



Integración socio-espacial de asentamientos informales en Ibagué, Colombia.

UN PROYECTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO.*

SOCIO-SPATIAL INTEGRATION OF INFORMAL SETTLEMENTS IN IBAGUE-COLOMBIA.

A development project.

INTEGRAÇÃO SOCIO-ESPACIAL DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM IBAGUÉ-COLOMBIA.

Um projeto de cooperação para o desenvolvimento.

Ingrid Carolina Vargas-Díaz

Arquitecta en Colombia y Arquitecta Superior en España, Diploma de Estudios Avanzados en Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la Universidad de Granada. carovar@correo.ugr.es

Eduardo Jiménez-Morales

Arquitecto Superior en España, Diploma de Estudios Avanzados en Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente por la Universidad de Granada-España. eduardo_jm@uma.es

Recibido: 06 de Agosto de 2013

Aprobado: 12 de Noviembre de 2013

Resumen

La presencia de grandes áreas de asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas se debe, en gran parte, al crecimiento acelerado de su población urbana. Hasta ahora, de las medidas aplicadas por los gobiernos frente a estos procesos urbanos se destacan los Programas de Mejoramiento Barrial (PMB), un instrumento expost de planificación multidimensional que busca su integración y la de su población. Sin embargo, en algunos casos, la participación comunitaria suele ser poco significativa y sólo se justifica para cumplir los requisitos de los organismos financieros internacionales. Una situación que parece producirse en Ibagué, particularmente en el PMB piloto del barrio Las Delicias.

Este artículo, basado en una investigación en proceso, analiza inicialmente el crecimiento acelerado de la población urbana en Latinoamérica, expone algunas de las lecciones aprendidas de los PMB y, finalmente, se centra en Ibagué y en su informalidad.

Palabras clave: desigualdad, informalidad, mejoramiento barrial, participación comunitaria, universidad.

Abstract

The significant presence of large informal settlements in Latin American cities is caused, in great measure, by rapid urban population growth. From several government policies implemented to reduce informality, the neighbourhood improvement programme (NIP) seems to be one of the most remarkable. It works as an ex post urban planning tool which seeks the urban integration of these informal settlements and its population. Nevertheless, in some cases, the community involvement is almost insignificant and it is usually implemented only to meet the requirements of international funding agencies. This situation appears in Ibagué, specifically in a NIP planned for Las Delicias.

This article presents a research in progress which analyzes rapid urban growth in Latin America. Then, it explains some lessons learned from certain NIP and finally, it focuses on Ibague and its informality.

Keywords: inequality, informality, urban upgrading, community involvement, university.

Resumo

A presença significativa de grandes áreas de assentamentos informais em cidades latino-americanas é, em grande parte, devido ao rápido crescimento da sua população urbana. Até agora, das medidas aplicadas pelos governos para estes processos urbanos informais, destacam os programas de melhoramento de bairros (PMB). Um instrumento ex post para o planeamento urbano multidimensional, que procura a integração de esses assentamentos e sua população. No entanto, em alguns casos, o envolvimento da comunidade tende a ser praticamente insignificante e somente justifica-se para atender as exigências das organizações financeiras internacionais. Esta situação parece ocorrer em Ibagué, particularmente no programa para Las Delicias.

Este artigo, com base em uma pesquisa em curso, inicialmente examina o rápido crescimento da população urbana na América Latina, discute algumas das lições aprendidas com os PMB e finalmente se concentra em Ibague e sua informalidade.

Palavras-chave: desigualdade, informalidade, melhoramento de bairros, participação comunitária, universidade.

* El artículo se basa en la investigación doctoral en curso titulada "Activación urbana en asentamientos informales: la ciudad de Ibagué como laboratorio de experimentación", que realiza Ingrid Carolina Vargas Díaz en la Universidad de Granada bajo la dirección del Dr. Alejandro Grindlay (Universidad de Granada) y del Dr. Carlos Torres (Universidad Nacional de Colombia).

1. Crecimiento urbano acelerado y segregación residencial socio-económica

Desde mediados del siglo XX, los grandes procesos de migración en Latinoamérica han impulsado un rápido crecimiento urbano, un fenómeno que también ha contribuido a la proliferación de tejidos informales en muchas de estas ciudades. De hecho, el cambio en el porcentaje de población urbana ha sido tan fuerte, que el promedio de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Ecuador y Venezuela creció de un 47% a un 70% entre 1950 y 1980 (Vargas et al., 2010).

Una transformación en la que confluyen diversos factores, como la crisis de la deuda y las medidas adoptadas por el Consenso de Washington, entre otros. Estos promovieron una importación de bienes y una consecuente modernización de la agricultura que aumentó la pobreza de la población rural. A su vez, el incremento de la calidad de vida y el panorama de oportunidades que se abría en los centros urbanos, promovieron estas migraciones y, con ello, la reproducción de los asentamientos informales.

A esta situación hay que añadirle que las áreas rurales suelen carecer de la suficiente inversión estatal, una circunstancia que persiste y que resulta más que evidente al comparar su cobertura de servicios con la de las zonas urbanas entre 1990 y 2006 (Véase Gráfico 1).¹ De hecho, los resultados reflejan que en las áreas rurales existía una cobertura de agua, saneamiento y electricidad de 51.2% de abastecimiento de agua, 29.5% de saneamiento y 73.6% de alumbrado eléctrico, frente a un 92.2%, 77.1% y 97.1% respectivamente en las áreas urbanas (Naciones Unidas, 2007).²

Ingrid Carolina Vargas-Díaz

Becada por la Universidad de Granada 2006-2007. Candidata a Doctor por la Universidad de Granada. Miembro del Laboratorio de Urbanismo y Ordenación del Territorio (RNM357). Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Universidad de Granada, España. Sus trabajos han sido expuestos en diversos congresos y publicaciones internacionales.

Eduardo Jiménez-Morales

Candidato a Doctor por la Universidad de Málaga. Docente e Investigador del Departamento de Arquitectura, Área de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Málaga, España. Miembro del Instituto Interuniversitario de Investigación Hábitat, Turismo y Territorio (HTT). Sus trabajos han sido expuestos en la Biblioteca Nacional de Madrid y publicados en revistas y congresos especializados.

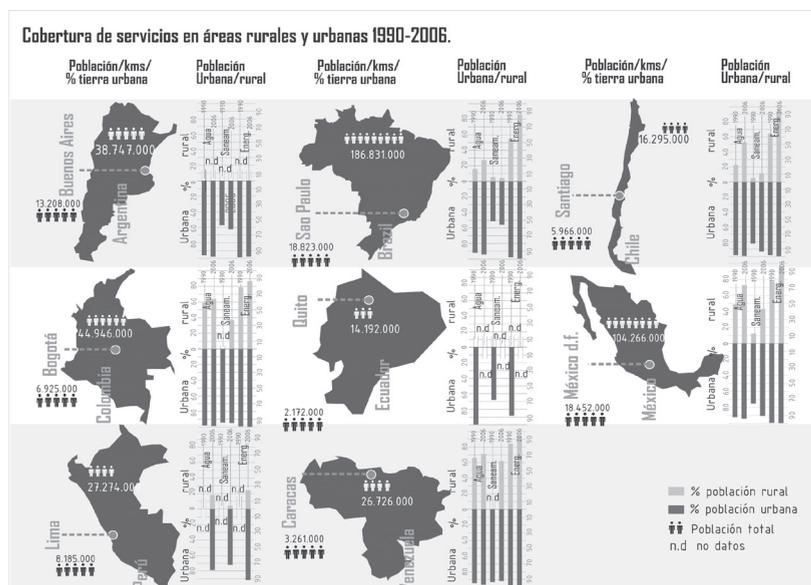


Gráfico 1. Cobertura de servicios en áreas rurales y urbanas (agua, saneamiento y electricidad) entre 1990-2006. Fuente: Elaboración propia con base en Naciones Unidas (2007).

1 Datos del año 2006.

2 Estas cifras corresponden al promedio de la cobertura en servicios para el 2006. Argentina y Ecuador fueron excluidos y son tenidos en cuenta los datos rurales de 1995 para Perú y Venezuela.

Sin lugar a dudas, las guerras civiles y la represión también han facilitado las migraciones campo-ciudad en Latinoamérica. Una violencia que afecta con mayor intensidad a la población rural y que la fuerza a refugiarse en unas cabeceras municipales incapaces de abordar esta problemática. En consecuencia, la expansión de los asentamientos informales, además de estar asociada a una población que busca mayores servicios y oportunidades, también puede intensificarse con los conflictos internos de cada país. Unos espacios casi siempre ignorados por la planeación urbana y que suelen presentar una reconocible segregación residencial socioeconómica.

De acuerdo con Kaztman (2003), esta segregación se produce por una tendencia de la población urbana a la concentración en espacios de composición social homogénea y a un consecuente aislamiento. Dicha separación tiene fuertes consecuencias negativas en la sociedad y contribuye, entre otras cosas, a una segregación educacional, a una segmentación de servicios y usos de lo público, y a una fractura laboral que dificulta el acceso al mercado de trabajo de las clases menos favorecidas.

A su vez, una parte de la población que habita en los barrios precarios tiende a aceptar las actitudes delictivas de su entorno y las incluye en sus catálogos de conducta social. Unas actitudes que, al diferir de las normativas aceptadas y establecidas en la ciudad, fomentan aún más el aislamiento y el rechazo por parte de otros barrios. Un distanciamiento que se pone en evidencia a través del blindaje de los condominios cerrados cada vez más comunes entre las clases sociales medias y altas (Janoschka, 2002).

Además, al ser denominados como favelas, barriadas, colonias, tugurios, villas miseria o invasiones, la sociedad suele tener una actitud despreciativa que estigmatiza a sus habitantes, más aún cuando en innumerables ocasiones, han sido tratados como cánceres urbanos o como focos de posibles problemas sanitarios que precisan ser extirpados (Aldrete-Haas, 1985). Afortunadamente, las políticas de intervención adoptadas por parte de los gobiernos han evolucionado y han pasado de ignorarlos, eliminarlos y reasentarlos, a buscar su integración y mejoramiento.

Tal como lo demuestra el estudio de Berenstein (2001) en Rio de Janeiro, las favelas son, en gran medida, parte del patrimonio cultural y artístico de la ciudad. De hecho, al ser materializadas dentro de particulares formas de sobrevivencia y a través del empeño colectivo e individual, su estética particular y su esfuerzo de construir ciudad deberían ser realmente valorados.

2. Lecciones de cinco programas de mejoramiento barrial.

La experiencia que ofrecen las políticas aplicadas en algunas ciudades latinoamericanas parece haber sido enriquecedora. De hecho, a través de su evolución se ha podido identificar que las actuaciones más integrales y respetuosas con las comunidades y con la estructura urbana existente, suelen ser las más

adecuadas. Así lo demuestran los conocidos Programas de Mejoramiento Barrial (PMB) que, además de proveer infraestructuras y servicios, suelen dar importancia al ámbito social.³

Según Brakarz (2002), el mayor impacto urbano que producen estos Programas es la integración multidimensional –física, urbana, social y política– de los asentamientos informales y su población en la ciudad formal. Una idea compartida por Acioly (2001), quien añade la importancia del ámbito jurídico.

Este tipo de programas, usualmente cofinanciados por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han sido implementados en algunas de las más importantes ciudades de Latinoamérica. Entre los más reconocidos a nivel internacional se encuentran los *Proyectos Urbanos Integrales de Medellín* (PUI) y el *Proyecto SUR⁴ con Bogotá* en Colombia, el reconocido *Programa Favela-Bairro* (PROAP I Y II) de Rio de Janeiro en Brasil, el *Programa de Mejoramiento de Barrios* (Promeba) en Buenos Aires, Argentina y el *Programa de Habilitación de Barrios* en Caracas, Venezuela.⁵

De los estudios y evaluaciones posteriores a su implementación se destacan, además del incremento en la calidad de vida de los habitantes y del respeto hacia su estructura urbana y socio-cultural, algunas consideraciones para el diseño de futuras estrategias de integración. También se ha aprendido, entre otras, que la regularización es prioritaria como deber ciudadano al realizar las intervenciones, que es necesario hacer parte de una sólida política habitacional e interactuar con otros programas y que, como explica Torres (2009), es fundamental buscar el fortalecimiento de la participación comunitaria para formar sujetos capaces de gestionar su propio territorio.

Pero además de esta implicación de la población, también se debe encontrar una eficiente relación costo-beneficio. Es un hecho que estos programas requieren de importantes inversiones a las que no se puede hacer frente sin el acceso a fondos financieros. La dificultad de muchos municipios para acceder a estos préstamos, reduce la posibilidad de implementarlos al contexto de las grandes ciudades. Por lo tanto, ¿qué sucede con las pequeñas y medianas ciudades? ¿Cómo implementar estrategias de integración que valoren aún más las organizaciones comunitarias y sus recursos?

3 Por ejemplo, promoviendo la participación ciudadana y la generación de empleo mediante la constitución de asociaciones, así como la capacitación laboral.

4 Iniciales de las localidades de San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe.

5 Los PUI son los proyectos urbanos integrales (2004), Medellín. *Programa Sur con Bogotá* (1999) dentro del convenio de Cooperación entre Alemania y Colombia. *Programa Favela-Bairro* (1993) considerado en muchas ocasiones, un paradigma del mejoramiento barrial en Latinoamérica. El *Programa de Habilitación de Barrios* en Caracas (1999) involucra a la comunidad, al gobierno y a la academia.

Pero las acciones tomadas por el municipio tras la explosión del Nevado del Ruiz en 1985, que arrasó el municipio de Armero¹¹ y empujó a miles de damnificados hacia Ibagué (Pardo, 2009), abandonaron ese tipo de inversiones y se centraron en la generación de empleo y en la inversión industrial. Desafortunadamente y tal como explica Gutiérrez (2003), estas se centraron en una serie de exenciones tributarias que sólo atrajeron el oportunismo y el capital transitorio.

El siguiente repunte de migración surgió debido al conflicto armado, el cual, ha afectado principalmente a la población campesina y ha producido desplazamientos forzados masivos en todo el país. Según datos del Registro Único de Víctimas (RUV) (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013), Ibagué ya contaba con 60.994 personas en condición de desplazamiento hacia 2010 y, a pesar del descenso de la violencia, se contabilizaron 6.224 desplazados entre 2010 y 2012. Una población vulnerable que ha alcanzado en noviembre de 2013 un total de 68.388 personas.

No obstante, la violencia no es la única responsable de estos movimientos migratorios de población hacia la cabecera municipal. También lo es la pobreza rural, la escasez de políticas que beneficien a su población y la ausencia de oportunidades. Según las cifras ofrecidas en 2003 por el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) para todo el departamento, el 25% de los hogares encuestados pertenecientes a los niveles 1, 2 y 3 de pobreza, manifestaron no poseer vivienda propia o vivir en hacinamiento, o compartir casa o apartamento con más de 2 ó 3 hogares (Gobernación del Tolima, 2006).

El aumento en las cifras de recepción de desplazados en la ciudad, podría haber incrementado las tasas de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y, desde luego, el número de asentamientos informales en la ciudad. De hecho, la población en condiciones de hacinamiento entre 2002 y 2003 –periodo con la tasa más alta de recepción de desplazados– pasó de 28.722 personas a 43.272 (Frasser y Moreno, 2009). Además, la pobreza también ha aumentado pues, si a nivel nacional su porcentaje era de 9.2% y el de miseria de 1.2% en 2008, en Ibagué eran de 10.2% y 1.9% respectivamente. Por otro lado, la desigualdad también es evidente y según los datos de 2008, el 63% de la población pertenecía a los estratos 1 y 2, el 26% correspondía al estrato 3 y el 11% restante pertenecía a los estratos 4, 5 y 6 (Secretaría de Planeación Municipal, 2009).

La situación se intensifica al reconocer que Ibagué sostuvo por más de una década las tasas más altas de desempleo del país, alcanzando hacia el 2003 un 25.4% de desempleo y un 39.7% de subempleo subjetivo (DANE, 2008). Aunque este disminuyó en 2011 al 17,2%,¹² todavía continua como la cuarta tasa

más alta del país (DANE, 2012).¹³ Además, entre 2001 y 2006, cerca del 66% de la mano de obra ocupada era informal, mientras que a nivel nacional era del 59% (Renza, 2008).

El desempleo supone un obstáculo en la mejoría de la calidad de vida, pues las garantías que ofrece un empleo formal permiten mayores posibilidades de financiación y, por lo tanto, mayor seguridad para obtener una vivienda. Sin esas garantías se incrementa el déficit de vivienda y es el mercado informal el que prevalece. De hecho, la demanda de vivienda para los estratos 1 y 2 era de un 52% hacia el año 2004 (Alcaldía de Ibagué, 2007) y el déficit habitacional total pasó de 26.067 unidades de vivienda en 2005 a 27.681 unidades pronosticadas para 2009-2010 (Alcaldía de Ibagué, 2008a). Un déficit que sigue aumentando a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno municipal con la construcción masiva de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), las cuales, sumaron un total de 2.350 obras hacia 2009.

Simultáneamente se ha multiplicado el desarrollo de conjuntos cerrados como alternativa habitacional que ofrecen los promotores privados a la población de elevados recursos. Mientras tanto, las soluciones¹⁴ que promueve el gobierno municipal se reducen a viviendas de interés social ubicadas en las zonas periféricas y con áreas construidas de 22.5m² en lotes de 50m².¹⁵ Estas resultan ser muy pequeñas para suplir las necesidades de la población de Ibagué que, en promedio general, tiene 3.6 habitantes por vivienda (Alcaldía de Ibagué, 2008a), pero también, porque el 51.2% de su población se encuentra bajo condiciones de pobreza (Frasser y Moreno, 2009), son familias numerosas que además suelen trabajar en sus hogares.

En la actualidad, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) cuenta con un programa de mejoramiento integral de vivienda, pero ningún programa concreto de mejoramiento integral de barrios.¹⁶ Por otro lado, aunque el artículo 11 del Plan de Desarrollo 2008-2011 (Alcaldía de Ibagué 2008b) mencionaba un mejoramiento integral, durante dicho periodo no se inició ningún programa de este tipo. Un planteamiento que nuevamente se recoge en el artículo 30 del último Plan de Desarrollo 2012-2015 (Alcaldía de Ibagué, 2012) y que, hasta el momento, comparte el mismo resultado.¹⁷

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2009), existe un proyecto piloto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del contrato préstamo BID 1951/OC-CO para el mejoramiento barrial en dos

da construyó otras 1.137 viviendas, de las que 644 fueron de lote con servicios (DANE, 1983).

11 Más de 20.000 personas resultaron desaparecidas.

12 La tasa promedio nacional de desempleo era de 10.8% en 2011 (DANE, 2012). Hacia octubre de 2013 la tasa de desempleo de Ibagué seguía por encima del promedio nacional (DANE, 2013).

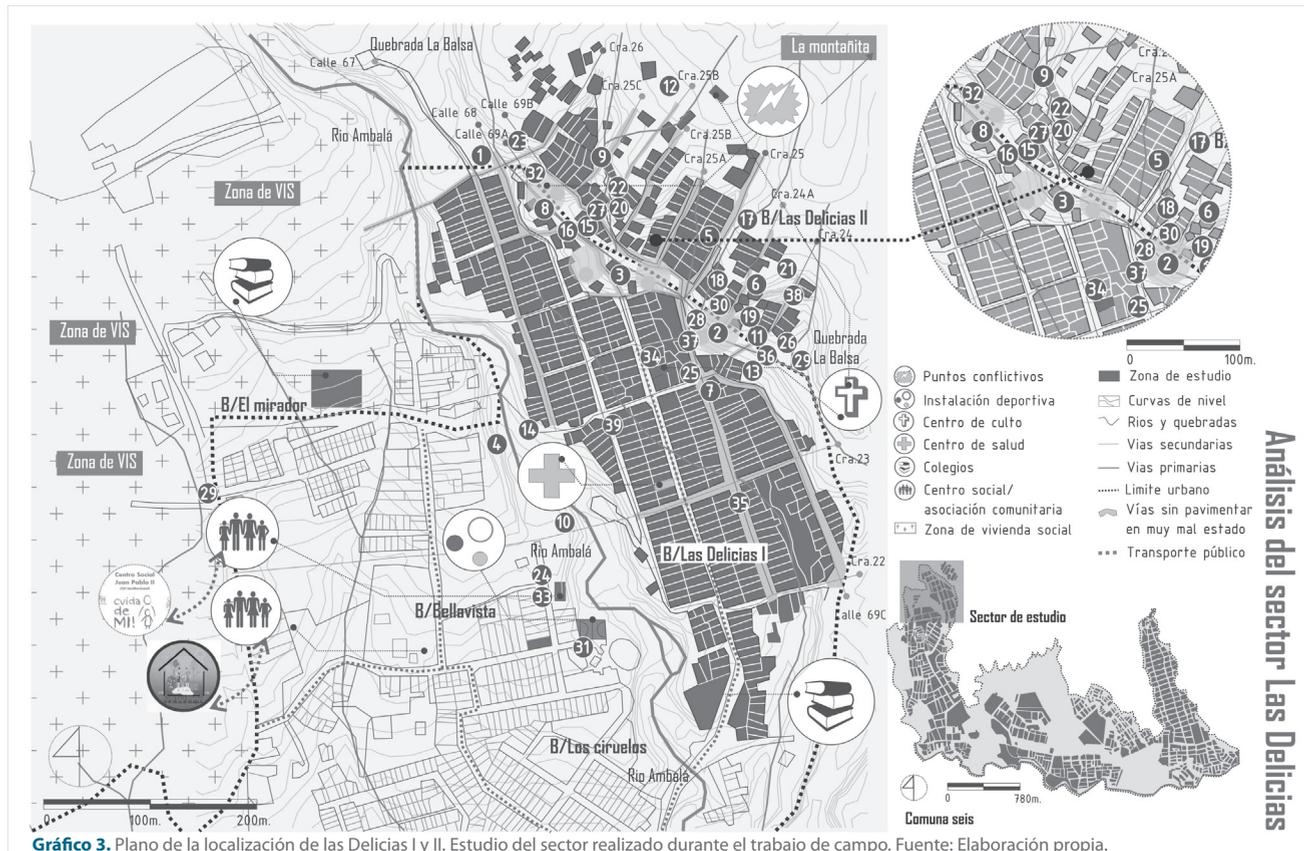
13 · Estos datos están basados en la población desocupada que había buscado empleo.

14 Hubo muchos problemas con los programas de VIS en la ciudad, a tal punto, que la administración municipal estuvo cerca de ser sancionada por el gobierno nacional.

15 Datos proporcionados por un funcionario de Planeación Municipal de Ibagué en agosto de 2009, quien solicitó mantener su identidad en el anonimato.

16 Complementado con uno de reasentamiento y otro de vivienda de nueva construcción.

17 El Plan de Desarrollo 2012-2015 ratifica la inclusión de acueductos, alcantarillados, vías, espacios públicos, equipamientos, reasentamientos por riesgos o afectaciones.



Análisis del sector Las Delicias

Gráfico 3. Plano de la localización de las Delicias I y II. Estudio del sector realizado durante el trabajo de campo. Fuente: Elaboración propia.

barrios de la ciudad: Modelia y Las Delicias. Entre 2007 y 2009 se realizaron los estudios de prefactibilidad de este PMB a través del marco de cooperación coreana COT1037.¹⁸ Además, y con recursos del Programa de Inversión para el Desarrollo Sostenible (IDS) financiado por el Banco Mundial BIRF. N° 7335 CO, “se realizó el Levantamiento topográfico y elaboración de la propuesta al proyecto de reglamentación específica para el desarrollo de las Delicias-Ibagué” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2013: 3).

Al parecer, este estudio produjo un levantamiento topográfico, un diagnóstico del asentamiento y una propuesta de intervención de mejoramiento, los cuales, identificaron como principales obras a ejecutar los siguientes componentes: sistema vial local, sistema peatonal, espacio público, reasentamiento y proyecto comunal (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2013). Sin embargo, y aunque los estudios están respaldados por agencias internacionales, no existe disponibilidad de ninguno de estos documentos en la Secretaría de Planeación Municipal, ni tampoco parecen encontrarse con facilidad en el Ministerio.¹⁹ A su vez, la población que habita en Las Delicias desconoce la existencia de algún programa de mejoramiento barrial y sólo reconoce acciones incompletas de reasentamiento que califica como desafortunadas porque no cuentan con su participación.

Estos diagnósticos y propuestas de intervención llevados a cabo sin ningún tipo de conciliación con la comunidad, constatan la exclusión de sus habitantes en el planteamiento piloto de proyectos de mejoramiento. De hecho, se podría afirmar que esta propuesta ha estado basada en una noción de objeto sobre el que se interviene y que no considera a la población como sujeto ni como constructor de su propio territorio. El aspecto físico-espacial de la intervención se impone aquí frente a su dimensión social.

¿Qué se podría proponer para que el proyecto piloto de PMB para Las Delicias fuese más conciente de los problemas del barrio? ¿De qué manera se podría tener en cuenta a la comunidad a través de la participación activa de sus asociaciones?

3.1. El Barrio Las Delicias I y II como campo de acción

Las Delicias es un asentamiento periférico de la ciudad de Ibagué señalado, según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2009), por ser receptor de población desplazada por la violencia rural. Ubicado al norte de la Comuna seis, este asentamiento se conforma de un sector I formal y un sector II informal.²⁰ Con una población aproximada entre 4000 y 4500

18 Junto a otros municipios como Neiva, Villavicencio, Cali, Manizales, Cartagena, Soacha, Barranquilla y Buenaventura.

19 Un funcionario del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial contactó a la doctoranda para confirmar si ella tenía estos estudios, porque en el Ministerio no los encontraban.

20 Aunque el sector I de La Delicias está oficialmente legalizado desde 2007 (Alcaldía de Ibagué, 2007), la población que habita las aproximadamente 450 viviendas que la conforman, continúa con importantes carencias urbanas.

personas (Ramírez, 2012)²¹ y con un promedio de 5 habitantes por vivienda (Alcaldía de Ibagué, 2006), Las Delicias es un asentamiento habitual de familias en condiciones de vulnerabilidad con marcadas carencias socio-económicas y urbanas (Gobernación del Tolima y Fundación social, 2004).

Su abastecimiento de agua está cubierto por un acueducto comunal que se alimenta de la quebrada La Balsa y que no provee las condiciones apropiadas para su consumo. Además, la accesibilidad tanto de vehículos como de peatones está limitada a la existencia de una vía de acceso vehicular y a elementos auto-construidos. Por otro lado, existe una gran proporción de viviendas sin normas de sismo-resistencia ni acabados básicos. La mayoría se encuentran en el sector II de Las Delicias (informal) y sus materiales varían entre latas, cubiertas de chapa metálica, plásticos, guadua, bambú, bahareque y adobe, mientras las más consolidadas están construidas con ladrillo a la vista o terminadas con enfoscado de cemento. Aunque las viviendas de los barrios oficialmente formales como Bellavista y Las Delicias I se constituyen de materiales perennes, algunas presentan problemas estructurales y constructivos.

A nivel ambiental, la invasión de viviendas irregulares sobre las cuencas hidrográficas y los Cerros Tutelares representan el mayor problema. Además, la contaminación de las quebradas con residuos orgánicos ha incrementado las enfermedades gastro-intestinales y cutáneas entre niños y jóvenes (Gobernación del Tolima y Fundación social, 2004). (Véase gráfico 3).

Pero, sin duda, los principales problemas se encuentran en el ámbito social. La continua llegada de población desplazada produce una ruptura de los tejidos sociales y altera el sentido de pertenencia. Además, muchos de ellos tienen muy bajos ingresos, pertenecen al estrato 1 y están desempleados o tienen empleos informales. Esta situación delicada, junto con el grave conflicto interno vivido en el país, han impulsado las actividades delictivas en el barrio e, incluso, la presencia de fuertes grupos armados como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).²² Una situación que afecta en mayor proporción a los jóvenes que, según M. Urrego, un habitante del barrio, “carecen de metas y objetivos [...] pero es que no existen lugares apropiados para realizar deportes, no existen casi parques para niños”.

Sin embargo, el problema parece ser mucho más complejo, pues se ha generado una cierta tendencia a la aprobación de las actitudes delictivas en los espacios públicos. Las asociaciones existentes, aunque con buenas intenciones, no logran sus objetivos debido a la propia situación de orden estructural y a la ausencia de un plan de mejoramiento que les incluya.

¿Cómo se podría mejorar la situación? La solución no está en promover medidas que impidan el disfrute de los espacios,

ni mucho menos, aislar a una población víctima de la violencia. Tampoco a través de un PMB que se centre sólo en las intervenciones físico-espaciales y olvide incluir a la población o a las asociaciones que la representan. Al contrario, todo parece indicar que considerar la participación comunitaria en los procesos de planificación permite un mayor éxito y sostenibilidad en las acciones.

Esta idea fue compartida por la Universidad de Ibagué desde su colaboración en el Plan Participativo de la Comuna Seis (PP6), desarrollado en 2004 por la Fundación Social y la Gobernación del Tolima. Un proyecto que, a pesar de no producir los efectos esperados en sus siete años de implementación (Pedros, 2011), dejó lecciones y elementos que pueden ser rescatados como el diagnóstico general de la población de la comuna (Vargas et al., 2011).²³

Junto a estos resultados, y a partir de las propuestas desarrolladas por los alumnos en el marco docente del programa de arquitectura de la Universidad de Ibagué, se identificaron actitudes de indiferencia y desarraigo en la población. De todas ellas, cabría destacar el desconocimiento del entorno urbano-ambiental, la baja o casi nula posibilidad de participar en las decisiones que comprometen la construcción de su entorno, el desconocimiento de los derechos humanos, la aceptación de las actividades delictivas o la precaria inserción urbana. (Véase Gráfico 4).

Para confirmar que esta problemática persistía en el sector, en el año 2012 se realizaron reuniones con la comunidad a través de la Corporación para el Desarrollo de la Mujer, la Familia y la Infancia del Tolima (CORTFAMI). A. Céspedes, una reconocida líder comunitaria habitante de las Delicias I y miembro de CORTFAMI, afirmaba:

el barrio tampoco es tan peligroso. [...] Uno conoce los cuatro ñámpiros que hay. Uno sabe que se dedican a atracar al carro del gas y busetas. Ellos van donde encuentran más dinero y es muy raro que atraquen a una sola persona.

Al contrario, Inés, una madre comunitaria del barrio Amalá aseguraba:

¡No! A mí sí me da miedo ir por allá solita, eso es caliente, [...] en la entrada del barrio lo atienden a uno. Le salen niños de 12 a 15 años con palos afilados pidiendo monedas para vicio [...] y si uno no les da, pues hay un problema. Yo se que se dedican a atracar personas en los puentes que unen al sector uno y dos, y también detrás de la iglesia Luterana.

21 Este número es una estimación de la población del barrio, pues no se encuentran datos oficiales disponibles por parte de Planeación Municipal o de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

22 Grupo paramilitar de extrema derecha que nació con el objetivo de enfrentar a la guerrilla colombiana. Su presencia en Las Delicias estaba representada a través del bloque Pijao.

23 En el PP6 se realizó un amplio diagnóstico de la calidad de vida de la población que incluía: los ámbitos educativos, sanitarios, sociales, económicos, entre otros. Sin embargo, los datos son genéricos y los barrios que componen la comuna son de distintos estratos socio-económicos.



Gráfico 4. Imágenes del recorrido realizado en Las Delicias I y II como parte del trabajo de campo. Fuente: Elaboración propia.

4. Un proyecto de cooperación universitaria como punto de partida²⁴

Partiendo del reconocimiento de estas problemáticas, se propone un proyecto de cooperación universitario para el desarrollo entre el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Granada y la Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad de Ibagué (FHACS) en Las Delicias. El proyecto toma como base la versión previa que se postuló a la IX convocatoria de proyectos del CICODE del año 2009 y que no se llevó a cabo. Con el objetivo de presentarlo a una próxima convocatoria, el proyecto se ha retomado y se reformula a partir del Método del Enfoque del Marco Lógico (EML) que asegura la implicación y participación de la población el barrio.

El EML es el método por objetivos más utilizado por las agencias de cooperación internacional (Camacho et al., 2001)

²⁴ El proyecto que se detalla en la siguiente sección fue presentado por los autores de este artículo a la IX convocatoria de proyectos de cooperación universitaria para el desarrollo, transferencia de conocimientos en el ámbito de la acción social y sensibilización educativa para el desarrollo 2009 de la Universidad de Granada. Modalidad I.

y se compone de cinco etapas que se desarrollan consecutivamente para completar lo que se denomina el ciclo del proyecto: programación, identificación, diseño-formulación, ejecución-seguimiento y evaluación (Cors y Mosangini, 2006; Camacho et al., 2001). La aplicación de este método ha permitido encontrar dinámicas de planificación participativa y alcanzar acuerdos con las distintas partes implicadas desde las primeras etapas, aspectos que resultan vitales para el desarrollo de intervenciones más sostenibles, viables y democráticas.

El objetivo general del proyecto es lograr que la comunidad de Las Delicias tenga un papel participativo en la planificación y en el mejoramiento de su entorno social, urbano y ambiental. En pocas palabras, se considera que para conseguir una verdadera integración socio-espacial de la población, es necesario orientarla y ofrecerle las herramientas necesarias para que puedan establecer un dialogo crítico con el Estado y alcanzar una construcción corresponsable de su entorno.

Como objetivo específico se acuerda consolidar el vínculo comunidad-universidad y administración municipal a través de diversas actividades comunitarias. Unas acciones que son el resultado del análisis de los mayores conflictos del barrio y que se obtienen tras la realización de un árbol de problemas. Un instrumento que facilita el análisis de causas y efectos y que permite aproximarnos a la realidad del barrio para establecer la base de una futura intervención operativa (Camacho et al., 2001).

Se proponen ocho actividades encaminadas a obtener los siguientes resultados: la fundación de un Observatorio de Barrios Precarios en la Universidad de Ibagué, la participación comunitaria en la planeación, la mejora en las actitudes de los jóvenes, la descontaminación de las riberas del arroyo La Balsa y el río Combeima y se elabora un informe que haga evidentes los intereses de la población para el futuro PMB de Las Delicias

Para ello, y en colaboración con las líderes de CORTFAMI, se planifican talleres de reconocimiento barrial, jornadas de limpieza de los arroyos, campañas de prevención de enfermedades y encuentros de justicia social, talleres de reconocimiento de los derechos humanos y jornadas artísticas y deportivas. Además, se programan una serie de encuentros comunitarios, administrativos e inter-universitarios que pretenden instruir a las líderes del barrio en los diversos mecanismos de participación.

Aunque no se proponen grandes intervenciones, todas las actividades están programadas e insertadas en una matriz de planificación que analiza los indicadores objetivamente verificables, las fuentes de verificación y las hipótesis de cada objetivo, resultado y actividad. Como se estima que el proyecto podría tener una duración aproximada de un año, prorrogable a un año y medio, se establece un cronograma tentativo de actividades. Luego, se elabora el presupuesto del proyecto con un desglose y justificación de cada una de las partidas en costes directos e indirectos (equipos, material inventariable, personal, material fungible, viajes, alimentación y gastos administrativos).

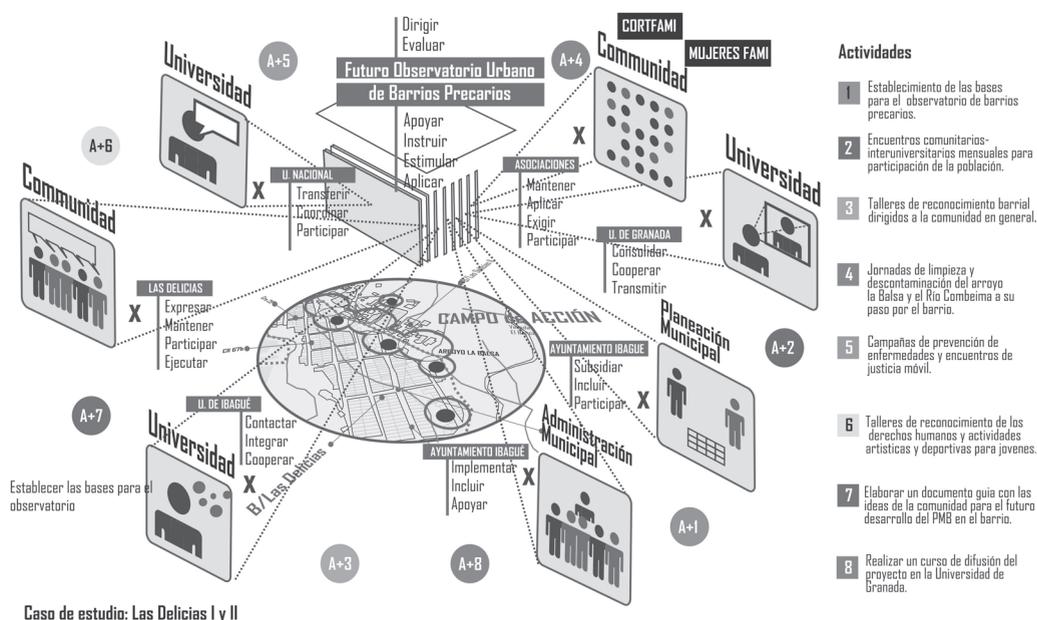
Los valores de contrapartida en esta propuesta son contribuciones en especie: bienes, servicios y personas, que suman un total de 5.650€, mientras que la donación en efectivo solicitada al CICODE asciende a 10.850€. Una cantidad que se ajusta a las bases de la convocatoria y que establece un presupuesto máximo de 20.000€ por año.

Según el EML, también son elementos esenciales en el diseño del proyecto los factores de viabilidad, por lo tanto, las posibilidades de continuidad del proyecto se han analizado desde las políticas de apoyo, aspectos institucionales, socioculturales, enfoque de género, factores medioambientales, así como los factores económico-financieros.

Sin embargo, y teniendo en cuenta este análisis, cabría preguntarse cómo se puede mantener la participación e implicación de una comunidad diversa en la construcción de su entorno.

La solución podría estar en el establecimiento de un organismo mediador permanente: un Observatorio Urbano de Barrios Precarios en la Universidad de Ibagué como un centro de gestión, evaluación y apoyo institucional. Una plataforma capaz de instruir a la población en la valoración de su entorno, incentivar la participación en las decisiones que afectan a su construcción –como el PMB de Las Delicias– y convertirse en un apoyo permanente para las distintas asociaciones. (Véase Gráfico 5).

Funciones del OBSERVATORIO en el proyecto de cooperación.



Caso de estudio: Las Delicias I y II

Gráfico 5. Funciones del Observatorio en el proyecto de cooperación propuesto. Fuente: Elaboración propia.

Ubicado en la Universidad de Ibagué, este toma como referencia el Observatorio de Favelas de Río de Janeiro²⁵ y se centra en cinco ámbitos de actuación: derechos humanos, política urbana, participación comunitaria, medio ambiente y educación. Además de ser un espacio para explorar soluciones integrales, concertadas, participativas, democráticas y sostenibles, el Observatorio Urbano de Barrios Precarios busca promover el desarrollo territorial mostrando la situación en la que se encuentran sus habitantes, reconociendo la importancia de estos espacios populares y valorando a los sujetos que viven en ellos como parte activa de la ciudad. Acciones muy necesarias para Ibagué, que precisa de atención en otros 64 asentamientos precarios similares a Las Delicias (Alcaldía de Ibagué, 2008c).

5. Resultados

Incorporar una legítima participación de la comunidad en el futuro PMB planteado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la administración municipal para Las Delicias, es el objetivo prioritario del proyecto de cooperación anteriormente expuesto. La población debe ser un agente fundamental en los procesos de mejoramiento para lograr resultados exitosos. Pero de su participación no sólo es importante el beneficio que se puede obtener con cada intervención realizada (Rojas, 2008), de hecho, también pone de manifiesto un urbanismo más ético, centrado en la justicia socio-espacial y en el derecho a la ciudad. El dotar de derechos ciudadanos a los habitantes debe ser, precisamente, uno de los objetivos más importantes de los PMB.

La incorporación estructurada de las opiniones de la comunidad en las distintas fases del proceso de mejoramiento parece ser decisiva tanto para lograr una apropiación y sostenibilidad de las acciones, como para “lograr la reconstrucción del tejido social de las comunidades beneficiarias” (Fandiño, 2008: 201). Una reconstrucción necesaria en la mayoría de estos asentamientos y, en particular, en el sector de Las Delicias donde la violencia y el desconocimiento de los derechos humanos han marcado a sus habitantes durante muchos años.

25 Para mayor información, véase www.observatoriodefavelas.org.br

Con el objetivo de hacer partícipe a la población en la gestión y el desarrollo de su territorio, y teniendo claro que además de las intervenciones físico-espaciales son necesarias acciones que reconstruyan el tejido social, se considera la posibilidad de replantear el modelo imperante de PMB.²⁶ Para ello, se plantea un proyecto que funciona como etapa previa a las intervenciones urbanas,²⁷ que se encamina al trabajo directo con la comunidad desde la orientación universitaria y que busca la integración activa de la población a través del reconocimiento del potencial que ofrecen sus asociaciones, entre ellos, los colectivos de mujeres.

Durante el trabajo de campo en Las Delicias se ha podido percibir cómo el espíritu de lucha de las mujeres por mejorar su entorno les permite compaginar sus tareas diarias y trabajos con las actividades en pro de la colectividad. Este es el caso de las madres FAMI (Familia, Mujer e Infancia)²⁸ quienes orientan a otras mujeres durante sus periodos gestantes y lactantes y brindan atención integral en afecto, nutrición, salud, protección y desarrollo psicosocial a niños y niñas menores de dos años (Instituto Colombiano de Bienestar, 2013).²⁹ También el de las mujeres de CORTFAMI, quienes trabajan para mejorar las “condiciones de vida de las familias vulnerables, la juventud y la niñez en general, contribuyendo al desarrollo integral local” (CORTFAMI, s.f.).

Ibagué y en particular el barrio Las Delicias, resultan ser un campo de acción ideal para este proyecto. La meta es que el PMB piloto propuesto por el gobierno sea más conciente de los problemas del barrio, que tenga en cuenta a la comunidad a través de la participación activa de sus diversas asociaciones, que se enfoque también en los problemas sociales y que tenga por objetivo poner en práctica un urbanismo mucho más democrático y sostenible. **IG**

26 Al menos en ciudades medianas como Cartagena, Ibagué y Villavicencio donde no parece funcionar adecuadamente.

27 Dejando claro que esa participación y compromiso con la comunidad debe continuar en cada una de las etapas del PMB.

28 Estas son mujeres de la comunidad que trabajan bajo la tutela del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

29 Además de lo anterior, algunas madres FAMI de la Comuna seis de Ibagué, en particular las que trabajan en el comedor infantil de Copetín del barrio Ambalá vecino de Las Delicias, asesoran a las madres vulnerables y acogen a los infantes en hogares comunitarios, a veces adelantan tareas de alfabetización e, incluso, recrean a los pequeños mientras sus madres trabajan.

Referencias bibliográficas

- ACIOLY, C. (2001, octubre). *Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración*. Lincoln Institute of Land Policy, documento inédito presentado en el curso de Mercados informales: regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano.
- ALCALDÍA DE IBAGUÉ. (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial. Cartografía de asentamientos precarios*. Ibagué: Alcaldía de Ibagué.
- ALCALDÍA DE IBAGUÉ. (2006). *Anuario Estadístico 2006*. Ibagué: Alcaldía de Ibagué.
- ALCALDÍA DE IBAGUÉ. (2007). *Anuario Estadístico 2004-2007. Documento Técnico de soporte del P.O.T.* Ibagué: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
- ALCALDÍA DE IBAGUÉ. (2008a). *Inventario, tenencia y accesibilidad de la vivienda en la ciudad de Ibagué*. Ibagué: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
- ALCALDÍA DE IBAGUÉ. (2008b). *Plan de Desarrollo. Porque IBAGUÉ está primero! 2008-2011*. Ibagué: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
- ALCALDÍA DE IBAGUÉ. (2008c). *Revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial. Cartografía de asentamientos precarios, componente urbano: U16*. Ibagué: Alcaldía de Ibagué y Universidad de Ibagué.
- ALCALDÍA DE IBAGUÉ. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015*. Ibagué camino hacia la seguridad humana. Ibagué: Alcaldía de Ibagué.
- ALDRETE-HAAS, J. (1985). Asentamientos ilegales, políticas urbanas y Estado. *Estudios sociológicos*, 3 (8), 371-387.
- BERENSTEIN, P. (2001). "Estética das Favelas". *Arquitextos*, 13 (8). Consultado el 12 de octubre de 2012 en: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.013/883>
- BRAKARZ, J. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*. Washington D.C.: BID.
- CAMACHO, H.; CÁMARA, L; CASCANTE, R. y SAINZ, H. (2001). *El enfoque del Marco Lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Madrid: Fundación Cideal.
- CORS, C. y MOSANGINI, G. (2006). "Modulo de formación sobre el enfoque del marco lógico". *El Col-lectiu*. Consultado el 17 de septiembre de 2012 en: http://www.portal-dbts.org/3_herramientas/formeml1_cast.html
- CORTFAMI. (s.f.). *Estrategia comunicativa CORTFAMI. Principios, misión, visión y población objetivo*. Ibagué: Cortfami.
- DANE. (1983). *Monografía del municipio de Ibagué*. Ibagué: Gobernación del Tolima.
- DANE. (2008). Gran encuesta integrada de hogares. Consultado el 2 de septiembre de 2012 en: <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- DANE. (2010). *Boletín. Censo General 2005. Perfil Ibagué Tolima*. Consultado el 3 de diciembre de 2011 en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/73001T7T000.PDF
- DANE. (2012, 31 de enero). *Principales Indicadores del Mercado Laboral. Diciembre de 2011*. Consultado el 1 de diciembre de 2013 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_dic11.pdf
- DANE (2013, 29 de noviembre). *Principales Indicadores del Mercado Laboral. Octubre de 2013*. Consultado el 8 de agosto de 2012 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_oct13.pdf
- FANDIÑO, S. (2008). "Participación y sostenibilidad del mejoramiento de barrios." En: Rojas, E. (ed.), *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Washington, D.C.: BID. pp. 201-204.
- FRASSER, C. y MORENO, D. (2009). *Evolución de los principales indicadores de pobreza y desigualdad en Ibagué (2001-2008)*. Ibagué: Tesis de la Universidad del Tolima. Documento inédito.
- GOBERNACIÓN DEL TOLIMA y FUNDACIÓN SOCIAL. (2004). *Plan Participativo de Desarrollo Comuna 6*. Ibagué: Gobernación del Tolima. Documento inédito.
- GOBERNACIÓN DEL TOLIMA. (2006). *Plan de desarrollo departamental Tolima Solidario 2006-2007*. Ibagué: Administración Departamental del Tolima.
- GONZÁLES, J. (2003). "Cambios en la vivienda urbana en Ibagué. Un problema de historia de las mentalidades". *Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII (146-116), 1-16. Consultada en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(116\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(116).htm)
- GUTIÉRREZ, A. (2003) "La gran migración." En: Academia de Historia del Tolima. (ed.). *Compendio de Historia de Ibagué*. Ibagué: P&G Editores, pp. 31-137.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. (2013). *Preguntas frecuentes*. Consultado el 4 de diciembre de 2013 en <http://www.icbf.gov.co/portal/pagel/portal/PortalICBF/Servicios/PreguntasFrecuentesNew/Hogares>
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH). (2009). *Resolución Defensorial Regional n° 005*. Consultado el 13 de octubre 2009 en: www.iidh.ed.cr/.../Resolucin%20Regional%20005%20%20Desplazados%20Tolima.htm
- JANOSCHKA, M. (2002). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización." *Revista Eure*, XXVIII (85), 11-20.
- KAZTMAN, R. (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Consultado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/12537/lcl1790e.pdf>
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. (2009). *Lineamientos para la consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios-MIB*. Bogotá: DNP-DDUPA.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. (2013). *Estudios previos. Artículo 2.1.1 Decreto 734 de 2012*. Contratar una consultoría cuyo objeto es "Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera, a los estudios y diseños definitivos para la construcción de las obras de Mejoramiento Integral del Barrio Las Delicias en el municipio de Ibagué-Tolima". Fecha: 21/01/2013.
- NACIONES UNIDAS. (2007). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Estadísticas económicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- NEIRA, H. (1995). *Tolima en la encrucijada de la agricultura*. Ibagué: Pijao Editores.
- PARDO, C. (2009). "Ibagué: ciudad musical". *Revista Credencial Historia*, 235. Consultado el 3 de diciembre de 2013 en: <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/julio2009/ibague.htm>
- PEDREROS, D. (2011). *Mito de los derechos humanos en el barrio Las Delicias de Ibagué*. Consultado el 3 de diciembre de 2013 en: <http://www.youtube.com/watch?v=LrFLfHDwogs>
- RAMÍREZ, N. (2012, 1 de abril). "Las Delicias, un barrio cultural y ambiental". *El Nuevo Día*. Consultado el 4 de diciembre de 2013 en: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/ibague/138985-las-delicias-un-barrio-cultural-y-ambiental>
- RENZA, J. (2008). *Estudio del Mercado de trabajo; Ibagué 2001-2006*. Ibagué: Universidad del Tolima y Ministerio de Protección Social.
- ROJAS, E. (2008). "La participación como eje de la ciudadanía." En: Rojas, E. (ed.), *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*.

- Washington, D.C.: BID, pp. 197-200.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. (2009). *Ibague en Cifras 2008-2009*. Ibagué: Imprenta Tolima.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. (2011). *Indicadores del Desarrollo Territorial para Ibagué*. Ibagué: Alcaldía de Ibagué.
- TORRES, C. (2009). *Hábitat y vivienda: Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. (2013). Registro Único de Víctimas (RUV). Población según tipo de desplazamiento, departamento de llegada y municipio de llegada, Consultado el 4 de diciembre de 2013 en: http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629
- VARGAS, I.; JIMÉNEZ, E.; GRINDLAY, A. y TORRES, C. (2010). "Procesos de mejoramiento barrial participativo en asentamientos informales: propuestas de integración en la ciudad de Ibagué (Colombia)". *Revista INVI*, 68, 59-96.
- VARGAS, I.; JIMÉNEZ, E.; GRINDLAY, A. y TORRES, C. (2011). "Procesos de cualificación barrial y participativa en asentamientos informales: propuestas para la ciudad de Ibagué". En: Valenzuela, A. (coord.), *Ciudades seguras. Cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio*. México D.F.: Porrúa, 301-316.