

2014-06-01

Participación ciudadana implementada en las intervenciones de mejoramiento integral en Colombia durante los últimos diez años

Juan Manuel Bueno Carvajal
Universidad Piloto de Colombia, juan-bueno@unipiloto.edu.co

María Ximena Manrique Niño
jimena-manrique@unipiloto.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/tr>

Citación recomendada

Bueno Carvajal, Juan Manuel and Manrique Niño, María Ximena (2014) "Participación ciudadana implementada en las intervenciones de mejoramiento integral en Colombia durante los últimos diez años," *Traza*: No. 9 , Article 8.

Disponible en:

This Artículo de investigación is brought to you for free and open access by Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Traza by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Participación ciudadana implementada en las intervenciones de mejoramiento integral en Colombia durante los últimos diez años

Juan Manuel Bueno Carvajal^{*}
María Ximena Manrique Niño^{**}

Recibido: 8 de abril de 2014

Aceptado: 19 de junio de 2014

Cómo citar este artículo: Bueno Carvajal, J. M. y Manrique Niño, M. X. (2014). Participación ciudadana implementada en las intervenciones de mejoramiento integral en Colombia durante los últimos diez años. *Traza* (9), 104-128.

^{*} Arquitecto. Magíster en Gestión Urbana. Docente investigador, Universidad Piloto de Colombia. Correo electrónico: juaneme87@hotmail.com, juan-bueno@unipiloto.edu.co

^{**} Arquitecta. Magíster en Gestión Urbana. Docente investigadora, Universidad Piloto de Colombia. Correo electrónico: maximanrique@hotmail.com, jimena-manrique@unipiloto.edu.co

Resumen

La participación ciudadana es fundamental cuando se concibe el concepto de *programas de mejoramiento integral de barrios* (PMIB), los cuales se pueden detectar, en el caso de Colombia, a través de distintas instancias como instrumentos para definir y ejecutar proyectos de mejoramiento. Los PMIB incluyen procesos de acciones integrales para solucionar las necesidades sociales y físicas que dependen de la sostenibilidad de distintas fases que obedecen a procesos de participación que atraen dinámicas de apropiación por procesos de autogestión desde décadas atrás. Los PMIB han conformado un sistema de resolución de problemáticas urbanas, especiales de contextos vulnerables, pues brindan una atención integral más efectiva a algunas concepciones tradicionales de mejoramiento “predio a predio” que se han enfocado solo en la provisión de servicios públicos y vivienda. En este artículo se revisan las experiencias de cinco casos de estudio de distintos barrios en ciudades del territorio nacional: Moravia, Medellín; Nueva Esperanza, Leticia; Caminos de San Silvestre, Barrancabermeja; Nueva Colombia, Florencia, y Bello Horizonte, Pereira.

Palabras clave: mejoramiento, participación, autogestión, vulnerabilidad, comunidad.



Citizen Participation Implemented in Comprehensive Improvement Interventions in Colombia over the Past Decade

Abstract

Citizen participation is essential when dealing with the concept of *comprehensive neighborhood improvement programs* (PMIB, for its initials in Spanish), which can be detected, in the case of Colombia, through different organizations as tools to define and implement improvement projects. The PMIB include comprehensive action processes to solve the social and physical needs that depend on the sustainability of different phases in participation processes attracting appropriation dynamics due to self-management processes for decades. The PMIB have created a system for solving urban issues, particularly from vulnerable contexts, as they provide a more effective comprehensive attention to some traditional conceptions of “land to land” improvement that have focused only on offering public and housing services. This article reviews the experiences of five case studies from different neighborhoods in Colombian cities: Moravia, Medellín; Nueva Esperanza, Leticia; Caminos de San Silvestre, Barrancabermeja; Nueva Colombia, Florencia, and Bello Horizonte, Pereira.

Keywords: Improvement, participation, self-management, vulnerability, community.

Introducción

El presente artículo somete a consideración del lector si la *participación ciudadana*, expresada tanto en los lineamientos de la política del Gobierno nacional como en algunas de las diferentes intervenciones implementadas por las instancias gubernamentales, es suficiente y pertinente o si los procesos implementados para que se propicie la participación son una de las dificultades para que los programas de mejoramiento integral de barrios (PMIB), desarrollados por parte de las entidades territoriales, sean del ámbito macro, y para que la incidencia de estos en el ámbito local sea menor.

Al respecto, surgen algunos cuestionamientos acerca de la relación entre los postulados teóricos y la implementación de los PMIB. En este marco se inscribe la evaluación del concepto de participación ciudadana en algunos de los programas o proyectos implementados en Colombia, que, en gran parte, se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo; por lo tanto, se llevará a cabo el estudio de manera cuidadosa para evitar llegar a conclusiones imprecisas en cuanto al propósito de estudio. El trabajo se centrará en la importancia de la participación ciudadana para mejorar tanto las calidades físicas del lugar como el sentido de pertenencia y seguridad de los habitantes en asentamientos precarios, condiciones que evalúan el estado de “derecho a la ciudad” (Harvey, 2008); en este contexto, los programas o proyectos a evaluar pueden expresar algunas de las siguientes hipótesis de guía:

Uno de los objetivos fundamentales de los PMIB es combatir la pobreza;¹ sin embargo, pareciera que prevalece en su implementación una mayor preocupación por solucionar los problemas físicos del hábitat que los sociales, lo que permite poner en duda la sustentabilidad de las intervenciones una vez finalizado el programa.

Si bien los PMIB han trascendido como programas con un enfoque más integral en relación con los programas implementados históricamente en el país en asentamientos precarios, la evaluación *ex post* de experiencias ya realizadas en cuanto a sus objetivos y fundamentos explícitos permite al menos poner en duda dicha aseveración, dado que las experiencias no han producido los efectos deseados en el campo en materia de integración social, tanto desde el punto de vista laboral como en la desestigmatización social y la promoción ciudadana de sus habitantes.

Otra cuestión que también emerge directamente de las modalidades de gestión de los PMIB es aquella que trata de los niveles de democratización que estos alcanzan. Muchas veces, la participación enunciada en los postulados teóricos de los PMIB no significa una verdadera implicación de la población y un fortalecimiento de las relaciones intrabarriales e intraurbanas, situación que pone en riesgo la construcción de ciudadanía, que se entiende como:

[...] el desafío de la política democrática en América Latina, se debe discutir, entre otros, los siguientes asuntos: la frágil efectividad de la Ley, las reformas constitucionales que han tenido lugar con diferentes objetivos políticos, la polarización creciente y la exclusión económica y social y la capacidad fiscal de los Estados y las medidas necesarias para construir un pacto fiscal. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2012)

Esta definición de construcción de ciudadanía siempre es enunciada en los fundamentos de los PMIB, pero su real aplicación y sus consecuencias han sido poco evaluadas aún. En la medida

en que la problemática sea afrontada integralmente, las soluciones en el hábitat serán más completas porque incluirán mecanismos que garanticen no solo aspectos sobre el tejido urbano físico, sino también sobre el tejido económico y sociocultural.

Las anteriores afirmaciones, por ahora, solo permanecen en forma de hipótesis. El propósito de este artículo es evidenciar si se pueden verificar o refutar a través de la metodología de evaluación *ex ante* o *ex post*, según el estado del programa o proyecto de mejoramiento barrial.

Antecedentes

El tema sobre el derecho a la ciudad en los asentamientos precarios se ha abordado en el presente estudio en el marco del mejoramiento integral de barrios, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de Vancouver. El tema central de este evento fue el hábitat, tuvo lugar del 31 de mayo al 11 de junio 1976, y estuvo motivado por los diagnósticos de los Gobiernos sobre el crecimiento urbano. El encuentro surgió de las advertencias sobre la urbanización que se realizaron en 1972 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo, convocada para hacer frente a la amenaza percibida para el medio ambiente por la actividad humana. La situación, en el momento de la primera conferencia de hábitat en Vancouver, se resume así:

Cuando los dos tercios de la humanidad seguía siendo rural. Pero el mundo estaba empezando a presenciar la mayor y más rápida migración a las ciudades y pueblos en la historia. En 1976, un tercio de la población del mundo vivía en ciudades. Solo 30 años más tarde, esta cifra ascendió a la mitad y seguirá creciendo a dos tercios, o 6 mil millones de personas, en 2050. Las ciudades son ahora el hogar de la mitad de la humanidad. (UN-Hábitat, 2000)

El 16 de diciembre de 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 31/109, que tomó nota del informe de la conferencia, la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos. La resolución aconsejaba apoyar los esfuerzos nacionales “en la formulación, diseño, ejecución y evaluación de proyectos de mejora de los asentamientos humanos” (UN-Hábitat, 2000).

¿Qué se entiende por *mejoramiento integral de barrios* (MIB) y qué variables se han trabajado en el contexto nacional en los últimos treinta años? Se identificó que existen diferentes nociones o postulados tanto a nivel nacional, en los planes de desarrollo, como a nivel internacional sobre el concepto. Las diferentes acepciones coinciden en enunciar un plan que expone la solución al problema de la precariedad en forma integral y coordinada; específicamente, al incluir no solo acciones sobre la vivienda, sino referido a la integración de los servicios y la participación comunitaria en zonas o áreas que lo demanden. Con el paso de los años, adquieren mayor importancia las intervenciones macro y se dejan atrás los proyectos barriales. En la tabla 1 se resumen las diferentes definiciones de MIB según la entidad y las estrategias planeadas.

Tabla 1. El concepto de mejoramiento integral de barrios

Instancia	Ley	Decreto	Nombre	Definición	Estrategias
Ministerio de Vivienda	Ley 9 de 1989 en su artículo 48	Decreto 564 de 2006, en el título IV	Programa Mejoramiento Integral de Barrios	El PMIB hace parte de la política sectorial de ordenamiento territorial; está encaminado a mejorar las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza, mediante el mejoramiento de su entorno habitacional de manera conjunta con la nación, el municipio y la comunidad.	Implementación de programas de mejoramiento según las políticas sectoriales de ordenamiento.
				Autoriza la legalización por parte de los consejos y las juntas metropolitanas, como acto concerniente al ordenamiento del desarrollo de su territorio, actuación que puede ser delegada a los alcaldes municipales o distritales. Este proceso de legalización solamente es de carácter urbanístico, sin tener en cuenta los procesos de titulación de los inmuebles que podrán adelantarse de manera independiente.	Formalización de la tenencia del suelo: legalización de los predios.
Consejo Nacional de Política y Economía Nacional	Ley 388 de 1997			En este sentido, en su artículo 3, la Ley define que el ordenamiento del territorio busca "propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales" (Congreso de la República de Colombia, 1997).	Inclusión del mejoramiento a nivel general desde la ley contemplada desde el riesgo.
	Ley 1450 del 16 de junio de 2011		Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"	Los procesos de mejoramiento integral de barrios son parte integrante de los capítulos III y VI, "Crecimiento sostenible" y "Competitividad y sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo", donde uno de los objetivos es "incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades, mediante el desarrollo de programas de renovación urbana, Mejoramiento Integral de Barrios, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como en la producción de insumos, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en la construcción de las edificaciones" (Departamento Nacional de Planeación, 2010).	Asistencia técnica y jurídica a las entidades territoriales para la incorporación de los asentamientos de origen informal a la estructura territorial y funcional del área urbana de los municipios, mediante el ordenamiento urbano del barrio, su legalización y regularización y la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamiento con participación de la comunidad, incluido el proceso de reasentamiento de familias.
	Compes 3604 de 2009			Lineamientos para la consolidación de la política de MIB: tiene como objetivo central "fortalecer a los entes territoriales en la gestión urbana y aplicación normativa relativas a programas de mejoramiento integral de barrios sostenibles (PMIB)" (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).	Mejorar las condiciones de hábitat de los hogares en asentamientos precarios con el establecimiento de estrategias y un plan de acción para su implementación, y con la vinculación de diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la comunidad.
Alcaldía Mayor de Bogotá		Decreto 619 de 2000	POT de Bogotá D. C.		

Instancia	Ley	Decreto	Nombre	Definición	Estrategias
Alcaldía Mayor de Bogotá		Decreto 469 de 2003	El Programa de Mejoramiento Integral o denominado Programa de Vivienda de Interés Social	Tiene por objeto orientar las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda que conforman los asentamientos de origen ilegal ubicados en la periferia de la ciudad. Lo anterior para corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad.	
Secretaría Distrital del Hábitat				Las unidades de planeamiento zonal de mejoramiento integral son sectores de la ciudad caracterizados por tener un alto déficit de infraestructura urbana (espacio público, equipamientos dotacionales, servicios públicos) y deficiencias en las edificaciones que la componen producto del desarrollo informal de las viviendas.	Estrategia de planeamiento: reconfiguración de las estructuras urbanas, con las intervenciones orientadas hacia el territorio, a fin de consolidar, mantener, revitalizar, mejorar y generar espacios adecuados para su propio desenvolvimiento que las acerquen a las condiciones generales de la ciudad formal.
					Estrategia de reglamentación urbana: se establecen los niveles de uso, intensidad y edificabilidad, de acuerdo con la dinámica propia de aquellos sectores; responde al modelo de ordenamiento.
					Estrategia de mejoramiento: acciones de complementación o adecuación requeridas en las áreas con tratamiento de mejoramiento integral de estas UPZ, requeridas tanto en el espacio público como en las unidades de vivienda; cuyo fin primordial es corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales.
Consejo Nacional de Política y Economía Nacional	Compes 3305 de 2004		Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano	En este documento, se estableció que el país presenta 1,3 millones de hogares en asentamientos precarios y, por lo tanto, se planteó como estrategia para el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo de la población "mejorar las condiciones de los asentamientos precarios" (Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004) en el marco de la gestión del desarrollo urbano.	La estrategia propuso básicamente dos acciones: 1) los PMIB, en los cuales el Gobierno nacional brindará asistencia técnica a las entidades territoriales para gestionar recursos de cooperación y de crédito con la banca multilateral para su financiación; 2) el Programa de Titulación Masiva de Predios (PTMP) para los hogares localizados en asentamientos precarios con posibilidades de mejoramiento integral (meta mediano plazo: asistencia técnica en doce ciudades para procesos de titulación en cerca de 100 000 predios).
	Compes 91 de 2005			El fenómeno de los asentamientos precarios hace parte del diagnóstico del crecimiento urbano, así como de la formulación de estrategias para un mejor desarrollo urbano hacia el 2019.	

Instancia	Ley	Decreto	Nombre	Definición	Estrategias
La Alianza para las Ciudades (ONU)				Se define como "el conjunto de acciones para el mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales" (Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004).	1) Aquellas que tienen como alcance el mejoramiento barrial de las condiciones de la vivienda y su entorno para garantizar su integralidad y consolidación del asentamiento, y 2) aquellas que tienen como propósito prevenir y mitigar riesgos para la población a través de procesos de reasentamiento de población de establecimiento precario en zonas de riesgo no mitigable.

Fuente: Manrique, Amado y Arzayús, Bueno. Grupo de docentes investigadores, Proyecto Mejoramiento Integral de Barrios con Enfoque Bioclimático. Cazucá, Soacha, Colombia, 2011, grupo HD+I.

A continuación, en la figura que elaboró el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 2006-2010), sobre las estrategias en el contexto nacional e internacional, se clarifica el nivel de los instrumentos para definir el concepto MIB, y los objetivos y las estrategias que estos plantearon (figura 1).

Las ciudades capitales de Colombia son los lugares donde se concentrará el mayor porcentaje de población urbana; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reporta que para el 2019 el 78 % de la población será urbana (tabla 2); crecimiento similar a las grandes ciudades latinoamericanas, con una marcada diferencia entre los asentamientos precarios y los asentamientos estables de la ciudad. Sobre la noción de *asentamiento precario*, no existe unanimidad para definirlo quizá por la diversidad del lenguaje¹ o la falta de caracterización. Sin embargo, se estima que para el 2019, el 17 % de la población habitará en contextos de alto riesgo. En la tabla 2 se relacionan algunas de las estadísticas urbanas según los análisis de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la proyección del país es de 8,7 millones de habitantes en asentamientos precarios, de un total de 42,7 millones, el 20,3 %, una proporción considerable de la población urbana.

El acelerado proceso de urbanización precaria ha desbordado la capacidad institucional de las ciudades, en la medida en que no se generaron alternativas habitacionales para las familias más necesitadas, las cuales optaron por localizarse principalmente en la periferia de la ciudad, donde la ausencia de control sobre el ordenamiento territorial y jurídico facilitaba la autoconstrucción de la ciudad. Al respecto, en el documento Conpes 3604 del 2009 se argumenta que:

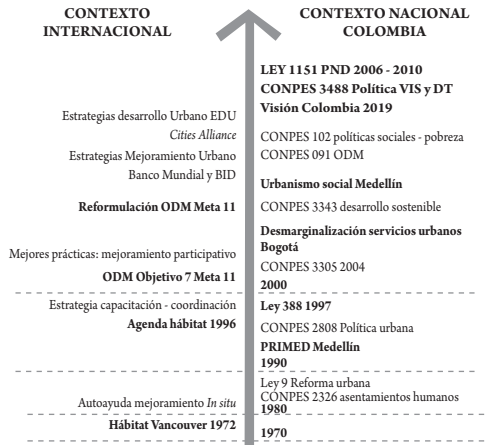


Figura 1. Evolución histórica de las estrategias de mejoramiento integral de barrios en el contexto internacional y nacional
Fuente: UN-Hábitat (2003); Antecedentes MIB Colombia; Documentos Conpes, bases PND 2006-2010; Ley 1151 de 2007, y Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009).

Tabla 2. Estadísticas urbanas (1951-2009)

Ítem	1951	1973	1993	2005	2009*	2019
Población total	11 455	22 862	37 662	42 888	44 977	55 875
Población urbana	4 459	13 548	25 856	31 886	33 898	42 750
Porcentaje total	39	60	69	74	75	78
Cuatro ciudades principales	1506	5600	10 099	12 099	12 882	19 446
Ciudades mayores a 100 000 habitantes	1720	8920	17 421	21 512	23 422	31 029
Número de ciudades mayores a un millón de habitantes	0	2	4	4	4	7
Número de ciudades mayores a 100 000 habitantes	6	18	33	38	41	55
Porcentaje de hogares en asentamientos precarios	n. d.	n. d.	n. d.	16	16	17

* Proyecciones DANE (2009). Fuente: DANE (censos 1951-2009), informe avance ODM (2007), cálculos: DDU, DNP.

Fuente: Vergel Tovar (2010).

[...] para el 2004 la ciudad contaba con 1596 asentamientos humanos de origen clandestino, de los cuales a diciembre 31 de 2011 aproximadamente 1545 han sido legalizados en tanto que 35 han sido negados. No obstante, en la actualidad existen aproximadamente 162 asentamientos humanos consolidados con anterioridad a junio de 2003 que no han sido objeto de definición urbanística, lo cual implica restricciones para la inversión de recursos para mejorar las condiciones de habitabilidad de dichos barrios. (Departamento Nacional de Planeación, 2009)

Con esta perspectiva, se aborda el tema sobre los procesos de PMIB en asentamientos precarios, donde las necesidades básicas de vida no son satisfechas o las condiciones del hábitat no generan calidad de vida, lo que causa desigualdad social y segregación. Harvey plantea que “las ciudades en la actualidad han dejado de planificarse en su conjunto para solo abocarse a diseñar partes de ellas como resultado de la especulación inmobiliaria y sin ningún tipo de previsión; dando origen a la segregación” (2009). Por su parte, Castells define la segregación urbana como la “tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas” (1971); la estratificación social también origina estratificación espacial que se traduce en áreas urbanas segregadas y ocupadas por grupos sociales semejantes, y que viven en entornos morfológicos también similares.

Los barrios ubicados en los denominados asentamientos precarios se caracterizan por tener condiciones agudas de pobreza. En su mayoría, presentan deficiencias para la accesibilidad y la conexión con los circuitos urbanos; mayores

costos de desplazamiento a los lugares de empleo, tanto en tiempo como en recursos; un déficit elevado de espacio público y equipamientos para la prestación de los servicios sociales; carencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y bajas condiciones de habitabilidad de las viviendas, lo que se aúna, en muchas situaciones, a que muchos predios se encuentran asociados a zonas de amenaza natural mitigable y no mitigable.

En el caso de Bogotá, la Alcaldía Mayor, a través de la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), presentó el proyecto *Mejoramiento integral de barrios de origen informal*, el cual se encuentra en el Banco Distrital de Programas y Proyectos. En su ficha de estadística básica de inversión distrital (EBI-D), se identifica el problema de Bogotá de la siguiente manera: de las 35 232 hectáreas de suelo urbano establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), aproximadamente 9726 hectáreas, que equivalen al 25 %, han sido urbanizadas de manera ilegal; en ellas, se localizan cerca de 443 000 predios, ocupados por aproximadamente 2 500 000 habitantes. A finales del 2003 habían sido identificadas 1107 hectáreas vulnerables a la ocupación de desarrollos ilegales, que correspondían a 148 polígonos. Los estudios elaborados por la Secretaría estiman que en la actualidad cerca de 54 229 predios se encuentran sin titular, 6552 familias están en alto riesgo no mitigable y aproximadamente 133 000 familias requieren de intervención para mejorar las condiciones de habitabilidad y reforzamiento estructural. En estas zonas de la ciudad existen 930 kilómetros de vías sin pavimentar.

De igual manera, en la ficha se manifiesta que el proyecto se diseña a partir de los datos y las necesidades de la comunidad en las localidades donde interviene el PMIB, es decir, en 10 localidades y 26 UPZ con tratamiento de mejoramiento integral, en las cuales se ejecutarán las acciones del proyecto. Sin embargo, se enuncia como un planteamiento que dichas intervenciones se desarrollen a partir del ejercicio de la participación ciudadana en el marco de la gestión social del territorio que plantea la SDHT; se evidencia que el proyecto se ha formulado desde la estructura técnica y ha postergado el trabajo participativo a una segunda fase.

Las acciones de mejoramiento barrial o de mejoramiento del hábitat, como se encuentra en la literatura más reciente, constituyen un proceso de acciones integrales para dar solución a las necesidades físicas y sociales. La sostenibilidad de estas acciones, en sus fases de diagnóstico, formulación y desarrollo, está sujeta a los procesos de participación de la comunidad que han generado dinámicas de apropiación desde años atrás por procesos de autogestión.

Bajo las anteriores consideraciones, este artículo intenta, en primer lugar, hacer una síntesis de la evolución que han tenido las intervenciones MIB sobre las dinámicas de participación ciudadana, especialmente en el ámbito colombiano; en segundo lugar, mostrar cómo esas dinámicas han configurado nuevas espacialidades, representadas en otras formas de apropiación, costo de la inversión y uso del suelo, y, en último lugar, proponer de qué manera algunos de los estudios pueden brindar aportes para el desarrollo del proyecto de investigación titulado *De lo informal al mejoramiento integral: análisis y estrategia de intervención en la periferia conurbada entre Bogotá y Soacha*, el cual pretende hacer un análisis del impacto de la participación en la apropiación y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes como producto de las estrategias urbanas.

Síntesis de la evolución que han tenido las intervenciones de mejoramiento integral de barrios sobre las dinámicas de participación ciudadana

A partir del análisis de lo acontecido en Colombia, y tomando como referencia el caso de Bogotá en materia de política habitacional, desde la década del cincuenta hasta la actualidad, cabe señalar que la percepción del problema se ha enriquecido con enfoques más participativos.

Se han revisado las anteriores políticas públicas de vivienda y las iniciativas actuales que, al menos desde sus postulados teóricos, se orientan hacia la búsqueda de soluciones integradas del conjunto de carencias que afectan a la población vulnerable como las necesidades de vivienda junto a las demás necesidades básicas insatisfechas. A manera de contexto, se pueden mencionar, desde los marcos técnicos y legales, los siguientes instrumentos que contemplan el mejoramiento: la norma sismorresistente 2010 (NSR/10) e iniciativas de mejoramiento relacionadas directamente con la construcción en sitio propio (CSP); los comportamientos constructivos generales a la luz de los decretos 926 y 2552 del 19 de marzo de 2010 NSR/10 se reconocen en el marco técnico de la norma. De igual forma, los decretos 2190, del 12 de junio de 2009; 564, del 2006, sobre la legalización de asentamientos urbanos por vivienda de interés social (VIS), y 1450, del 16 de junio de 2011, se reconocen en el marco legal normativo.

Los anteriores marcos están vigentes y tienen como fundamento un componente histórico, que se basa en estudios generados por eventos sísmicos y por la obligatoriedad del Estado de preservar los bienes y la honra de los ciudadanos (Carvajalino, 2014). En este nuevo contexto, los PMIB, a diferencia de los tradicionales programas de viviendas estatales —que apuntan a la provisión de viviendas nuevas bajo el sistema “predio a predio”— o los de más reciente data —orientados a la provisión de lotes y servicios que apuntan a recuperar la capacidad autogestionaria de la población vulnerable en la resolución de varios de sus problemas habitacionales— pretenden brindar una atención más integral a la pobreza y están dirigidos a integrar física y socialmente la ciudad formal a los sectores urbanos informales.

Nuevas dinámicas-nuevas espacialidades

La metodología desarrollada en el presente artículo se basa en la identificación de estrategias en distintas escalas, donde se evidencian diversas experiencias que reflejan la existencia de criterios para el MIB y la participación de las comunidades en los distintos momentos de los proyectos de mejoramiento. Por ello, las experiencias que se exponen en este apartado se han seleccionado con una mirada enfocada en la inclusión social; se ha hecho una revisión de casos que poseen la característica de incorporar la dimensión social con el sentido de reconfigurar la ciudad.

En este sentido, en todos los casos se da una confluencia entre la arquitectura, el urbanismo y otros agentes que refuerzan la interdisciplinariedad por el bien de la integración social con la coordinación técnica para ejecutar los proyectos de MIB. Estos casos poseen un valor especial y se han denominado como las nuevas espacialidades, puesto que son procesos que van más allá de lo arquitectónico y lo urbano; son el resultado de los procesos participativos.

A continuación se exponen cinco casos de estudio de distintas ciudades del territorio nacional: Moravia, Medellín; Nueva Esperanza, Leticia; Caminos de San Silvestre, Barrancabermeja;

Nueva Colombia, Florencia, y Bello Horizonte, Pereira (foto 1). De estos, nos interesa revelar la acción conjunta ciudadana, los distintos actores implicados, el proceso de transformación, el proyecto ejecutado y, por último, las consecuencias o impactos de estas dinámicas.

Caso uno: Moravia

El barrio está ubicado en la ciudad de Medellín, capital del departamento de Antioquia, hace parte de la comuna cuatro, y se encuentra en el costado norte del centro de la ciudad; tiene una extensión aproximada de 42 hectáreas y presenta una población de 45 000 habitantes (Alcaldía Municipal de Medellín, 2006) (foto 2).

Tiene una historia llena de procesos sociales derivados de los distintos conflictos provocados por la violencia, las milicias, el olvido estatal, la resistencia y las distintas estrategias de



Foto 1. Ubicación geográfica de los casos de estudio
Fuente: a partir de Google Earth, 2013.

planeación, convivencia y unión social (Alcaldía Municipal de Medellín, 2006). Es preciso anotar, además, que el asentamiento de este barrio inicia en el Morro, un cerro artificial que surgió por la acumulación de las basuras municipales que fueron depositadas en este lugar durante un largo periodo en la segunda mitad del siglo XX.

La actuación participativa de la comunidad de Moravia se puede denominar como una intervención integral, donde existe un antecedente de lucha de una comunidad enmarcada por su desafortunado origen, el desplazamiento por la violencia. Este deseo de comunidad se refleja en la participación activa que se materializa en una estrategia de urbanismo cívico y pedagógico en busca del mejoramiento a través de obras gestionadas por la misma comunidad.

El liderazgo por el mejoramiento en los últimos años es iniciativa de la comunidad y de la municipalidad a través de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), la cual contribuyó al desarrollo participativo en el que la comunidad fue guiada en procesos interactivos con el objetivo de diagnosticar sus principales necesidades, y así estuvo vinculada a todas las fases de la gestión y el desarrollo de los proyectos. Este proceso de gestión social requiere de actividades continuas con los habitantes del barrio, como la información de la ejecución de las obras, mesas de trabajo y el contacto permanente con los líderes comunitarios —quienes son voceros—, y el respaldo del carácter legítimo del proceso de participación (A57.org., 2013).

De esta experiencia participativa se destacan dos proyectos arquitectónicos, el Centro de Desarrollo Cultural de Moravia

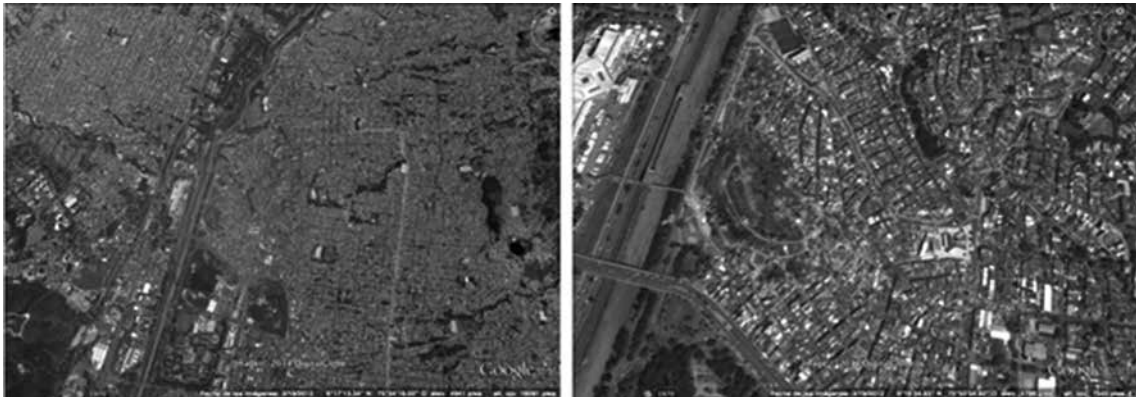


Foto 2. Contexto barrio Moravia, Medellín

Fuente: a partir de Google Earth, 2013.

CDCDM (2005) y el Jardín Infantil Moravia (2013), los cuales responden a las necesidades de educación y al ofrecimiento de alternativas distintas a la violencia para los niños y los jóvenes. Estos proyectos son evidencia de un proceso de apropiación producto de la lucha de la comunidad; la valoración de estas obras constituye un logro contundente puesto que la comunidad se involucra en una dimensión participativa que implica la sostenibilidad de los equipamientos y, lo que tiene más peso, que estos sean disfrutados por el barrio.

El arquitecto, el maestro Rogelio Salmona QDEP, autor del CDCM, señaló que “la poética del lugar es la interacción entre el espacio público construido, el habitante y el paisaje” (Álvarez, 2014). De igual manera, las frases alentadoras de la comunidad resuenan en un mejoramiento materializado; Yeison Henao, habitante del sector, dice: “Es un proyecto que nació desde la comunidad para la ciudad” (Alcaldía Municipal de Medellín, 2006). “Luchamos este barrio y aquí nos quedamos”, asegura Virgelina Córdoba (Serna, 2012), y la comunidad entera reitera que “ahora es muy distinto, vivimos en comunidad, este es un puerto para fabricar horizontes”.

Caso dos: Nueva Esperanza

El barrio Nueva Esperanza está ubicado en la ciudad de Leticia, capital del departamento del Amazonas, en el norte de la ciudad, muy cerca al aeropuerto Alfredo Vásquez Cobo; tiene una extensión aproximada de 3,2 hectáreas y en él viven 1190 habitantes (foto 3) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009).



Foto 3. Contexto barrio Nueva Esperanza, Leticia
Fuente: a partir de Google Earth, 2013.

Parte de la estructura principal ecológica del barrio es el caño Calderón, el cual, por varios años, se ha visto afectado por la contaminación generada por aguas servidas. Desde el origen del asentamiento, hace unos dieciocho años, el barrio ha carecido de dotaciones básicas mínimas como servicios públicos y una estructura urbanística, por lo que, sumado al contexto social vulnerable, presenta distintas problemáticas como la violencia y la drogadicción, entre otras (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009). La comunidad del barrio Nueva Esperanza se unió en procesos de autogestión para hacer un llamado al Estado con el propósito de solicitar una mejor calidad de vida.

Al respecto, la comunidad, las autoridades locales y otras instituciones han hecho presencia para formular una fase de estudio y diseño de obras de mejoramiento del barrio. Este proyecto cuenta con el apoyo financiero del municipio de Leticia y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Red Juntos Amazonas, 2009). Las obras de mejoramiento constan de un proyecto de primera necesidad que tiene como objetivo dotar de redes de alcantarillado y acueducto y espacio público; para ello, se abre una importante fase de participación de la comunidad en torno al diseño de los proyectos. Además de estos, se propone una intervención en la ronda del caño Calderón para vincularlo, a través del espacio público, al barrio y reconocerlo como parte vital del sistema hídrico de la ciudad.

Como anteproyectos existen los diseños arquitectónicos y urbanos de otros proyectos que acompañan, de manera integral, la dotación de las redes. Estos son propuestas urbanas de intervención que incluyen la dotación de espacio público, la pavimentación de vías y la regularización de la propiedad del suelo —que a través de un diseño urbano zonifica los usos del suelo para así proponer una serie de equipamientos sociales. Aún el mejoramiento de este barrio no se ha ejecutado; por lo tanto, hay una máxima expectativa en cuanto a la concreción de estas obras que han sido gestionadas desde la comunidad para su beneficio y que serían un referente más de la participación en los planes de mejoramiento barrial.

Caso tres: Caminos de San Silvestre

El barrio Caminos de San Silvestre está ubicado al norte de la ciudad de Barrancabermeja, en la comuna tres; se encuentra excluido por completo del tejido urbano de la ciudad y está asentado al borde sur de la ciénaga San Silvestre; tiene una extensión aproximada de 14 hectáreas y una población de 2507 habitantes (foto 4) (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009).

En cuanto a este caso de estudio, Jhon Jairo Ramos, habitante del barrio, afirma: “Nosotros sabemos que en estos predios no se puede construir porque por aquí va a pasar una carretera nacional, pero queremos que nos dejen vivir en el predio, al menos hasta que las obras comiencen”, lo cual se enunció tras una orden de desalojo, emitida en el 2010, que advirtió a quienes habitan el borde de la vía Bucaramanga-Barrancabermeja (Vanguardia, 2010). Este es un caso donde la historia se repite, puesto que, como la familia Ramos, muchas otras más familias son desplazadas por segunda vez; la primera vez fue por la violencia, determinante para que llegaran a habitar el barrio hace unos diez años. El testimonio de Jazmín Velázquez es más alentador, en el 2011 aseguró:

En el año 97 inicia esta historia, se empezaron a parar los ranchos en estos terrenos, esto se organizó con desplazados y con madres cabeza de familia en medio del barro donde solo había

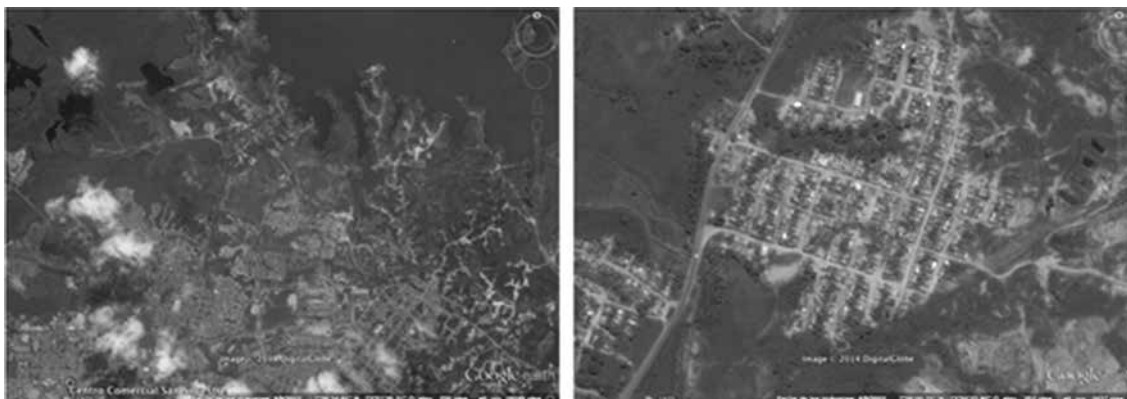


Foto 4. Contexto Caminos de San Silvestre, Barrancabermeja

Fuente: a partir de Google Earth, 2013.

basura y así fue como se metieron a invadir unas 50 familias, luego llegaron más. Se traía el agua por una manguera desde otros barrios, era terrible poder acceder a un balde con agua. La gente tenía sus letrinas y el agua sucia se lanzaba a la calle. La luz llegó cuando se pegaron cables que nosotros mismos compramos, en ese entonces se generaban incendios, incluso nos robamos un transformador y organizamos el alumbrado. Con la legalización todo cambió, ya tenemos agua y luz, pagamos por lo que consumimos, trabajamos en este mejoramiento y el de nuestras casas también y ahora estamos muy agradecidos por la gestión del alcalde. (Alcaldía de Barrancabermeja, 2011)

El panorama de este caso de estudio es alentador en el sentido de la importancia de los roles de la alcaldía municipal, la gobernación y el Estado, estas son las instancias que impulsaron el plan piloto de MIB. El caso es un ejemplo a nivel nacional, y es una labor mancomunada porque se estableció un canal de acción con la comunidad de Caminos de San Silvestre; es evidencia del fortalecimiento institucional y de las redes comunitarias donde la temática es física y social de participación.

Este ejercicio de mejoramiento, como lo denominó la administración local, constó de varias obras, en las que se incentivó la participación de los habitantes, con el requisito de querer legalizar la ocupación original; así se gestionaron la propiedad y las escrituras. Ese fue el punto de partida para la acción de la comunidad, al trabajar en las obras de mejoramiento de las viviendas; para muchos de sus habitantes,

fue un privilegio poder trabajar en el barrio y poder sostenerse sin salir de este. Junto con las obras de urbanismo (vías, redes de alcantarillado, gas y red eléctrica), se ejecutó un parque vecinal, la ampliación de la escuela y un comedor comunitario para la tercera edad.

Caso cuatro: Nueva Colombia

El barrio Nueva Colombia está ubicado al costado sur de la ciudad de Florencia, capital del departamento de Caquetá; tiene una extensión aproximada de 3,3 hectáreas y una población de 1500 habitantes (foto 5).

Como iniciativa de mejoramiento, el Estado determinó el barrio como una zona de intervención beneficiada del PMIB. En este caso de estudio, la participación ciudadana se ha dado en torno a una respuesta al programa; desafortunadamente, la información del proyecto y las medidas puntuales de intervención son escasas. La comunidad se ha organizado para poder crear un vínculo y un medio de diálogo con la iniciativa estatal, gestionada por la alcaldía municipal (Cabrera, 2012).

Don Ilmo, habitante del barrio, tras conocer que su vivienda está en una zona de riesgo y debe ser reubicado, afirma: “Yo llegué aquí sin nada, compré este lote con mucho esfuerzo y construí lo que ven con préstamos que estoy pagando a la Caja Social; aun debo como dos millones seiscientos y me falta completar las paredes de los cuartos. Y ahora me vienen con el cuento que me debo ir” (Cabrera, 2012). Al respecto, se evidencia que la participación ciudadana se ha dado debido a la iniciativa de intervención del programa de mejoramiento, el cual no ha sido



Foto 5. Contexto barrio Nueva Colombia, Florencia
Fuente: a partir de Google Earth, 2013.

muy bien socializado con la comunidad; como pauta de inicio, se debe reubicar a varias familias que tienen sus viviendas en el borde de la quebrada La Sardina que pasa por la zona. Como respuesta, la comunidad se ha unido para reevaluar el proyecto, puesto que la iniciativa es defender el territorio que han ocupado.

De esta manera, el proyecto se ha detenido y la incertidumbre parece ser la determinante del proceso. Un logro de la comunidad es mostrarse visible ante el proyecto, que, a pesar de estar en un marco de mejoramiento, no la ha tenido en cuenta en los procesos participativos. Por otra parte, la comunidad, con su iniciativa, logró el respaldo de algunos líderes políticos como concejales y miembros de la administración municipal.

De este caso, es importante valorar que la comunidad es el medio mediante el cual se garantiza la formulación de los proyectos de mejoramiento, su ejecución y los impactos en la vida del barrio. Los habitantes de Nueva Colombia dan una lección que indica que la participación es fundamental en los procesos de mejoramiento. La comunidad no debe ser incluida solamente en la etapa de ejecución de los proyectos; los esfuerzos de esta por ser escuchada y poder participar asegurarán una apropiada ejecución y, quizá, una reformulación del proyecto.

Caso cinco: Bello Horizonte

El barrio Bello Horizonte está ubicado en el costado occidental de la ciudad de Pereira, capital del departamento de Risaralda; tiene una extensión aproximada de 6,2 hectáreas y una población de 820 habitantes (foto 6) (Secretaría Municipal Pereira, 2007).

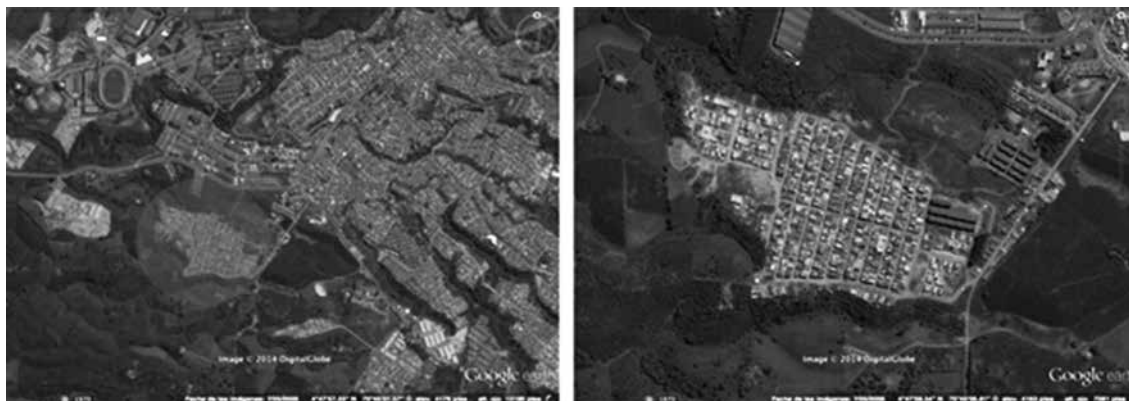


Foto 6. Contexto barrio Bello Horizonte, Pereira
Fuente: a partir de Google Earth, 2013.

En agosto del 2013 se inauguró en el barrio una cancha de fútbol sintética, la cual pertenece al plan de MIB. En este proyecto se evidencia una gestión comunitaria, y, mediante la participación en el proceso de mejoramiento, se determinó que este era uno de los proyectos principales de un sistema de mejoramiento, el cual incluyó la totalidad de la cobertura de redes de energía eléctrica, al igual que la cobertura en acueducto y alcantarillado sanitario y de aguas lluvias; la pavimentación de vías vehiculares y peatonales; la construcción de andenes; el acceso a telefonía y gas natural, y la reubicación de las familias (Ministerio de Vivienda, 2013).

En este caso, se garantiza, a través de la participación de la comunidad, que se cumpla el objetivo general del proyecto de MIB, en el que se busca mejorar la calidad de vida de la población del barrio con intervenciones en distintos frentes de acción en los aspectos ambientales, legales y sociales, y con las distintas obras físicas que responden a cada frente.

La comunidad da un ejemplo muy valioso en los procesos de participación y es la evaluación de la vocación que tiene su barrio. A través de varios talleres participativos se determinó como prioritario el proyecto de la cancha sintética porque era el centro del mejoramiento para la población infantil y juvenil. La unión de las fuerzas de la comunidad y sus intereses permitieron que el proyecto se hiciera realidad.

Valores y características

Los anteriores proyectos se han evaluado a la luz de valores y requerimientos que propenden por el derecho a la ciudad; a continuación se presenta una tabla de síntesis de dicha valoración (tabla 3). A todas las características se les ha asignado un valor o puntaje que incurre en la reflexión final respecto a las hipótesis planteadas. La cantidad de puntos es constante para todos los requerimientos, la metodología prevé la sumatoria de estos y establece valores para las categorías de evaluación en función de las características específicas del proyecto físico o tipo de desarrollo y los desarrollos de contenido social, ajustadas a los contextos sociales de los proyectos de MIB, los cuales evidencian el contexto local.

A cada una de las características se les puede asignar uno, dos o tres puntos, según los objetivos y los fundamentos de cada uno de los proyectos presentados respecto de las exigencias o especificaciones técnicas y sociales dispuestas. Un punto es asignado cuando el cumplimiento de la característica corresponde a la mínima exigencia constituida; dos puntos, para una buena acción, y tres puntos, para acciones de excelencia que podrían repetirse.

Para atender el máximo de características posibles, se han establecido criterios de fácil aplicabilidad independientemente del contexto; en su mayoría, son prescriptivos, en los cuales apenas se determinan las estrategias, las acciones y las consideraciones para garantizar el derecho a la ciudad, tanto en el aspecto físico como en el aspecto social. A partir de la metodología, se busca, específicamente, verificar a través de un listado de requerimientos y especificaciones técnicas la elevación de las calidades participativas en un escenario hipotético sobre el derecho a la ciudad, en comparación con un objeto de referencia, definido a partir de las características básicas del objeto evaluado, pero con las estrategias de diseño, gestión y equipamientos estándares, usualmente utilizados en la práctica local.

Tabla 3. Metodología. Síntesis del impacto de la participación en los proyectos de mejoramiento integral de barrios

	Criterios para valorar cuantitativamente							
	Tejido físico y sociocultural				Tejido económico y sociocultural			
	Derecho a la ciudad		Integración social		Integración social		Integración social	
	Tejido físico/espacio físico	Seguridad	Pertenencia	Empleo	Desestigmatización	Promoción ciudadana	Pacto fiscal	
Caso	Dotación de vivienda protegida: distribución homogénea	Medidas efectivas en el diseño para la seguridad de la comunidad. Seguimiento de seguridad de edificaciones y espacio público. Prevención de crímenes con iluminación eficiente y sistemas de vigilancia y seguridad.	Diseño inclusivo. Diseño y accesibilidad.	Estudio del impacto en el empleo local y creación adicional de empleo permanente en el ámbito de actuación. Investigación de la necesidad de negocio y prever negocios complementarios.	Información.	Consulta a la comunidad.	Gestión y funcionamiento.	
Moravia	Centro de Desarrollo Cultural de Moravia.	No aplica	Sostenibilidad de los equipamientos.	No aplica	Mesas de trabajo. Alternativas distintas a la violencia.	Lucha de la comunidad. Urbanismo cívico y pedagógico. Obras gestionadas por la misma comunidad. Diagnosticar sus principales necesidades.	Información de la ejecución de las obras.	
Puntos	3	0	2	0	2	3	1	
Nueva Esperanza	Fase de estudio y diseño de obras de mejoramiento del barrio. Dotar de redes de alcantarillado y acueducto y espacio público. Pavimentos de vías y regularización de la propiedad del suelo. Zonificación de los usos del suelo para proponer equipamientos sociales.	No aplica	Fase de participación de la comunidad en torno al diseño de los proyectos.	No aplica	No aplica	Autogestión.	No aplica	
Puntos	2	0	2	0	0	1	0	
Caminos de San Silvestre	Legalización de viviendas. Obras de urbanismo (vías, redes de alcantarillado, gas y red eléctrica). Ejecución de un parque vecinal, ampliación de la escuela y comedor comunitario para la tercera edad.	No aplica	No aplica	Por acción de la comunidad, trabajar en obras de mejoramiento de las viviendas.	Gestión de la propiedad y las escrituras.	Canal de acción con la comunidad. Redes comunitarias	Negación a las órdenes de desalojo.	

Puntos	2	0	0	1	1	3	1	
Nueva Colombia	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	La comunidad intenta hacerse visible ante el proyecto.	No aplica	No aplica	
Puntos	0	0	0	0	1	0	0	
Bello Horizonte	Construcción de una cancha de fútbol sintética. Cobertura de redes de energía eléctrica y gas natural, cobertura en acueducto y alcantarillado sanitario y de aguas lluvias, pavimento de vías vehiculares y peatonales, construcción de andenes, acceso a telefonía.	No aplica	Centro del mejoramiento para la población infantil y juvenil.	Reubicación de familias.	Gestión comunitaria.	No aplica	Fuentes de acción para lo ambiental, legal y social.	
Puntos	3	0	3	1	1	0	1	
Sumatoria (sobre 28)	10	0	7	2	5	7	3	
Hipótesis general	Tejido físico: Prevalencia en la implementación una mayor preocupación por solucionar los problemas físicos del hábitat que los sociales.	Derecho a la ciudad: la evaluación <i>ex post</i> de experiencias ya realizadas en cuanto a sus objetivos y fundamentos explícitos permita, al menos, poner en duda dicha aseveración, dado que las experiencias no han producido los efectos deseados en el campo en materia de integración social, tanto desde el punto de vista laboral como en la desestigmatización social y la promoción ciudadana de sus habitantes.						Las modalidades de gestión de los PMIB son aquellas que tratan de los niveles de democratización que estos alcanzan. En la medida en que la problemática sea afrontada integralmente, las soluciones en el hábitat serán más completas porque incluirán mecanismos que garanticen no solo aspectos sobre el tejido urbano físico, sino también sobre el tejido económico y sociocultural.

Conclusiones. 1) *Moravia*: se aseguró la creación de comunidades dinámicas, accesibles e integradas con el entorno. Se consultaron y consideraron, en el diseño, las necesidades de la comunidad y los procesos participativos. Se atendieron las estrategias de accesibilidad a espacios y viviendas. Establecieron guías para el usuario e información a la comunidad, estableciendo acciones para facilitar la gestión de la comunidad. 2) *Nueva Esperanza*: Análisis de la demanda de ocupación o localización en zonas desarrolladas o degradadas. 3) *Caminos de San Silvestre*: proporcionó oportunidades de creación de empresas tanto para la demanda local como para la creación del empleo local, lo que contribuye a la estabilidad. Implementó medidas efectivas en el diseño para la seguridad de la comunidad. Seguimiento de pautas de diseño para la seguridad de las edificaciones y espacio público. Aprovechamiento y capacitación de los residentes. 4) *Nueva Colombia*: formulación de los proyectos de mejoramiento, su ejecución y los impactos en la vida del barrio. 5) *Bello Horizonte*: establecer guía para el usuario e información a la comunidad. Establecer acciones para facilitar la gestión del desarrollo a la comunidad. **Hipótesis general:** promover la utilización de todos los recursos locales o del entorno, el estímulo a la participación e información, la creación de una comunidad armónica con el entorno y con sus raíces históricas, culturales y sociales.

Fuente: elaboración propia.

Reflexión final: los procesos de participación ciudadana para generar apropiación y mejorar la calidad de vida

Los procesos participativos están vinculados directamente a las distintas transformaciones de las ciudades que han sido el resultado de programas urbanísticos, sociales, educativos y culturales dentro de un marco político innovador en el contexto nacional en materia de políticas públicas. Estas prácticas van más allá de los discursos habituales de planificación y urbanismo puesto que los procesos de construir ciudad ya no solo son físicos, sino que contemplan otros ámbitos que se relacionan con términos sociales y culturales a partir de las experiencias propias del contexto nacional (Ministerio de Cultura, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Escuela Taller de Bogotá y Fundación Terpel, 2011).

Los fundamentos explícitos de los programas de mejoramiento barrial, junto con las experiencias prácticas y sus resultados, revisados en los distintos casos de estudio del territorio nacional, y anteriormente expuestos, son insumos valiosos para la verificación de la contribución o no de estos a la solución habitacional de los distintos sectores que se encuentran en estado de pobreza.

En este apartado se plantean reflexiones en torno a las intervenciones a partir de los procesos participativos, si es posible que a largo plazo el mejoramiento se evidencie en los índices de apropiación y seguridad y en las prácticas de desarrollo urbano. Se propone como estructura de estas reflexiones tres ideas relevantes: la *formación ciudadana*, los *antecedentes históricos* y las *nuevas prospectivas del mejoramiento*.

En términos de formación ciudadana, al concebir que los MIB pretenden la integración de distintos frentes de acción propios del mejoramiento, que no solo incluyen la vivienda, sino también las distintas redes y los servicios urbanos; es clave entender que la participación no es una materia individual. La actuación de la comunidad debe ser grupal; esta formación es fundamental como necesidad prioritaria para los MIB por los efectos valiosos que repercuten en acciones privadas y públicas en la ciudad (García, 2011).

Así es como se hace evidente una importante lección en cuanto a la participación en estos contextos de mejoramiento; la formación ciudadana es un medio de construcción de ciudadanía, fortalece el trabajo en equipo hacia un beneficio en común, el reconocimiento del contexto que se habita y, como consecuencia, la valoración de lo propio y el liderazgo en los ámbitos públicos (García, 2011).

El aprecio y la pertenencia son lecciones definitivas para las intervenciones de mejoramiento; desembocan, además, en acciones de convivencia, participación constante y valores derivados de la solidaridad, estructurantes de la misma participación. Todo esto garantiza la integración y el respaldo del cumplimiento de los distintos objetivos trazados según los contextos de intervención de mejoramiento y la interacción adecuada de la gestión con los demás actores implicados en los distintos momentos de los proyectos de mejoramiento.

En términos de antecedentes históricos, es importante reconocer las similitudes entre los casos expuestos; por ejemplo, el origen de los barrios es de asentamientos urbanos ilegales consolidados por la concentración de distintos casos de desplazamiento como consecuencia de problemas sociales, especialmente de la violencia. Este antecedente es una causa importante

del fortalecimiento de la comunidad en la participación. Es significativa la necesidad que tienen las comunidades por compartir el mismo pasado como un efecto que impacta la motivación de participar.

Otro aspecto relevante son las iniciativas de autogestión, que se han presentado a lo largo de la historia de estos procesos. La autogestión se ha hecho evidente desde el inicio de la ocupación del territorio, cuando las comunidades reconocen que se han organizado y que fueron ilegales desde la tenencia del suelo hasta el aprovechamiento de los servicios públicos. Es importante que, dentro del marco del mejoramiento, las comunidades reconozcan que, a través de la participación, se obtienen resultados positivos para los barrios. La política y la normativa han tomado el tema del mejoramiento desde los años ochenta a través de distintos mecanismos de intervención con la intención de legalizar los predios y extender las redes y los servicios hasta estos barrios.

En términos de las nuevas perspectivas del mejoramiento, se puede plantear que estas dinámicas de intervención en el territorio, que poseen un alto componente participativo, todavía generan algunas incógnitas que no las hacen ser del todo contundentes, y es que, gracias a la participación, se genera, a un plazo determinado que por lo general es largo, un evidente progreso en los índices de seguridad y de apropiación en las prácticas del desarrollo urbano en términos de mejoramiento integral.

El reto de las administraciones presentes y futuras es aportar a estos proyectos integrales para atender las altas demandas de distintas comunidades que han luchado por el mejoramiento de su calidad de vida. El aporte se encamina a responder estos llamados y propiciar nuevas gestiones basadas en la participación.

Referencias

- A57.org. (2013). *Moravia, Medellín Jardín Infantil Buen Comienzo*. Recuperado de www.a57.org
- Alcaldía de Barrancabermeja. (2011). *Caminos de San Silvestre: mejoramiento integral de barrios, así vamos, Barrancabermeja*. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=f7Ta0GizUfw>
- Alcaldía Municipal de Medellín. (2006). *Moravia una historia de resistencia*. Recuperado de [medellindigital.gov.co: http://www.medellindigital.gov.co/Mediateca/repositorio%20de%20recursos/Alcaldia-Medellin_Moravia_Resistencia.pdf](http://www.medellindigital.gov.co/Mediateca/repositorio%20de%20recursos/Alcaldia-Medellin_Moravia_Resistencia.pdf)
- Álvarez, F. A. (14 de enero de 2014). *La materialidad, una evolucion para la vida*. Recuperado el 2 de marzo de 2014 de <http://lamaterialidadunaevolucionparalavida.blogspot.com>
- Barrancabermeja, A. (Dir.). (2011). *Caminos de San Silvestre: mejoramiento integral de barrios* [Película]. Colombia: Alcaldía de Barrancabermeja.
- Cabrera, F. (2012). *Comunidad de Nueva Colombia pide claridad sobre reubicación*. Recuperado de <http://felipeperezcabrera.blogspot.com: .http://felipeperezcabrera.blogspot.com/2012/03/comunidad-de-nueva-colombia-pide.html>
- Carvajalino, A. (2014). *Algunas consideraciones referentes al mejoramiento de la vivienda en la intervención de la periferia urbana*. Bogotá: Universidad Piloto.

- Castells, M. (1971). *Problemas de investigación en sociología urbana*. México D. F.: Siglo XXI.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). *Documento Conpes 3305*. Recuperado de http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/Conpes_3305.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Documento Conpes Social 91 de 2005*. Recuperado de http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-177828_archivo_pdf_conpes091.pdf?binary_rand=8538
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2009). *Documento Conpes 3604*. Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=cOrXmJdwBBk%3D&tabid=907>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010a). Ley 1450 del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=tYD8BLf-2-g%3D&tabid=1238>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"*. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3D&tabid=1238>
- García, M. (2011). Enseñar Ciudad. En G. Martín y A. Escovar (Eds.), *Ciudades colombianas en transformación*. Bogotá: Escuela de Hábitat CEHAP.
- Harvey, D. (2008). *El derecho a la ciudad*. Recuperado de <http://www.moviments.net/espaimarx/docs/6786f3c62fb9021694f6e51cc07fe3c.pdf>
- Harvey, D. (2009). *Social justice and the city (geographies of justice and social transformation)*. Athens: University of Georgia Press.
- Medellín, M. D. y Antioquia, M. (Dir.). (2009). *Medellín Transformación de una ciudad* [Película].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (23 de agosto de 2004). 3305, *documento Conpes*. Recuperado el 15 de febrero de 2014 de http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/Conpes_3305.pdf
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2009). *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios*. Recuperado de www.dnp.gov.co
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios*. Recuperado de http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/sc4-Programa_MIB_%20MAVDt.pdf
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2012). *Legalización de asentamientos humanos*. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Vivienda/Desarrollo%20urbano%20y%20territorial/PresentacionesMejoramientointegraldebarrios/Legalizaci%C3%B3n%20de%20Asentamientos.pdf>

- Ministerio de Cultura, Sociedad Colombiana de Arquitectos, Escuela Taller de Bogotá y Fundación Terpel. (2011). *Ciudades colombianas en transformación*. Bogotá: Planeta Colombiana S. A.
- Ministerio de Vivienda. (2013). *El barrio Bello Horizonte de Pereira tiene una nueva cara gracias a obras que inauguró hoy Minvivienda*. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Prensa/Noticias2013/Paginas/El-barrio-Bello-Horizonte-de-Pereira-tiene-una-nueva-cara-gracias-a-obras-que-inaugur%C3%B3-hoy-Minvivienda.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Estado, democracia y construcción de ciudadanía en América Latina*. Recuperado de <http://www.pnud.cl/publicaciones/Debates%20Seminario%20Democracia%20AL.PDF>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Recuperado de <http://www.undp.org>: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>
- Red Juntos Amazonas. (2009). *Juntos Amazonas red para la superación de la pobreza extrema*. Recuperado de <http://acompanamientoredjuntosamazonas.blogspot.com/2009/03/icinicia-segunda-etapa-del-proyecto-de.html>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (1989). Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2000). Decreto 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2003). Decreto 469 de 2003, por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10998>
- Secretaría Municipal de Pereira. (2007). *Mapa de barrios de la ciudad de Pereira*. Recuperado de http://portal.pereira.gov.co:7778/PUBLICADOR/CENTRO-DOCUMENTACION/sigper/Barrios_Informe.pdf
- Serna, C. A. (Dir.). (2012). *Moravia un escenario de resistencia y memoria* [Película]. Colombia: EnCorto Taller.
- UN-Hábitat. (2000). *Un hábitat*. Recuperado de <http://www.unostamps.nl>: http://www.unostamps.nl/subject_habitat_conference_i.htm
- UN-Hábitat. (2003). *The Challenge of Slums*. Nairobi: autor.
- UN-Hábitat. (2010). *Best practices on social sustainability in historic districts*. Recuperado de <http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2604&alt=1>
- Vanguardia. (14 de octubre de 2010). *Seguirán los desalojos en Caminos de San Silvestre*. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/historico/78831-seguiran-los-desalojos-en-caminos-de-san-silvestre>

Vergel Tovar, E. (julio de 2010). Asentamientos precarios: una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. *Dearq*, 6, 64-81.

Notas

¹ En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) se reflexiona sobre la pobreza y se asegura que la población pobre no solo sufre de falta de ingresos. La pobreza tiene múltiples dimensiones, que incluyen déficits en salud y educación, entre otros. Una de las principales prioridades del mundo es la erradicación del hambre y la pobreza; se trata del primero de los ocho objetivos de desarrollo del milenio, cuya meta para el 2015 es reducir a la mitad la proporción de personas que viven con menos de US\$1,25 al día en relación con 1990.

² Nombres que reciben los barrios de vivienda informal. En castellano: barrios marginales, asentamientos informales, tugurios, barracas, chabolas, coreas, villas-miseria, barriadas, barrios jóvenes, etc. En francés: quartiers à habitats pontané, quartiers précaires, bidonvilles, etc. En inglés: slums, informal settlements, etc. En otros idiomas: favelas, kampungs, etc.