



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

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



## Encuentro Nacional de Investigaciones ENID 2012

PhD. Arq. CARLOS ALBERTO TORRES TOVAR Mg. Urb.  
Soc. JOHN JAIRO RINCON GARCIA Cand. Mg. Geografía Humana

GRUPO DE INVESTIGACIÓN  
**PROCESOS URBANOS EN HÁBITAT  
VIVIENDA E INFORMALIDAD**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes. Escuela de Arquitectura y Urbanismo  
Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad & Territorio

Bogotá, D.C. 19 de septiembre de 2012



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

Facultad de Artes  
Escuela de Arquitectura y Urbanismo  
Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad &  
Territorio



Libertad y Orden

Departamento Administrativo de  
Ciencia, Tecnología e Innovación  
**Colciencias**

República de Colombia

Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación  
en Ambiente, Biodiversidad y Hábitat  
521-2010 Banco de Proyectos de Investigación Científica o  
Tecnológica - año 2010

# **PROYECTO DE INVESTIGACION**

## **Estructuración de un modelo base para políticas públicas nacional y locales orientado 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**

Septiembre 19 de 2012  
Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C.











## Ámbitos de la presentación

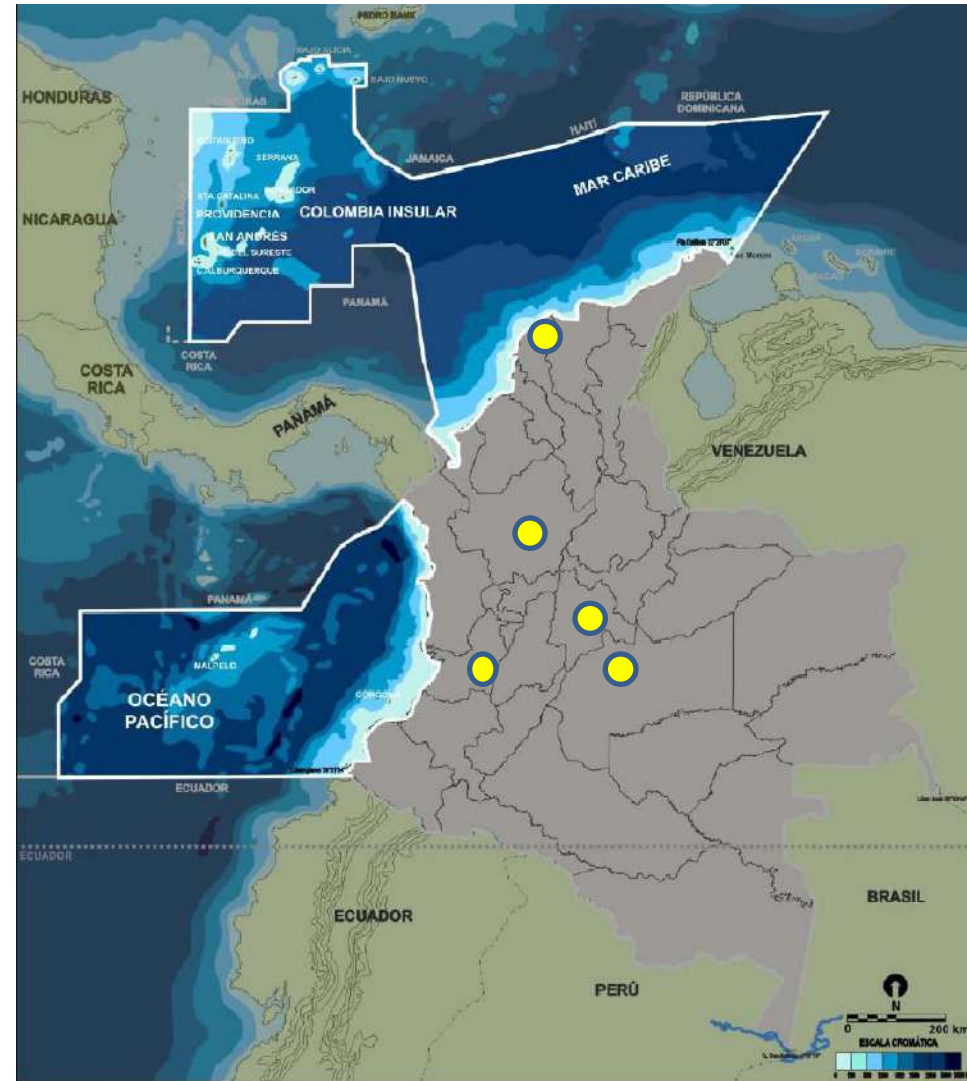
- i. El proyecto de investigación
- ii. Modelo urbano y ciudades (producción diferenciada)
- iii. Factores determinantes de las acciones del MBU
- iv. Hallazgos en las ciudades de análisis
- v. Estado de las reflexiones  
(Una aproximación a las conclusiones)



## i. El proyecto de investigación

# Objetivo general

Identificar y caracterizar las experiencias de Mejoramiento Barrial y Urbano en cinco ciudades colombianas (Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena y Villavicencio) en el periodo 1990 - 2010, estableciendo cuáles han sido las decisiones, acciones e inversiones de las políticas públicas en esta materia, reconociendo los impactos que se han producido en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de población de bajos ingresos y proponiendo los elementos generales para la construcción de un modelo de intervención en asentamientos de origen informal en Colombia, como base para formulación de una política pública de Mejoramiento Barrial y Urbano.



# Objetivos específicos

Se analizan las experiencias más significativas de mejoramiento barrial y urbano desarrolladas en los últimos 20 años:

1. **caracterizando las modificaciones del modelo de ciudad y el contexto urbanístico en las ciudades de estudio**, identificando las transformaciones más significativas en materia de hábitat y vivienda, en las zonas urbanas donde se localizan la población de bajos ingresos;
2. **registrando y reseñando las políticas públicas, las estrategias y componentes de las prácticas de intervención estatal** en materia de mejoramiento barrial y urbano, durante el período 1990 – 2010;
3. **identificando y sistematizando los logros, aprendizajes, dificultades y tensiones de experiencias** en Mejoramiento Barrial y Urbano en las ciudades a través de un análisis por componentes: sociales -condiciones socioeconómicas, productivas y comunitarias-, de infraestructura -lo físico espacial y ambiental-, de respuesta institucional, y de políticas públicas;
4. establecer el **proceso de desarrollo desde la formulación de la política hasta su realización**, considerando la participación de sectores sociales, de agentes públicos y privados, al igual que agentes nacionales e internacionales.

## ii. Modelo urbano y ciudades (producción diferenciada)

# MODELO DE DESARROLLO SOBRE EL CUAL SE CONFIGURA LA CIUDAD COLOMBIANA

Colombia, es un país que esta determinado por el **modelo de desarrollo asociado al modo de producción capitalista** y con esté su etapa más desarrollada el neoliberalismo. Las ciudades no son la excepción y por el contrario son el referente del avance del modelo en el país. Este modelo se refleja en todos los ámbitos de la vida de la ciudad, tanto los públicos como los privados y generan a su vez una visión territorial que se construye a través del POT, espacializando un modo de producción que basa todo su crecimiento y progreso en las fuerzas del mercado.

Este modelo urbano marca una producción diferenciada en cada ciudad



# Ciudad colombiana = Ciudad formal + ciudad informal

Son la sumatoria de actuaciones sobre la ciudad conectadas a los planes de desarrollo y las formas de planeación los que han generado que el crecimiento urbano de las ciudades se hallan configurado mediante la superposición prioritaria de **dos modos básicos de producción de ciudad, el formal e informal**, los cuales basan su racionalidad en formas diferenciadas de mercado, incidiendo negativamente en la habitabilidad y en las condiciones de vida de la mayoría de la población urbana.





Ello ha significado la apertura al mercado global sin ningún tipo de restricción, generando la atracción de capitales multinacionales de corto plazo y no para la inversión productiva. Con ello la economía cada día profundiza más su proceso de terciarización, a lo cual se suma la reducción de los salarios y pérdida del poder adquisitivo del dinero.



El **modelo de ciudad** parte fundamentalmente por **reconocer un conjunto de población presente en el territorio disponible para poder atender las distintas actividades y las distintas lógicas que establece el mercado**; por lo tanto, dentro de esa perspectiva el problema del modelo no se centra en resolverle la problemática ni las necesidades al conjunto de la población, el modelo se centra fundamentalmente en disponer de los recursos que están en ese territorio, para poder fortalecer el modelo, indistintamente que todos puedan ser beneficiados o no.



Por lo tanto, el modelo no está planteado como una alternativa para resolver las lógicas de segregación y exclusión de la ciudad, el modelo esta pensado como un mecanismo que permita una mirada y una perspectiva desde un sector de la sociedad que concibe el territorio frente a unos fines específicos.

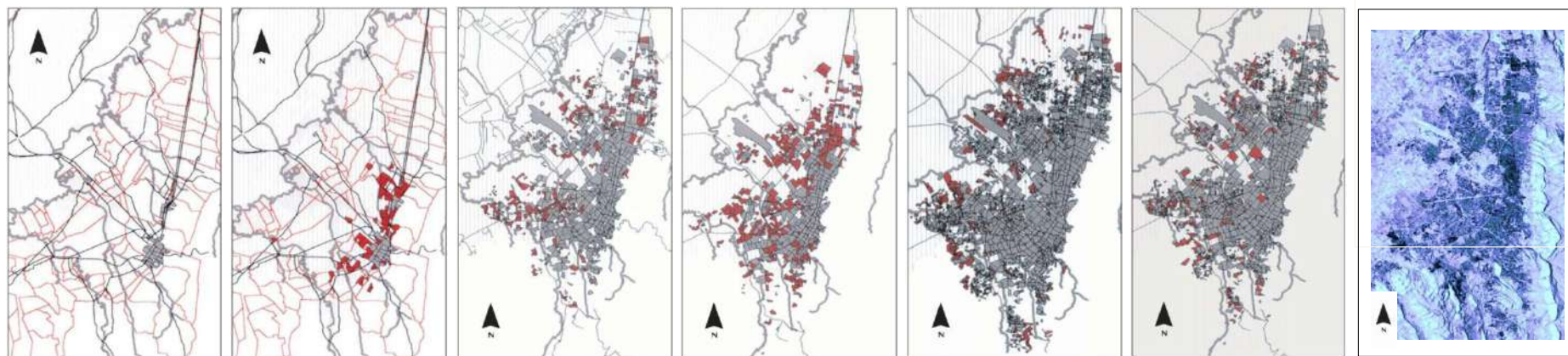
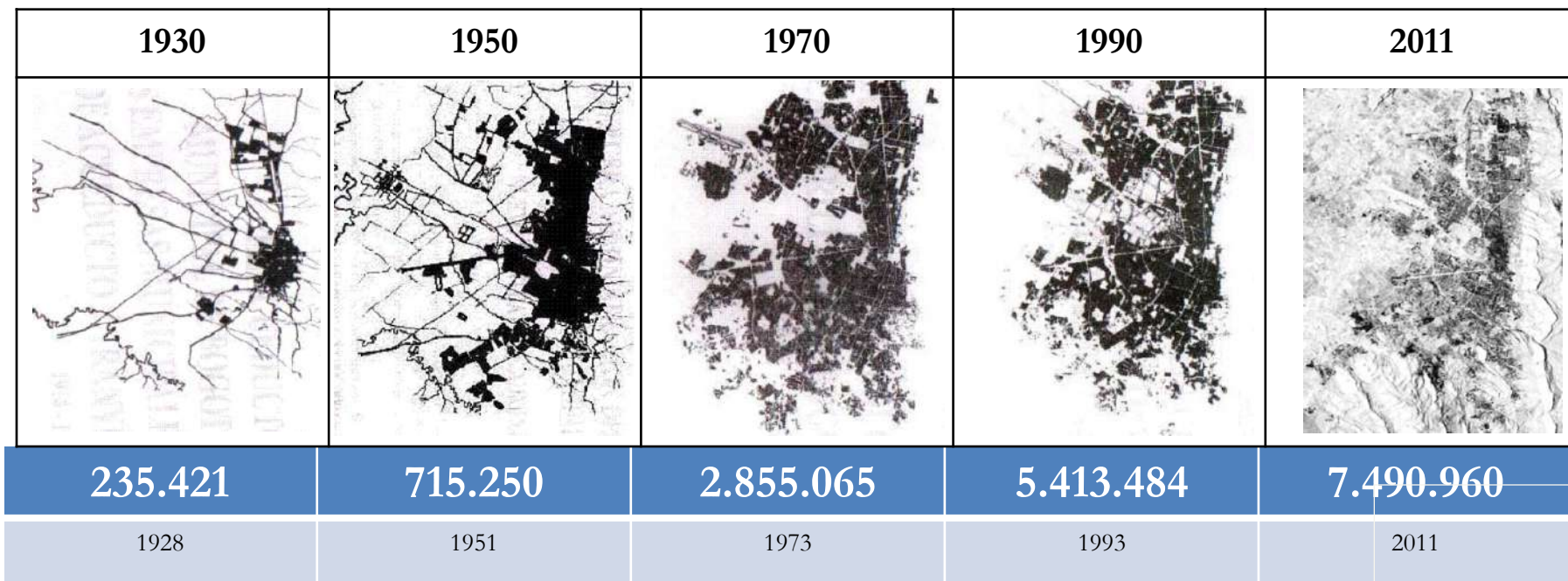




Así, el modelo de ciudad basado en la política neoliberal ha significado el desmonte de la búsqueda del denominado **Estado Bienestar** a cambio de un **Estado Regulador de Mercado**. Este modelo, ha efectuado la transferencia de la responsabilidad pública al sector privado en materia de servicios públicos (*privatización de las empresas de electricidad, telefonía, gas natural, aseo, y transporte*), en materia de servicios sociales (*imposición de un modelo de privatización de la salud, la educación y el bienestar social*), y en la venta de todos los activos públicos con el pretexto de reinversión para la atención de las necesidades sociales.

### iii. Factores determinantes de las acciones del MBU

# RAPIDO CRECIMIENTO DE LAS CIUDAD SIN UNA CONSOLIDACION EFECTIVA



1538-1912

1912- 1939

1960-1970

1970-1980

1980-1990

1990-2000

2000-2011

Tabla 1.

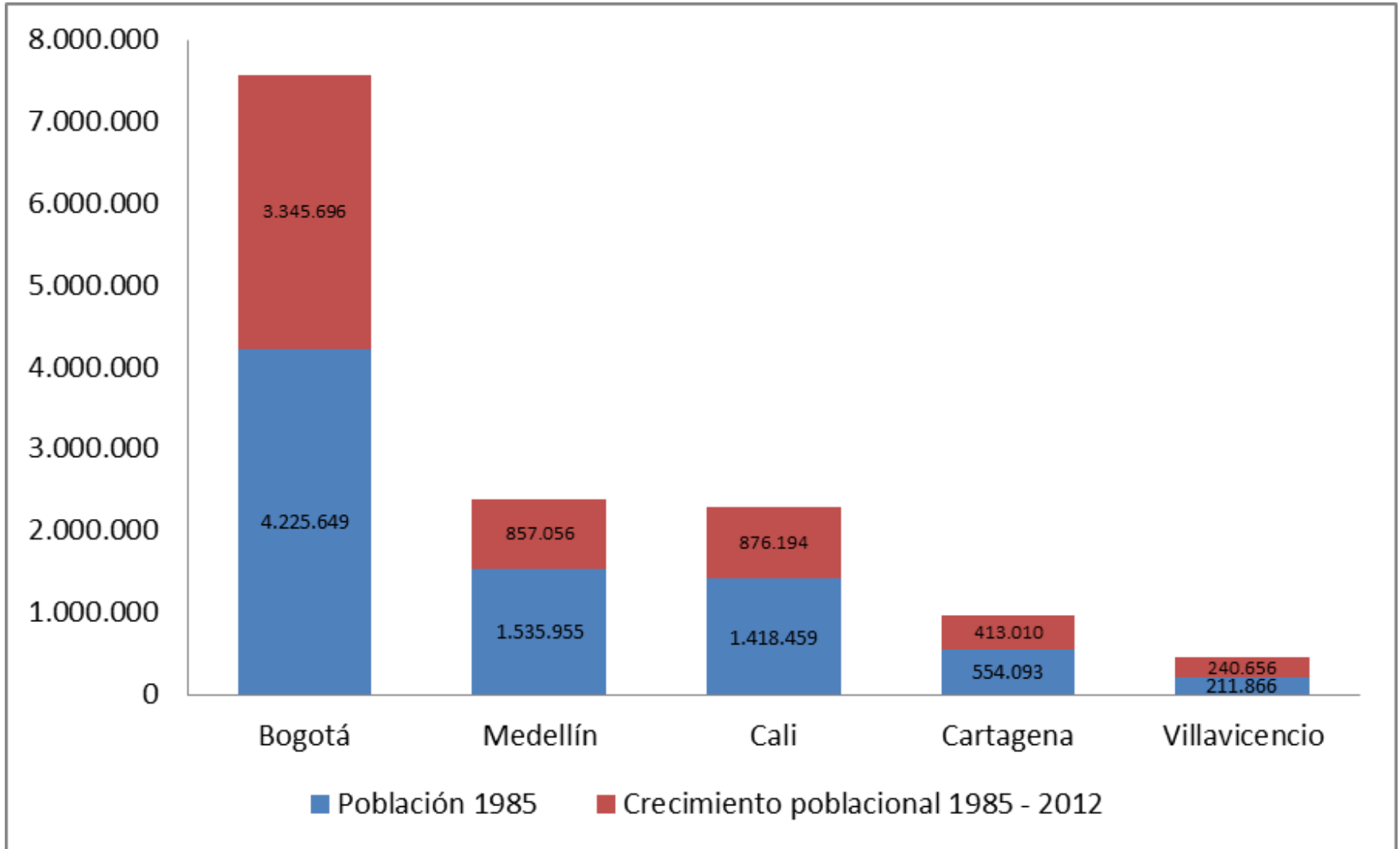
## Censos de población 1985, 1993, 2005 y proyecciones 2012

<b>Ciudades</b>	<b>1985</b>	<b>1993</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>Variación 1993 a 2012</b>	<b>%</b>
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
<b>Total Colombia</b>	<b>30.802.221</b>	<b>36.207.108</b>	<b>42.888.592</b>	<b>46.581.823</b>	<b>10.374.715</b>	<b>28,7</b>

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

Gráfico 1.

## Variaciones de población 1985 - 2012



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

Tabla 2.

## Algunas coberturas y déficits en las ciudades colombianas

Ciudades	2005 (1)							2010 (2)		2009 (3)	
	Total habitantes	Hogares con déficit de Vivienda	Cobertura servicios públicos domiciliarios (1)					Cobertura de Salud SISBEN	%	Total Población desempleada	%
			Energía Eléctrica	Alcantarillado	gas natural	Telefonía fija	Agua				
<b>Bogotá</b>	6.840.116	369.874	99,4	97,9	79,8	87,8	98,6	1.608.495	23,52	418.262	6,11
<b>Medellín</b>	2.216.830	84.725	98,8	95,6	22,2	91,0	97,3	693.129	31,27	111.847	5,05
<b>Cali</b>	2.119.908	99.196	99,0	96,8	61,6	81,9	98,2	657.071	31,00	81.361	3,84
<b>Cartagena</b>	892.545	61.900	98,2	76,3	82,6	47,0	89,4	503.158	56,37	47.612	5,33
<b>Villavicencio</b>	431.476	27.697	98,2	90,1	78,9	67,6	89,5	153.564	35,59	16.417	3,80

Fuentes:

(1) DANE (2006). Censo general 2005. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Colombia.

(2) Ministerio de la Protección Social (2012). Cupos Contratados Régimen Subsidiado a Diciembre 31 de 2010. Viceministerio de Salud y Bienestar. Dirección General de Gestión a la Demanda en Salud. Grupo de Administración de Subsidios a la Demanda en Salud

(3) DANE (2010a). Indicadores de mercado laboral por ciudad (p) Trimestre móvil Noviembre 2009 - Enero 2010. Fuente: GEIH

# Pobreza y miseria en las ciudades colombianas

## Aumento sostenido de la urbanización y la pobreza

- Crecimiento de la población urbana
- La informalidad en las ciudades
- Pobreza y espacio urbano

## Se entiende la informalidad urbana como una respuesta de los pobres

- Magnitud de la informalidad urbana
- La urbanización informal como falla del mercado
- Fallas regulatorias que contribuyen a la informalidad

## Los impactos que produce la informalidad urbana

- Efectos sobre le medio ambiente urbano
- Efectos sobre las condiciones sociales
- Costos para la ciudad
- Inseguridad legal y ciudadana

## La respuesta pública a los problemas urbanos

- Las políticas sociales de vivienda y asentamientos humanos
- Hacia políticas de urbanización integral
  - Programas de regularización de la propiedad
  - Programas integrados de mejoramiento de barrios





Tabla 3.

## Pobreza, Indigencia y Gini en las ciudades de análisis, 1996-2010

Año	Pobreza					Indigencia					GINI				
	Bogotá	Cali	Medellín	Cartagena	Villavicencio	Bogotá	Cali	Medellín	Cartagena	Villavicencio	Bogotá	Cali	Medellín	Cartagena	Villavicencio
1996	29,5	43,4	48,8	ND	ND	6,1	10,7	11,8	ND	ND	0,518	0,518	0,580	ND	ND
1999	40,5	47,2	58,1	ND	ND	14,7	15,7	18,6	ND	ND	0,600	0,552	0,548	0,569	ND
2002	35,8	34,6	51,0	68,5	33,9	7,2	7,6	13,5	31,6	7,4	0,575	0,504	0,520	0,561	0,472
2005	29,8	29,3	46,0	52,9	34,8	4,0	5,4	8,5	13,2	6,2	0,542	0,512	0,520	0,560	0,470
2010	15,5	26,1	22,0	34,2	25,4	2,6	6,4	5,6	6,1	4,8	0,526	0,529	0,537	0,488	0,466
Variación	14,0	17,3	26,8	34,3	8,5	3,5	4,3	6,2	25,5	2,6	0,008	0,011	0,043	0,081	0,006

Pobreza

Pobreza Extrema

Indice Gini

Fuentes: Cálculos MERPD con base en las Encuestas de Hogares de los septiembre (1996-2005). Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009). (López & Núñez, 2007:60). (DANE, 2012).

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.

## PERDIDAS EN EL ESPACIO URBANO PARA LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS

- La pérdida de los mínimos de urbanización y el incumplimiento de las normas relacionadas con el desarrollo urbano
- Ocupación y apropiación del espacio público
- Deterioro de los equipamientos colectivos y comunitarios
- Deterioro en la prestación de los servicios públicos domiciliarios
- Deterioro de las condiciones ambientales urbanas



# Informalización de los barrios y las viviendas formales de la población de bajos ingresos

- ¿Han desaparecido los estándares mínimos de la vivienda?
- Pérdida de las condiciones mínimas de habitabilidad
- De la vivienda higiénica a la vivienda tugurio
- Pérdida de la intimidad
- No cabemos en la casa...hay que ampliar
- Las penalizaciones que le impone la ciudad a las 'transformaciones' de la casa



# Formalización de los barrios de origen informal y los “beneficios del sistema”

- Al fin un sitio donde caerse muerto
- La lucha por la legalización
- La búsqueda para alcanzar los mínimos de urbanización
- Por fin, los servicios públicos domiciliarios completos
- Ya tengo mi escritura
- Transformar y consolidar el barrio
- Necesitamos equipamientos colectivos
- Las acciones y programas de mejoramiento barrial
- ¿A quién benefician las transformaciones?



## iv. Hallazgos en las ciudades de análisis

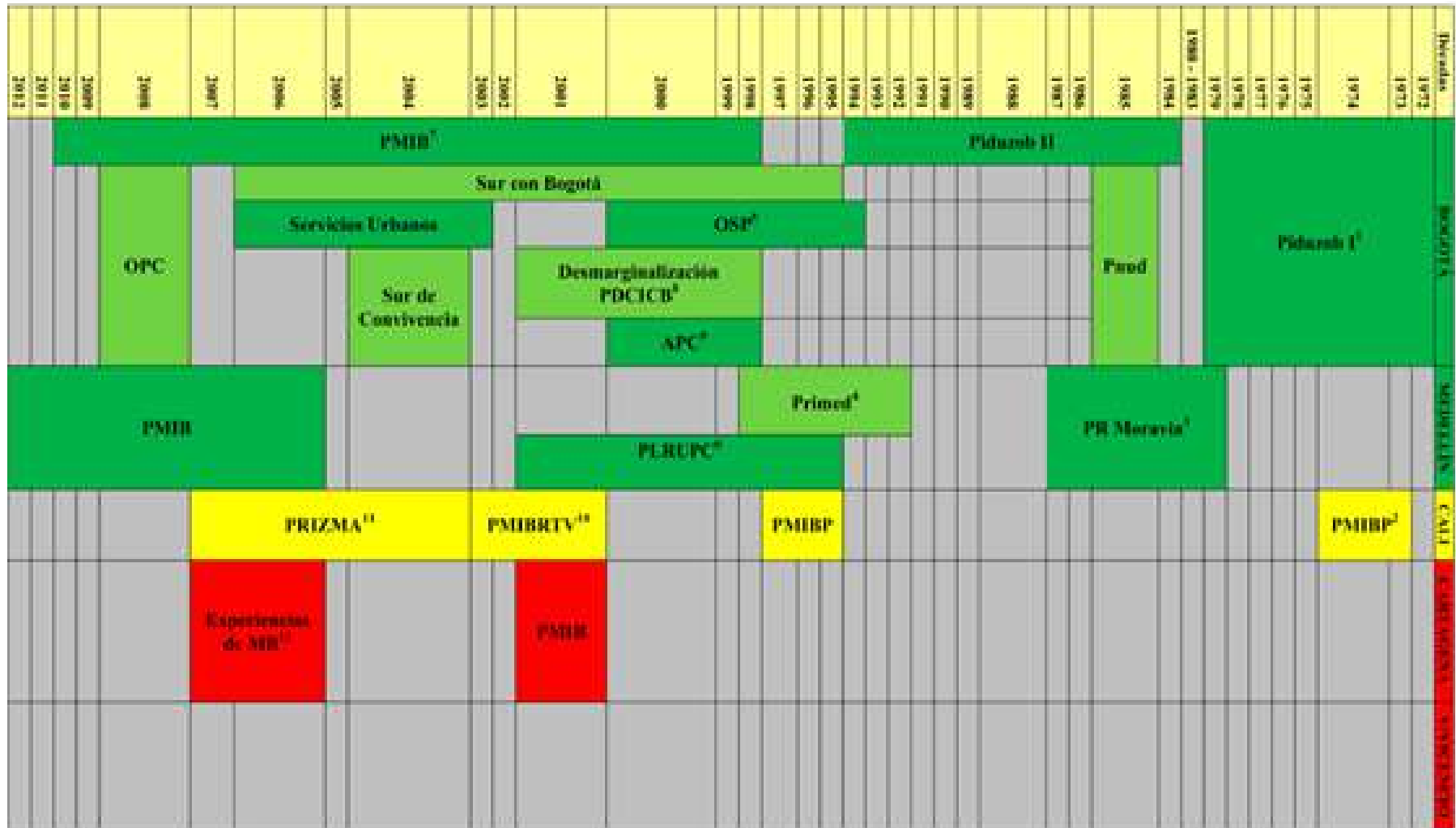


## Ciudades analizadas



Bogotá  
Medellín  
Cali  
Cartagena  
Villavicencio

# Experiencias de Mejoramiento Barrial y Urbano en ciudades Colombianas

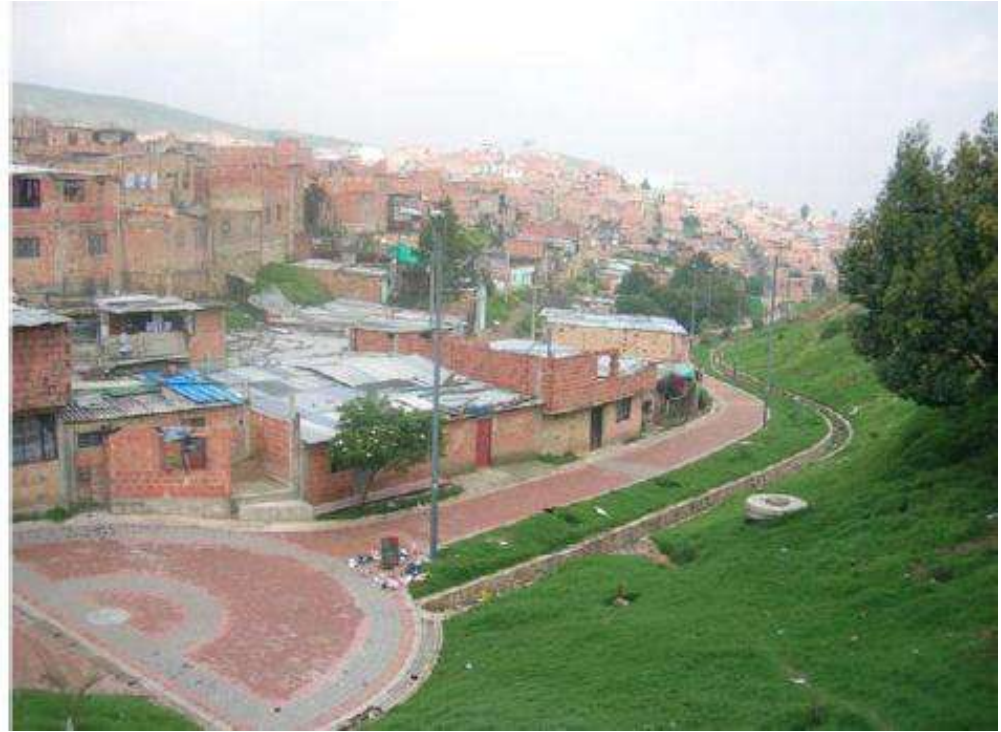




# Desarrollo de proyectos de intervención y acumulado documental. Un intento de clasificación

Niveles	Características	Ciudades
<b>consolidación</b>	Se ubican las experiencias agenciadas por distintos gobiernos municipales, 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.	Bogotá Medellín
<b>intermedias</b>	Los gobiernos municipales desde los años setenta han desarrollado algún tipo de intervención en mejoramiento barrial. Sin embargo, no han sistematizado el aprendizaje ni han dado continuidad a la política. De hecho, pareciera que en estas ciudades no se hubiera propuesto nada en esta materia.	Cali
<b>precarias</b>	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.	Cartagena Villavicencio

# Bogotá



Los casos más destacados en los últimos años los constituyen los programas: Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios “SUR con Bogotá”, y Proyecto “Servicios Urbanos para Bogotá – PSUB I” (Escallón, 2006; Torres et al, 2009b).

# Acumulado total de barrios de origen informal, 1950 -2012

## Asentamientos de origen clandestino en Bogotá hasta el 2000

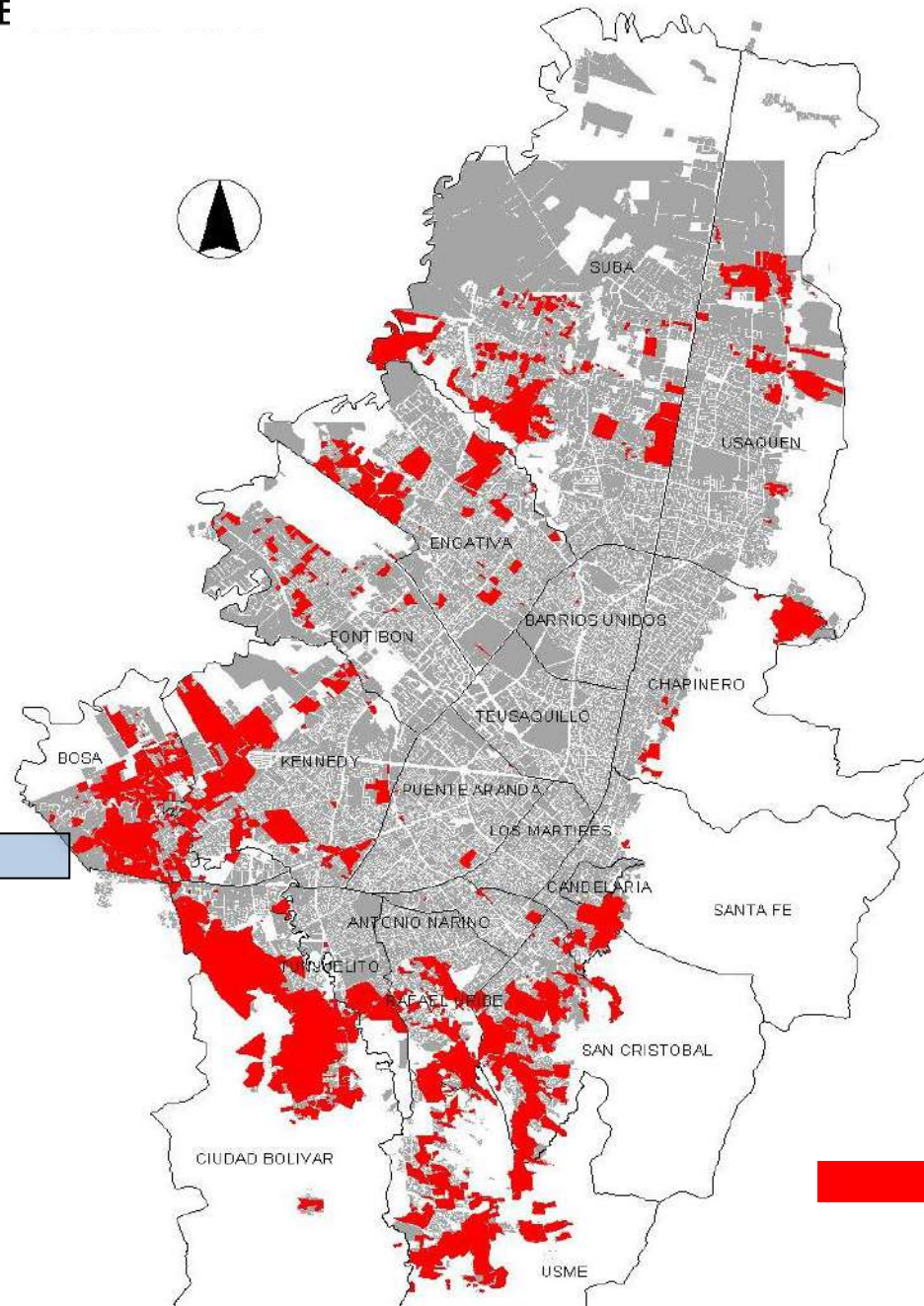
Localidad	Nº asentamientos	Área hectáreas	Nº lotes	población estimada*
Usaquén	92	360	12.997	48.401
Chapinero	18	188	4.300	16.013
Santa Fe	22	144	6.572	24.474
San Cristóbal	111	670	25.760	95.930
Usme	166	749	44.739	166.608
Tunjuelito	6	115	6.817	25.387
Bosa	249	811	50.721	188.885
Kenedy	127	697	47.956	178.588
Fontibón	48	165	9.219	34.332
Engativá	90	368	24.237	90.259
Suba	167	809	46.169	171.933
Barrios Unidos	2	1	77	287
Teusaquillo	1	0	28	104
Los Mártires	1	0	10	37
Antonio Nariño	3	17	846	3.151
Puente Aranda	8	16	395	1.471
Rafael Uribe	86	298	19.547	72.793
Ciudad Bolívar	168	1.063	70.611	262.955
<b>Total</b>	<b>1.365</b>	<b>6.473</b>	<b>371.001</b>	<b>1.381.608</b>

\* Los datos de población estimada son indicativos: Corresponden a cálculos obtenidos de considerar un 70% de consolidación en el número de lotes, asumiendo 1,4 hogares por lote y 3,8 personas por hogar

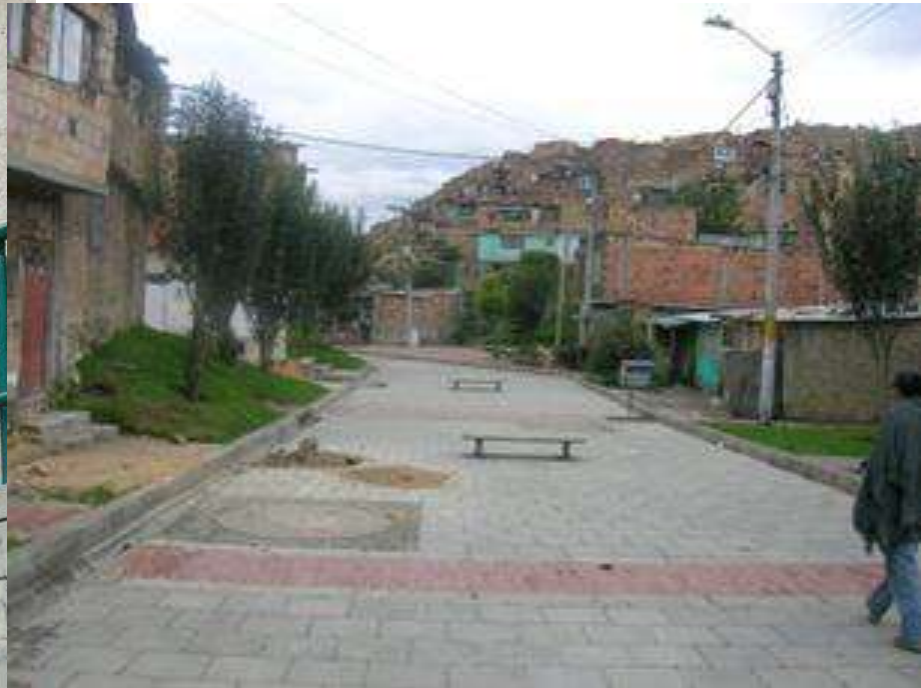
Fecha de actualización: noviembre 20 de 2000

**Total Barrios de Origen Informal: 1673**  
**Ocupan 8059 has**  
**Porcentaje del área urbanizada 20,9%**  
**Lotes 427.681**  
**Población allí ubicada 2.309.477 (31,8%)**

E



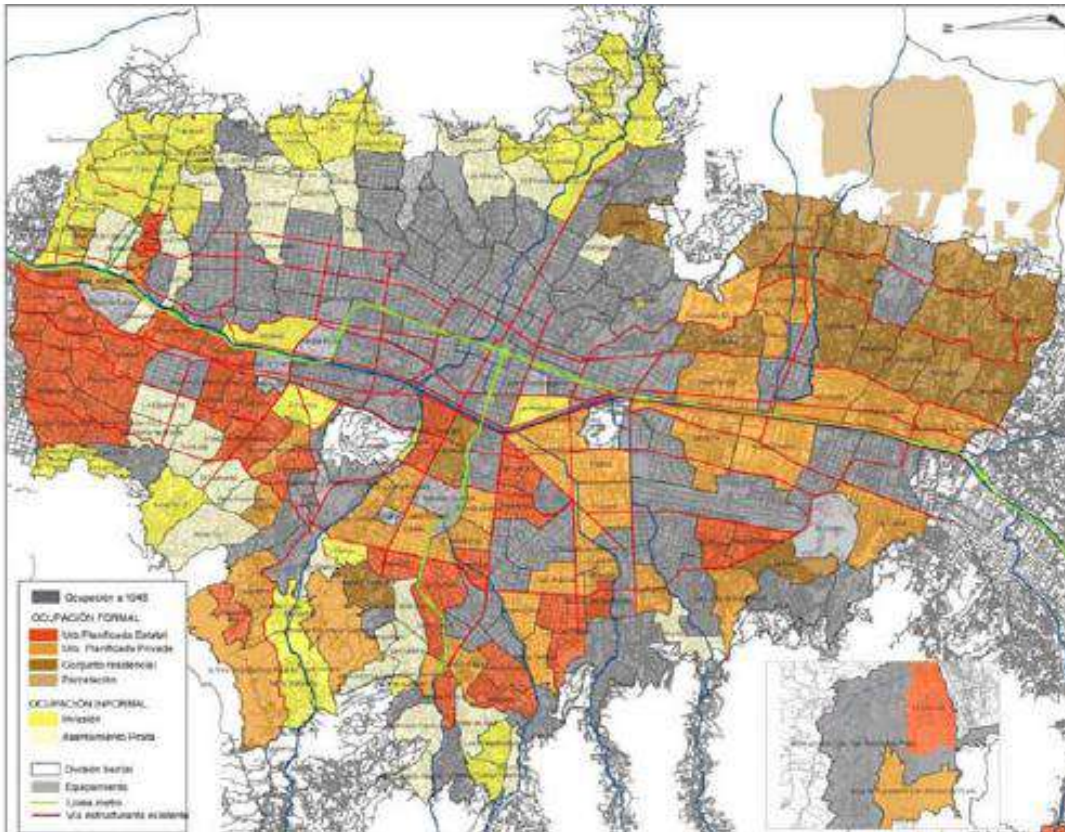
**Bogotá** ha desarrollado desde los años 70 programas de MBU, siendo institucionalizados en la última década. Sin embargo, a pesar de la importancia que estos representan y dada la magnitud de la informalidad urbana existente, el MBU no se logra posicionar como una política de inclusión social sino 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, incluso 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 ya suman más de 770.000 habitantes (Codhes, 2012).



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.



# Medellín



Los casos más destacados los constituyen el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales – PRIMED, y la intervención en la comuna nororiental en torno al proyecto Metrocable en el área de la quebrada Juan Bobo – Nuevo Sol de Oriente- (Arango, 2001; Mesa, 2004).



En el caso de **Medellín**, la incidencia del narcotráfico y la violencia en el crecimiento de la ciudad y la informalidad son determinantes para el impulso de acciones institucionales de intervención en áreas urbanas vulnerables física y socialmente desde fines de los años 80. Así, Medellín explora las primeras acciones de MBU a partir de las dinámicas de mejoramiento urbano en los 80 con apoyo de la GTZ en el barrio Moravia.





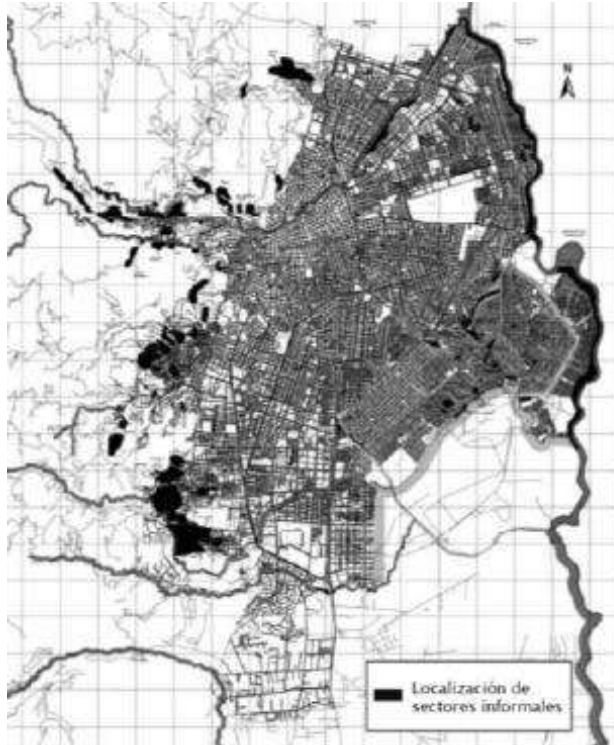
La institucionalización de los políticas de MBU se adelanta desde fines de los años 90, sin embargo están se han venido convirtiendo en marginales dado que no hay una institucionalización de la política. El proceso de intervención se produce a partir del análisis de las particularidades, innovando alternativas para su replicabilidad, a través de los llamados Planes y Programas Urbanos Integrales -PUI- y el Programa de Mejoramiento Barrial –PMB-, los cuales se materializan desde la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-, resultando demostrativas en términos de la gestión pública urbana.





En Medellín, la consolidación del llamado *urbanismo social* como paradigma de intervención, que 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.

# Cali



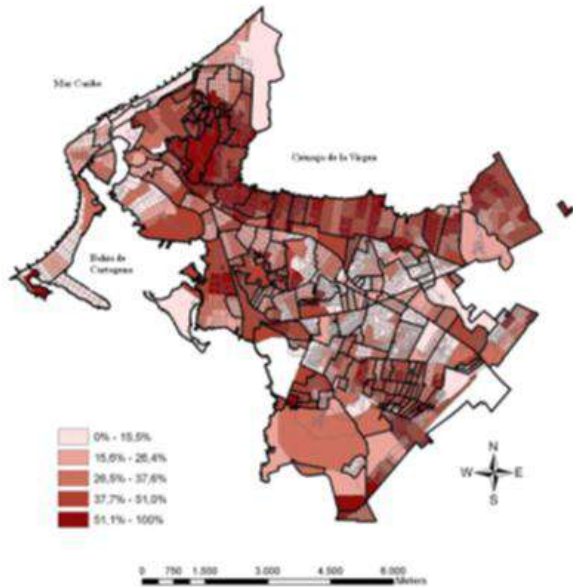
El Programa de Renovación (Recomposición) Integral de Zonas Marginales –PRIZMA-, es un programa que hace parte de la política del Plan Municipal de Desarrollo de Cali y es lo más próximo a los Programas de MBU.

**Cali** también es afectada por la incidencia del narcotráfico y la violencia desde fines de los años 80. Afectación que se refleja en el crecimiento de la ciudad y la informalidad. Se reconoce que se diseñó una política pública de mejora barrial entre los años 70 y 80 pero no se llevó a cabo por falta de financiación. A 2012 no hay una institucionalización de la política de MBU sino intencionalidades que no se concretan y materializan, centrándose las preocupaciones y acciones que se adelantan en la mitigación del riesgo dada la localización de los barrios de origen informal. Así mismo, prevalece la búsqueda de la integración urbana a través de lo vial o intervenciones urbanas de carácter metropolitano.

Por tanto, Cali presenta un atraso significativo en los programas de MBU, ya que solo se hace referencia a ellos desde el POT (2000), sin que aún logre ser instituido como una política pública permanente. Sus principales acciones siguen girando alrededor del desarrollo y materialización de infraestructura faltante en las áreas urbanas de origen informal, la regularización de asentamientos de origen informal y algunos programas de reasentamiento de población localizada en áreas vulnerables. Sus acciones más reconocida se encuentran en las lagunas del Pondaje y Charco Azul -Comuna 5-, así como en la denominada Comuna 18 (Millán, 2009).

Cali, con sorpresa, abandono la producción y reflexión sobre su qué hacer urbano desde hace por lo menos 20 años

# Cartagena



La acción más reconocida en esta dimensión en la construcción de la vía perimetral a la Ciénaga de la Virgen y los proyectos adelantados en los barrios Rafael Núñez (Villa Olímpica) y el barrio San José de los Campanos (Alcaldía Mayor de Cartagena, 2011).



**Cartagena** se ha caracterizado por ser una ciudad receptora receptora de problemáticas regionales y con ello de población migrante de la región, tanto por efectos del desplazamiento forzado como por migración asociada a la búsqueda de mejores oportunidades en la ciudad. Esta característica ha contribuido en que Cartagena sea una ciudad construida desde la informalidad, tanto en los barrios de origen informal como en las practicas abusivas que se presentan desde la formalidad. Así mismo, su localización privilegiada ha significado la instalación de una política de expulsión de población pobre bien localizada para habilitar el espacio urbano a proyectos rentísticos e inmobiliarios.

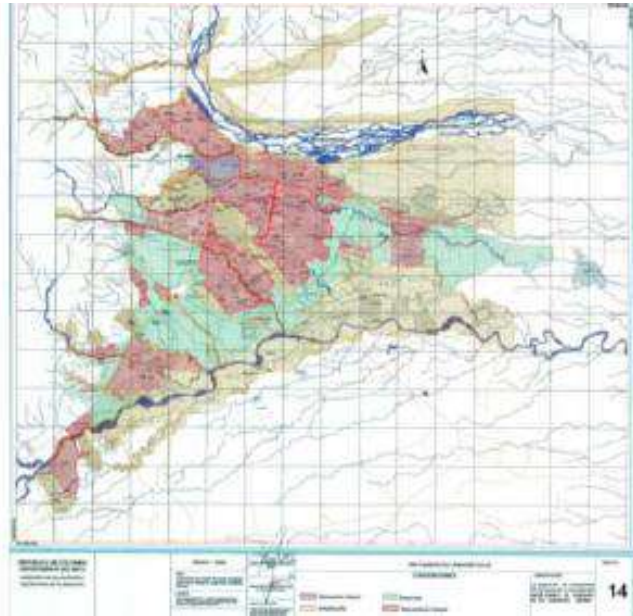






En esta perspectiva, **Cartagena** no ha institucionalizado los programas de MBU y solo desarrolla acciones vinculadas con el desarrollo urbano en la dimensión metropolitana vinculado a políticas particulares de los gobiernos locales de turno. Las acciones buscan mejorar las condiciones de accesibilidad a la ciudad y de manera particular en zonas de promoción inmobiliaria de rentas altas y apalancadas por capital internacional, tanto financiero como inmobiliario. Las mejoras desarrolladas aunque benefician a la población son tangenciales a sus reales necesidades, ya que no buscan mitigar los problemas de la población en condiciones de vulnerabilidad sino cualificar nuevos espacios urbanos para el desarrollo inmobiliario.

# Villavicencio



El caso más significativo se localiza en la Comuna 8 y los barrios Ciudad Porfía y Villa Lorena



**Villavicencio**, es el escenario privilegiado de la dinámica urbano-regional (Arauca, Casanare, Boyacá, Caquetá y Meta). Ello propicia que sea hoy la principal receptora de población en condición de desplazamiento forzado de los llanos orientales, lo cual ha acelerado el crecimiento urbano en los últimos años y ha impulsado el desarrollo de asentamientos de origen informal a través de invasiones ilegales del suelo. Ello se debe, entre otros factores, al impacto diferenciado de la lucha oficial contra los carteles del narcotráfico y su impacto en la sociedad, así como la importancia que representa la ciudad en el escenario regional para del desarrollo del conflicto social y armado. Villavicencio presenta un aumento de la miseria y el desempleo. Las invasiones son factibles dada la disponibilidad de suelo y la baja capacidad institucional de actuación. Por lo tanto, son las comunidades las que asumen la responsabilidad de la producción de lo urbano, presionando a través de las dinámicas y procesos organizativos, las dinámicas de inversión y desarrollo físico en la ciudad.



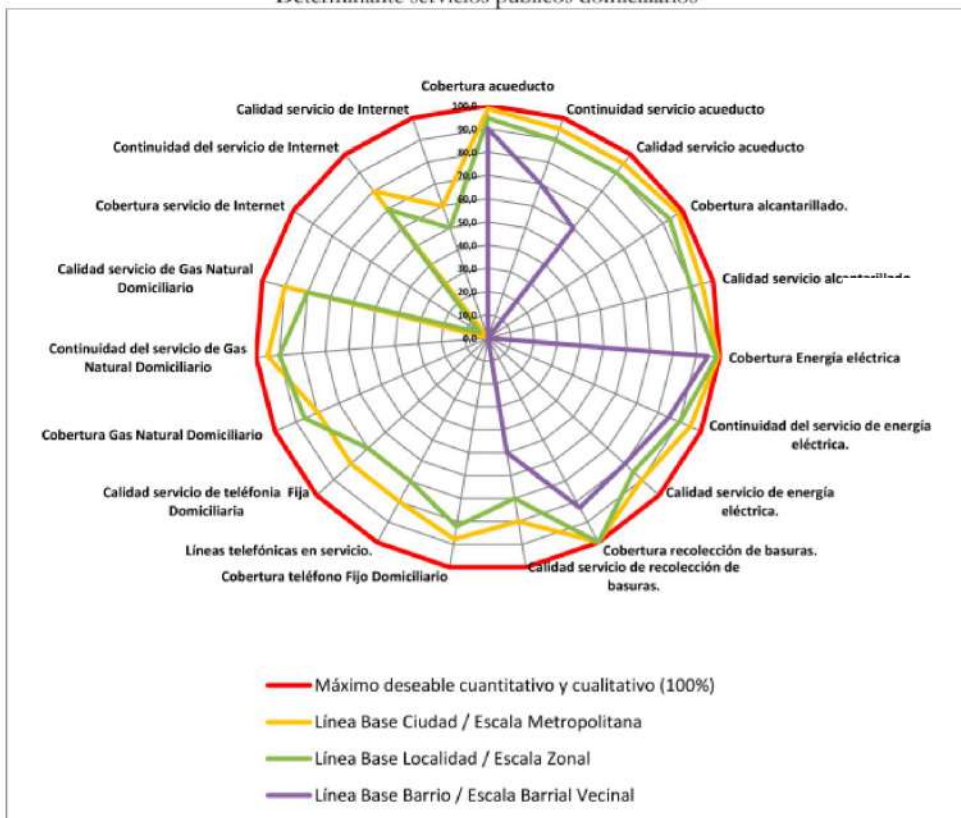
Villavicencio, aunque menciona el MBU en su POT, no tiene un desarrollo institucional al respecto. No hay entidad responsable del MBU pero si de la planeación urbana. Sin embargo, el MBU no se dimensiona como problema urbano. Las preocupaciones de la intervención han estado centradas en la relocalización de la población en zonas de riesgo, principalmente los cuerpos de agua, la producción de vivienda, el mejoramiento de coberturas en servicios públicos y la legalización de algunos asentamientos de origen informal que ya han alcanzado un nivel de consolidación.

En Cartagena y Villavicencio, 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.

A nivel general, aun contando con lo avanzado en Bogotá y Medellín, en Colombia **no existe un sistema de medición común**, 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.

## Gráfica

**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.

## Gráfica

**Cartel Desconectados Medellín**



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

Ciudades	Tendencia actual
<b>Bogotá</b>	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.
<b>Medellín</b>	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.
<b>Cali</b>	Exceptuando el PMIBP y el PRIZMA, 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.
<b>Cartagena</b>	Desde el 2001 el MBU tomo otro sentido para la ciudad, al definirse los 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 MB 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 mejoramiento total o parcial. Sin embargo, en Cartagena el 70% de la población vive en situación de pobreza y no hay avances reales de la política de MBU.
<b>Villavicencio</b>	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.



v. Estado de las reflexiones  
(Una aproximación a las conclusiones)

**Reafirmamos que**

*la pobreza no es marginal es  
estructural*

*Así también,  
la producción informal de la ciudad no  
es exclusiva de los sectores populares*

# 1.

El MBU se enmarca en las políticas neoliberales y hacen parte del conjunto de medidas que rigen para incorporar las prácticas de la población de bajos ingresos -PBI- al mercado. Políticas que están asociadas a resultados monetarios, primando desde lo público una política fiscal y desde el mercado un conjunto de estrategias inmobiliarias de inclusión de la PBI en calidad de usuarios. Sin embargo, estas acciones de los agentes públicos y privados no habrían representado una mejora de las condiciones de vida de la PBI.

Es decir, las estrategias de mejora y formalización de los barrios de origen informal a través de la legalización de barrios y sus programas complementarios (Mejoramiento Integral de Barrios -MIB-, Reasentamiento, etc.) no ha producido los impactos esperados de incorporar este espacio urbano y residencial autoproducido a las prácticas formales de la ciudad, como tampoco logra incorporar de manera efectiva a la población que los habita.



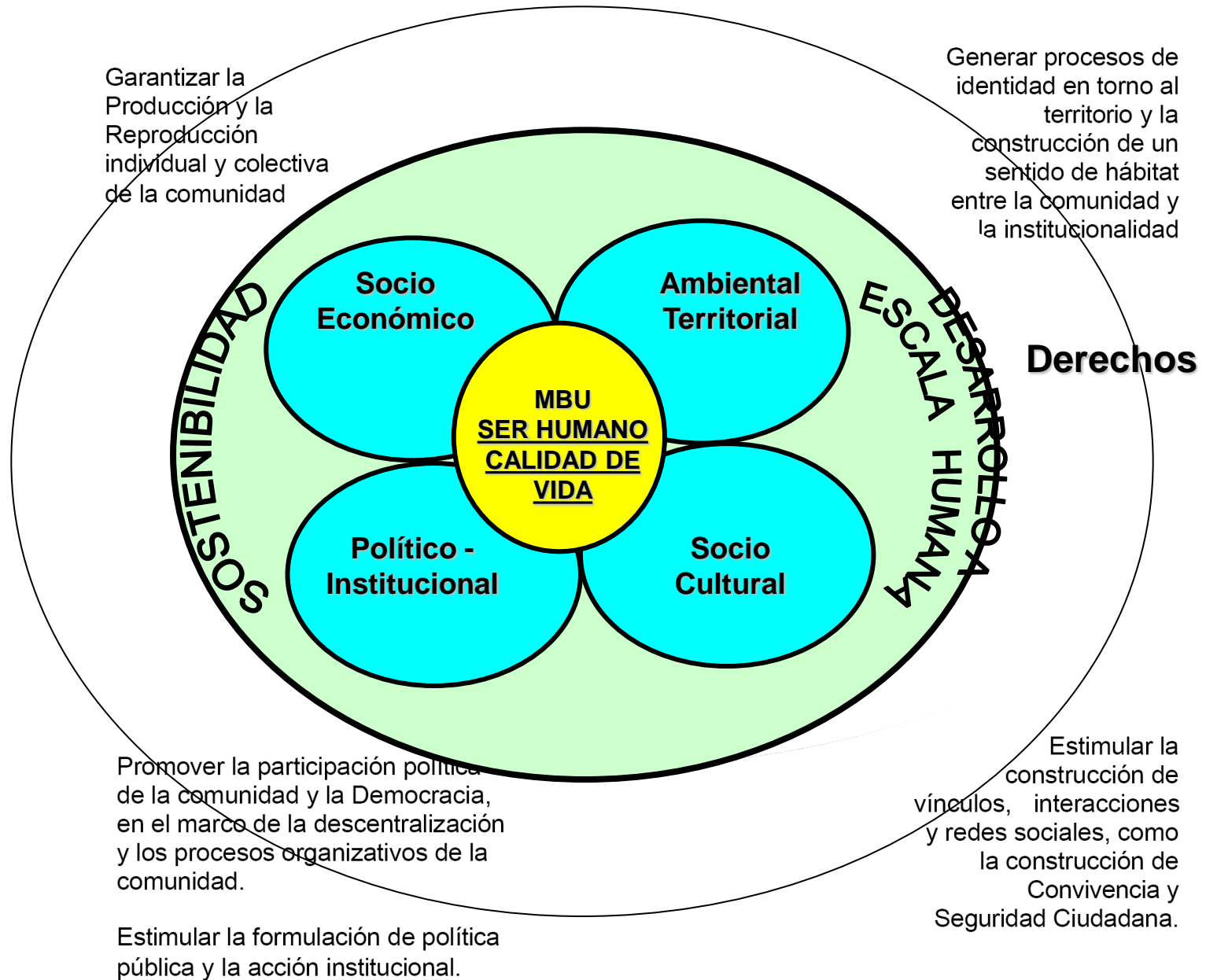
2.

Desde lo público están primando los intereses económicos sobre los intereses sociales a pesar de que se diga lo contrario. Así, las políticas públicas están puestas al servicio de las exigencias del mercado y los intereses particulares, legitimados en el plano cultural por los discursos del neoliberalismo, con la paradoja adicional que estas “políticas sociales” se están sirviendo en este caso de la capacidad de regulación del Estado. Estado que no regula, ni media sino que se coloca al servicio de los intereses de los agentes privados del sector inmobiliario.

3.

Consideramos que una política de orden nacional en materia de MBU, 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.

# Enfoque general para la conceptualización del Mejoramiento Barrial Urbano

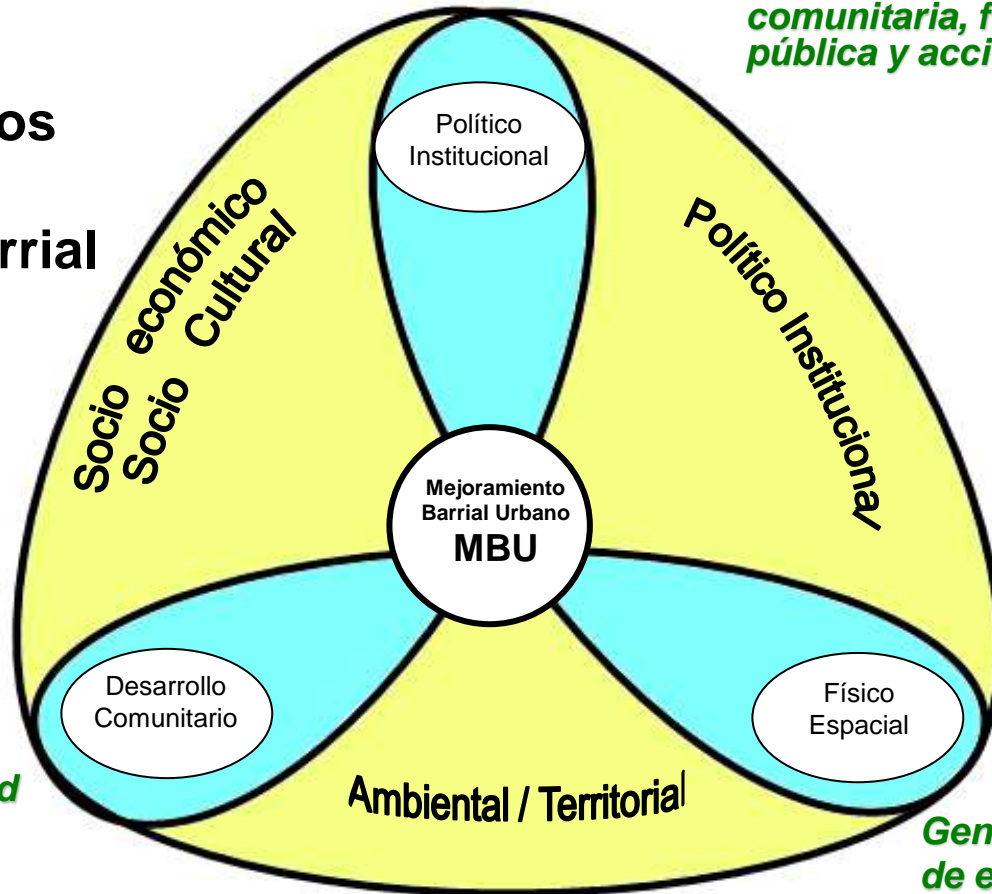


## Una propuesta de concepto de MBU

Es un modelo de intervención estatal **orientado a realizar derechos ciudadanos de los habitantes urbanos, mediante el desarrollo de acciones sostenidas en el tiempo**, que contribuyan a complementar el desarrollo urbano en áreas con alta vulnerabilidad social y física, desde una perspectiva integral en tanto se afectan distintas dimensiones simultáneamente, del plano individual y colectivo relacionadas con el bienestar **de hombres y mujeres**. Busca mejorar unas condiciones materiales y sociales en términos de calidad de vida para población de estratos socioeconómicos 1 y 2, tomando en cuenta las relaciones básicas existentes entre la comunidad y su territorio; haciéndolas participes en la gestión de su propio desarrollo, generando su reconocimiento e integración de manera productiva en el modelo de ciudad formal, **a partir de la intervención en diferentes escalas de manera simultánea**.

# Ámbitos de intervención y componentes operativos para los Programas de Mejoramiento Barrial y Urbano

*Generación de comunidad y ciudadanía*



*Generación de participación comunitaria, formulación de política pública y acción institucional*

Político Institucional



Mejoramiento Barrial Urbano MBU

Desarrollo Comunitario

Físico Espacial

Ambiental / Territorial

*Generación de un sistema de espacialidad pública*

-  Ámbito de Intervención
-  Intersección que define componentes operativos
-  Componente Operativo



## **Componente de Desarrollo Comunitario**

### ***Generación de comunidad y ciudadanía***

El objetivo primordial de éste componente buscará fortalecer y potenciar las capacidades y competencias de las comunidades barriales - urbanas, en cuanto hace referencia a los ámbitos político, cultural, ambiental, económico y político.

## **Componente Físico – Espacial**

### ***Generación de un sistema de espacialidad pública***

Buscara garantizar la construcción de infraestructura y equipamientos colectivos (de diversas escalas), que posibiliten el mejoramiento de la calidad de vida, la relación de la comunidad y de ésta con el territorio urbano, configurando un hábitat digno para la población.

## **Componente Político Institucional**

### **Participación comunitaria, formulación de política pública y acción institucional**

Garantizar la participación de la comunidad en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, como en la definición de la inversión, teniendo como fundamento la integralidad de la intervención, concebida como la afectación de los ámbitos esenciales para garantizar Calidad de Vida, respetando la diversidad socio cultural y espacial de la ciudad y de la región, y los principios de descentralización política y administrativa. Promover además la ejecución eficiente del programa de mejoramiento, desarrollando, (entre otras), las estrategias pertinentes de coordinación interinstitucional, comunicación, financiamiento, etc.

**ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE  
INTERVENCIÓN URBANA EN BARRIOS DE  
ORIGEN INFORMAL, MEDIANTE LA  
ESTRUCTURACIÓN DE POLÍTICAS DE MBU**

# Primero

El enfoque de la política pública en general, debe replantear el modelo hasta ahora imperante, el cual privilegia las acciones locales, a través de la ejecución de programas y proyectos, en los cuales, los municipios y en muchos casos, directamente las dinámicas locales y barriales, tienen como interlocutores, agentes privados, ONGs y organismos de financiación internacional como el BID y la KfW. Sin desacreditar la importancia de estos procesos, la mirada crítica debe replantear los tránsitos, las redes y los flujos a través de los cuales llegan los recursos y se definen los objetivos y el sentido mismo de las intervenciones. **Es preciso que el Estado como agentes públicos, de manera articulada, orienten del deber ser de una Política Nacional de MBU,** con el fin de medir los niveles de avance o estancamiento de los procesos y con esto, asumir la efectividad de estas políticas en relación a la superación real de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida.

## Segundo

El enfoque de la política urbana, debe retomar lo avanzado desde el 2000 en todo el país, pero principalmente en Bogotá desde 2005, en relación a la noción de Hábitat en la construcción social del territorio y de ciudad. 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 MBU.

Es así como, a pesar de la intencionalidad reciente de formular políticas públicas con un enfoque integral en materia de hábitat y vivienda, se continúa haciendo énfasis en la producción de vivienda nueva desde una noción cuantitativa, lo cual resta importancia a estrategias como el MBU. Ello desconoce la jerarquía que le corresponde frente a la dimensión de las acciones de mejoramiento urbano que requieren las ciudades

## Tercero

A pesar de tenerse claro hoy día como fundamento desde la acción pública la lucha contra la pobreza, la promoción de la ciudadanía, el mejoramiento de la calidad de vida entre otras, **existe históricamente una sobrevaloración de lo físico-espacial como determinante de la intervención en materia de MBU que no logra dimensionar el papel y la importancia de lo social.** De este modo, la pobreza y sobre todo los pobres, no pueden seguir siendo entendidos como elemento argumentativo de la intervención privada y pública en las ciudades. Más de un lustro bajo el discurso del desarrollo y con él, de su potencial para superar la pobreza en los países del sur, sin mayores resultados, es muestra clara de que las rutas tomadas para dignificar la vida en las ciudades de América Latina, no han sido las indicadas. En este sentido, se debe pensar en un urbanismo ético, basado en la justicia espacial y 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 la población de más bajos ingresos.

## Cuarto

Se propone una política de MBU, bajo el entendido de las diferencias de las dinámicas internas de las ciudades colombianas. Es así, como después de los trabajos de campo, se hace evidente que ciudades como Cartagena y Villavicencio, no podrán solucionar el déficit de la vida a escala barrial sin pensar en intervenciones de alto impacto a escala urbana. Si las ciudades no existen como un todo integrado, pensar en el MBU, es pensar en la disminución de la segregación y la directa integración entre vecindades, barrios, localidades-comunas en el tejido urbano general. Ello se hace evidente, cuando en cada ciudad, cada entidad interviene desde concepciones diferentes de desarrollo urbano, a partir de su propia Agenda, dificultando la acción interinstitucional para el MBU, duplicando esfuerzos. Por ello, se encuentra que **en las ciudades estudiadas se sigue desarrollando, en la práctica, una noción de objeto sobre el que se interviene (*determinante de lo físico posiblemente*) y no de población sujeto de su propio desarrollo.**

## Quinto

Se debe contar con un concepto claro, instrumentos y metodologías de medición definidas, que sin violentar las particularidades de los territorios, garanticen la real ejecución de propuestas. La falta de claridad se ha convertido en excusa para no intervenir. Por lo tanto, es claro que otras líneas de intervención urbana como la de reasentamiento debe ganar autonomía, y al mismo tiempo ser fortalecidas de cara a una adecuada ejecución de programas de MBU. De otra parte, tiene sentido, explorar los puentes del MBU con iniciativas como la revitalización urbana, los ecobarrios, entre otras, que cuentan con la disposición a integrarse bajo el concepto y los determinantes de política, orientados desde el sector público.

## Sexto

La población organizada debe ser considerada como agente fundamental de los procesos, sin embargo, 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 agente y actor fundamental, implica un mayor compromiso del Estado y los agentes públicos en sus distintas instancias, para garantizar su participación durante todos los momentos implicados en los procesos de MBU.



## Séptimo

Se confunde la célula básica de la vida de la ciudad (el barrio) con escalas de otro orden (zonal, local, metropolitana o regional), y se intenta regular desde una planeación en abstracto, que choca con la ciudad real. Para el MBU la clave está en el reconocimiento de quien construye y habita el territorio, para la producción concreta de la ciudad, no desde los intereses hegemónicos que utilizan lo público para cumplir su fin. Por tanto, no se puede seguir admitiendo que todo lo que hoy se hace en la ciudad es MBU, en ello el tema de las escalas de intervención necesita una mayor sintonización, pues es un indicador clave frente a la lógica en la cual se mueve la planeación, al afectar la totalidad de acciones que se pueden desarrollar en una zona concreta o a nivel de la misma ciudad.

Escalas de actuación	Regional	Metropolitana	Local	Zonal	Barrial / vecinal
Acciones y competencias para el desarrollo del MBU					
Dimensión social y comunitaria				X	X
Dimensión físico-espacial		X	X	X	
Dimensión institucional (político-participativa)		X	X	X	
Dimensión económico-productiva			X	X	X
Dimensión ambiental	X	X			

**Tabla 5. Escalas de intervención**

Fuente: Elaboración propia, 2012.

## Octavo

Finalmente, una política de MBU, en Colombia debe pensarse desde la importancia que tiene para un país en las condiciones de pobreza, con las que aún se cuenta, para privilegiar las reformas normativas, de instrumentos, de financiación y de ejecución en éste sentido, antes que seguir pensando en la consolidación de territorios competitivos, los cuales solamente siguen profundizando las brechas de desigualdad y segregación hoy existentes.

**GRACIAS...**

[catorrest@unal.edu.co](mailto:catorrest@unal.edu.co)

[puhvi\\_farbog@unal.edu.co](mailto:puhvi_farbog@unal.edu.co)