



Territorios

ISSN: 0123-8418

ISSN: 2215-7484

revistaterritorios@gmail.com

Universidad del Rosario

Colombia

Calderón, Edwar; Eslava, Adolfo; Mejía-Dugand, Santiago  
Informalidad en Medellín bajo los lentes de la gobernanza  
Territorios, núm. 43, 2020, Julio-, pp. 1-25  
Universidad del Rosario  
Colombia

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8286>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35763993013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

Territorios 43 / Bogotá, 2020, pp. 1-25  
ISSN: 0123-8418  
ISSNe: 2215-7484

# Informalidad en Medellín bajo los lentes de la gobernanza

*Informality in Medellín through the Lens of Governance*

*Informalidade em Medellín sob os óculos da governança*

Edwar Calderón\*

Adolfo Eslava\*\*

Santiago Mejía-Dugand\*\*\*

Recibido: 27 de septiembre de 2019

Aprobado: 13 de febrero de 2020

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8286>

Para citar este artículo:

Calderón, E., Eslava, A., & Mejía-Dugand, S. (2020). Informalidad en Medellín bajo los lentes de la gobernanza. *Territorios*, (43), 1-25. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8286>

Sección general

\* Investigador posdoctoral y docente en el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam) de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: [ecalderoc@eafit.edu.co](mailto:ecalderoc@eafit.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7881-8131>

\*\* Decano y Profesor Titular de la Escuela de Humanidades de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: [aeslava@eafit.edu.co](mailto:aeslava@eafit.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2213-0765>

\*\*\* Investigador posdoctoral y docente en el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam) de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: [smejia-du@eafit.edu.co](mailto:smejia-du@eafit.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5858-3267>

**Palabras clave**

*(Estilos de) gobernanza;  
urbanismo;  
informalidad;  
urbanismo social;  
Sur global; Medellín;  
proyecto habitacional  
Juan Bobo.*

**Keywords**

*(Styles of) governance;  
urban planning;  
informality; social  
urbanism; global South;  
Medellín; proyecto  
habitacional Juan Bobo.*

**Palavras-chave**

*(Estilos de) governança;  
urbanismo;  
informalidade;  
urbanismo social; Sul  
global; Medellín; projeto  
habitacional Juan Bobo.*

**RESUMEN**

Las ciudades del Sur global han ganado representatividad en las discusiones internacionales acerca de gobernanza y sostenibilidad. Esto parece apenas lógico considerando que la mayoría de la población mundial habita en ellas. En particular, Medellín ha recibido bastante atención gracias a una serie de intervenciones urbanas que han sido vinculadas con el mejoramiento de diferentes aspectos de la calidad de vida de sus habitantes. En este artículo discutimos cómo se materializa la gobernanza y cómo toma diferentes formas, de acuerdo con las condiciones y actores específicos en cada caso. Adicionalmente, exploramos el caso de Juan Bobo, un proyecto piloto de consolidación habitacional llevado a cabo en la ciudad de Medellín. A través de este caso buscamos entender cómo la gobernanza toma forma en condiciones de informalidad y cómo se pueden lograr combinaciones funcionales de estilos de gobernanza para solucionar algunos de los problemas que aquejan a los barrios autoconstruidos de la ciudad.

**ABSTRACT**

Cities in the global South have received attention in global governance and sustainability discussions. This seems to be a logical result, considering that most people in the world live in them. In particular, Medellín has received important attention thanks to a series of urban interventions related to the improvement of different aspects of the quality of life of its inhabitants. In this article we discuss how governance is materialized and takes different shapes depending on the conditions and actors in each specific case. Additionally, we explore the case of Juan Bobo, a housing consolidation pilot project that took place in the city of Medellín. Through this case, we try to understand how governance takes shape under informal conditions and how can different functional combinations of governance styles be achieved to solve some of the problems that affect self-built neighborhoods in the city.

**RESUMO**

As cidades do Sul global têm ganho representatividade nas discussões globais acerca de governança e sustentabilidade. Isto parece apenas lógico, considerando que a maioria da população mundial habita nelas. Em particular, Medellín tem recebido bastante atenção graças a uma série de intervenções urbanas que têm sido vinculadas com o melhoramento de diferentes aspectos da qualidade de vida de seus habitantes. Neste artigo discutimos como se materializa a governança e como toma diferentes formas, de acordo com as condições e atores específicos em cada caso. Adicionalmente, exploramos o caso de Juan Bobo, um projeto piloto de consolidação habitacional levado a cabo na cidade de Medellín. Através deste caso buscamos entender como a governança toma forma em condições de informalidade e como se podem conseguir combinações funcionais de estilos de governança para solucionar alguns dos problemas que afetam os bairros autoconstruídos da cidade.

## Introducción

Se habla de Medellín como emblema de transformación que merece calificativos que van desde laboratorio exitoso (Giraldo & Preciado, 2015) hasta casi un milagro (Fukuyama & Colby, 2011). Sin duda, el municipio ha mostrado avances que se compadecen con el esfuerzo colectivo por sobreponerse a realidades adversas, especialmente de violencia y pobreza. Aunque la situación ha mejorado significativamente, dichas realidades siguen planteando desafíos a los procesos de dirección y decisión de la ciudad. Justamente las preguntas por la comprensión y la explicación de la informalidad recogen algunos de esos desafíos y de allí la necesidad de presentar un inventario de concepciones y mediciones disponibles en el debate público.

Con base en elementos propios del análisis de políticas públicas (Subirats *et al.*, 2008), se propone hacer hincapié en elementos determinantes de la agenda, formulación, implementación y evaluación de decisiones públicas alrededor de la informalidad en Medellín, en particular en lo tocante a la gestión de asentamientos urbanos informales. Para ello, se propone rastrear planes de desarrollo (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019) y acuerdos municipales que traduzcan lineamientos internacionales en políticas de ciudad, es decir, se revisan las formas de adopción y adaptación de discusiones afines a la informalidad. A continuación, se

acude a los programas y proyectos que se han puesto en marcha en el municipio, con el fin de evidenciar logros y retos de la implementación de políticas, así como de sus dimensiones valoradas en el debate público respecto al alcance y logro de metas propuestas en la agenda y formulación.

De este modo, la propuesta consiste en analizar la informalidad en Medellín en relación con los criterios que fija la discusión internacional alrededor de sostenibilidad y urbanización. Se trata de una propuesta ambiciosa, pero la hipótesis de trabajo es que la ciudad no ha enfrentado con determinación los retos que trae consigo la presencia de la informalidad como telón de fondo de los procesos de diseño y cambio institucional.

## Estado del arte

Sin duda, gobernanza es un término de moda en las ciencias sociales que ha incurrido con fuerza en el debate público. En consecuencia, el campo semántico del vocablo puede equipararse a lo que se denomina “significante maná”, esto es, que cae del cielo y sirve para múltiples propósitos. Justamente en esa dirección es necesario que la academia aporte discusiones que delimiten su potencial.

Con base en Aguilar (2013), es posible asegurar que la gobernanza llama la atención respecto a la forma de gobierno que traduce preferencias sociales en hechos sociales. El conjunto de actores concernidos configura una situación socialmente

problemática, esto es, construye más que identifica el problema. A partir de allí se brinda un detonante del proceso que tiene como intención encaminar una acción colectiva hacia escenarios juzgados como mejores y, por lo tanto, preferidos socialmente.

Tales preferencias sociales (por ejemplo, una ciudad apacible, conviviente, saludable o equitativa) se manifiestan mediante movilizaciones sociales y debates públicos a través de argumentos y acuerdos colectivos. Después se hacen necesarias acciones que materialicen lo pactado, de tal modo que la gobernanza es el proceso de dirección de la conversación social y de la acción colectiva.

Dado que la gobernanza es el ejercicio de expresión de preferencias y traducción en realidades, se plantea la necesidad de concebir el proceso de políticas públicas como intérprete. Así, el proceso social mediante el cual las preferencias se convierten en hechos concibe la gobernanza como escenario de dirección que brinda norte y dota de intención a las políticas públicas. Al final, la política pública hace lo que la gobernanza imagina.

A manera de introducción conceptual, aquí se presenta la discusión clásica respecto a modalidades de arreglos institucionales para ordenar las interacciones sociales y, con el fin de aumentar la capacidad explicativa de estas ideas, se ofrece la gobernanza como concepto que tiende puentes entre arreglos mercantiles, estatales y sociales.

## a) Gobernanza policéntrica y comunitaria

Problemas como los que comúnmente enfrentan arreglos sociales complejos como las ciudades modernas requieren acercamientos y miradas holísticas, entendiendo tanto la totalidad como las interdependencias entre las partes (Meuleman & Niestroy, 2015). En este sentido, Castán Broto y Bulkeley (2013) resaltan cuatro tipos de gobernanza que las autoridades pueden desplegar para enfrentar retos significativos en las ciudades: 1) autogobernanza, es decir, intervenciones en la gestión de operaciones de autoridad local para “liderar desde el ejemplo”; 2) provisión, es decir, servicios de infraestructura y consumo provistos por diferentes autoridades; 3) regulaciones, es decir, aplicación de nuevas leyes, regulaciones de planificación, códigos de construcción, etc.; y 4) habilitación, es decir, iniciativas de apoyo lideradas por otros actores a través de la provisión de información y recursos y de alianzas. Sin embargo, dada la complejidad de la ciudad moderna, Meuleman y Niestroy (2015) hacen hincapié en la necesidad de encontrar combinaciones de estilos de gobernanza que sean apropiadas para los contextos y las situaciones, aunque dichos estilos puedan socavarse y contrastarse al ser analizados individualmente (tabla 1). Proponen, basados en la literatura, analizar dichas combinaciones entre tres estilos “ideales-típicos”: gobernanza jerárquica (frecuentemente considerada

Tabla 1. Estilo de gobernanza vs. modo de gobernanza

Estilo de gobernanza/“modo”	Jerárquico	Redes	Mercado
Roles en la sociedad	Gobernante	Socio	Proveedor de servicios
Afinidad con los tipos de problemas	Crisis	Problema complejo	Tema rutinario
Modo de control	Autoridad	Confianza	Precio
Tipo de estrategia	Planificación	Aprendizaje	Emprendimiento
Tipo de relaciones	Dependiente	Interdependiente	Independiente
Modos de comunicación	Informar	Dialogar	Promocionar
Interacción comunicativa	Decir	Discutir	Negociar
Instrumentos preferidos	Legislación	Pacto	Contrato

Fuente: Meuleman y Niestroy (2015).

“vieja escuela”) y gobernanza en redes y de mercado (llamadas “nuevos modos de gobernanza”).

En este apartado se presentan las aproximaciones a la gobernanza desde una perspectiva multiactor y con enfoque comunitario. En particular, con el fin de brindar una aplicación del concepto a las realidades de la periferia urbana, se propone argumentar en el terreno de los adjetivos: policéntrica (Ostrom, 2013) y comunitaria (Bowles & Gintis, 2005).

En primer lugar, se reconoce la presencia de varios centros de poder, en lugar de uno, de tal manera que los procesos de decisiones colectivas requieren comprender las formas de interacción entre gobiernos, empresas y comunidades con base en el reconocimiento de su condición interdependiente. Así mismo, en el marco de la tríada para la gobernanza que contiene los componentes estatales, mercantil y

social, el tercer eslabón requiere un análisis específico en función de comprender los arreglos microinstitucionales que dan forma a la interacción social en la vida cotidiana. En la literatura especializada estas dos aproximaciones se conocen como la gobernanza policéntrica y la gobernanza comunitaria, respectivamente.

El término ‘policéntrico’ denota múltiples centros de toma de decisión que actúan independientemente. Qué tan independiente es su comportamiento, o qué tanto constituyen en realidad sistemas de relaciones son preguntas empíricas con respuestas específicas en cada caso. Mientras estas instancias tomen en cuenta a otras en relaciones competitivas, participen en iniciativas contractuales o cooperativas o bien recurran a mecanismos centralizados para resolver conflictos, las diversas jurisdicciones en un área metropolitana pueden operar de forma coherente con patrones

predecibles de conducta interactiva. En tanto esto suceda, puede decirse que funcionan como un “sistema” (Ostrom *et al.*, 1961, citado en Ostrom, 2013).

La primera definición hace alusión al sistema de relaciones que se logra entretener entre los diferentes actores concernidos alrededor de los asuntos públicos, con base en lo cual se llama la atención respecto a los patrones predecibles del comportamiento interdependiente propio de la interacción entre actores diversos.

Por otra parte, se asegura que las comunidades son parte de una buena gobernanza debido a que ellas pueden orientar ciertos problemas que los individuos no pueden manejar por sí solos ni con ayuda de mercados o gobiernos, esto es, las comunidades resuelven los problemas que usualmente se entienden como fallas de Estado o de mercado gracias a que poseen información crucial acerca del comportamiento de otros miembros del grupo, de las capacidades, así como de las necesidades (Bowles & Gintis, 2005).

#### **b) Estado e informalidad: escenario de gobernanza difusa**

Nigel Taylor (1998), en su libro *Urban planning theory since 1945*, presenta el tercer paradigma de la planificación urbana del siglo XX, basado en la negociación resultante de la participación, y deja claro que se trata de distribución de poder y de responsabilidades. Esto es un gran reto dentro de un sistema económico capitalista

e invita a pensar sobre los posibles escenarios de dicha negociación en geografías informales, en especial cuando el “modelo tradicional de gobernanza se basa en el rol del Estado y de sus múltiples organizaciones en la elaboración e implementación de las leyes” (Peters, 2007, p. 35). Guy Peters argumenta que este sistema no es solamente centralizado, sino que su estructura es jerárquica, lo que implica que las decisiones son tomadas por unos pocos y tienen un efecto administrativo multiescalar descendente y excluyente. Este proceso, agravado por el abandono gubernamental de los territorios menos favorecidos, explica por qué es confuso definir el Estado en contextos de informalidad.

Por otro lado, autores como Bob Jessop (2016) contribuyen al argumento, toda vez que, para asumir la compleja tarea de encontrar una definición holística del Estado, se acude a una declaración de Nietzsche (1994 [1887]): “Solamente algo que no tiene historia, puede ser definido”. Jessop (2016) argumenta que el Estado es difícil de definir, no solamente porque tiene historia, sino también porque “asume muchas formas y cambia frecuentemente”. Similar tarea fue tomada por Philip Abrams (1988 [1977], p. 82, traducción propia), quien asegura: “El Estado no es la realidad que hay detrás de la máscara de la práctica política. El Estado es la máscara misma que nos impide ver la práctica política como es. Entonces, uno podría casi decir, el Estado es la mente de un mundo

distraído, el propósito de condiciones sin propósito, el opio del ciudadano”. De la misma manera, para Timothy Mitchell (2006), el Estado representa una paradoja de una entidad real y utópica que hace difícil teorizarla. Al respecto, argumenta cómo la institucionalidad del Estado tiene límites escurridizos, ya que su marco político es “difuso y ambiguo”, mientras “el imaginario público del Estado como construcción ideológica es más coherente”.

De acuerdo con las anteriores definiciones, el Estado puede describirse en términos de gobernanza como un aparato político fluctuante, imperfectamente definido y engañoso, todo lo cual lo convierte en ilusión óptica, en especial para habitantes de geografías caracterizadas por la informalidad.

### c) Gobernanza adaptativa

En un mundo mayoritariamente urbano, la idea de que las ciudades, no los Estados, están mejor preparadas para afrontar problemas complejos (tanto de carácter local como de carácter global) está tomando cada vez más fuerza (Kousky & Schneider, 2003). Bansard *et al.* (2017, p. 230) hablan del “milagro de la ‘glocalidad’ social, la cual promete pragmatismo en vez de política, innovación en vez de ideología y soluciones en vez de soberanía”. Bajo la luz de las propuestas de la nueva agenda urbana y en línea con las tendencias descentralizadoras, muchas ciudades han tomado las riendas de su desarrollo,

buscando (y adquiriendo) cierto nivel de independencia de los gobiernos centrales. En este contexto, toman vital importancia los procesos de gobernanza y comienza a hacerse evidente la necesidad de revisar los diferentes caminos de transición que han tomado (o pueden tomar) las comunidades y cómo han gestionado (o pueden gestionar) el cambio (Hodson & Marvin, 2010).

El enfoque tecnocrático a la solución de problemas de ciudad es común en la literatura de desarrollo, sobre todo porque se ve como compatible con el modelo económico dominante y con el paradigma del crecimiento económico. Sin embargo, advierte Montoya (2005), un sesgo hacia las soluciones técnicas en busca de la sostenibilidad conlleva un riesgo de crear una sociedad en la que el conocimiento técnico reemplazaría consideraciones de tipo legal o ético, ya que un gobierno tecnocrático puede volverse inaccesible a las decisiones políticas. El entendimiento del desarrollo urbano sostenible no puede reducirse al análisis técnico de reestructuración de las instituciones, gestión del tráfico, diseño arquitectónico y tecnologías limpias (Bulkeley & Betsill, 2005). Ya a principios del siglo XXI, Bulkeley y Betsill (2005) reportan un redireccionamiento del concepto de desarrollo sostenible hacia las comunidades. Esto se vería reflejado más tarde en esfuerzos globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular en el objetivo número 11 (ciudades y



comunidades sostenibles). Dicho objetivo no solo sugiere un rol crucial por parte de los niveles subnacionales (*i. e.*, gobiernos locales), sino que también reconoce la importancia de procurar el bienestar de las comunidades que los componen. A este nivel, la participación es esencial en la búsqueda de procesos de regeneración y transición (Bulkeley & Betsill, 2005).

El cambio de enfoque hacia las comunidades y la confianza en su capacidad de gestionar sus propios recursos viene acompañado de transformaciones en la gobernanza. Han surgido nuevos estilos de coordinación social en la cual individuos y organizaciones demuestran sus capacidades de autoorganización y autogestión para la aplicación de las normas y leyes (Olsson *et al.*, 2006). Se propone entonces el término “gobernanza adaptativa” para referirse a arreglos institucionales policéntricos, unidades encadenadas, cuasi-autónomas para la toma de decisiones que operan en múltiples escalas (Olsson *et al.*, 2006). Dicho término, a su vez, se basa en el trabajo de sistemas policéntricos para la gobernanza de recursos comunes y la acción colectiva de, entre otros, Elinor Ostrom (ver, p. ej., Ostrom, 2010). Un concepto particularmente relevante proveniente de la literatura de gobernanza y asociado con la gobernanza adaptativa es el de “transformabilidad” (del inglés *transformability*), la cual es definida por Olsson *et al.* (2006, p. 2) como “la capacidad de crear un sistema fundamentalmente nuevo cuando las condiciones ecológicas,

económicas o sociales, incluidas las políticas, hacen que el sistema existente sea insostenible”.

En ciudades considerablemente inequitativas, las élites buscan imponer su modelo de ciudad moderna, limpia, saludable, innovadora y sostenible sobre las demás personas, especialmente aquellas que se asientan en las periferias, en barrios autoconstruidos (Uribe & Valencia, 2005). Nuestra propuesta es concentrarse en lo que Meuleman y Niestroy (2015) llaman “valores relacionales”, es decir, cómo se valoran los valores de los demás. Para esto, buscamos entender cómo se materializan en comunidades particulares de la ciudad de Medellín las tres herramientas de gobernanza resaltadas por Hillman *et al.* (2011) para el análisis de transiciones sociotecnológicas: mecanismos regulatorios (*i. e.*, normas explícitas y formales que dirigen las interacciones entre los actores y dentro de las redes a las que pertenecen), normativos (*i. e.*, sistemas de creencia y las bases de valor de los actores y las redes: ¿qué espera la comunidad alcanzar?) y cognitivos (*i. e.*, entendimiento y percepción colectivos, y conocimiento formal acerca de cómo funcionan las cosas). Esto se hace con tres objetivos: 1) Explorar combinaciones de estilos de gobernanza (potenciales y existentes) que permitan alcanzar metas trazadas de sostenibilidad a nivel local. 2) Entender cómo procesos comunitarios (*bottom-up*) exitosos pueden informar y transformar políticas urbanas (*top-down*) y cómo arreglos policéntricos

pueden soportar iniciativas de gobernanza adaptativa en búsqueda de configuraciones más deseadas. 3) Comprender cómo el comportamiento colectivo puede tomar forma informalmente para enfrentar retos urbanos importantes.

#### **d) Gobernanza y aprendizaje en las transiciones sociales**

La gobernanza debe ir normalmente acompañada de acción (*agency*, en inglés) estratégica, es decir, requiere de un entendimiento de las habilidades de los actores involucrados para aumentar la cantidad de personas involucradas en actividades de mejoras (p. ej., físicas, sociales o ambientales) y para adaptar o transformar estructuras institucionales que favorezcan los nuevos estados (más deseados) (Durrant *et al.*, 2018). En resumen, gobernanza con mayor participación y cambios institucionales para una mayor eficiencia estatal.

Las municipalidades (o los actores que lideren el cambio) deben articular las ambiciones de largo plazo con las acciones de corto plazo. De esta articulación resulta, sugieren Wittmayer y Loorbach (2016), una narrativa de transición para la ciudad, la cual consiste de i) una definición compartida de qué es el problema que se desea enfrentar, ii) una perspectiva futura novedosa que incluya criterios de sostenibilidad e iii) imágenes y posibles vías de transición.

Para esto es importante considerar instituciones tanto formales como informales, sobre todo cuando el análisis se hace al nivel de los lugares (p. ej., barrios). Aquí, las reglas, leyes y regulaciones, así como las normas y los valores, son consideradas como factores constitutivos del espacio. Aunque las políticas gubernamentales son consideradas uno de los principales componentes del ambiente institucional, las instituciones informales *localizadas*, es decir, las normas, valores y prácticas delimitadas territorialmente, son componentes igualmente importantes cuando se analizan las transformaciones socioespaciales. Estas instituciones formales e informales constituyen unas “configuraciones institucionales”, con las cuales tendrán que cohabitar las nuevas prácticas o construcciones sociales (Hansen & Coenen, 2015).

La exitosa implementación y mantenimiento de nuevas construcciones socioespaciales y socioeconómicas depende en gran medida de la capacidad de las comunidades de aprender y desaprender. El aprendizaje que se desea se conoce como aprendizaje de doble ciclo (*double-loop learning*), ya que conduce a transiciones más profundas a través de cambios en los supuestos, valores y metas más arraigados. Este tipo de aprendizaje viene acompañado de desaprendizaje, a través del cual se abandonan las prácticas obsoletas (Van Mierlo & Beers, 2020).

El aprendizaje es la traducción de experiencias en proyectos locales al

conocimiento, reglas y normas generales, por lo cual se crean nuevos flujos de conocimiento entre las partes involucradas. Para esto, se requiere de la interacción entre las partes y, en numerosas ocasiones, actividades particulares de agregación de conocimiento por parte de intermediarios, los cuales pueden ser gubernamentales o no gubernamentales. Dichos intermediarios ayudan a superar la inercia y los “encarcelamientos/encierros” (*lock-in*) típicos de los sistemas dominantes que se quieren transformar (Markard *et al.*, 2012). La meta mayor a la cual se debería aspirar a través de estos procesos es influenciar y empoderar a la población civil de manera que la gente misma pueda darles forma a hábitats sostenibles en su propio territorio y, al hacerlo, contribuyan a transformaciones a mayores escalas (p. ej., a nivel de la ciudad) (Wittmayer *et al.*, 2016).

#### e) Partes involucradas

Como lo hemos discutido, muchos de los retos complejos de las sociedades modernas no pueden ser abordados adecuadamente desde la acción individual, debido a que el interés individual muy probablemente resultará en algo perjudicial a nivel colectivo.

El concepto de gobernanza es bastante discutido en la literatura. En particular, su alcance en términos del accionar es bastante cuestionado. Peters (2011), sin embargo, afirma que el término ineludiblemente implica responsabilidad, es decir

que los actores que están involucrados en la definición y consecución de objetivos —ya sea a través de agencia pública o privada— deben ser responsables de sus acciones ante la sociedad. En pocas ocasiones la gobernanza puede ser efectiva sin el involucramiento del Estado, por lo cual se convierte en un concepto esencialmente político. La voluntad política de ejercer la gobernanza efectivamente es entonces central, dado que se requiere pensar en las formas públicas del accionar. Esta consideración se hace relevante ante la tendencia de algunos movimientos modernos que pretenden relevar al Estado en su posición central en la gobernanza y los conflictos que esto genera, especialmente en sectores tradicionalmente centralizados.

Sin embargo, es fundamental también reconocer la importancia que han tomado las tendencias de descentralización de muchos Estados modernos. Dichas iniciativas tienen el objetivo de reconfigurar el gobierno, de modificar sus estructuras rígidas y su burocracia lenta e impositiva hacia un sistema de gobiernos con cierta autonomía, multicéntrico y adaptativo, caracterizado por la cooperación y la participación, con altas exigencias de transparencia y rendición de cuentas (Faguet, 2014). Además, la descentralización trae, según Faguet (2014), una reducción en el abuso de poder al transferir poder a niveles más bajos del gobierno, una mejora de la estabilidad política al otorgar poder a las minorías sobre problemas que las afectan directamente y un aumento en la competencia política

al crear muchas arenas en las cuales los políticos competirán por control.

La coordinación entre los niveles requiere, de acuerdo con Peters (2011), el cumplimiento de por lo menos cuatro actividades: i) selección de objetivos, ii) conciliación y priorización de objetivos, iii) implementación y iv) retroalimentación y rendición de cuentas. Se propone entonces el análisis de combinaciones de gobernanza que incentiven y faciliten la participación e involucramiento de ambas partes de una manera efectiva y propicien el cumplimiento de estas actividades.

En conclusión, la gobernanza informal es un instrumento político, multifacético. Por lo tanto, su análisis debe ser puntual y contextual. El marco teórico propuesto plantea un análisis de la gobernanza informal desde las relaciones multiactorales, donde diversos centros de poder y nuevas formas autónomas de decisión (gobernanza policéntrica y comunitaria), formas no tan tangibles de relaciones de poder (difusa) y relaciones emergentes (adaptativa), se amalgaman en la materialización (implementación) de un proyecto urbano social. En dicho escenario, la relación entre múltiples actores (Estado-comunidad-empresa) se vuelve interdependiente por la complementariedad que la relación entre estos implica. De aquí que este artículo propone el análisis crítico de un caso de estudio que va más allá de la capacidad de decisión; la solución de un problema real y complejo que la ciudad de Medellín enfrenta y que hoy más que nunca con la

crisis mundial de desplazamiento se hace relevante para el debate público: el hábitat de población desplazada reasentada en zonas de riesgo. Por esto, reexaminar el proyecto habitacional Juan Bobo se hace muy pertinente para el objetivo de este manuscrito.

### **Urbanismo en Medellín: caso, datos y relatos**

El proceso de urbanización informal de Medellín obedece a una serie histórica de oleadas migratorias desde diferentes zonas rurales del país. Inicialmente, las ciudades colombianas eran vistas como un destino atractivo para poblaciones rurales cuya vida en el campo no llenaba sus expectativas económicas. Más adelante, con los períodos bélicos en las zonas rurales del país, las ciudades pasaron de ser opción de movilidad social a ser refugio obligado de supervivencia. Fue así como tuvo lugar un proceso de surgimiento de barrios populares en Medellín que, a diferencia de los barrios obreros, no contó con planeación alguna y configuró escenario de adversidades.

Al terminar 2016, Colombia ocupaba el segundo lugar en términos de su población desplazada forzosamente, después de Siria (UNHCR, 2017). En un contexto más local, para 2011 Medellín tenía un registro de más de 215 000 personas reasentadas producto del conflicto armado.<sup>1</sup> Hoy, Medellín es la ciudad de Colombia con más población desplazada (alrededor

<sup>1</sup> RUPD de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ([https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Seciones/Publicaciones/Documentos/2012/Asentamientos%20y%20Movilidad\\_Nov%20de%202011.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Seciones/Publicaciones/Documentos/2012/Asentamientos%20y%20Movilidad_Nov%20de%202011.pdf)).

<sup>2</sup> <https://www.rcn-radio.com/bogota/mas-de-349000-victimas-del-conflicto-armado-residen-en-bogota>

<sup>3</sup> *En la cabeza del alcalde Sergio Fajardo (2004-2007).*

de 432 000 personas),<sup>2</sup> representando el 0,61 % de toda la población desplazada forzosamente a nivel mundial, de acuerdo con el último reporte de la Agencia de la ONU para los Refugiados (UNHCR, 2019).

Con base en cifras de la UNHCR (2017) y del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) 2018, es posible asegurar que aproximadamente 1 de cada 6 habitantes de Medellín ha sufrido el flagelo del desplazamiento. Cabe señalar que las personas desplazadas necesitan una solución de vivienda urgente, lo que las conduce a habitar en la informalidad, en la precariedad. Además, dada la naturaleza impredecible pero frecuente de conflictos armados en Colombia que impiden tener una respuesta planificada y ágil a estas necesidades, el resultado es una acumulación de informalidad sin resolver.

En consecuencia, resulta preciso abordar la informalidad con nuevos lentes para identificar, valorar y replicar ejercicios territoriales que logran gestionar la adversidad y construyen arreglos colectivos para sobrellevar los dilemas cotidianos. Este artículo ofrece una mirada retrospectiva a un caso de gobernanza informal que se podría catalogar como exitoso por sus alcances en aspectos trascendentales para la realización de un proyecto urbano social como la reconstrucción de confianza entre la comunidad y el Estado y la construcción e instalación de capacidad local: el Plan Urbano Integral (PUI) Nororiental, específicamente la solución de vivienda planteada para el sector Juan Bobo.

## a) Voluntad política

La zona norte de la ciudad de Medellín (figura 1) siempre ha despertado interés en la comunidad académica, debido a sus dinámicas sociales y de ocupación. En particular, sus bajos índices de calidad de vida y desarrollo humano integral han preocupado a académicos y dirigentes por años. Universidades de la ciudad conformaron talleres y proyectos de investigación que se enfocaban en esta parte de la ciudad y sus problemas. El gobierno, además, dirigió esfuerzos hacia estas zonas de la ciudad, debido a las dificultades de seguridad que se estaban presentando, a través de la Consejería Presidencial para Medellín (a nivel nacional) y el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales (Primed) (a nivel local). Uno de los mayores logros fue la visibilización de actores y agentes cruciales en el territorio.

Uno de los más importantes insumos que aportaron los estudios que ya estaban adelantados en el área a la llegada de una nueva administración en 2004<sup>3</sup> fue una cartografía detallada del área, la cual develaba el deterioro de las calles y caminos, y las consiguientes discontinuidades y afectaciones al tejido urbano. En particular, las zonas más críticas eran aquellas desconectadas de los múltiples arroyos que recorren la escarpada geografía típica del sector. Dichos arroyos se convirtieron en fronteras, puntos muertos apropiados por bandas delincuenciales. El objetivo fue entonces la reconquista del

Figura 1. Proyecto Urbano Integral de la Zona Nororiental, Medellín (Colombia)



Fuente: Urbam-EAFIT.

espacio público y el entendimiento de las actividades cotidianas de los habitantes, en particular en cuanto a su movilidad, algo que la administración llamó “capilaridad”.

La territorialización de la gestión pública fue crucial para el avance de proyectos como los llevados a cabo en la zona nororiental de la ciudad. Los proyectos urbanos integrales (PUI) se basaron en la definición y el acotamiento de territorios estratégicos y en la identificación de quienes los habitan. La Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) logró hacer converger presupuestos de varias fuentes para desarrollar el proyecto de Juan Bobo. Así, se pudieron articular los diferentes frentes requeridos

para garantizar la integralidad del proyecto: medio ambiente (riesgo), espacio público, movilidad y vivienda. Debido al conocimiento previo que habían adquirido universidades e institutos interesados en la zona y sus problemáticas, los PUI se pudieron formular rápidamente y ganar inercia dentro de la administración, lo cual se reflejó en un creciente apoyo político y financiero.

Varios de los grupos de actores interesados en la zona nororiental veían la movilidad como vehículo de transformación en sus barrios. Opciones como el Metrocable o sistemas de buses en carriles confinados (BRT) ya se contemplaban desde



antes de las intervenciones que recibieron tanta atención. Se entendía a los sistemas de transporte como una manera de promover políticas urbanas más integradas, como una forma para conectar los barrios de las laderas nororientales con el resto de la ciudad. Las grandes decisiones verticales (*top-down*) se apoyaban en intervenciones a una menor escala para influir en el día a día de los habitantes (p. ej., mejora de las redes camineras, escalinatas y parques). Cada gran proyecto dentro de la agencia encargada de la ejecución de proyectos (*i. e.*, la EDU) tenía una cabeza visible ante la comunidad, lo cual le permitía tener una relación más cercana y hacer compromisos directos que a su vez se facilitaban gracias a su cercanía con el alcalde y su secretario privado.

La cercanía con la comunidad fue clave para la ejecución de este proyecto. Una de las estrategias más exitosas para acercarse a la comunidad fue la de establecer una oficina en el barrio, pensando en afianzar la confianza hacia la institucionalidad y facilitar su acceso al eliminar la necesidad de transportarse al centro de la ciudad para realizar consultas o trámites. Otro componente clave de esta relación fueron los acuerdos comunitarios, los cuales se alcanzaban a través de asambleas comunitarias. Ya que el proyecto implicaba el reasentamiento de algunas familias, uno de los compromisos más importantes por parte del Estado fue que este reasentamiento se realizaría en

la misma zona: nadie se iría del lugar. A su vez, la comunidad se comprometió a no permitir que nadie externo se asentara en la zona. Así, se conservaron vínculos y se fortaleció el tejido social. Finalmente, la administración promovió nuevos liderazgos en la zona, buscando romper con las malas prácticas, los intereses y las prebendas relacionadas con los líderes tradicionales y sus relaciones con políticos y otros actores.

La decisión de trabajar en la zona nororiental, y en particular en Juan Bobo, fue de naturaleza técnica (p. ej., riesgos naturales, precariedad de servicios públicos y mala calidad de la vivienda). Por esta razón se pudo cuestionar la rigidez institucional y, en los casos en los que los estudios así lo concluían, sugerir la flexibilización de algunas normas que no permitían avanzar con el proyecto sin causar inconvenientes con los habitantes. Por ejemplo, los estudios técnicos (p. ej., geológicos) concluyeron que algunas edificaciones podían permanecer cerca del arroyo, por lo que se decidió reducir las exigencias en cuanto a la distancia de los retiros. El principal aprendizaje fue que las normas urbanísticas están normalmente hechas para enfrentar los problemas de la ciudad formal. En un contexto como el de Juan Bobo se hacía necesario otro acercamiento. La aplicación de este aprendizaje requirió de voluntad política y liderazgo, los cuales se materializaron a través del involucramiento directo del

secretario privado del alcalde —algo que no había pasado antes— y de la capacidad del mandatario de turno de encargarse de los pequeños detalles.

### **b) Conocimiento técnico**

El PUI Nororiental fue un hito político-administrativo (figuras 1 y 2). El proyecto que partió de la semilla sembrada por el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales (Primed) tuvo un alcance de articulación y colaboración interinstitucional e interdisciplinar que no solo representó una mayor eficiencia en la ejecución del proyecto, sino “una mayor

racionalización de los recursos públicos” (Echeverri & Orsini, 2011, p. 48). Se construyó un andamiaje administrativo para los proyectos de infraestructura y espacio público: Empresas Públicas de Medellín (servicios públicos), área metropolitana (autoridad ambiental) y Secretaría de Infraestructura. Para proyectos de vivienda: cajas de compensación familiar, Findeter (banca de desarrollo), Ministerio de Vivienda y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (Isvimed). El grupo interdisciplinario de la EDU sirvió de gestor para facilitar el diálogo comunidad-institucionalidad. Este proyecto demostró no solamente que proyectos integrales de

**Figura 2. Consolidación habitacional quebrada Juan Bobo**



Fuente: cortesía EDU.



<sup>4</sup> *Conversación con Carlos Montoya (26 de febrero de 2019), gerente auxiliar de Vivienda de la EDU, quien jugó un papel vital en el proyecto habitacional Juan Bobo.*

vivienda pueden lograrse de manera orquestada entre instituciones públicas, sino que gobernanza e informalidad pueden ser mutuamente incluyentes.

A pesar del impacto, la experiencia adquirida con Juan Bobo no ha sido replicada. De este modo, este artículo busca rescatar, de manera analítica y crítica, el proceso innovador de gobernanza informal que se construyó en este proyecto, donde uno de los mayores retos para su posible réplica es ¿cómo generar un diálogo entre voluntad política, interés privado y arreglos comunitarios?

En el sistema de planeación urbana, para la realización de programas de consolidación del hábitat, se sigue una línea tradicional de relacionamiento Alcaldía-comunidad, relación formal que usualmente se gestiona entre la administración pública y las juntas de administración locales o juntas de acción comunal. Sin embargo, cuando se trata de proyectos de vivienda únicamente, esta línea se rompe, según Carlos A. Montoya.<sup>4</sup> Montoya se refiere a proyectos de vivienda de interés social y prioritaria (VIS y VIP, respectivamente) y más aún en zonas de riesgo donde se requieren procesos pedagógicos comunitarios y un acompañamiento permanente durante las diferentes etapas de ejecución. La complejidad de esta aproximación requiere voluntad política para garantizar una base sólida de ejecución.

Para Echeverri y Orsini (2011), el proyecto Juan Bobo, a través del programa de mejoramiento de barrios de la Alcaldía de

Medellín, buscaba la progresiva inserción de territorios marginales al tejido urbano formal de la ciudad, con el fin de contrarrestar la presión que tiene la ciudad por la generación de nuevo suelo urbano. La premisa aprendida es reconocer el derecho a la ciudad de los territorios informales y generar soluciones de viviendas de interés social en dichas zonas.

Desde sus inicios, la Alcaldía asumió el reto de Juan Bobo como un proyecto de “intervención especial”, debido a las condiciones específicas del sector (*i. e.*, vivienda en zona de riesgo al lado de un arroyo) y al ambicioso objetivo de no generar desplazamiento, sino, por el contrario, reubicación de la población *in situ*. La aproximación hacia esta comunidad estaba marcada por aspectos como la desconfianza histórica en la institucionalidad y la estigmatización del sector. De hecho, la administración municipal catalogaba a la población del sector como “invasora y por consiguiente ilegal” (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 39).

Además de los retos sociales del proyecto, se propuso la tarea de lograr articulación interinstitucional para poder garantizar una solución holística a la problemática del hábitat del sector. De esta forma se estableció un mecanismo de gobernanza *ad hoc* a través de un consorcio interinstitucional conformado por las secretarías de Obras Públicas, Educación, Salud, Bienestar Social, Gobierno, Cultura Ciudadana, Desarrollo Social y el Instituto de Deportes y Recreación de

Medellín (Inder) (Alcaldía de Medellín, 2006). Este mecanismo permitió aunar esfuerzos, no solo multidisciplinarios, sino también presupuestales, con un mismo fin: la consolidación habitacional en Juan Bobo.

Con el consorcio interinstitucional formado, la base logística obedecía a la inclusión de diferentes actores sociales, como líderes comunitarios, la Iglesia y la comunidad en general, y la construcción de capacidad local a través de la formación en temas pertinentes (*i. e.*, mitigación y prevención del riesgo). Los logros obtenidos en cuanto a gobernanza informal implementada en el proyecto habitacional Juan Bobo se basaron en cuatro ejes: la reaparición del Estado en la zona, la corresponsabilidad, la apropiación de deberes y derechos en la realización de proyectos urbanos, y el diseño urbano como herramienta preventiva en la generación de violencia y crimen (Alcaldía de Medellín, 2011).

Para la ejecución de este proyecto, se crearon tres comités de vivienda: nueva, usada y mejoramiento de vivienda, con el fin de personalizar las soluciones de vivienda de acuerdo con las necesidades específicas de las familias. La lección que surge de aquí es la necesidad de contar con la lectura socioeconómica para evitar soluciones homogéneas de vivienda en escenarios pluriculturales y de diversidad socioeconómica.

La priorización del beneficio para las familias directamente afectadas por el

proyecto mediante reasentamiento *in situ* es un aspecto interesante bajo la óptica de gobernanza informal, puesto que ofrece un espacio de construcción de compromisos entre institucionalidad y comunidad. En este punto conviene recordar que otras experiencias urbanas señalan que la implementación de soluciones de vivienda para comunidades en zonas de riesgo detona un círculo vicioso, ya que, una vez liberadas las zonas, otras comunidades desplazadas las habitan nuevamente. Fue así como la institucionalidad, en vista del temor colectivo al desalojo y el precedente mencionado, adquirió el compromiso de reasentar las familias que vivían en zonas de riesgo en el mismo sector. A su vez, se le exigió a la comunidad la garantía de que ninguna nueva familia se asentaría en las zonas liberadas: “Nadie sale, pero nadie más entra”. De este modo la gobernanza informal requiere materializar su compromiso por medio de una noción de lo común, de un *nosotros* que brinde arraigo y tome en consideración los aspectos cotidianos y simbólicos que la planeación técnica o la decisión política suelen desestimar.

Según Montoya, otro pilar del éxito de este proyecto fue el canal directo de comunicación entre la Alcaldía y la comunidad. Se crearon oficinas zonales de vivienda por la intensidad del trabajo de campo, lo que a su vez permitió una cercanía con la comunidad y generó confianza. Conforme con Montoya, esta lección se aprendió desde el trabajo hecho en otro barrio de

Medellín llamado Moravia en los años noventa. Adicionalmente, para generar confianza con la comunidad se publicaban las listas de las personas beneficiadas por el proyecto en lugares públicos —como las paredes de la parroquia— para evidenciar transparencia en el proceso. La lección que surge de allí es la necesidad de reducir la distancia que suele existir entre los arreglos técnicos o políticos frente a los arreglos comunitarios. De esta forma, cobra fuerza el argumento de Joan Subirats (2011), según el cual el análisis contemporáneo de políticas públicas requiere fijar, entre sus postulados de diseño e implementación, la indispensable condición de proximidad a las realidades que caracterizan al territorio y a las relaciones entre sus habitantes.

La gobernanza informal ha permitido la organización de vecinos en torno a un beneficio común en vista de la desigualdad e inequidad de la que son objeto. Un caso particular notado durante visitas de campo es que la limpieza de la quebrada Juan Bobo es hecha por la misma comunidad organizada, mientras en zonas de estratos socioeconómicos altos de la ciudad estas labores son contratadas por la misma Alcaldía. Este hecho particular llama la atención, porque a pesar del compromiso de personas locales por limpiar la quebrada, sus esfuerzos no son suficientes. Los vecinos que viven de forma adyacente a lo largo de la quebrada fueron parte del comité de mejoramiento de vivienda. Sin embargo, al día de hoy, sus viviendas no han sido legalizadas, es decir, estas

familias no tienen titulación de su casa pese a los esfuerzos por conseguirlo y los compromisos de la administración municipal por solucionarlo, aspecto que fractura la confianza ganada en todo el proceso. Entonces, es factible que, además de la desigualdad en atención a las quebradas en estratos socioeconómicos en comparación con los altos, los habitantes de la ribera de la quebrada Juan Bobo no cuenten con una sólida motivación para su manejo debido a la falta de sentido de pertenencia generado por la no titulación de sus casas, al fin y al cabo desde un punto de vista jurídico la vivienda no les pertenece. Este aspecto se convierte en el desacierto de un proyecto ambicioso e innovador que resalta la continuidad política como pieza clave para el éxito de las prácticas urbanas asertivas.

### c) Confianza e informalidad

Los procesos de decisión pública enfrentan un reto mayúsculo respecto a la credibilidad y legitimidad de los tomadores de decisiones. En particular, la inconformidad que abunda en redes sociales y que se refuerza con escándalos mediáticos cuenta con un correlato consolidado de desconfianza institucional.

Los informes de Latinobarómetro dan cuenta del fenómeno denominado desafección política que, como consecuencia del declive por indiferencia a la democracia, consiste en que las personas no depositan su confianza en las instancias

representativas de la política, la democracia y sus instituciones, razón por la cual gobiernos, congresos y partidos políticos ocupan los primeros lugares en la escala de la desconfianza. Así, mientras el indicador de confianza en la Iglesia alcanza el 63 %, gobierno, Congreso y partidos políticos obtienen un 22 %, 21 % y 13 %, respectivamente (Corporación Latinobarómetro, 2018).

Cecilia Güemes (2016) ha identificado esta debilidad de lazos sociales como el desafío preponderante de la gestión pública latinoamericana en tanto que la confianza tiene profundas raíces sociales susceptibles de ser influidas por las políticas públicas y su ausencia configura un escenario de mayores costos sociales asociados a conductas oportunistas y de aversión al riesgo. Con ese diagnóstico en mente, la autora argentina plantea varias hipótesis de trabajo. Para este análisis en particular, son relevantes estas dos: la confianza en las instituciones estatales incrementa las probabilidades de que los sujetos confíen en los demás y las políticas públicas que inviertan en espacios públicos de socialización informal aumentan la confianza social (Güemes, 2016).

Con el fin de acercar esta cuestión por la confianza a la realidad del caso de estudio, la Encuesta de Cultura Ciudadana ofrece un orden de magnitud. El indicador de confianza interpersonal Medellín 2017 es igual a 5,59, muy inferior al 6,18 obtenido en 2011. En general, los

resultados se encuentran por debajo del promedio nacional e incluso de las últimas mediciones hechas en Bogotá (5,81) y Cali (5,99). Además, el informe advierte: “En un entorno en el que se percibe a los otros de manera negativa y no se confía en ellos, la realización de acuerdos, la resolución pacífica de conflictos y en general, la acción colectiva, pueden verse obstaculizadas” (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 77).

Medellín en particular ha sido una ciudad golpeada por adversidades asociadas a la violencia y en muchos sectores predomina la pobreza y sus diferentes manifestaciones de vulnerabilidad, razón por la cual las voces que advierten los riesgos que representa la desconfianza generalizada cobran mayor relevancia. No obstante, a pesar de la adversidad, es posible asegurar que la ciudad también cuenta con los atributos y capacidades necesarias para acometer los procesos de decisión colectiva desde formas de gobernanza que permitan la convergencia entre voluntad política, conocimiento técnico y vivencias comunitarias. Desde la Universidad EAFIT se han liderado varios proyectos de investigación que, a pesar de la adversidad, evidencian la disposición a confiar y a cooperar de los habitantes de la ciudad (p. ej., Giraldo *et al.*, 2013; Duncan & Eslava, 2015), lo cual permite concluir que “las políticas públicas incluyentes basadas en atributos y capacidades de comunidad son una obra en construcción cuya piedra

angular se encuentra en la comprensión de la informalidad” (Eslava, 2017, p. 101).

## Conclusiones

La fluidez en la gobernanza informal, independiente de su forma, adquiere solidez cuando existe o se construye confianza entre las partes. Un ejemplo concreto en la ciudad de Medellín tiene que ver con el recaudo tributario, el cual aumentó en un 35 % entre los años 2004 y 2007. La hipótesis general apunta a que se debió a la confianza que la ciudadanía depositó en la administración pública debido en su mayor parte, de acuerdo con un informe de la Alcaldía, a la percepción ciudadana de las inversiones de estos fondos en proyectos de infraestructura como los PUI (Alcaldía de Medellín, 2011). De esta forma la confianza toma un papel central dentro de cualquier forma de administración pública, sea formal o informal.

En el caso de Juan Bobo, se rescata la habilidad de los actores del sector público de construir confianza con la comunidad para el desarrollo fluido de un proyecto urbano complejo. Sin embargo, este proceso deja preguntas como, por ejemplo, ¿por qué iniciativas de gobernanza informal de impacto positivo no se consideran en la elaboración de políticas públicas para llegar a ser modelos replicables y viables dentro de la ciudad? Más aún cuando, en sus resultados, la institucionalidad califica los PUI como una “metodología de intervención replicable en sus principios

y flexible en las acciones particulares que dan respuesta a las necesidades concretas del territorio y de su población” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 92). El proyecto habitacional Juan Bobo tiene las características necesarias para ser un modelo gerencial interdisciplinario incluyente, en el cual la participación y empoderamiento comunitario sean instrumentos de gobernanza informal para la gestión territorial en zonas de riesgo. Entonces, la pregunta final es ¿hacia quién va dirigido el urbanismo informal y quién toma realmente las decisiones al respecto?

Este artículo se propuso tres objetivos. El primero era explorar combinaciones de estilos de gobernanza para alcanzar metas de sostenibilidad a nivel local. A través del caso de Juan Bobo identificamos cómo varias combinaciones dieron como resultado intervenciones funcionales que atendieron las necesidades de la comunidad y las preocupaciones de la administración. En muchos casos de gobernanza informal, las combinaciones más frecuentes son del tipo jerárquico-redes. Por ejemplo, la estrategia de intervención física se efectúa por medio de la planificación por parte del gobierno. Sin embargo, los modos de comunicación, la interacción entre las partes y los instrumentos toman un estilo de redes, en el cual el diálogo (en vez de la simple notificación), la discusión (en vez de la imposición) y el pacto (de la mano de la legislación) toman particular importancia. En algunos casos, la formalización del espacio urbano facilita la entrada de

nuevas relaciones, por ejemplo, relaciones de mercado, mediante la provisión de servicios, la ampliación de la cobertura y la ejecución de contratos que pueden ser beneficiosos para las partes involucradas. Esto no es bueno ni malo, siempre que se conserven las combinaciones de estilos de gobernanza.

El segundo objetivo era entender cómo procesos *bottom-up* exitosos pueden informar y transformar políticas urbanas *top-down*. Muchos de los intentos de formalizar espacios de la ciudad evidencian la incapacidad que presentan algunas estructuras formales para abordar los retos de la ciudad informal. Por definición, parecen ser incompatibles. Sin embargo, en el caso que analizamos en este artículo notamos cómo lo formal se puede flexibilizar para atender a lo informal. Las normas y regulaciones imponen requerimientos sobre áreas de la ciudad que no los pueden cumplir. Por ejemplo, en el caso de retiros de los arroyos, no se analizan para cada caso particular. De este modo, numerosas construcciones adyacentes son señaladas como en riesgo no mitigable y, por ende, se sugiere su demolición, lo que implica procesos de desplazamiento, comúnmente de población vulnerable. En el caso de Juan Bobo, análisis técnicos concluyeron la posibilidad de acceder a mejoramientos estructurales de viviendas que estaban dentro de los retiros normativos. Solo aquellas construcciones que presentaban un verdadero riesgo fueron reubicadas. Por otro lado, el tejido social, las acciones

del día a día, fueron los motores del cambio en la zona. Los grandes proyectos encontraron un ancla en las pequeñas acciones y la promoción de nuevos líderes permitió que nuevas prácticas y acuerdos se materializaran en la zona.

El último objetivo era entender cómo el comportamiento colectivo puede alinearse informalmente para enfrentar retos urbanos importantes. Si algo caracteriza a los barrios autoconstruidos es la capacidad de adaptarse a las condiciones adversas que normalmente encuentran quienes llegan a ellos. El conocimiento comunitario toma gran relevancia para enfrentar muchos de los retos propios de los territorios. Sin embargo, la combinación de saberes (vernáculo, científico, etc.) proporciona fundamentos más sólidos para la seguridad de los habitantes y el alcance de metas de ciudad. Es por esto que el conocimiento comunitario puede fortalecerse, apoyándose en herramientas de gobernanza y combinaciones funcionales, a través de la colaboración con la administración.

En definitiva, la gobernanza es un término de uso manido cuyas interpretaciones oscilan entre uso retórico sin fundamento teórico hasta elucubraciones ingeniosas sin correspondencia práctica. En el amplio espectro entre la opinión y el argumento, la gobernanza es un concepto valioso que permite alojar construcción conceptual, desarrollo metodológico y hallazgo empírico con el fin de comprender mejor las acciones del gobierno y los procesos de decisiones públicas. En

consecuencia, el recurso de los adjetivos es un adecuado camino para segmentar primero e integrar después las discusiones y evidencias alrededor de mejores arreglos colectivos que permitan obtener soluciones incluyentes a las situaciones identificadas como problemáticas en el escenario del debate público.

En este caso, en particular, hemos propuesto la gobernanza informal para reivindicar la faceta innovadora de los acuerdos microinstitucionales que brindan soporte a decisiones públicas de mayor envergadura. La cooperación entre vecinos brinda insumos para que políticos y técnicos tomen decisiones mejor informadas y adecuadas a las realidades del territorio que habitan.

Nuestras ciudades latinoamericanas cuentan con un activo social que favorece la construcción de arreglos sociales más incluyentes, toda vez que en la vida cotidiana también se exhibe disposición a confiar en el otro y se transa con la moneda de la cooperación de tal manera que los dilemas colectivos, en muchas ocasiones, se resuelven con acuerdos informales basados en costumbres, creencias y normas sociales.

Resulta necesario, por lo tanto, abordar el estudio de la informalidad para comprender sus determinantes y así proveer nuevos insumos a los procesos de decisiones públicas basados en argumentos y en evidencia.

En este artículo nos enfocamos en un caso que podríamos catalogar como exitoso

por su gestión innovadora y participativa que traspasó la línea divisoria de lo formal y lo informal para lograr un bien común y atender una de las muchas urgencias que la ciudad tenía (y aún tiene) como lo es el asentamiento de poblaciones desplazadas en zonas de riesgo. Si bien Juan Bobo fue el resultado de una iniciativa política que le apostó al desarrollo comunitario en algunas de las zonas más vulnerables de la ciudad, sus alcances, a pesar de haber sido reconocidos mundialmente, no han sido localmente retomados, estudiados y mejorados para su continuidad y, por qué no, para construir una política pública más participativa, eficiente y sostenible. De este modo, este artículo busca provocar debate que genere investigación en torno a la gobernanza informal en proyectos urbanos con comunidades vulnerables.

## Referencias

- Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology*, 1, 58-89.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía de Medellín. (2006). *Proyecto Urbano Integral Nororiental*.
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Laboratorio Medellín: catálogo de diez prácticas vivas*. Mesa Editores.
- Alcaldía de Medellín. (2018). *Diez años construyendo juntos cultura ciudadana en Medellín*.



- Bansard, J. S., Pattberg, P. H., & Widerberg, O. (2017). Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance. *International Environmental Agreements*, 17, 229-246.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2005). Social capital, moral sentiments, and community governance. In H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd & E. Fehr, *Moral sentiments and material interests. The foundations of cooperation in economic life* (pp. 379-398). MIT.
- Bulkeley, H., & Betsill, M. M. (2005). Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental Politics*, 14(1), 42-63.
- Castán Broto, V., & Bulkeley, H. (2013). A survey of urban climate experiments in 100 cities. *Global Environmental Change*, 23, 92-102.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. BID-INTAL-CAF.
- Duncan, G., & Eslava, A. (2015). *Territorio, crimen, comunidad*. EAFIT.
- Durrant, R., Barnes, J., Kern, F., & Mackerron, G. (2018). The acceleration of transitions to urban sustainability: a case study of Brighton and Hove. *European Planning Studies*, 26(8), 1537-1558.
- Echeverri, A., & Orsini, F. (2011). *Informalidad y urbanismo social en Medellín*. EAFIT.
- Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades*. EAFIT.
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2-13.
- Fukuyama, F., & Colby, S. (2011). Half a miracle. *Foreign Policy*, 25. <http://foreignpolicy.com/2011/04/25/half-a-miracle/>
- Giraldo, J., & Preciado, A. (2015). Medellín, from theater of war to security laboratory. Stability. *International Journal of Security and Development*, 4(1).
- Giraldo, J., Casas, A., Eslava, A., & Méndez, N. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013*. EAFIT-Gobernación de Antioquia-SURA.
- Güemes, C. (2016). *Trátame suavemente: confianza social en Latinoamérica, Argentina bajo la lupa*. Flacso.
- Hansen, T., & Coenen, L. (2015). The geography of sustainability transitions: review, synthesis and reflections on an emergent research field. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 17, 92-109.
- Hillman, K., Nilsson, M., Rickne, A., & Magnusson, T. (2011). Fostering sustainable technologies. A framework for analysing the governance of innovation systems. *Science and Public Policy*, 38(5), 403-415.
- Hodson, M., & Marvin, S. (2010). Can cities shape socio-technical transitions and how would we know if they were? *Research Policy*, 39, 477-485.



- Jessop, B. (2016). *The State: past, present, future*. Polity Press.
- Kousky, C., & Schneider, S. H. (2003). Global climate policy: will cities lead the way? *Climate Policy*, 3(4), 359-372.
- Markard, J., Raven, R., & Truffer, B. (2012). Sustainability transitions: an emerging field of research and its prospects. *Research Policy*, 41, 955-967.
- Meuleman, L., & Niestroy, I. (2015). Common but differentiated governance: a metagovernance approach to make the SDGs work. *Sustainability*, 7, 12295-12321.
- Mitchell, T. (2006). Society, economy, and the State effect. In *The anthropology of the State: a reader* (pp. 169-186). Blackwell.
- Montoya, M. (2005). Servicios públicos domiciliarios y pensamiento ambiental: una aproximación. *Letras Jurídicas*, 10(1), 143-186.
- Nietzsche, F. (1994 [1887]). *On the genealogy of morals: a polemic*. Cambridge University Press.
- Olsson, P., Gunderson, L. H., Carpenter, S. R., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C., & Holling, C. S. (2006). Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1).
- Ostrom, E. (2013). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Derecho Ambiental*, (1), 5-72.
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20, 550-557.
- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 33-50.
- Peters, G. (2011). Governance as political theory. *Critical Policy Studies*, 5(1), 63-72.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?* Icaria.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Taylor, N. (1998). *Urban planning theory since 1945*. SAGE Publications.
- UNHCR. (2017). *Asentamientos informales: las ciudades invisibles*. <https://pnudcolombia.exposure.co/habitat-iii>
- UNHCR. (2019). *Figures at glance. Global displacement*. <https://www.unhcr.org/ph/figures-at-a-glance>
- Uribe, M. T., & Valencia, G. (2005). Tensiones y dilemas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia: entre lo público, lo privado y lo estatal. *Letras Jurídicas*, 10(1), 31-76.
- Van Mierlo, B., & Beers, P. J. (2020). Understanding and governing learning in sustainability transitions: a review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 34, 255-269. <https://doi.org/10.106/j.eist.2018.08.002>
- Wittmayer, J. M., & Loorbach, D. (2016). Governing transitions in cities:

fostering alternative ideas, practices, and social relations through transition management. In D. Loorbach, J. M. Wittmayer, H. Shiroyama, F. Fujino, & S. Mizuguchi (Eds.), *Governance of urban sustainability transitions. European and Asian experiences* (pp. 13-32). Springer.

Wittmayer, J. M., Van Steenberghe, F., Rok, A., & Roorda, C. (2016). Governing sustainability: a dialogue between Local Agenda 21 and transition management. *Local Environment*, 21(8), 939-955.



“This article was completed with support from the PEAK Urban programme, supported by UKRI’s Global Challenge Research Fund, Grant Ref: ES/P011055/1”.