobre la relación entre asentamientos informales y pobreza; posteriormente se expondrán algunos datos que dan cuenta del crecimiento desigual que viene teniendo Bello, la profundización de la pobreza en algunas zonas de su territorio y la consecuente pérdida de calidad de vida; finalmente se analizará la actuación estatal del municipio de Bello y las herramientas que podría brindar el enfoque de derechos para la realización de políticas públicas encauzadas a la lucha por erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad social.

1. Asentamientos informales y pobreza

Según informes emitidos por ONU-Hábitat en el año 2006, actualmente se asiste a la mayor urbanización en la historia de la humanidad: la población urbana del mundo representa ya casi el 50% de la población total, y casi un tercio de ella —aproximadamente mil millones— vive en tugurios, con unas tendencias muy preocupantes en razón a que el 90% del futuro crecimiento demográfico acaecerá en las zonas urbanas de África, Asia e Iberoamérica (Giraldo *et al.*, 2006, pág. 13). Es decir, el crecimiento de las ciudades no garantiza la eliminación de la pobreza; por el contrario, en muchos casos la profundiza y precariza, máxime si no se atienden las condiciones habitacionales de las ciudades, puesto que los barrios y asentamientos humanos se convierten en receptores de la población que migra del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida.

Es justamente a partir de ese incremento poblacional en las ciudades que surge la formación de barrios de manera espontánea y no planificada; estos

han tenido desde sus inicios diversas definiciones que han venido variando con el paso del tiempo; “tugurios”, “asentamientos subnormales” y “barrios populares” eran algunas de las primeras formas de enunciar este fenómeno. Según González (2009), en tiempos recientes y acorde con una mayor preocupación por el fenómeno, se han buscado calificativos que den cuenta de una mayor inclusión; así aparecen denominaciones como “asentamientos informales”, “irregulares” o “incompletos”.

Ahora bien, a pesar de que no es el interés de este texto realizar un debate teórico sobre el concepto, y mucho menos adentrarse en discusiones terminológicas, es necesario aclarar cómo se va entender el mismo, para tener un abordaje sin ambigüedades. Lo primero que hay que decir es que los barrios o asentamientos informales, contrario a ser una “anormalidad” como se podría entender, cada vez se convierte en algo más normal, o por lo menos característico de las formas de crecimiento de las ciudades contemporáneas, toda vez que estos barrios, como lo reconoce el urbanista Carlos Montoya (citado en González, 2009, pág. 36), son la respuesta que las ciudades están encontrando para recibir los flujos migratorios del campo que desbordan a la población o a la gestión estatal.

No obstante, el concepto de asentamiento informal tiene características particulares en materia de la forma en que son gestionados y construidos, puesto que, según Zoraida Gaviria (Citada en, González, 2009, pág. 35), son informales porque no pertenecen al sector formal de la construcción, dado que son autoconstruidos por los propios grupos humanos que lo habitan, esto indistintamente de que sean legales o no. De otro lado, desde la perspectiva de Sergio Jaramillo (Citado en, González, 2009, pág. 36), asentamiento informal es el que no cumple o tiene necesidades insatisfechas en servicios públicos, en calidad de vida y a su vez se encuentra en un estado de precariedad en la titularidad de la vivienda.

En síntesis, se podría decir que un asentamiento informal es aquel que siendo autoconstruido por las comunidades que lo habitan de forma espontánea y a partir de la necesidad de un lugar dónde vivir, se salió de las lógicas oficiales de planeación urbana y carece del reconocimiento estatal en materia de derechos; esto lleva a sus habitantes a ser objeto de insatisfacción de necesidades básicas y bajos índices de calidad de vida, y por ende se convierten no solo en un receptor de pobreza, sino en un reproductor de la misma, pero a su vez son una realidad socioespacial de la ciudad contemporánea, que por su magnitud y arraigo

difícilmente podrá ser solucionada con estrategias de reubicación, negación o represión; en tal medida, se convierten en un importante reto para las acciones estatales.

2. Bello, una ciudad que crece en doble vía



Foto 1. Niquía, Bello

Fuente: Deicy Pareja (2014)

El municipio de Bello en los últimos años vive un inusitado desarrollo urbano caracterizado por la proliferación de edificaciones en altura, la construcción de unidades habitacionales de estratos 4, 5 y 6 y la instalación de centros comerciales de diversa gama. Según cifras de la Cámara de Comercio de la Construcción Colombiana —Camacol—, para el 2014 este municipio era el número uno en otorgamiento de licencias urbanísticas en el departamento de Antioquia, logrando tener 38.200 nuevos apartamentos de alto rango (Pareja, 2014), lo que se suma a los 160 proyectos inmobiliarios que según el diagnóstico del Plan de Desarrollo del Municipio de Bello del año 2016 —PDM—, han sido licenciados por las curadurías primera y segunda del municipio entre los años 2014 y 2015.¹ Estos números tienen perfecta correspondencia con las transformaciones paisajísticas que se pueden observar desde el año 2009, periodo en el que se modifica el

1 Para 2015, según La Galería Inmobiliaria, la ciudad se ubicó primera en el Área Metropolitana. Un 62% fue el crecimiento de planes de vivienda, una cifra bastante superior frente a los demás municipios: La Estrella (32%), Envigado (14%) y Sabaneta (12%).

Plan de Ordenamiento Territorial pot—, otorgando mayores ventajas al sector constructor en la ciudad.

Esas transformaciones socioespaciales, publicitadas por urbanizadores y representantes del gobierno local como progreso y desarrollo, contrastan con otra cara del crecimiento urbano de Bello; al tiempo que crecen las viviendas de estratos altos y se presentan movimientos dinámicos en el sector inmobiliario, también crece la ocupación en los barrios de estratos bajos, fundamentalmente de los asentamientos informales.

Se presenta, entonces, una división social del espacio que, siendo potenciada por la división funcional ya presente en el POT, organiza a los diversos grupos sociales en zonas residenciales de fuerte homogeneidad interna y al mismo tiempo una fuerte disparidad social entre ellas, presentándose franjas espaciales de gran dinamismo económico y altos indicadores de calidad de vida, mientras que en otras se profundiza la precariedad social y habitacional; esto, en términos de Aymerich (2004), configura una ciudad segregada.

Para sustentar la idea anterior, es necesario señalar que si bien Bello, al no contar con un sistema de información, carece de datos actualizados; según la encuesta de calidad de vida del Valle de Aburrá (Medellín Cómo Vamos, 2013),² el 99,19% de los hogares de Bello viven en estratos bajos, de ellos el 58,8% están caracterizados en estrato bajo-bajo y bajo, mientras el 40,32% está en medio-bajo. Por su parte los datos levantados por la Unidad Móvil de protección de ddhh y la Unión Europea para la construcción de los Planes de Integración Local —PIL— muestran que los asentamientos informales siguen creciendo exponencialmente, llegando a albergar, para el caso del barrio Granizal, a más de 22 000 personas, en donde el 90,8% corresponde a población desplazada, cifras igualmente alarmante se evidencian en el barrio Nueva Jerusalén, donde, según Corantioquia (2015), para el año 2015 habitaban 2 600 familias.

Como estos, hay, según el pot de Bello del año 2009, otros 21 asentamientos informales que,³ aunque tienen menor población que los dos ya mencionados,

2 El Valle de Aburrá es una subregión-provincia ubicada en el centro-sur del departamento de Antioquia, Colombia, en medio de la Cordillera Central de los Andes. Forma parte de la cuenca natural del río Medellín; allí se ubican los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas.

3 Según el POT 2009, el Municipio de Bello cuenta con 21 asentamientos subnormales: asentamiento Vereda Granizal, asentamiento humano Parte Alta barrio La Camila, asentamiento Humano adyacente al barrio Santa Rita y Canteras del Norte, denominado

siguen creciendo día a día, reproduciendo condiciones de pobreza y exclusión social. Esto con un agravante: en la actualidad el municipio de Bello, por su ubicación y características, es una ciudad altamente receptora de población desplazada por la violencia; según el Plan de Desarrollo Municipal de Bello, para el año 2015 este municipio albergaba a 59 128 víctimas (Alcaldía de Bello, 2016b, pág. 42), lo que favorece el crecimiento de asentamientos informales en terrenos con bajas capacidades geotécnicas y condiciones de calidad de vida bastante precarias.

El supuesto progreso de Bello, que se soporta en las transformaciones urbanísticas de carácter privado, también contrasta con la realidad de sus finanzas públicas, donde además de tener una fuerte dependencia de los recursos que llegan por transferencias del gobierno nacional (65% para 2016, y 62% para 2017), para el año 2016 cargaba con un déficit de 36 947 millones de pesos. Esa realidad fiscal obligó a la administración municipal a reducir, en los años 2016 y 2017, los porcentajes presupuestales destinados a inversión, pasando de un 78% en el año 2014 a un 74% en el año 2017, mientras que municipios como Guarne (82%), Sonsón (86%), y ni qué hablar de Rionegro (90%), o el mismo Medellín (82%), están por encima del 80% en inversión.⁴ A esto se suma un déficit de inversión por sectores con recursos propios que asciende a \$86 814 909 475 (Alcaldía de Bello, 2017b), y un aumento de destinación presupuestal al pago de la deuda que pasó de ocupar el 4% del presupuesto municipal en el 2014, al 8 % para el 2017 (Alcaldía de Bello, 2017a). Es decir, en los últimos años Bello ha vivido una fuerte disminución de recursos destinados a políticas sociales, a causa de la priorización de la deuda pública y de un déficit fiscal sostenido, que

Mirador de San Nicolás, asentamiento humano ubicado en la parte alta del Barrio La Gabriela, asentamiento humano barrio La Camila, denominada El Pomar, viviendas irregulares del costado suroriental de las urbanizaciones Jardines de los sueños y Cinco Estrellas, Viviendas irregulares localizadas en el predio del Hospital Mental de Antioquia al norte del barrio La Maruchenga, asentamiento humano EL Girasol, viviendas Irregulares sector El Cortado, Vereda Potrerito, conjunto de Viviendas irregulares localizadas sobre la zona de retiro de la quebrada La Montañita, sector La Isla, barrio La Maruchenga, barrio París, asentamiento humano costado occidental barrio Espíritu Santo, asentamiento Humano Hato Viejo, asentamiento Humano Patio Bonito, vereda Hato Viejo, asentamiento humano Villa Luna, costado oriental Villa del Sol, asentamiento humano La Sonora, costado oriental Villa del Sol, asentamiento humano quebrada Merizalde, conjunto de Viviendas costado oriental quebrada Chagualones, asentamiento humano Altos de Niquia, asentamiento humano localizado sobre el retiro de la quebrada La García.

4 Las cifras son sacadas de los presupuestos de cada municipio, y están disponible en las respectivas gacetas municipales.

da cuenta de una débil gestión pública y que en materia de inversión social lo ubica por debajo de municipios de igual o menor categoría.⁵

Nadie puede negar que Bello ha tenido una importante transformación en cuanto a desarrollos urbanísticos para comercio, servicios y unidades de vivienda de alta gama que invitan a pensar que, en efecto, la ciudad viene mejorando sus condiciones de desarrollo; sin embargo, la realidad financiera del municipio difiere materialmente de la idea de que el progreso de un sector catapultó el progreso de otros, pues ese dinamismo comercial y de servicios que ha potenciado el sector constructor no se ve reflejado en una relevante eficiencia para la consecución de recursos públicos municipales, lo que implica menor capacidad en materia de inversión y, por ende, mayor precariedad en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, propiciándose de paso una sostenida pérdida de calidad de vida para la mayoría de pobladores del municipio.

La Encuesta de Calidad de Vida del Valle de Aburrá (2013) arroja varios datos que reafirman el fracaso de Bello en materia de lucha contra la pobreza y desigualdad, y sobre todo que dan cuenta de la pérdida de calidad de vida: para el año 2011 Bello tenía un Índice de Calidad de Vida —ICV— de 41,70, el cual, en vez de mejorar, disminuyó para el 2013 ubicándose en 41,37, siendo el municipio del Valle de Aburrá en donde más se redujo este indicador (0,79%), ubicándose además, junto con Barbosa y Girardota, entre los municipios con peor calidad de vida de la subregión; valga decir que la media metropolitana para este indicador está en 65,2 para el año 2013, por lo que la diferencia en calidad de vida de Bello, con respecto a la media, es bastante considerable. Aunado a esto, Bello fue el

5 En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, se establece la siguiente categorización para los departamentos: *Categoría especial*: población superior o igual a los quinientos mil uno (500 001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400 000) salarios mínimos legales mensuales; *primera categoría*: población comprendida entre cien mil uno (100 001) y quinientos mil (500 000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100 000) y hasta de cuatrocientos mil (400 000) salarios mínimos legales mensuales; *segunda categoría*: población comprendida entre cincuenta mil uno (50 001) y cien mil (100 000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50 000) y hasta de cien mil (100 000) salarios mínimos legales mensuales; *tercera categoría*: población comprendida entre treinta mil uno (30 001) y cincuenta mil (50 000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30 000) y hasta de cincuenta mil (50 000) salarios mínimos legales mensuales. El escalafón sigue hasta la sexta categoría.

único municipio que disminuyó en calidad de vida urbana, bajando su indicador en un 0,88%.

A esto se le debe adicionar que la tasa de desempleo para el año 2016 está por el orden del 11,10% para el total de la población, mientras que el subempleo asciende a 17,23 % (Alcaldía de Bello, 2016a), cifras que superan los dos dígitos y que siguen evidenciando la difícil situación por la que atraviesa el municipio.

Pero si la generalidad es preocupante, la particularidad es mucho peor; según la misma encuesta de Calidad de Vida, Bello tuvo una disminución en la variable “entorno de la vivienda”: de 2,92 puntos que tuvo el año 2011, pasó a 2,87 para el año 2013, siendo 9,76 el puntaje máximo, por lo que Bello se ubica como el cuarto municipio peor calificado en esta materia; pero más grave aún es que en relación con el medio ambiente, ítem que se relaciona directamente con el tema habitacional, su puntaje alcanzó el 2,78 de 7,03 posibles, el peor puntaje del área metropolitana; así mismo, en materia de salud fue el tercer peor calificado con 6,69 de 16,89 posibles, y en escolaridad sacó solo 1,97 de 8,79 posibles, siendo la cuarta peor calificación, entre una mala puntuación general.

Estas cifras, que hablan de una pobreza multidimensional bastante considerable para la ciudad, se ve reflejada en los 21 asentamientos informales del municipio; allí las carencias en materia de entorno de vivienda, escolaridad, salud, medio ambiente, capital físico, entre otras variables, son incalculables, no solo porque sus cifras pueden llegar a ser exorbitantes, sino también porque, en efecto, hasta el momento no se han posibilitado las herramientas para medir adecuadamente dichas variables en estos territorios. No obstante, algunos organismos internacionales como la Unión Europea han realizado esfuerzos al respecto, levantando algunos datos para el caso de los asentamientos de Nueva Jerusalén y Granizal en el municipio de Bello.

2.1. Nueva Jerusalén y Granizal, el rostro de la pobreza urbana

Ya se mencionó que un asentamiento informal implica no solo la construcción de barrios al margen de la planeación oficial, sino también un conjunto de carencias y vulneraciones de derechos que se interrelacionan, en desmedro de la calidad de vida de sus habitantes; esta situación es palpable en los dos casos que se mencionan. El barrio Granizal, por ejemplo, cuenta con 22 000 habitantes distribuidos en seis mil hogares, que se asentaron desde hace más de 15 años en este terreno de 23 400 hectáreas, ubicado en el suroeste del municipio de Bello, en límites con Medellín y Copacabana. Allí se ha generado un círculo de pobreza

desatendida, dado que no se han realizado intervenciones estatales en infraestructura y servicios públicos a causa de que el terreno no ha sido legalizado por el Municipio de Bello.

Del total de su población, según datos de Visión Mundial (2010) citados en el informe de los pil (2015), el 90,8 % corresponde a población desplazada que vive con altos niveles de hacinamiento, pues el promedio de habitantes por vivienda es 5,6 personas, y las viviendas en un 45% solo tienen dos cuartos, y en un 39% ni siquiera alcanzan las dos camas para distribuir a toda la familia (pág. 13). El mismo informe también detalla algunas particularidades sobre el tipo de vivienda y su entorno, que dan cuenta de condiciones de vida bastante precarias: el 78% están construidas con techos de zinc y madera reciclada; el 27 % tiene piso en tierra; el 58% tiene piso en cemento, y solo el 2,4 % en baldosa o tableta.

Además, el barrio no cuenta con acueducto; en reemplazo tienen un sistema de mangueras autoconstruido para distribuir el agua desde la parte alta, donde se encuentra un tanque de epm; los servicios de energía son comprados a partir del programa de energía prepago, que cuenta en el barrio con 4 129 contadores; las aguas residuales se vuelcan a las cañadas que rodean la carretera, pues no se cuenta con adecuados programas de saneamiento básico, situación que además genera frecuentes problemas de salud, que no pueden ser atendidos oportunamente por falta de infraestructura; esto aunado a que el 15,79% de los niños menores de siete años presentan problemas de desnutrición, según informe de Visión Mundial (2010, citado en pil, 2015, pág. 21).

En materia de ingresos, la mayoría de los habitantes obtiene menos de un salario mínimo mensual legal vigente —SLMV— (60,2%), mientras que el 25,3% de los habitantes recibe un slmv; en promedio, por hogar sobreviven con \$11.327 diarios, lo cual, con base en el promedio de habitantes por núcleo, que son cuatro personas, corresponde a \$2.831 diarios por persona (pág. 20), valor que está muy por debajo de la línea del umbral de pobreza, que según el Banco Mundial corresponde a dos dólares al día.

Por su parte el barrio El Cortado, mejor conocido como Nueva Jerusalén, y que al igual que Granizal se encuentra por fuera de la legalidad según el pot (2009),⁶ cuenta con 2 600 viviendas que han venido siendo construidas en un proceso de ocupación del predio de más de diez años (Corantioquia, 2015,

6 Este barrio según el POT de Bello (2009) está ubicado en terrenos con fines de explotación minera.

pág. 2). Según el censo realizado por la Alcaldía de Bello en el año 2009, de 231 viviendas encuestadas, 222 son de tipo rancho, predominando el piso en tierra, techo de zinc y paredes de madera; su economía se basa en empleos informales y el subempleo, obteniendo ingresos calculados así: 59,3% ganan entre cien mil pesos y un smv, y el 40,2% gana menos de cien mil pesos (2015, pág. 81), un registro más que preocupante al que se suman problemas de acceso a la atención en salud, recreación, educación y demás variables que dan cuenta de diversas formas de vulneración de los derechos.

Muchos otros datos se podrían citar, y si se analizaran en detalle cada uno de los 21 asentamientos, el escenario sería mucho más complicado; por lo pronto es importante hacer hincapié en la relación existente entre esa precaria situación habitacional y la reproducción de la pobreza multidimensional. Ya el pnud —Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— remarcaba que “un hábitat digno encierra un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea otros derechos fundamentales” (Giraldo *et al.*, 2006, pág. 42). Esto se expresa claramente en el caso de los asentamientos de Bello, pues las condiciones del hábitat en estos territorios y la falta de dotación de condiciones básicas son la expresión de la vulneración de diversos derechos. En esa medida, abordar el fenómeno desde la perspectiva multidimensional que provee el enfoque de derechos podría coadyuvar a que las políticas sociales logren potenciar las transformaciones necesarias.

3. Asistencialismo versus enfoque de derechos. Se precisa un cambio de paradigma en la planeación del desarrollo urbano

Como ya se ha sugerido, los problemas en materia de hábitat y vivienda en Bello son bastante grandes; los indicadores del déficit cuantitativo de vivienda para el 2013 hablaban de 2 286 viviendas; si bien ya son bastantes, es claro que la cifra para el presente año debe haber crecido mucho, dado que, aunque el proyecto Montes Claros realizado en Bello con recursos del gobierno nacional generó gran impacto por haber otorgado mil viviendas de interés prioritario —VIP— (Valencia, 2013), los sectores del barrio la Gabriela que se encontraban en alto riesgo y que fueron desocupados por sus pobladores en contraprestación por las nuevas viviendas, han venido siendo ocupados nuevamente, al igual que otras muchas zonas de ladera en el territorio. Además, hay que tener en cuenta que el acceso a la vivienda no puede concebirse, *per se*, como algo que conduce automáticamente a la superación de la pobreza, pues acceder a una vivienda

sin otras condiciones de apoyo o bajo un modelo de política inadecuado puede convertirse en una fuente tanto de pobreza —por gastos insostenibles— como de exclusión y segregación social —por guetización.

Pero Bello tiene un agravante: además de que no cuenta con políticas públicas habitacionales o programas orientados al mejoramiento de barrios, el porcentaje de presupuesto de inversión que destina para vivienda es igual de precario sus asentamientos; según cifras de los presupuestos municipales de los años 2015, 2016 y 2017, el Municipio de Bello no destina ni el 1% de su presupuesto para el sector de vivienda (2015: 0,43%; 2016: 0,13%; 2017: 0,30%);⁷ esto a pesar de tener varias acciones populares falladas en su contra y que obligan al restablecimiento de derechos en materia de política habitacional. Así, pues, la inversión de recursos en esta materia no obedece a criterios de planeación, sino a contingencias asociadas a obligaciones judiciales, intermediación de políticas asistenciales del gobierno nacional o, en otros casos, a urgencias manifiestas por desastres ambientales.

Así, se evidencia una acción estatal que desconoce estos asentamientos humanos, al no tener políticas de titulación y regularización de predios, y que reproduce las lógicas asistencialistas sosteniendo pequeños subsidios que, en vez de promover capacidades, profundiza la dependencia, además de que tiene niveles de inversión de recursos que para nada se corresponden con las necesidades que presentan estos territorios.

¿Pero cómo salir de ese círculo de pobreza? ¿Qué medidas tomar en materia de política pública para que las políticas de vivienda realmente aporten a la reducción de la pobreza? Lo primero que hay que considerar es que el paso hacia una visión multidimensional de la pobreza ha marcado también la aparición de políticas “no convencionales” de vivienda (Camargo y Hurtado, 2011); en ese sentido, las definiciones más amplias de pobreza deben aportar para ampliar la perspectiva de las políticas habitacionales que se precisan, con el propósito de que todas las políticas que se desarrollen en materia de vivienda vayan orientadas a la reducción de la pobreza en todas sus expresiones, al igual que la desigualdad; para ello, el enfoque de derechos en política pública sugerido por la economista Consuelo Corredor es bastante sugerente.

7 Los presupuestos anuales del Municipio de Bello fueron recuperados de: <http://www.bello.gov.co/> [2018.02.28].

3.1 Políticas públicas con enfoque de derechos, su posible aporte a los asentamientos informales en Bello

Para retomar el tema anterior, es importante aclarar que en Bello la búsqueda de soluciones al problema de la pobreza asociada a la segregación socioespacial y la precariedad habitacional no solo se ha enfocado en políticas asistencialistas de corto plazo, como el pago de arriendos en casos de reubicación; la producción en serie de vivienda de interés social ha sido otra de las soluciones ofrecidas en Bello, por el mercado y el Estado en su representación nacional y local. Sin embargo, el problema de los asentamientos y la pobreza que allí se reproduce desborda esa oferta de solución, puesto que la misma está enfocada a sectores de mayores ingresos a los registrados en los asentamientos informales.

¿Cómo sería entonces una política habitacional diferente? En primer término, una política habitacional enfocada en los derechos tendría que considerar la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, dado que esta “intenta compendiar los compromisos que la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales y los organismos internacionales deben asumir para garantizar el cumplimiento de los derechos básicos de quienes habitan la ciudad” (Corredor, 2010, pág. 10). En esa línea, y siguiendo las pautas del desarrollo humano sostenible propuesto por el pnud, estas políticas deben tener enfoque territorial, reconociendo el contexto de cada lugar a intervenir; en esa medida deben ser participativas, puesto que nadie conoce mejor el contexto de un territorio que las personas que lo habitan.

Pero más allá de esas recomendaciones, el carácter diferenciador de las políticas públicas en clave de derechos tiene que ver con el cambio de paradigma que contiene, pues parte de la visión del desarrollo como libertad, en donde

La equidad implica un marco de acción que permita el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de las personas, que supere las restricciones para ejercer la democracia, para utilizar los recursos en la producción, el intercambio y el consumo, y para tener alimentación, educación, salud, servicios básicos y protección necesaria para enfrentar riesgos y coyunturas de crisis (Corredor, 2010, pág. 42).

En tal sentido, a la política pública en clave de derechos no le alcanza con un tratamiento igualitario para todos, pues como lo planteaba Amartya Sen, citado por Corredor, “la existencia de un individuo libre e igual ante la ley puede resultar indigna, si la libertad formal no va acompañada de los medios para satisfacer las necesidades básicas” (pág. 42). En esa medida, la igualdad va más allá de la perspectiva jurídica y se instala en el marco de los logros alcanzados;

de ese modo, para el enfoque basado en derechos, la equidad y la justicia son la base de la sociedad, y el papel del Estado debe ser el de garantizar las dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren así equiparar la desigualdad de oportunidades.

Pero un aspecto mucho más interesante de este enfoque, y que tiene gran importancia para las políticas habitacionales, es el concepto de *metaderecho*; este concepto, trabajado por Amartya Sen, es definido por Corredor (2010) como aquellos derechos cuya realización puede no ser inmediata y que, por tanto, requieren de la búsqueda de políticas que hagan viable su titularidad en el futuro (p.46); dichas políticas han de garantizar la progresividad en el ejercicio de los derechos, máxime en sociedades que enfrentan fuertes índices de pobreza y hambre, supeditados al sistema político y al carácter del Estado; en esa medida, las políticas habitacionales con enfoque de derechos no solo se centrarían en garantizar el derecho a la vivienda y los demás que le conciernen directamente; también están conexos al derecho a no tener hambre y a liberarse de enfermedades, entre otros.

En síntesis, se trata de que, si bien en determinadas circunstancias no es posible garantizar el ejercicio efectivo de un derecho, lo que sí debe existir es la política para hacerlo alcanzable dado su carácter vital para la dignidad humana; pero esa política debe ser de Estado y no de gobierno, pues solo así se garantizará la progresividad en niveles de corto, mediano y largo plazo, y su consecuente sostenibilidad.

Además, la integralidad que propone el enfoque de derechos permite acciones estatales transversales que no solo posibilitan tratar las situaciones socialmente problemáticas desde una perspectiva más amplia y profunda, sino que garantizan mayor eficiencia en el gasto público e incluso mayor capacidad de gestión de recursos externos. Medellín es una muestra de ello; si bien se puede discutir su enfoque de desarrollo y el papel que el urbanismo neoliberal ha tenido en él, es innegable que ha sentado importantes bases para la construcción de un hábitat más digno en los asentamientos —otrora— informal.

Con políticas públicas de titulación de predios, planeación local, presupuestos participativos y mejoramiento integral de barrios, el Municipio de Medellín ha logrado poner en la agenda estatal la atención integral a estas problemáticas. Si bien estos programas merecen un análisis crítico tanto de su concepción como de su aplicación, sin duda han sido herramientas no solo para la planeación urbana desde los agentes técnicos del Estado, sino fundamentalmente para el

empoderamiento y reclamo de derechos de la ciudadanía. A partir de estas herramientas de política pública, la ciudadanía de Medellín ha podido organizarse e incidir fuertemente en las decisiones que tienen que ver con la planeación y el ordenamiento de sus territorios, desarrollándose capacidades que a su vez han ayudado en la ardua lucha contra la pobreza.

Así, pues, para que los asentamientos informales se desarrollen como solución habitacional de una ciudad que crece cada vez más, y no sigan asumiendo el papel de núcleos de pobreza, las políticas públicas deben cambiar su enfoque, deben promover la libertad, y no la dependencia. La intervención pública es imperativa para tutelar, como lo sostiene Corredor (2010), los derechos constitutivos del mínimo vital; pero a su vez la sostenibilidad de esas acciones estatales dependerá de la apropiación y participación de la ciudadanía en general, por lo que en esa lógica de mutuo beneficio, el Estado por medio de las políticas debe potenciar la participación y garantizar la superación de los limitantes estructurales que obstaculizan el desarrollo de las capacidades de sus ciudadanos.

Apuntes finales

- El tema de los asentamientos informales ha sido poco atendido en el municipio de Bello, y cuando ha sido abordado, se ha dado desde enfoques que lo reconocen como un problema, por lo que las soluciones proyectadas han sido la reubicación, a veces con violencia (a veces solo la violencia, sin reubicación). En cualquier caso, no se ha considerado hasta ahora la potencialidad que reviste este fenómeno en materia de soluciones de vivienda, dado que, aunque de forma insuficiente, cuentan con cierta infraestructura física, social y cultural que, en definitiva, es más fácil mejorar que crear nuevamente.
- El derecho a la vivienda debe ser concebido más allá de su dimensión física; se debe ampliar hacia la perspectiva de un hábitat digno, logrando así políticas que, desde el enfoque de derechos, logren consolidar altos índices de calidad de vida.
- Las malas condiciones habitacionales son síntomas de un sistema de organización social débil y de altos índices de pobreza multidimensional; por el contrario, un hábitat con condiciones de dignidad, que garantice las dotaciones básicas para la no interferencia de limitaciones estructurales en el desarrollo de las capacidades de las personas, posibilita la configuración de ciudadanía activa dispuestas a luchar por la garantía de todos sus derechos.

- Ni el crecimiento de la dinámica constructora ni el aumento del stock inmobiliario son muestras de un adecuado desarrollo urbano; muchas veces, como en el caso de Bello, las transformaciones urbanísticas y el aumento de la estratificación tienen como correlato el aumento de la pobreza y la precarización habitacional; esta situación debe ser revisada, porque más allá de añoranzas de justicia distributiva, este tipo de prácticas y realidades socioespaciales trascienden los límites de degradación de la dignidad humana.

Referencias

- Alcaldía de Bello. (2016a). *Anuario estadístico*. Bello: Alcaldía de Bello.
- Alcaldía de Bello. (2016b). *Plan de Desarrollo*. Bello: Alcaldía de Bello.
- Alcaldía de Bello. (2017a). *Presupuesto Municipal*. Bello: Alcaldía de Bello.
- Alcaldía de Bello. (2017b). *Acta de Reunión N° 72*. Bello: Alcaldía de Bello.
- Aymerich, J. (2004). Segregación Urbana y Políticas Públicas con especial referencia a América Latina. *Revista de sociología* (18): 117-130. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Valle.
- Camargo, A., y Hurtado, A. (2011). Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. *Cuadernos de vivienda y urbanismo* 4(8): 224-246.
- Corantioquia. (2015). *Evaluación estudio geológico-geotécnico requerido en fallo proferido en segunda instancia respecto a la Acción Popular N.º 2010-00135*. Medellín.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas.
- Giraldo, F., J. García, A. Bateman y A. Alonso. (2006). *Hábitat y pobreza. Los Objetivos del Desarrollo del Milenio desde la ciudad*. Bogotá: ONU-Hábitat.
- González, G. M. (2009). *Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política públicas [trabajo de grado de maestría]*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Planeación Urbano-Regional.
- Medellín Cómo Vamos. (2013). *Medellín Cómovamos. Informe de de Calidad de Vida de Medellín, 2013*. Medellín. Recuperado de: <file:///C:/Users/JANUS/Downloads/Informe%20de%20Calidad%20de%20Vida%20de%20Medell%C3%ADn,%202013.pdf> [2018.02.02].
- Minuto30.com. (2015, 24 de febrero). 17 casas consumidas y 130 personas damnificadas deja voraz incendio en zona rural de Bello. Minuto30.com Recuperado de: <https://www.minuto30.com/17-casas-consumidas-y-130-personas-damnificadas-deja-voraz-incendio-en-zona-rural-de-bello/313137/> [2018.02.12].
- Pareja, J. (2014, 21 de julio). Bello sube el estrato de las viviendas y es exitoso en inversión. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14278536> [2018.01.22].
- PIL —*PLANES DE INTEGRACIÓN LOCAL*. (2015). MUNICIPIO DE BELLO.
- Valencia, Juan Carlos. (2013). 103 días y nada que habitan en la unidad Montes Claros. *El Colombiano*, 22 de octubre. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/103_dias_y_nada_que_habitan_en_la_unidad_montes_claros-PYEC_266292 [2018.02.27].