



Hacer del Mejoramiento Barrial y Urbano una política pública estratégica para la superación de la pobreza*

URBAN AND NEIGHBORHOOD UPGRADING
A STRATEGIC PUBLIC POLICY TO FIGHT POVERTY

FAZER DE MELHORAMENTO DO BAIRRO UMA POLITICA
PUBLICA ESTRATÉGICA PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA

Carlos Alberto Torres-Tovar

Arquitecto, Magister y Doctor en Urbanismo. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Arquitectura y Urbanismo. catorrest@unal.edu.co

Natalia Amaya-Medina

Politóloga. Investigadora Universidad Nacional de Colombia. natalia.amaya.medina@gmail.com

John Jairo Rincón-García

Sociólogo, Magister en Geografía Humana de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil. Investigador Universidad Nacional de Colombia. jjrincong@unal.edu.co

Johanna Eloísa Vargas-Moreno

Politóloga y Especialista en Ordenamiento Urbano Regional. Investigadora Universidad Nacional de Colombia. jevargasm@unal.edu.co

Recibido: 06 de Agosto de 2013

Aprobado: 12 de Noviembre de 2013

Resumen

En América Latina y en particular en Colombia, la pobreza y la marginalidad son protagonistas de la configuración social y territorial de las ciudades. La política de Mejoramiento Barrial y Urbano -MBU- se desarrolla en Colombia sobre uno de los núcleos principales de pobreza en el país: las zonas marginales y periféricas de las ciudades.

Para superar esta condición es imperativo construir un enfoque integral y transformador de lo que ha venido siendo históricamente el MBU. El artículo recorre brevemente tres momentos en esta política: dificultades, retos y propuestas de avance. El análisis apunta a mantener el carácter integral del MBU, de manera tal que aporte a la superación de la pobreza y la marginalidad en las ciudades colombianas.

Palabras claves: mejoramiento barrial, barrio, pobreza, informalidad, política pública, hábitat

Abstract

In Latin America, particularly in Colombia, poverty and marginalization are central aspects of the social and spatial configuration of cities. The neighborhood upgrading policy - MBU- developed in Colombia addresses one of the most significant centers of poverty in the country: the marginal and peripheral areas of cities.

To overcome this condition is imperative to build a comprehensive and innovative approach to transform what the traditional MBU policy. This paper briefly covers three aspects of this policy: problems, challenges, and possible ways forward. The analysis proposes to maintain the MBU's condition of integrity while contributing the fight against poverty and marginalization in Colombian cities.

Keywords: neighborhood upgrading, neighborhood, poverty, informality, public policy, habitat

Resumo

Em América Latina e em particular em Colômbia, a pobreza e a marginalidade são protagonistas da configuração social e territorial das cidades. A política de Melhoramento do Bairro e Urbano -MBU- desenvolve-se em Colômbia sobre um dos núcleos principais de pobreza no país: as zonas marginais e periféricas das cidades.

Para superar esta condição é imperativo construir um enfoque integral e transformador do que tem vindo sendo historicamente o MBU. O artigo recorre brevemente três momentos nesta política: dificuldades, retos e propostas de avance. O análise aponta a manter caráter integral do MBU, de maneira tal que aporte à superação da pobreza e a marginalidade nas cidades colombianas.

Palavras-chave: Melhoramento no bairro, bairro, pobreza, informalidade, política pública, habitat

* Este artículo hace parte de los resultados de la investigación sobre Mejoramiento Barrial y Urbano realizada en 2011 y 2012 por el Grupo de investigación "Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad" de la Universidad Nacional de Colombia en cinco ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Villavicencio y Cartagena, bajo la financiación de Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia.

Introducción

A modo de introducción se presentan unas breves consideraciones metodológicas y los elementos generales que permiten la conceptualización y caracterización del Mejoramiento Barrial y Urbano -MBU- en el caso colombiano, basadas en los hallazgos 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”, adelantada por el Grupo de investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad” de la Universidad Nacional de Colombia con la cofinanciación de Colciencias durante los años 2011 y 2012.

La investigación efectuó un análisis para identificar los avances internacionales y nacionales, la caracterización de los programas de MBU, la identificación de planes, programas y proyectos emprendidos, sus logros y dificultades. Ello le permitió reconocer, ordenar y sistematizar el aprendizaje de las experiencias exitosas desarrolladas en cinco ciudades colombianas: Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Villavicencio, identificando las políticas y acciones emprendidas entre 1990 y 2010.

Breves consideraciones metodológicas

Para la delimitación de una ruta tendiente a la elaboración de lineamientos de política pública de MBU en Colombia, fueron tenidos en cuenta por lo menos tres aspectos: 1) el tamaño de los asentamientos, buscando tener una muestra representativa en atención al modelo de jerarquización del sistema urbano colombiano definido por la talla de las ciudades, 2) el papel de centralidad urbana en procesos socio-económicos de escala regional y 3) la existencia de algún tipo de experiencia de MBU o de lo que más comúnmente se conoce como Mejoramiento Integral de Barrios -MIB-.

La pesquisa se estructuró a través de la recolección de información de fuentes secundarias relacionada con documentos de política pública y análisis urbano-regional, así como de la recolección de información primaria por medio de entrevistas, visitas de inmersión, recorridos y talleres. En este sentido, los resultados o hallazgos fruto del proceso hablan, a la vez, desde diferentes ángulos de abordaje de la problemática.

Posterior al trabajo de campo, los investigadores presentaron informes descriptivos y analíticos que incluían un acápite de aportes a la política pública del MBU en cada una de las ciudades y el país. A partir de este ejercicio se identificaron las características comunes que tuvieran las ciudades en cuanto a dificultades y errores recurrentes, retos y propuestas de avance hacia la estructuración de una política pública de MBU realmente integral y transformadora.

Grupo de investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”

Este artículo hace parte de los resultados de la investigación sobre Mejoramiento Barrial y Urbano realizada en 2011 y 2012 por el Grupo de investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad” de la Universidad Nacional de Colombia en cinco ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali, Villavicencio y Cartagena, bajo la co-financiación de Colciencias y la Universidad Nacional de Colombia.

puhvi_farbog@unal.edu.co

Conceptualización y caracterización general

Se parte por reconocer al Mejoramiento Barrial y Urbano como una herramienta útil para transformar el espacio y las dinámicas sociales de quienes habitan en territorios producidos informalmente. El MBU ha sido durante más de tres décadas el referente político-discursivo y práctico privilegiado en toda América Latina por el sector público en sus distintas escalas para canalizar acciones orientadas a enfrentar las problemáticas del *habitar* de los más pobres. Acciones llevadas a cabo a través de proyectos, programas o reglamentaciones que, en el caso de Colombia, no han permitido su institucionalización en una Ley, dando paso de modo discrecional a su desarrollo a nivel municipal desde los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- contemplados por la Ley 388 de 1997.

Empero, tras más de treinta años de MBU en América Latina, no pueden ocultarse serias limitaciones en la concreción de estos ejercicios, los cuales, a partir de la década de 1990 pese a la ya mencionada reglamentación e institucionalización, se han visto disminuidos ante el avasallamiento del mercadeo urbano y la prevalencia del inmediatismo en las soluciones de la política y, con éste, el asistencialismo y la focalización como formas de atender la problemática. En últimas, la instrumentalización y la integración sin diferenciación¹ que ha posibilitado la concreción del MBU, resultan hoy en día en rasgos negativos que deben ser advertidos a la hora de retomar la centralidad de las estrategias de mejoramiento para la transformación sustancial de la ciudad. Como señala Gómez de Mantilla,

La integración es un proceso complejo y dialéctico que se mueve conjuntamente con la diferenciación. Integración-diferenciación son las dos caras de una misma moneda. Por lo tanto tendremos que pensar en procesos de integración social y comunitaria que tengan presentes estos dos aspectos (Gómez de Mantilla, 2007: 28).

Centralidad que salta a la vista ante la supremacía que aún guardan la pobreza y la segregación como *parteras* de más del 40% de la población colombiana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).²

Así pues, se torna necesario replantear la importancia del Mejoramiento Barrial y Urbano en sus aspectos más avanzados, como una de las alternativas de política pública más efectiva para la materialización de cambios sustanciales en las zonas y en la vida de la población de bajos ingresos presente en los barrios de origen informal.

De otra parte, también han de reconocerse en el contexto actual los impactos y rasgos determinantes de las transformaciones del Estado y, por ende, de las relaciones entre los agentes que construyen las políticas públicas. Lo cual, deriva en la búsqueda de caminos complementarios que forjados de manera creativa, coherente y efectivamente, logran articular las *acciones de la cotidianidad* en manos de los pobladores de los barrios, el *accionar público* de las autoridades locales, distritales y nacionales volcado a la superación de la pobreza en todas sus dimensiones y, finalmente, las *otras acciones* de los agentes privados, ONGs y Organismos Internacionales, todas estas indispensables para echar a andar una *Política pública local y nacional de Mejoramiento Barrial y Urbano en Colombia*.

En cuanto a la pobreza, es necesario recordar que en Colombia nos estamos refiriendo al 34,1% de la población, es decir, que 15 millones de personas viven en condiciones de pobreza y 4 millones 744 mil viven en condiciones de pobreza extrema en el año 2011 según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (Caracol, 2012). Aunque desde medios oficiales se afirma que los porcentajes han disminuido, esto no constituye en *buena noticia* si asumimos con seriedad la realidad de ser el cuarto país más desigual del mundo y, junto a esto, el hecho de contar en América Latina con 10 de los países con mayor desigualdad (World Bank, 2012).

Es preciso entonces hacer explícito que nos permitimos utilizar nuevamente este recurso, el de la pobreza, con el fin no solamente de justificar la validez de nuestras búsquedas, sino, sobre todo, para no perder de vista las dimensiones de un problema que no es nuevo y que es de carácter estructural. Un problema que vivimos de nacimiento, frente al cual, se han buscado un sinnúmero de recetas y soluciones pero no ha habido un cambio significativo que evidencie la efectividad de todas las propuestas hasta ahora formuladas y, por ende, la transformación efectiva de las condiciones de vida de esta gran capa de la población.

El desarrollo como discurso y realidad opuesto a la pobreza, terminó legitimando nociones como “eliminación”, “erradicación”, “limpieza”, en tanto fórmulas para enfrentar el problema. De la mano, la expresión de las necesidades en relación a la situación de pobreza, también pasó a hacer parte del bando de “todo aquello que debe ser exterminado en post del bienestar”. Las necesidades que eran fuente vital del sentido de realidad y comunidad, se convirtieron, bajo el manto ideológico del desarrollo, en un mal, algo que hay que abolir o superar a través del consumo. En palabras de Illich, “[...] de ser parte de la condición humana, la necesidad fue transformada en un enemigo, en un mal” (Illich, 2001).

En términos de la configuración urbana, el sentido y el significado de la pobreza han tenido una relación directa con los acentos discursivos y prácticos de las élites –reflejados en las políticas de Estado– orientadas hacia los pobres. Es así como hasta mediados de la década de 1970 se privilegió la erradicación de los tugurios como única vía para “tratar” la pobreza. Sin embargo, la rápida expansión de la mancha urbana de origen informal y la incapacidad de las administraciones para brindar desde la formalidad alguna solución diferente, determinaron que se orientase

1 Las acciones de Mejoramiento Barrial y Urbano han tendido básicamente a la integración desde una perspectiva sesgada y funcionalista en relación con las dinámicas físico-espaciales, sin tener en cuenta la complejidad de estos procesos para la superación de condiciones deficitarias de las ciudades en América Latina.

2 En un informe del año 2013 para Colombia, Naciones Unidas señala que más de 20 millones de colombianos aún permanecen en condiciones de pobreza, miseria y exclusión (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

otro tipo de tratamientos como los que aparecieron desde la década de 1980 en relación a procesos de focalización, de atención a los más vulnerables y de mejoramiento barrial. Políticas que terminaron “capturando” bajo un solo horizonte de sentido, las acciones de organizaciones populares, procesos estudiantiles y profesoraes, y apuestas políticas que reivindicaban una ciudad para todos, una ciudad en su derecho, interpelando las reflexiones ya desarrolladas por Henri Lefebvre (1969).

Desde entonces, los pobres y la pobreza –en tanto necesidad– son materia prima del consumo futuro, una enfermedad que no tiene que ser erradicada, sino que puede ser puesta bajo tratamiento, para luego, ser reincorporada a la masa de consumidores. Se debe resaltar que estos fenómenos son posibles en el escenario de la precarización de las condiciones laborales, las cuales, desestructuran las dinámicas sociales de asociación, colectivización y comunidad, e individualizan la responsabilidad sobre las condiciones de pobreza y, por ende, de vida de toda la población. Esto es un terreno fértil para que el imaginario totalizador que asume al mercado como principal vía de satisfacción de las necesidades, de la superación de la pobreza y del mejoramiento de la calidad de vida, se vea fortalecido y legitimado.

En este contexto, se ejecuta una transformación que cobra fuerza con la crisis del capitalismo en el primer mundo: los pobres se vuelven importantes en términos de mercado. Los pobres son, en la actualidad, atractivos para la inversión y el consumo. Un tipo de consumo masivo por quienes no generan créditos ni endeudamiento, pero que logran apropiarse cotidianamente de grandes cantidades de mercancías pagadas al contado, garantizando el flujo constante de dinero.

El impacto de estos cambios en los contenidos que definen la pobreza y las necesidades y, por ende, de las formas de tratarlas, tiene una repercusión directa en los instrumentos de medición, en los indicadores y demás herramientas para cuantificar y diagnósticas el estado de la situación. En la actualidad, estos instrumentos están hechos para registrar menos pobres. La pobreza no necesariamente disminuye, por el contrario, se complejiza y camufla en viejas formas de colaboración y solidaridad, sin embargo, la individualización práctica que se ejecutó fundamentalmente desde la reestructuración laboral tiene en los indicadores una representación clara.

El Mejoramiento Barrial y Urbano como política pública

Dificultades y errores que la política pública del MBU debe evitar

A continuación señalamos algunas de las dificultades y errores que la política pública del MBU debe evitar y que fueron identificadas para el periodo entre 1990 y 2010.

- *Discontinuidad.* Las decisiones, actuaciones e inversiones en MBU en las ciudades analizadas, han estado marcadas por ac-

ciones cortoplacistas vinculadas a los periodos de gobierno de los alcaldes municipales. Esta dinámica no ha garantizado la continuidad ni el flujo constante de recursos requeridos, como tampoco la materialización del MBU en una política pública estratégica para la superación de la pobreza.

- *Asistencialismo.* Las acciones de este tipo son paliativas, mejoran momentáneamente las situaciones de precariedad de la población, pero no responden a un carácter estructural ni integral de la política.
- *No superación de la pobreza y la miseria.* No legalizar la miseria, pero tampoco permanecer impávidos frente a la ilegalidad. Por ejemplo, en Cartagena y Villavicencio el alto índice de la ciudad que se mantiene en la informalidad y, por ende, bajo condiciones de ilegalidad de uso del suelo, impiden la acción coordinada del sector público, el cual, no logra dinamizar procesos de estructuración urbana que contemplen acciones de impacto en estas zonas. Esta “ilegalidad” crece exponencialmente sobre todo en Villavicencio ya que se encuentra relacionada con actores vinculados al conflicto social y armado que vive Colombia, en el cual, miles de personas sufren la tragedia de vivir en una ciudad que no existe como tal, donde la posibilidad de acceder a cualquier tipo de derecho ha dependido hasta la actualidad más reciente, de la clientela y las promesas políticas ligadas a periodos electorales.
- *Desconocimiento de la existencia del Mejoramiento de Barrios y/o del Mejoramiento Urbano.* En Villavicencio, Cartagena y Cali se expresan aspectos similares. Con excepción de funcionarios con largas trayectoria en las dependencias de planeación municipal quienes reconocen la existencia de este instrumento en los documentos del POT, casi la totalidad de los entrevistados (tanto funcionarios como comunidad), tienden a confundir rápidamente el MBU con el mejoramiento de vivienda.
- *La política del MBU no es sólo vivendista.* A nivel institucional, la responsabilidad de desarrollar los programas de Mejoramiento Urbano y Barrial recae en los entes encargados de la vivienda. En Bogotá: Caja de Vivienda Popular -CVP-, en Medellín: Corporación de Vivienda y Desarrollo social -CORVIDE- y la EDU, en Cali: Instituto de vivienda de Cali -INVICALI-, en Cartagena: CORVIVIENDA y en Villavicencio: Villavivienda. Sin embargo, exceptuando a Bogotá y Medellín, en las demás ciudades colombianas no existen programas de Mejoramiento Barrial, ni se ha desarrollado algún tipo de estructura institucional que pueda soportar una iniciativa de dicho orden.
- *Clientelas y corrupción.* La política ha sido “resignificada” por las propias comunidades quienes ven en ella un proceso de gestión, vía cacicazgos partidarios, de sus derechos y bienes, así como de servicios urbanos a los cuales tienen derecho. Aquí, resulta importante resaltar casos como el de Cartagena donde 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 los obligo a “jugar” en circuitos cada vez más mediados por intermediarios políticos, en la búsqueda de mejoras para sus barrios (Trabajo de campo, 2012).

- *Ausencia de un sistema de medición*, que permita contar con una clara caracterización de los territorios a intervenir, sus necesidades, los niveles de satisfacción, los tipos de intervención a realizar y, por ende, las dinámicas de priorización que han de establecer los distintos agentes involucrados. En este sentido, la selección de los barrios sigue dándose de manera azarosa, privilegiando relaciones clientelares cada vez más sofisticadas.
- *Mercadeo y modelización vs. el reconocimiento de la trayectoria de los distintos agentes y sus aportes*. El mercadeo urbano coloca experiencias internacionales a diestra y siniestra, pasándolas de una ciudad a otra, sin entender las experiencias en su contexto y sus particularidades. Ello anula las lecturas y conocimientos de las dinámicas de los nuevos territorios, así como la aplicación de sus aprendizajes y la superación de las dificultades.
- *Instrumentos de planeación y gestión del suelo*. Estos no son puestos en marcha ya que se desconoce cómo pueden ser implementados en el contexto concreto de la ciudad. Los funcionarios han empezado a emplear estas herramientas de manera tímida pues afirman no tener conocimiento concreto y profundo de la Ley 388 de 1997. Esto hace que muchos de los instrumentos de gestión del suelo que aporta esta Ley no sean utilizados o, por el contrario, se lleven a cabo de acuerdo a los intereses particulares y no pensando en el beneficio general de la ciudad.
- *Memoria institucional*. Se presenta una pérdida constate de la memoria institucional, a lo que se suma la no existencia de una línea base de información, en esta misma dirección y a modo de ejemplo, tampoco se coloca en conflicto la política pública de MBU con otras como la de sostenimiento ambiental.

Principales retos para la política pública del MBU

Los principales retos de la política pública para el Mejoramiento Barrial y Urbano radican en la superación de las limitantes derivadas de la “escasez” del suelo y la debilidad institucional.

- *Agotamiento del suelo urbano*. El MBU se realiza solamente en suelos que no son posibles de integrar al mercado inmobiliario. Aquí, el fenómeno de la segregación espacial se refuerza configurando una zonificación estratificada. La tensión entre la privatización de la ciudad y la construcción de equipamientos públicos que se articulen al modelo global de ciudad deben ser superadas por la política pública del MBU.
- *Debilidad Institucional*. En Cali, Cartagena y Villavicencio no hay condiciones institucionales que permitan contar con el escenario para la creación e inclusión de políticas de Mejoramiento y Barrial. En el caso del camino recorrido en Bogotá y Medellín, los adelantos de más de dos décadas vienen siendo

allanados, a través de la incorporación y operación de las políticas de hábitat, vivienda y mejoramiento barrial.

Hacia dónde encausar la política pública del MBU en Colombia

Hacer del MBU una política de carácter público

Insistir en la prevalencia del *interés público* sobre el *privado* aporta a la discusión sobre el papel del Estado frente al mercado de la vivienda y contribuye, entre otras cosas, a aclarar el panorama, a afianzar la *vivienda como derecho* sobre la *vivienda como bien de consumo y mercancía*, y a replantear las densificaciones en altura como única alternativa a las soluciones habitacionales.

Nuestra premisa inicial también implica que debe existir una *política articulada*. La política pública de Mejoramiento Barrial y Urbano hace parte de las políticas de *hábitat* de cada una de las ciudades en las cuales se concrete. En un marco más amplio, las políticas públicas de escala regional y local, así como la configuración de una política de orden nacional, deben estar respaldadas por su debida incorporación y articulación en la normatividad relacionada, en principio, con los Planes de Ordenamiento Territorial, así como con los lineamientos y políticas de vivienda y hábitat.

El alcance temporal estará sujeto a la articulación entre las escalas barriales, zonales y urbanas en las cuales se lleven a cabo acciones de política pública. La política de Mejoramiento no ha de estar sujeta a una sola escala en espera de la resolución o desarrollo de acciones en escalas intermedias y urbanas, por el contrario, la política de MBU en tanto parte de las políticas de asentamientos humanos debe expresarse constante y simultáneamente en los distintos momentos y escalas de intervención.

El impacto de la política debe proyectarse en función del diagnóstico de la totalidad de la situación urbana en cada ciudad. Se deben garantizar los instrumentos de todo tipo, así como los recursos para responder a las dimensiones de las problemáticas. Casos como el de Medellín donde en el periodo 2001-2003 “[...] se invirtió el 42% para Renovación Urbana y solamente el 6%, algo más, para MBU, cuando el problema de déficit cualitativo y cuantitativo en términos barriales era mucho mayor” (Torres et al., 2013: 527), tienden a replicarse en todas las ciudades, evidenciando un desajuste entre la realidad, sus problemáticas y las soluciones de política.

En las ciudades, concebidas como sistemas complejos donde está en juego la existencia humana y las subjetividades contemporáneas, no puede seguirse actuando bajo políticas públicas aisladas que “apaguen incendios” y que continúen reproduciendo modelos de ciudad que pocas veces son un sentir generalizado de las comunidades. Es decir, una política pública en MBU *no funciona sola* e, incluso, riñe con ciertos discursos y prácticas, por ello, es necesario que impacte otras políticas del

uso de suelo, los modelos de ocupación territorial, las actuaciones estratégicas y los planes de desarrollo.

La articulación también pasa por la coordinación de acciones a nivel metropolitano y regional según sea el caso.

La política pública del MBU debe apuntar necesariamente a la *superación de la pobreza* a través de acciones como:

- La generación de capacidades y oportunidades desde el trabajo productivo, la cual, se debe diferenciar de la “ampliación de puestos de empleo” desde la incorporación estadística de la informalidad y el *rebusque*, como sucede en actualmente en todas las ciudades analizadas. Las políticas públicas de MBU deben propender por el incremento del consumo de las personas basado en el mejoramiento de su capacidad de ingresos.
- La resignificación de lo urbano y, a partir de ello, la oferta de garantías para la incorporación de lo urbano transformado por los pobladores de bajos ingresos. Pasa a su vez por redefinir las relaciones de los habitantes con esos elementos, valores y bienes que constituyen lo urbano en tanto bienes públicos como privados.

Otras acciones necesarias

- *Replicar experiencias exitosas o aprendizajes con el reconocimiento diferenciado de las distintas realidades y trayectorias propias de cada ciudad.* No es posible intervenir los asentamientos humanos a partir de un único modelo.

En Medellín, la consolidación del *urbanismo social* (2002-2010), hoy *urbanismo cívico pedagógico* (2010-2014) como paradigma de intervención, refuerza el enfoque del mercado urbano, en el cual, los pobres han de ser incorporados 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- ha resultado demostrativa en términos de la gestión pública urbana.

En cuanto a Bogotá, el enfoque de intervención ha sido objeto de constante reflexión y retroalimentación por parte de funcionarios, comunidad y agencias de colaboración, logrando una mayor profundidad y detalle en el concepto de Mejoramiento Barrial. Concepto que hoy se distancia de enfoques productivos y de competitividad, para hablar desde el derecho a la ciudad, la equidad y la igualdad, asumiendo la centralidad de quienes han hecho, desde la informalidad, la ciudad. Desafortunadamente, la capacidad operativa de las instituciones a cargo de la ejecución de las políticas de mejoramiento ha disminuido sustancialmente, teniendo una crisis de los programas a partir de 2005.

- La Política debe buscar la *contención de los bordes de la ciudad* en su suelo urbano. Las conurbaciones serán un aspecto importante a definir en el modelo de ciudad plasmado en los planes de ordenamiento territorial creando, en la medida de lo posible, franjas de amortiguación en la frontera entre el desarrollo urbano y rural, u otro mecanismo que se legitime socialmente.

En ese mismo sentido, si bien la escala barrial es esencial en la materialización de políticas de Mejoramiento Barrial y Urbano, no puede entenderse como la suma de acciones aisladas en barrios o fragmentos de los mismos. La escala municipal (urbano-rural) define, a su vez, el marco territorial que cada ciudad debe contener, relacionando otras escalas como la local, zonal y barrial, lo que le permite tanto al sector público, privado y a otros organismo de intervención, como a los pobladores de los territorios específicos, establecer cuáles son las conexiones, relaciones y determinantes entre las distintas intervenciones específicas. Esto implica comprender las dinámicas que marcan el pulso del modelo de ciudad y de sus transformaciones a partir de las vivencias y prácticas concretas de la cotidianidad en cada territorio.

- Superar o, como mínimo, reducir significativamente la *segregación socio-espacial* y todos los impactos que de esta se derivan en el conjunto del sistema urbano colombiano.
- El enfoque de la política urbana debe retomar los avances realizados en todo el país desde el año 2000 con relación a la noción de *Hábitat* en la construcción de ciudad, pero principalmente, el camino recorrido en Bogotá desde 2005. Lo urbano no puede seguir siendo equiparable a vivienda y vías para la movilidad en términos de las necesidades exclusivas de la dinámica productiva. El *Hábitat*, como el conjunto de relaciones, dimensiones y temporalidades que confluyen en espacios socialmente construidos, debe ser orientador de la política urbana de Mejoramiento Barrial y Urbano.
- *Prevalencia de lo ambiental.* La política propende por el desarrollo sostenible del hábitat, por lo que su recomposición considerará como prioritario el aislamiento y protección de nacimientos de agua, cauces y humedales, lo mismo que el aislamiento, recuperación y mantenimiento de zonas de amenazas y riesgos de diversos tipos en los entornos intervenidos.

Deberá garantizar la sostenibilidad ambiental, de trámite del riesgo y la dinamización de la relación social con el entorno natural. Igualmente, hay una necesidad de redefinir la relación con el agua, el suelo, los recursos y el manejo de los residuos en función de las nuevas condiciones de la aldea global que exigen observar y actuar sobre el cambio climático.

La sostenibilidad ambiental no puede ser una excusa para desplazar a la población sino una posibilidad de construcción integral de la política.

1. *Políticas territorializadas y participativas.* Si las ciudades no existen como un todo integrado, no es posible pensar en el Mejoramiento Barrial y Urbano, ni tampoco en la disminución de la segregación o la integración entre vecindades, barrios, localidades-comunas en el tejido urbano general.

El primer paso para la formulación de políticas de MBU tiene que ver con el conocimiento y el reconocimiento de las dinámicas territoriales, pero no sólo desde la óptica de los políticos, los planificadores y los sectores económicos, sino, principalmente, desde las cotidianidades de sus moradores, sus sueños, aspiraciones, de las características de su población, de sus problemas específicos y potencialidades. Un ingrediente clave de un programa de MBU es la lectura de las dinámicas socioterritoriales y trayectorias históricas de los lugares y poblaciones que se piensan intervenir. Así, por ejemplo, los tejidos existentes deben afectarse lo menos posible o potenciarse a través de espacios públicos y otros “artificios” que fortalecerían el espacio residencial y el espacio urbano. Frente a los elementos patrimoniales, es necesario resaltar la importancia de la “memoria popular” en general subvalorada y el valor contextual de la arquitectura no “monumental” y popular.

Por estas mismas cuestiones, el quehacer de los científicos sociales debe conjugarse con el de los planeadores, arquitectos y constructores, pero, al mismo tiempo, deben estar presentes los saberes y prácticas de los pobladores desde la lectura de los territorios hasta las propuestas de intervención. En este sentido, debe replantearse la intervención de los profesionales de las ciencias humanas y sociales (trabajadores sociales, comunicadores, sociólogos, antropólogos, planeadores del desarrollo, historiadores) en los programas de MBU. Unos han tenido el rol de “animadores sociales”, de socializadores de hechos ya cumplidos, pero no han tenido un papel principal en el análisis, formulación y ejecución de los proyectos mientras que los saberes arquitectónicos e ingenieriles han sido protagonistas. Otros, como los historiadores, han tenido apariciones nulas en estos procesos. Se requiere un trabajo verdaderamente interdisciplinar desde el antes –tanto en el diagnóstico como en la proyección–, en el proceso de ejecución y en el proceso posterior, incluyendo una dinámica de más larga duración en la adecuación de los moradores. El llamado es a los técnicos (arquitectos, urbanistas, ingenieros, etc.) para que dejen de ver a los profesionales del campo social como simples *animadores sociales*, pero, al mismo tiempo, a los científicos sociales para que adquieran conocimientos que le permitan tener idoneidad frente a cuestiones del espacio y su producción.

La población debe ser considerada como actor fundamental de los procesos, no por esto, ha de recabarse en el discurso del “proyecto urbano” de escala micro territorial donde lo público, lo privado y lo comunitario se ponen en un mismo nivel. Por el contrario, considerarle como actor fundamental implica un mayor compromiso por parte del Estado en sus distintas instancias para garantizar su participación durante todos los momentos de los procesos de Mejoramiento.

Fortalecimiento institucional

Es necesario dotar a las administraciones públicas departamentales y locales de capacidades financieras, técnicas y conceptuales, para que asuman la responsabilidad de llevar a cabo la política de MBU y para ello se debe:

Garantizar la *continuidad y seguimiento* de los programas y proyectos de MBU. Ello permitiría aprovechar todo el capital humano, social e institucional acumulado en la materia. Así mismo, se fortalecerían las voluntades políticas no sólo en términos de períodos de gobiernos, sino de alcances territoriales, por ejemplo, la articulación de acciones a nivel metropolitano y regional.

- Fortalecer los mecanismos institucionales de los organismos de control y de participación ciudadana que posibiliten un mínimo de ética pública.
- Asegurar una mayor participación y vigilancia de los organismos de control municipales, departamentales y nacionales.
- Realizar el seguimiento de los flujos entre cada una de las etapas de la construcción de la política pública, identificando y dando respuesta a las rupturas que se presentan, por ejemplo, entre la formulación y la toma de decisión, o entre ésta última y la ejecución.
- Promover y generar mecanismos y estrategias de prevención, control y seguimiento a la producción informal de ciudad.
- Fortalecer el acompañamiento y el seguimiento de las familias y su construcción de vida en los nuevos lugares para evitar nuevas ocupaciones, cuando se den procesos de reubicación.
- Generar formas de financiación que engloben los distintos territorios a intervenir y permitan cierres contables a través del uso de los instrumentos de gestión e inversión existentes, como los fondos económicos.
- Atacar la problemática socioeconómica y de segregación que determina las condiciones de vida de la población sujeto y las zonas MBU a través de la generación de oportunidades laborales y productivas.
- Garantizar el arraigo, la permanencia en el territorio y el usufructo de los beneficios de los procesos de MBU por parte de la población.
- Promover y proponer alternativas de hábitat y entorno, bienes y servicios urbanos indispensables, así como las oportunidades para enfrentar la segregación y la exclusión.
- Sanear las cuentas públicas y demostrar transparencia en el manejo de recursos públicos. No puede construirse una ciudad más humana y equitativa sobre la base de la corrupción y, más aún, de la aprobación de esta como un deber ser de lo público.

- Innovar y flexibilizar la normatividad. Los programas de MBU necesitan una reglamentación diferente a la que se aplica para las construcciones formales, pues debe reconocerse cómo en su proceso de formación y consolidación se ha producido una permanente capacidad de adaptación. Además, en muchos casos, las reglamentaciones no corresponden a las realidades vividas.
- Los procesos de mejoramiento barrial y urbano no deben estar al servicio de los intereses particulares de las grandes constructoras, las empresas inmobiliarias o el capital financiero, sino del interés general, respaldando los esfuerzos históricos adelantados por las comunidades de bajos recursos. Tampoco deben poner en riesgo o peligro a la población más necesitada.
- *Reingeniería institucional e impulsar el fortalecimiento de la interinstitucionalidad.* Esta dinámica de trabajo debe estar presente no sólo en la identificación de los problemas urbanos y barriales, sino en la formulación y ejecución de los programas de Mejoramiento Barrial y Urbano, así como en la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Allí deben actuar las instituciones estatales, el sector privado, universitario y comunitario.

En el caso de Cali, se resalta la creación de un comité encargado de desarrollar la política para el mejoramiento de asentamientos humanos y en el caso de Bogotá se destaca el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital -DA-ACD- hoy IDEPAC, como garante de los procesos de participación ciudadana en diferentes periodos de gobierno.

- Para esta, como para todas las políticas, se precisa de una articulación institucional que hasta ahora no existe.
- Hay una institucionalidad en el orden nacional (Dirección Nacional de Planeación, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y otra institucionalidad del orden local. Se precisa identificar las entidades competentes con éste tema, las cuales, han de concurrir en la política.

En cuanto a la *financiación* son necesarias:

- Las transferencias de recursos por el cobro de las tasas correspondientes a Mejores Condiciones de Edificabilidad. Este es un instrumento que aún no se ha aplicado en Colombia pero que ha sido exitoso en otros contextos urbanos como el caso de Brasil.
- Mejorar la captura del impuesto de plusvalía para apalancar la política de Vivienda de Interés Social en todos los municipios colombianos.
- Destinar por lo menos el 1% del presupuesto municipal a los programas de Mejoramiento Barrial y Urbano, garantizando

el sostenimiento de un Fondo Público que debe ser administrado por la instancia interinstitucional creada para ejecutar la política.

- Garantizar intervenciones que articulen los barrios y su entorno zonal con la escala urbana. Para ello, es necesario buscar vías de financiación que vayan más allá de los recursos públicos a través del apoyo de recursos privados, apalancados con algunos beneficios de inversión, con el fin de adelantar los cierres financieros de las acciones y proyectos de MBU que se emprendan.

La ejecución de la política pública de MBU en Colombia no puede ser financiada por la voluntad esporádica o por la disponibilidad del monto que asignen los distintos sectores de la administración responsables del tema. Ante la dimensión de la problemática varias veces mencionada, se requiere una respuesta económica que sea equivalente a su diagnóstico.

Superar la segregación. Cuando se identifica la segregación en la ciudad, parte de ella está asociada a la falta de acceso a bienes y servicios urbanos. Por ello, el énfasis de las acciones de MBU se reconoce en suplir los vacíos de infraestructura, espacio público y servicios básicos, sin embargo, no basta con garantizar estas acciones físico-espaciales se produzcan para garantizar la superación de la segregación. No basta con tener vías si estas no conectan a la población más pobre y vulnerable con los bienes y servicios urbanos de la ciudad. No basta con tener colegios si no permiten una educación que rompa la segmentación de las condiciones socioeconómicas. En ese mismo sentido, se debe incidir en las condiciones de acceso al empleo por fuera de la informalidad, la cual, reproduce esquemas de aislamiento de sectores de población de bajos ingresos.

También existen condiciones de segregación política remitidas a la jerarquización de la dinámica social. La capacidad política y organizativa de la población debe tener igualdad de oportunidades para visibilizar sus problemáticas y alternativas para su solución. Finalmente, esto se traduce en problemas que se manifiestan a gran escala, pero también, en la falta de oportunidades de todo tipo, que inciden, a su vez, en las dinámicas de seguridad y convivencia, derivadas de condiciones de desigualdad que empujan a la población a rupturas en los procesos de sociabilidad y construcción social.

Prestar especial atención a la ejecución de los proyectos para procurar que cumplan con las expectativas de la población y con lo diseñado durante la formulación de la política.

Finalmente y a manera de cierre, es preciso pensar en un *urbanismo incluyente y ético* basado en la justicia espacial y en el derecho a la ciudad que abandone la impronta del proyecto urbano como mercancía y se piense, pero sobre todo se haga, en función de la necesidad de las y los denominados pobres.

Bibliografía

- CARACOL. (2012). *Colombia cerró el 2011 con un total de 15.2 millones de colombianos en la pobreza, según el Dane*. Consultado en: <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/colombia-cerro-el-2011-con-un-total-de-152-millones-de-colombianos-en-la-pobreza-segun-el-dane/20120517/nota/1689781.aspx>
- GÓMEZ DE MANTILLA, L. T. (2007). "Panel de apertura". En: Torres Tovar, C. A. (comp). *Foro público "Por arte de barrio". Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá: Memorias*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes y Facultad de Ciencias Humanas, Editorial Kimpres Ltda, pp. 25-29.
- ILLICH, V. (2001). "Las necesidades". En: SACHS, W. *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.
- LEFEBVRE, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2013). *Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultado en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>
- TORRES TOVAR, C. A. et al. (2013). *Informe final de 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"*. Grupo de Investigación "Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias. Documento inédito.
- WORLD BANK. (2012). *Global Development Horizons Capital for the Future: Saving and Investment in an Interdependent World*. Washington D.C.: World Bank.

