

**X Seminario
Investigación Urbana y Regional**

POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DERECHOS HABITACIONALES. *Reflexiones sobre la justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana*

¿Y QUÉ QUERRÁ EL GOBERNANTE DE TURNO? VAIVENES EN LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL Y URBANO EN CINCO CIUDADES COLOMBIANAS.

Carlos Alberto Torres Tovar.

Doctor en Arquitectura y ciudad. Universidad de Valladolid

Docente Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá.

catorrest@unal.edu.co

Carrera 30 N° 45 – 03 Edificio SINDU – Oficina 106 Ciudad Universitaria – Bogotá. Teléfono 3165000 – Ext. 12212

John Jairo Rincón García

Candidato Maestría en Geografía Humana – Universidad Federal de Rio de Janeiro – UFRJ - Brasil.

Docente Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá

jjrincong@unal.edu.co

Carrera 30 N° 45 – 03 Edificio SINDU – Oficina 106 Ciudad Universitaria – Bogotá. Teléfono 3165000 – Ext. 12212

1. Resumen

Desde los años setenta en distintas ciudades colombianas se han desarrollado experiencias de Mejoramiento Barrial o Urbano, bien por iniciativa de gobiernos locales o con el concurso del gobierno nacional y de agencias de cooperación y financiación para el desarrollo. Estas experiencias no han tenido un desarrollo homogéneo, dependiendo de múltiples variables para su realización. Sin embargo, a pesar de la experiencia avanzada de algunos gobiernos locales, ha sido imposible que estas se conviertan en referente para el desarrollo de una política nacional o para que su institucionalización garantice la continuidad de algunas propuestas trascendentes para contribuir desde el Estado a la superación de la pobreza y la informalidad urbana.

2. Introducción.

Desde los años setenta en Colombia, los gobiernos de algunas ciudades del país en concurso con el gobierno nacional, agencias financieras internacionales de cooperación para el desarrollo como el Banco Mundial, el KfW (KfW-Entwicklungsbank), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Naciones Unidas para el Hábitat ONU-Hábitat han promovido en Colombia el

desarrollo de políticas, programas y proyectos de Mejoramiento Barrial con diversos objetivos, concentrándose principalmente en la provisión de infraestructura vial para la integración urbana, la ampliación de las redes de infraestructura para la prestación de servicios públicos domiciliarios y el mejoramiento del entorno en espacios urbanos definidos como periféricos, subnormales o informales (TORRES, RINCÓN, & VARGAS, 2009) (BRAKARZ, 2002).

En muchos casos, la banca internacional a través del crédito ha financiado estas intervenciones, incidiendo sustancialmente en la formulación de la política a pesar de que el grueso de los recursos financieros es solventado por los gobiernos distritales. De cierta forma, es como si la pobreza apalancara la inversión y los rendimientos financieros del capital internacional y las zonas pobres, se constituyeran así, en un sector rentable de la economía nacional e internacional, siendo los programas de mejoramiento subsidiarios de las crisis financieras nacionales e internacionales. En este contexto, el suelo de estos sectores urbanos, es una mercancía preciada (CEHAP, 1984) (TORRES, RINCÓN, & VARGAS, 2009).

El énfasis principal de estas intervenciones se ha enfocado en componentes del orden físico espacial, con el propósito de contribuir a la superación de la pobreza, el desarrollo urbano y en algunos casos, a la solución de la segregación socio espacial y de las dinámicas socio económicas y espaciales que contribuyen a la reproducción de la informalidad urbana. En algunos casos han incorporado aspectos relacionados con la participación y el desarrollo comunitario (BRAKARZ, GREENE, & ROJAS, 2002) (BRAKARZ, 2008). En general, las intervenciones además de resolver necesidades, han promovido la ampliación del consumo y de las capacidades de consumo entre la población urbana mediante la prestación de servicios sociales y públicos domiciliarios por parte de empresas generalmente privadas, y por medio de la integración al mercado de trabajo a partir de políticas de movilidad, transporte masivo y empleo. En el caso Colombiano, estas iniciativas se han desarrollado e implementado diferenciadamente en las ciudades del país.

De forma particular los gobiernos de las ciudades de Bogotá y Medellín han tenido elaboraciones significativas en materia de políticas, planes y programas de Mejoramiento Barrial, promoviendo su institucionalización como estrategias para la superación de la pobreza y de la segregación urbana, y

para incidir positivamente en el mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana, en la medida en que fenómenos como la delincuencia común, el conflicto armado interno y el accionar coercitivo y económico de los narcotraficantes han afectado la cotidianidad de la población, la estabilidad del mercado y eventualmente, la estabilidad de los gobiernos locales y del nacional (RUBIO, 2006) (BELIZ & PONCE, 2012). Por otro lado, gobiernos de ciudades como Cali han desarrollado algunos programas y proyectos sin que hayan consolidado una política en esta materia. Los gobiernos de Cartagena y Villavicencio adolecen de formulaciones trascendentes en este campo, a pesar de que en el caso de Cartagena el MB se incluye en el POT como estrategia de intervención a nivel urbano. Muchas de estas iniciativas fueron propuestas antes de la formulación de la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (L388/97) o de los estatutos urbanos.

Partimos entonces de reconocer en el Mejoramiento Barrial y Urbano una iniciativa importante para incidir desde el Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos que habita en los sectores urbanos autoproducidos de toda América Latina, contribuyendo con esto a la producción de la ciudad sin la reproducción de lógicas de segregación y de exclusión (CURVELO, 2008). En este marco se inscribe la presente ponencia, la cual se basa en los *hallazgos preliminares* de la investigación “*Estructuración de un modelo base para políticas públicas nacional y locales orientada al mejoramiento barrial y urbano en ciudades colombianas: una estrategia para la superación de la informalidad y la pobreza urbana*”¹, adelantada por el Grupo de Investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”, de la Universidad Nacional de Colombia con la cofinanciación de Colciencias.

En la investigación referida, se indagó por las políticas, programas y proyectos de Mejoramiento Barrial y/o Urbano desarrolladas por distintos gobiernos en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Villavicencio en el periodo comprendido entre 1990 y 2011. Esta búsqueda se realizó por medio de la lectura y el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, visitas de campo y entrevistas. Se indago igualmente por el referente conceptual del Mejoramiento, sus

¹ El equipo de investigación conformado para el tema de Mejoramiento en las cinco ciudades esta integrado así: Carlos Alberto Torres Tovar, Director; Johanna Eloisa Vargas, Solanyi Robles y John Jairo Rincón equipo coordinador. Cartagena: Natalia Amaya – Gabriela Pérez C; Cali: David Millán – Claudia Yolima Quintero – Jorge Pazos; Bogotá y Villavicencio: Lúdin Galeano – Ximena Murillo; Medellín: Luis Fernando González – Eulalia Hernández Ciro – Marco Aurelio Londoño.

componentes, las estrategias y las escalas de intervención, los logros y las dificultades experimentadas en las distintas experiencias. En este documento nos ocuparemos simplemente de exponer de forma general, los elementos de política y su desarrollo en las ciudades mencionadas, sin entrar en mayores detalles sobre los otros aspectos referidos.

3. El Mejoramiento Barrial en cinco ciudades Colombianas.

Cada programa de cierta forma, intentaba enfrentar y contribuir a resolver problemáticas asociadas a la producción “formal e informal” de la ciudad. Las experiencias de mejoramiento en las cinco ciudades, según su incorporación formal en la política de ordenamiento territorial, la presencia institucional de programas de MB, el desarrollo de proyectos de intervención y el acumulado documental encontrado al respecto, pueden ser clasificadas en tres niveles: *consolidación, intermedias y precarias*. En la primera, de consolidación, podríamos ubicar las experiencias agenciadas por distintos gobiernos en las ciudades de Bogotá y Medellín, sin que esto signifique que predominan como prácticas de gobierno a lo largo del tiempo o que su institucionalización garantiza su desarrollo y ejecución. Significa que se cuenta con un acumulado para potenciar acciones de gobierno y de Estado. En la escala intermedia se encuentra la ciudad de Cali, cuyos gobiernos desde los años setenta han desarrollado algún tipo de intervención en mejoramiento barrial. Sin embargo, no han sistematizado el aprendizaje ni se ha dado continuidad a la política. De hecho, pareciera que en la ciudad no se hubiera propuesto nada en esta materia.

Tabla Número 1
Experiencias de Mejoramiento Integral de Barrios en cinco ciudades Colombianas
1970 – 2011.

Décadas	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CALI	CARTAGENA	VIVICENCIO	
1972	PIDUZOB I ¹					
1973						
1974				PMIBP ²		
1975						
1976						
1977						
1978						
1979						
1980 - 1983		PR Moravia ³				
1984						
1985	Pnud					
1986						
1987						
1988	PIDUZOB II					
1989						
1990						
1991						
1992						
1993						
1994			PRimed ⁴			
1995				PMIBP		
1996						
1997						
1998		OSP ⁵				
1999		Desmarginalización PDCICB ⁶				
2000		APC ⁷	PLRUPC ⁸			
2001	Sur con Bogotá			PMIBRTV ¹⁰	PMIB	
2002						
2003						
2004	PMIB ⁷	Servicios Urbanos		PRIZMA ¹¹		
2005		Sur de Convivencia				
2006					Experiencias de MB ¹²	
2007						
2008		OPC				
2009						
2010						
2011						
2012						

Fuente: Elaboración propia 2012.

¹ Programa Integral de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB I y II

² Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Populares PMIBP

³ Programa de Rehabilitación de Moravia

⁴ Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín PRIMED

⁵ Programa Integral de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB

⁶ Programa de Legalización y Regularización Urbanística Playón de los Comuneros PLRUPC

⁷ Obras con Saldo Pedagógico OSP

⁸ Programa de Desarrollo Comunitario Institucional de Ciudad Bolívar

⁹ Acciones Para la Convivencia APC

¹⁰ Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Regularización de la tenencia de la Vivienda PMIBRTV

¹¹ Programa de Renovación Integral de Zonas Marginales PRIZMA

¹² Se desarrollaron dos experiencias de Mejoramiento Barrial en los barrios San José de los Campanos y en el sector de la Villa Olímpica, barrio Rafael Núñez.

Finalmente, en el rango de precarias se encuentran las experiencias de las ciudades de Cartagena y Villavicencio. Aquí, los gobiernos no han desarrollado acciones sistemáticas ni han considerado estas propuestas para el diseño institucional. Si bien pudieron haberlas contemplado para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, estas se quedaron en el papel. Por otra parte, no se debe olvidar que por el tamaño de la ciudad, cualquier acción local que se ejecute tiene un impacto urbano en general, por lo que una acción de mejoramiento barrial, podría ser considerada de mejoramiento urbano. (Tabla Número 1²)

3.1. Las experiencias de MBU

En Medellín a pesar de contar con amplia experiencia en materia de planeación urbana³ los gobiernos de la ciudad han enfatizado principalmente en acciones relacionadas con la rehabilitación y la vivienda, desde una perspectiva de

hábitat, sin contar las acciones desarrolladas en materia de infraestructura vial e de servicios. A

² En la tabla número 1 se presentan las experiencias mas destacadas desarrolladas en cada ciudad, identificando con color verde, las consolidadas, en amarillo las intermedias y en color rojo, las precarias. Con gris se identifican los años en los que no se desarrollo ningún programa de mejoramiento barrial o urbano.

³ Entre 1948 y 1951 se propuso el Plan Director por parte de los señores Lester Wiener y José Luis Sert. Luego en 1956, con base en este fue desarrollado el Plan Regulador de la ciudad.

partir de estas experiencias en la década del ochenta se formularon unas de las iniciativas de mayor envergadura en materia de mejoramiento a nivel barrial y urbano: el Programa de Rehabilitación del antiguo basurero de Moravia y posteriormente, el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín, PRIMED (ALCALDIAMEDELLIN, 2007). Con estas experiencias se intentó superar el énfasis viviendista y dotacional impuesto a nivel urbano, incorporando una dimensión más amplia en la intervención pública de la ciudad, ligada al tema del hábitat y de la producción de lo urbano. También a la superación de las condiciones socio económicas relacionadas con la pobreza y la violencia. Por lo menos estos últimos aspectos fueron cruciales en la intervención de Moravia, al igual que la disputa por suelo urbano en tanto el asentamiento se encontraba en el centro de la ciudad. Sin embargo, en la ciudad se privilegio la intervención urbanística en consolidación y renovación urbana, dentro de la perspectiva del crecimiento urbano controlado y del crecimiento hacia adentro, estructurando centralidades en el eje espacio funcional definido por el curso del río Medellín.

Como política el MB fue incorporado en el POT en el año 2006, siendo definido como una estrategia para mejorar las condiciones urbanas de los *asentamientos humanos de desarrollo incompleto o inadecuado*, superando con esto, la carencia en dotación de servicios, infraestructura, espacio público y equipamientos. Se proponía con esta intervención contribuir además a la legalización de la tenencia de la vivienda y la integración al sistema de transporte. Estas propuestas se desarrollaron a través de la formulación de Planes Urbanos Integrales (PUI) y de proyectos específicos de mejoramiento integral en algunos barrios, predominando en general la escala metropolitana como prioridad para la inversión, bajo la orientación de la Empresa de Desarrollo Urbano, EDU.⁴ A pesar de este enfoque, en la actualidad predominan programas de renovación, expansión urbana y redesarrollo ligados a la idea de consolidación urbana y crecimiento hacia adentro, en un contexto de urbanismo social que contribuye de forma contundente a la mercantilización del suelo urbano y el desarrollo de grandes obras de infraestructura orientadas a reforzar entre otras cosas, el marketing territorial, el turismo y la generación de centralidades urbanas.

⁴ Se desarrollaron acciones de intervención en proyectos relacionados con el Metrocable, la movilidad peatonal y la construcción de puentes. Destacan sin embargo los proyectos de Juan Bobo con la apuesta de rehabilitación y reubicación In situ, así como la intervención propuesta en Nuevo Sol de Oriente, pensada esta última como propuesta de consolidación urbana.

Los gobiernos en Bogotá han desarrollado desde los años 70 programas de MBU, siendo institucionalizados en la última década. Sin embargo, a pesar de la importancia que representan y dada la magnitud de la informalidad urbana existente, el MBU no se logra posicionar como una política de inclusión social, sino como una política de obras públicas vinculada a la formalización (regularización) de los asentamientos de origen informal y su incorporación a las dinámicas de mercado. Sin embargo, la informalidad sigue creciendo bajo variadas formas, entre las que se cuentan recientemente las *prácticas de invasión individualizadas* que suman en los últimos años más de 14.000 parcelas. Esta situación se ve agravada por la llegada de población en condición de desplazamiento forzado que desde 1985 suma ya más de 770.000 habitantes (Codhes, 2011). En materia de Mejoramiento en los últimos años, los casos más destacados los constituyen los programas: Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios “SUR con Bogotá”, y Proyecto “Servicios Urbanos para Bogotá – PSUB I” (ESCALLÓN, 2005) (TORRES, RINCÓN, & VARGAS, 2009).

En la ciudad de Cali, a pesar que entre 1974 y 1978 se diseñó el estudio de factibilidad para el Programa de Mejoramiento de Barrios Populares (PMIBP), solo hasta 1995 se empezó a ejecutar. Esta iniciativa en particular, estuvo ligada con el desarrollo de una política nacional de erradicación de la pobreza absoluta e iniciativas locales para la rehabilitación de asentamientos urbanos informales. Sin embargo, una de las apuestas más ambiciosas en materia de mejoramiento fue agenciada y desarrollada por el gobierno local en el marco del Programa de Renovación Integral de Zonas Marginales PRIZMA entre 2004 y 2007. Focalizado en las lagunas el Pondaje y Charco Azul, pretendía mejorar la calidad de vida de la población a partir de la intervención en problemas ambientales, físico espaciales y de gestión del riesgo, además de promover el reasentamiento de población ubicada en zonas de riesgo o ambientalmente frágiles. Se trataba de una intervención de alto impacto local y urbano en general.

Sin embargo, a pesar de su importancia, esta iniciativa fue abandonada en administraciones posteriores. Exceptuando el PMIBP y el PRISMA, las intervenciones en materia de mejoramiento se han desarrollado a escala urbana enfatizando principalmente en infraestructura vial y algunas

acciones en materia de legalización de barrios y mejoramiento de vivienda. En general, a pesar de las acciones en MB, no ha habido continuidad por parte de los gobiernos locales en esta materia.

En Villavicencio, difícilmente se puede hacer referencia a la existencia de un programa de mejoramiento barrial o la construcción de una política en esta materia. Dos razones pueden dar cuenta de esta afirmación: No existe desde la administración pública municipal un ente encargado del tema y tampoco se ha formulado política alguna en esta materia. En segundo lugar, aproximadamente el 60% del área urbana desarrollada es de carácter informal, careciendo de espacios y servicios públicos como de equipamientos colectivos entre otros elementos básicos para la población. En cuanto a las experiencias estudiadas, se identificó que el mejoramiento en barrios informales en Villavicencio, en gran medida, *nace de las comunidades organizadas que gestionan y construyen sus propias instalaciones de servicios como los acueductos comunitarios, dotacionales, y obras de mitigación de riesgos por amenaza de inundación y remoción en masa entre otras*. Esta es la realidad en los barrios Ciudad Porfía y Villa Lorena.

En todo caso, se podría decir que las acciones e iniciativas desarrolladas por la administración municipal en Villa Lorena por ejemplo, son precarias y desarticuladas. Y cuando se desarrollan como en este caso, adolecen de la caracterización geológica y físico espacial que dé cuenta de las limitaciones en materia de riesgo. Luego de desarrollar el estudio de inversión en infraestructura y legalización de barrios, la zona fue identificada como de alto riesgo por Ingeominas, abandonándose la iniciativa ante los altos costos de mitigación del riesgo. Estos esfuerzos han estado liderados en algunos momentos por funcionarios (as) que han participado de procesos de formación y capacitación en Bogotá o que han tenido sensibilidad social frente a la pobreza y la exclusión, convirtiéndose estos aspectos en motivantes de las intervenciones. En otros casos, estas iniciativas pudieron estar ligadas a favores electorales.

El Mejoramiento barrial y/o urbano en la ciudad de Cartagena de Indias no fue una intervención reconocida o considerablemente importante en el periodo 1990 – 2010. En la primera década de estudio se podría afirmar que las experiencias de mejoramiento se desarrollaron a escala urbana privilegiándose el mejoramiento vial y el de algunas viviendas, *destacando intervenciones urbanas*

en sectores consolidados de población de altos ingresos. Algunas de estas actuaciones fueron ejecutadas por el distrito a través de Corvivienda, entidad creada a principios de la década del noventa para desarrollar la normatividad contenida en la ley de reforma urbana. En el año 2001⁵ el MB y/o MU tomo otro sentido para la ciudad, al definirse usos del suelo y la primacía del complejo lagunar y ambiental de la Ciénaga de la Virgen como componentes esenciales del modelo de ciudad. El gobierno local anunció que a través de MIB se buscaría mejorar paulatinamente la calidad de vida de los habitantes urbanos localizados en asentamientos autoproducidos. Dependiendo de las características de los asentamientos se aplicaría un MI total o parcial. Sin embargo, en Cartagena el 70% de la población vive en situación de pobreza.

A pesar de estar considerada en un decreto como política, solo dos casos de intervención se aproximan a la definición de MB propuesta en el decreto. Se debe considerar sin embargo, que son proyectos que aún no han sido terminados o están en proceso de formalización. En este sentido, destacan las intervenciones del sector de la Villa Olímpica, barrio Rafael Núñez desarrollada en el 2006 y la del barrio San José de los Campanos. En este último caso fue determinante la presión y la protesta social para que en 2007 se instalara una mesa de negociación con la comunidad, y en el 2009 se formula el Plan de Mejoramiento Integral. Sin embargo, fue hasta el año 2011 que algunas acciones de mejoramiento vial y de espacio público fueron incluidas en el llamado Plan Parcial Triángulo de Desarrollo Social, sin que hasta la fecha hayan sido finalizadas, a pesar de que todas estas acciones fueron planificadas en virtud de sentencia judicial.

6. Lo Urbano y el Mejoramiento Barrial

El crecimiento poblacional de los pobladores asentados en los centros urbanos seleccionados en este estudio, podrían estar determinadas por varios aspectos entre ellos, la función atractora de la ciudad en tanto espacio de futuro *que teóricamente permite a la población menos favorecida escapar de las trampas de pobreza* (LÓPEZ, 2007). Sin embargo, buena parte de los habitantes resuelve el acceso a los bienes y servicios urbanos que le son necesarios por medio de la autoprovisión de los mismos o recurriendo a prácticas informales en todos los ámbitos (economía informal, mercado informal, entre otros), reflejándose esto en la *producción de la ciudad popular*.

⁵ Mediante el decreto 0977 de 2001.

En términos poblacionales, las cinco ciudades concentran el 29,4% del total de la población nacional, registrando en promedio un crecimiento poblacional del 55% en el periodo inter censal 1985 – 2005. Sin embargo, son Bogotá y Villavicencio las de mayor crecimiento. Por tamaño urbano, Villavicencio registra un dramático crecimiento en este periodo, correspondiendo al 113.6%

(Tabla Número 2).

Tabla número 2. **Censos de población 1985, 1993, 2005 y proyecciones 2012**

Ciudades	1985	1993	2005	2012	Variación población 1993 a 2012	Promedio % Variación
Bogotá	4.225.649	5.413.484	6.840.116	7.571.345	2.157.861	39,9
Medellín	1.535.955	1.793.491	2.214.494	2.393.011	599.520	33,4
Cali	1.418.459	1.796.111	2.119.843	2.294.653	498.542	27,8
Cartagena	554.093	725.072	893.033	967.103	242.031	33,4
Villavicencio	211.866	268.296	380.328	452.522	184.226	68,7
Total Colombia	30.802.221	36.207.108	42.888.592	46.581.823	10.374.715	28,7

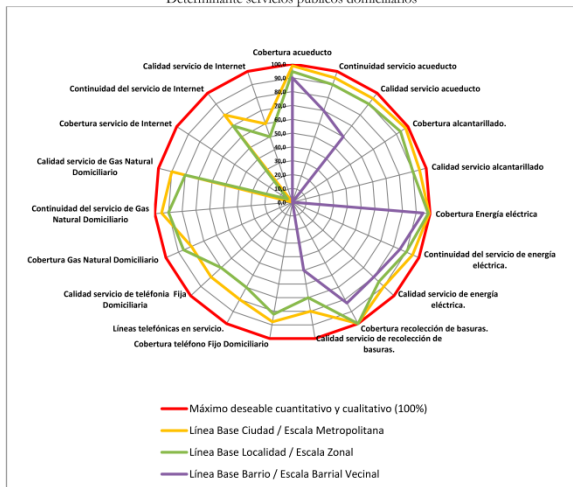
Fuente: Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad (DANE, 2012b). Cálculos propios, 2012.

El otro factor de crecimiento esta relacionado con el desplazamiento forzado de población y las dinámicas de violencia vinculadas al

narcotráfico en sus distintas etapas y al conflicto armado interno. En este sentido, las cinco ciudades se han constituido en los principales centros de recepción de población desplazada en Colombia (CODHES, 2012; SIPOD, 2012). En esta interrelación cada centro urbano tiene un peso específico diferenciado y se ve afectado de forma desigual por las dinámicas macro regionales de su entorno. Este es el caso por ejemplo de Villavicencio, afectada y determinada como ciudad por las lógicas de Bogotá pero simultáneamente por los acontecimientos y dinámicas de los departamentos de Casanare, Vaupés, Meta, Boyacá y Cundinamarca. Situación similar sucede en Cartagena, Medellín y Cali, en virtud de las dinámicas regionales de la guerra, el mercado y el capital, entre otras variables.

En materia de provisión de servicios públicos según datos estadísticos del DANE, en estas ciudades la cobertura oscila entre el 80% y el 99% en lo que compete a energía, alcantarillado, agua potable y en algunos casos, telefonía fija (DANE, 2005). En materia de gas natural ciudades como Medellín tienen baja cobertura. Sin embargo, estos logros contrastan por ejemplo con la aparición de nuevos fenómenos como los *desconectados* en Medellín, que si bien tienen la cobertura del servicio de agua potable y electricidad, no logran cubrir los costos de acceso viéndose privados del servicio o sometidos a la prestación bajo la *modalidad prepago*. En esta condición se encuentran aproximadamente 300.000 personas en la ciudad (INFORIENTE, 2010).

Gráfica Número 1
 SISTEMA DE INDICADORES PARA DETERMINAR LA CALIDAD DE VIDA URBANA
 EN BARRIOS CON PBI (Población de Bajos Ingresos).
 INDICADOR DE CALIDAD DE VIDA BARRIAL
 Determinante servicios públicos domiciliarios



Fuente: Torres Tovar, Carlos Alberto (2012). Calidad de vida urbana en barrios de Bogotá para con población de bajos ingresos, 1950-2010. Dir. Arq. Teolinda Bolívar Barreto. Tesis de Doctorado en Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Instituto de Urbanismo. Caracas.

Figura Número 1
 Cartel Desconectados Medellín



Fuente: <http://dexconecta2.blogspot.com/>

Por otro lado, estas coberturas pueden variar a nivel barrial, en tanto la escala metropolitana oculta en sus agregados estadísticos la realidad vecinal. En la gráfica número uno se muestra el resultado de un ejercicio piloto de comparación entre los porcentajes de cobertura, acceso y continuidad en la prestación de servicios públicos domiciliarios en la ciudad de Bogotá, en distintas escalas, combinando elementos de orden cualitativo y cuantitativo. Como se puede observar la continuidad, la calidad y el acceso a algunos de los servicios son sustancialmente inferiores al indicador de cobertura referido para la escala barrial respecto de la metropolitana. En ciudades como Villavicencio la prestación del servicio de acueducto en la ciudad auto producida es realizada por acueductos comunitarios. En muchos casos, la provisión de infraestructura de transporte y servicios es adecuada por las comunidades organizadas. Sumado a esto, tenemos los datos relacionados con la desigualdad social asociados a la concentración del ingreso.⁶

Si bien se pudieron solventar algunas demandas en materia de servicios públicos, aún continúan sin resolverse por ejemplo el déficit de vivienda. Según cálculos del DANE para el 2005 en Bogotá este era de 369.874 unidades; para Medellín de 84.725; Cali, 99.196 viviendas; Cartagena 61.900 y

⁶ Un estudio del Banco Mundial (2012) señala que Colombia es el séptimo país con mayor desigualdad social del mundo después de Angola, Haití, Belice, Botsuana, Camerún y Namibia y el segundo de América Latina. Llama la atención, así mismo, que el estudio señala que desde 1990 la desigualdad disminuye en América Latina en tanto que en Colombia continúa en aumento.

Villavicencio 27.967. Por otro lado, efectuar un análisis sobre el déficit de espacios colectivos y otros equipamientos urbanos y bienes públicos se hace complejo por la carencia de series estadísticas de datos a nivel barrial o por las dificultades para acceder a ella. Esta información sería valiosa para estimar la magnitud de un programa de mejoramiento barrial y/o urbano que se ocupara de lo colectivo y contribuyera a la producción de ciudad y la construcción de un sistema de espacialidad pública.

Por otra parte, las lógicas y dinámicas de ocupación y producción urbana, así como las disputas por el uso, apropiación y acceso al suelo al interior y en la periferia de las ciudades, han derivado entre otras cosas en la ocupación, desecamiento y desaparición de cuerpos de agua y en la localización de la población en zonas de riesgo o en otros casos, en el desplazamiento intraurbano y la expulsión de población de bajos ingresos de zonas consolidadas. Esto es una realidad en las cinco ciudades. También ha conducido a una profunda diferenciación entre zonas de ladera y zonas planas, asociándose zonas de ladera con zonas de riesgo y generalmente con población de bajos ingresos. En ciudades como Cartagena e incluso Villavicencio la producción planificada de la ciudad y la autoproducción, se han promovido a partir de la ocupación de cuerpos de agua o de la generación de suelo urbanizable mediante el relleno de cuerpos de agua. En el caso de Cartagena, los sectores populares producen suelo urbano con cascara de arroz y en los constructores “formales” con escombros. *En síntesis la producción informal de la ciudad no es exclusiva de los sectores populares.* No solo la naturaleza y su protección, sino también la gestión del riesgo, deberían entonces ser parte constitutiva de los programas de mejoramiento barrial.

4. Conclusiones parciales.

El trabajo de campo, realizado en las cinco ciudades evidencia, no solamente el precario estado de avance de cualquier tipo de política orientada al MBU, así como las condiciones de vida de los pobladores más pobres, frente a quienes no existen respuestas claras por parte del Estado. Bogotá y Medellín, evidentemente por el papel que cumplen a escala nacional, tenderían a ser la excepción. Allí, las acciones, programas e iniciativas del MBU van más allá de la declaratoria de la Ley 388, para insertarse desde la década del 80 en la institucionalidad pública como iniciativas de gobiernos locales. Más de 20 años de experiencia se expresan hoy en día en la configuración de un andamiaje

conceptual e institucional que difícilmente existe en otra ciudad Colombiana. Sin embargo, las diferencias en su desarrollo podrían estar ligadas a las dinámicas administrativas y de planificación agenciadas por diversos actores urbanos en los últimos 15 años. En Medellín, la consolidación del llamado *urbanismo social* como paradigma de intervención, refuerza el enfoque del mercadeo urbano, en el cual, los pobres han de ser integrados con índices de calidad que soporten la construcción de un conjunto urbano integrado, de cara a las dinámicas productivas, locales, nacionales y regionales. La competitividad es el horizonte de sentido de todas las acciones. De otra parte, la coherencia institucional lograda con los Proyectos Urbanos Integrales -PUI-, han resultado demostrativas en términos de la gestión pública urbana.

Solamente Bogotá y Medellín cuentan con documentos que recojan trayectorias de mediano y largo alcance histórico para la comprensión de la dinámica de configuración urbana y dentro de ella, la relacionada en particular con el MBU. Así mismo, solamente en estas ciudades se guarda *una memoria institucional viva ó documental* sobre los procesos de mejoramiento. Las entidades y gobiernos de las demás ciudades, como es el caso de Villavicencio, no cuentan más que con la memoria de algunos funcionarios o de líderes sociales que han acumulado por sus funciones o interés con las problemáticas del municipio las huellas de dichas trayectorias y del modelo de ciudad. En Cartagena se vive una situación similar y en Cali, con sorpresa, abandonaron la producción y reflexión sobre su qué hacer urbano desde hace por lo menos 20 años⁷.

En Bogotá, el enfoque de intervención ha sido puesto en constante reflexión y retroalimentación entre agentes públicos y privados, comunitarios y agencias de cooperación, logrando mayor profundidad y detalle en el concepto. El cual hoy se distancia de enfoques netamente productivistas y de competitividad, incorporando dimensiones relacionadas con el derecho a la ciudad, la equidad y la igualdad, asumiendo la centralidad de quienes han producido, desde la informalidad, la ciudad. Desafortunadamente, la capacidad operativa de las instituciones a cargo de la ejecución de las políticas de MBU ha disminuido sustancialmente, ligándose con un vaivén gubernamental en

⁷ Este hecho fue anotado por varios funcionarios públicos de la Alcaldía de Cali y profesores vinculados tanto a la Universidad ICESI como a la Universidad del Valle.

materia de políticas y reformas institucionales, lo cual ha conducido a profundizar la crisis de los programas relacionados con el MB desde el año 2008.

En Villavicencio, Cartagena y Cali, se expresan otros elementos de crisis. Uno de ellos se relaciona con el desconocimiento del MBU. A excepción de funcionarios con largas trayectorias en las dependencias de planeación, quienes reconocen la existencia de este instrumento en los documentos de POT, casi la totalidad de los entrevistados (tanto funcionarios como comunidad), tienden a confundir rápidamente el MBU, con el mejoramiento de vivienda. Así mismo, al no existir programas de mejoramiento, no se ha desarrollado ningún tipo de estructura institucional que pueda soportar una iniciativa de dicho orden.

Cartagena y Villavicencio mantienen altos índices de informalidad ligados a condiciones de ilegalidad en el uso del suelo. Estos aspectos se suman a la actuación descoordinada de los agentes públicos, sin que se logren dinamizar procesos de estructuración urbana que contemplen acciones de impacto en estas zonas. Esta “ilegalidad” crece exponencialmente, sobre todo en Villavicencio, en tanto la dinámica urbana esta estrechamente afectada por los actores vinculados al conflicto social y armado. En este contexto, miles de personas sufren la tragedia de morar en una ciudad con grandes deficiencias urbanas, en la que la posibilidad de acceder a cualquier tipo de derecho ha dependido, hasta la actualidad más reciente, de la clientela y las promesas políticas exacerbadas en periodos electorales.

Así entonces en algunas ciudades, el mejoramiento barrial ha sido “*resignificado*” por las propias comunidades, relacionando la satisfacción de necesidades y el cumplimiento derechos por parte del Estado con la acción del cacique político o el dirigente del partido político que moviliza electorado mediante la transacción de bienes y servicios urbanos, a los cuales la población tiene derecho. Aquí, resulta importante resaltar casos como el de Cartagena, en el que varios de los líderes entrevistados afirman la existencia de una ruptura en la política a partir de 1991, cuando el modelo de subsidios para la vivienda y la privatización de los servicios públicos domiciliarios, les obligo a “jugar” en circuitos cada vez más mediados por intermediarios políticos, en aras de mejorar las condiciones de vida en sus barrios.

A nivel general, aun contando con lo avanzado en Bogotá y Medellín, en Colombia no existe un sistema de medición, que permita establecer una clara caracterización de los territorios urbanos a intervenir, sus necesidades, los niveles de satisfacción en la prestación y el acceso a los servicios o la carencia de equipamientos e infraestructura. De esta forma se dificulta la selección objetiva de las zonas a intervenir y el diseño de los tipos de intervención a realizar. En este sentido, la selección de los barrios sigue dándose de manera azarosa, privilegiando relaciones clientelares, cada vez más sofisticadas.

Finalmente, todos los talleres realizados con las comunidades en las cinco ciudades, permitieron observar el gran conocimiento que la población tiene de sus problemas y de las posibilidades de solución. En este sentido, se considera que una política de orden nacional en este tema, más allá de una estructura formal para garantizar la comercialización de programas por parte de financiadores internacionales, debe asentarse en el potencial de los barrios y la disposición de las comunidades, los agentes públicos y sus instituciones, para llevar a cabo los cambios que sean necesarios.

Bibliografía.

- ALCALDIAMEDELLIN. (2007). *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios PMIB*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- BELIZ, G., & PONCE, J. (2012). *Logros y desafíos de los programas de Mejoramiento de Barrios: desafíos de la seguridad y CONVIVENCIA Ciudadana*. Recuperado el 8 de Octubre de 2012, de Urbe et Ius: http://www.urbeetius.org/index.php?option=com_content&view=article&id=173:logros-y-desafios-de-los-programas-de-mejoramiento-de-barrios-desafios-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-en-los-programas-de-mejoramiento-integral-de-barrios&Itemid=9
- BRAKARZ, J. (2008). *Logros y desafíos de los programas de Mejoramiento de Barrios: lecciones apartir de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo*. Montevideo - Uruguay: BID.
- BRAKARZ, J., GREENE, M., & ROJAS, E. (2002). *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de Barrios*. Washintong D.C.: BID.
- CEHAP. (1984). *Taller Internacional sobre Mejoramiento Barrial en América Latina. Comisión 5: Políticas de Mejoramiento Barrial*. México.
- CURVELO, A. (2008). *La sostenibilidad de los programas de mejoramiento de barrios. Operación y mantenimiento de servicios de utilidad pública*. Montevideo - Uruguay: BID.
- DANE, D. A. (2005). *DANE Censo Población 2005*. Recuperado el 01 de septiembre de 2012, de http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124

ESCALLÓN, C. (2005). *Mejorando barrios: segundo foro - taller*. Bogotá: Uniandes.

INFORIENTE. (17 de Octubre de 2010). *INFORIENTE*. Recuperado el Septiembre de 2012, de <http://www.inforiente.info/ediciones/2010/octubre/2010-10-18/20651-desconectados-la-cara-de-la-pobreza-en-medellin.html>

RUBIO, R. (2006). *Ciudades Urgentes: intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido*. Bogotá: Universidad de los Andes.

TORRES, C., RINCÓN, J., & VARGAS, J. (2009). *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.