



La política nacional de Mejoramiento Integral de Colombia:

Entre la agenda de desarrollo internacional y la agenda política local

PATRICIA ACOSTA RESTREPO PROFESORA - Programa de Gestión y Desarrollo Urbanos
Facultad de Ciencia Política y Gobierno - UNIVERSIDAD DEL ROSARIO - Bogotá Colombia
Seminario Internacional ACIUR - Sept. 2012

Conceptos Básicos

■ **Mejoramiento Urbano**

Estrategia integral de gestión urbana para el mejoramiento de entorno, asociado a intervenciones de articulación urbana e integración social de escala zonal y del nivel ciudad, para las zonas de desarrollo incompleto.

■ **Mejoramiento Integral de Barrios**

Estrategia integral de mejoramiento de entorno y de condiciones habitacionales, asociado a intervenciones de recuperación ambiental, estructuración territorial e integración social de escala barrial e interbarrial, para las zonas de desarrollo incompleto.

Por qué Mejoramiento Integral?

La ciudad informal – una forma de gestión urbana que debe reconocerse por la magnitud del fenómeno y debido a la incapacidad de la sociedad y por ende de las administraciones urbanas, de proveer la vivienda que demandan los grupos sociales excluidos del mercado inmobiliario.

(Gilbert,A :2011)

El reconocimiento de los procesos sociales detrás de la autogestión del hábitat y del arraigo de las poblaciones que habitan los asentamientos de desarrollo progresivo, tanto a su vivienda como a su barrio.

Puntos de Partida

- Cual es el papel **que han cumplido hasta hoy** las políticas nacionales en el desarrollo de las prácticas locales de Mejoramiento Integral en Colombia?

INDIRECTO y para la mayoría de los municipios que más lo requieren hoy - MARGINAL

Puntos de Partida

- Cual es el papel **que TENDRÍAN que cumplir** las políticas nacionales en el desarrollo de estrategias locales de Mejoramiento Integral en Colombia?
 - dadas las tendencias poblacionales y migratorias así como las condiciones de consolidación /crecimiento de las ciudades intermedias.
 - dadas las condiciones institucionales y fiscales de las ciudades intermedias
 - dadas las experiencias positivas y prácticas innovadoras desarrolladas a nivel local en Bogotá y Medellín

Puntos de Partida

Impulsar desde el nivel nacional estrategias de Mejoramiento Urbano como respuesta local a la ciudad informal construída y en proceso espontáneo de densificación requeriría de:

- Políticas Orientadoras (policy guidelines)
- Políticas Habilitadoras (enabling policies)
- Desarrollo instrumental
- Estrategias de práctica reflexiva (reflective practice - policy learning)

Las políticas de MI nacionales se han sido persistentemente nominales – de papel : es un problema de capacidad técnica?

Aproximación

- **Desde Fischer – Reframing Public Policy (2003)**

- Un enfoque interpretativo del análisis de políticas públicas
- La aproximación “postempiricista” combinando métodos de análisis interpretativos y cualitativos los cuales permiten dilucidar los hechos (análisis empírico) de la narrativa que justifica una política pública.

- **Desde Heidenheimer et al – Comparative public policy**

- La política pública comparativa entendida como “*el estudio de cómo, por qué y a qué efecto, distintos gobiernos persiguen rutas particulares de acción o inacción*”

Aproximación

- **Desde Weiss – Policy Research: Data, Ideas or Arguments? (1990)**
 - un análisis de política que tiene como objetivo “el entendimiento público” – o “public enlightenment”
 - lo hace poniendo sobre la mesa aspectos poco evidentes para el público en general, opacados por los argumentos que suelen envolver las políticas públicas complejas.

Pregunta

Dado que NO se trata de un problema de capacidad técnica en la formulación de las políticas nacionales, se indagará sobre

- **Qué agendas de política pública han moldeado la evolución del Mejoramiento Integral en Colombia, y cómo?**
 - **la agenda internacional**
 - la descentralización
 - su relación con otras políticas nacionales de desarrollo económico y social
 - su interrelación con otras áreas de política del sector de hábitat
 - **las agendas políticas locales**

MI Nacional : Entre la Agenda de Desarrollo Internacional y la Agenda Política Local

La **agenda internacional** promoviendo una agenda pro-pobre :

- Cooperación Internacional de la Guerra Fria y la guerra contra el narcotráfico (70's - 90's)
- Declaración Objetivos del Milenio 2000

La **agenda política local** desde las demandas sociales directas y el efecto tangible de los desequilibrios urbanos:

- Crisis urbana ciudades principales 60's a 90's
- Nuevos paradigmas de gestión urbana local '00 e iniciativas políticas + estrategias de planeamiento
- Crisis urbana actual de las ciudades intermedias

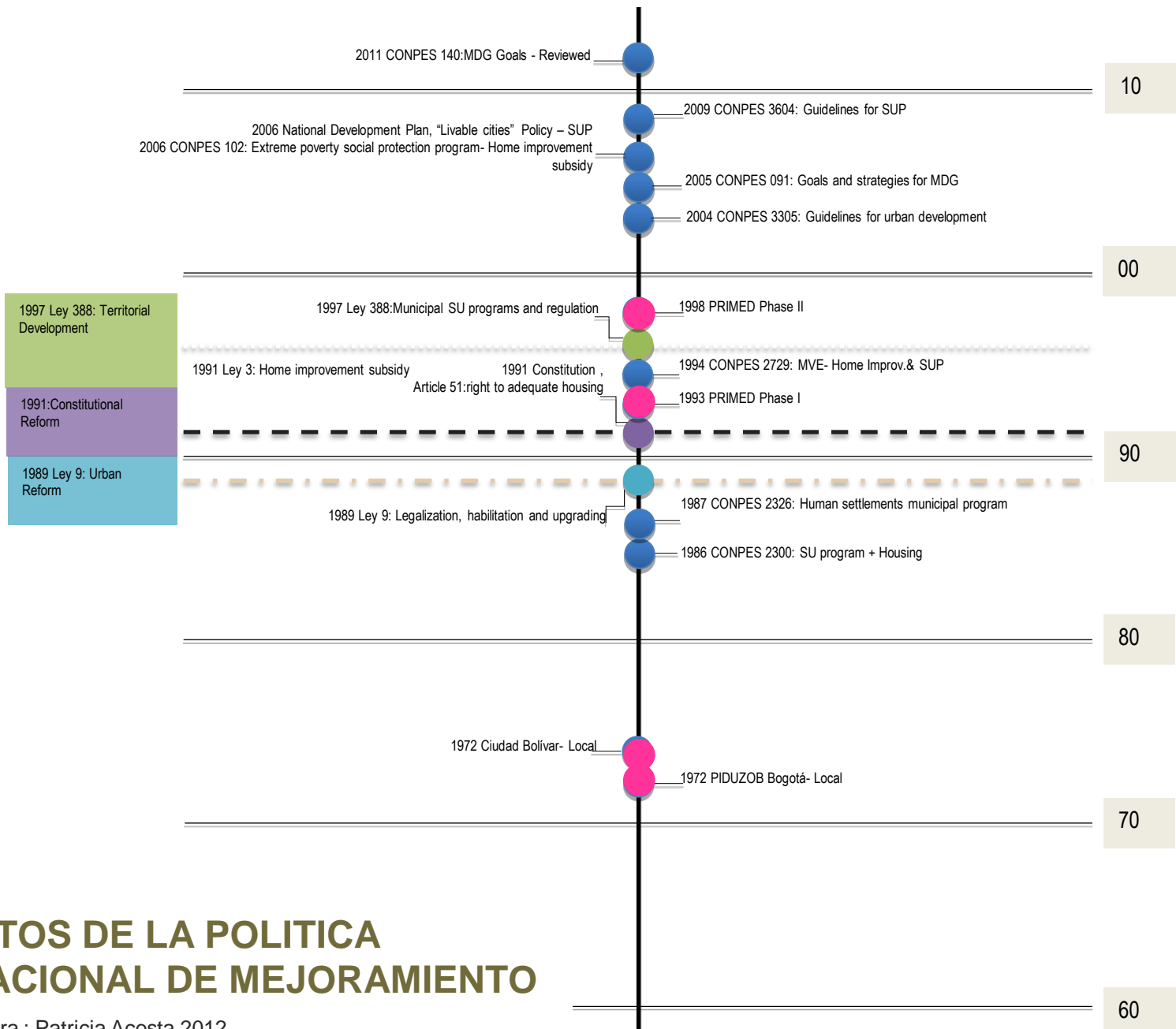
Qué tipo de política pública se ha producido para MI desde el nivel nacional?

La política nacional de Mejoramiento en Colombia se ha caracterizado por ser:

- **Discursiva** : Exposición de motivos de la Reforma Urbana – Ley 9na
- **Difusa**: marcos normativos nominales, sin armonización jurídica, sin definiciones conceptuales claras, sin instrumentos de gestión, sin lineamientos generales que orienten sus objetivos ni metas – Ley 9na, Ley 388
- **Evasiva** : delegatoria - sin disponer de mecanismos habilitadores para los municipios: recursos de inversión, estrategias de fortalecimiento técnico e institucional.

Qué tipo de política pública se ha producido para MI desde el nivel nacional?

- **Coyuntural:** con tendencia a responder a expectativas situacionales, pero marcada ausencia de una visión institucional - compromiso con la consolidación de metodologías y la construcción de conocimiento de apoyo a la gestión local.
- **Incoherente:** Insistente en el uso de instrumentos de política que niegan la naturaleza misma de la estrategia de gestión urbana de conjunto (subsidio individual al mejoramiento de vivienda), que desconocen la debilidad fiscal de los municipios que lo requieren (prestamos FINDETER).



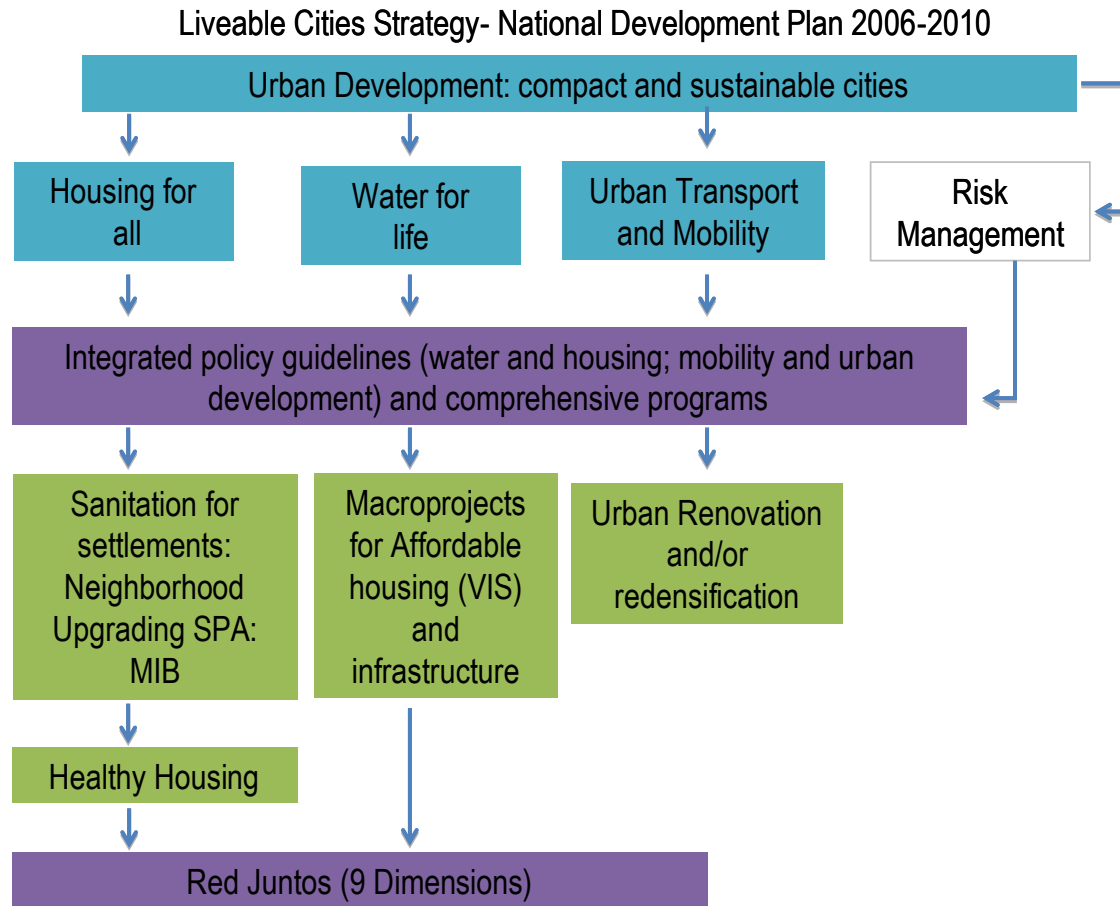
HITOS DE LA POLITICA NACIONAL DE MEJORAMIENTO

Autora : Patricia Acosta 2012

Evolución reciente de la Política Nacional de Mejoramiento

- **Ciudades Amables** PND 2006 - 2010
- **CONPES 3604 de 2009** . “Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios – MIB”. Plan de Acción y definición del Piloto Nacional de MIB. Articulación con estrategias de disminución de pobreza extrema.
- **Plan Piloto Nacional de MIB 2008-2012**
- **Creación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio** 2011. Dirección de Espacio Urbano y Territorial Subdirecciones de Políticas y Asistencia Técnica.
- **Proceso de Construcción de Política Nacional de MIB 2012**

“Ciudades Amables” una política nominalmente integral?



Source: NDP Basis 2006-2010

Plan Piloto Nacional de MIB

■ Alcances del Piloto

- 6 ciudades : Leticia, Barrancabermeja, Apartadó, Florencia, Cúcuta y Pereira
- Area tot. piloto : 47,8 has. beneficiados 2200 hogares
- Inversión total : US\$14.8 million (COP\$26.145 million)
- Los recursos disponibles suficientes para cubrir entre el 30% y 50% de costos totales requeridos para completar cada proyecto.

*PUI Nororiental Medellín 158 has. – inv. sin el cable - 20% comp físico (US\$ 75 mill. - COP\$144.000 mill.), 80% comp social (US\$ 340 million - COP\$650.000 million)

* Desmarginalización Bogotá 4,800 has. – US\$487mill.- COP\$860.000 mill.)

Plan Piloto Nacional de MIB

- **Lecciones del Plan Piloto :**

critérios de selección áreas
focalización de la inversión
coordinación intersectorial
estrategia territorial
titulación, legalización y reasentamiento

- **Componentes de los proyectos :**

Espacio Público, Recuperación ambiental, Servicios públicos,
Equipamientos, Participación

Evitando áreas con retos en : reasentamiento y gestión del riesgo

Legado de las prácticas locales de MI en Bogotá y Medellín

| Bogotá | Medellín |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">. Redefinición de la escala de intervención, los estándares urbanísticos y arquitectónicos de las intervenciones Mejoramiento/ Regulariz. y Legalización.. Transición de iniciativa política a programa intersectorial permanente.. Adopción como política de gestión urbana de largo plazo en el POT con inversión sostenida y readecuación de estructura organizativa.. Estrategia Territorial integración a la gestión pública sectorial Distrital y de las localidades a partir de las UPZ de MIB. Conceptualización de política integral de hábitat como marco del MI.. Reestructuración del sector de hábitat - conflicto de competencias y pérdida de memoria institucional. | <ul style="list-style-type: none">. Sistematización de modelo de gestión a partir del esquema operativo del PUI.. Transición de iniciativa política a programa permanente con inversión articulada y estructura operativa institucionalizada.. Operador único. Alineación estratégica y adaptativa de recursos sectoriales y modelos de outsourcing en administración y seguimiento. EDU.. Desarrollo e implementación de prácticas participativas de planificación y diseño. Focalización de inversión social.. Separación de esquemas de gestión de proyecto urbano y de mejoramiento barrial con énfasis en la gestión de riesgo, en detrimento del programa con proyectos más complejos y menos visibles. |

Una política Nacional de MI tendría que considerar :

- las lecciones aprendidas de los grandes programas integrales con cooperación internacional - el **impacto urbano estructurante de las operaciones a escala**.
- **efecto de las agendas externas sobre los proyectos locales** – la aversión al riesgo de las agencias de cooperación y el impacto de sus indicadores de gestión sobre el diseño.
- la pérdida que supone la **ausencia de práctica reflexiva** - sistematización y transferencia de nuestras propias experiencias.
- la importancia de los mecanismos de **apoyo a la gestión municipal** para no repetir la historia – ciudades intermedias.
- **tensiones entre la estrategia del proyecto urbano y el MIB** que pueden reducirse con una mayor concurrencia entre los niveles y sectores.

Conclusiones

- El enfoque interpretativo para el análisis de políticas públicas **(Fischer)** : evidencia que la narrativa que ha enmarcado la política nacional de MIB es discursiva. **La tendencia ha sido ausencia de políticas orientadoras, y/o habilitadoras.**
- La política pública comparativa entendida como “*el estudio de cómo, por qué y a qué efecto, distintos gobiernos persiguen rutas particulares de acción o inacción*” (**Desde Heidenheimer et al**) nos sugiere profundizar en análisis comparativo entre áreas de política del hábitat **para mejor comprender la ruta general de inacción tomada para el MI.**
- El análisis de política como mecanismo de “**entendimiento público**” (**Weiss**) supone un análisis empírico que incluya la dirección que está tomando el proceso de construcción de la política nacional de MIB para reflexionar sobre la dirección que parece tomar : desconocimiento de la experiencia local.

[

Gracias.

Patricia Acosta

patricia.acosta@urosario.edu.co

acostap@alum.mit.edu

]