

Declaración sobre MEJORAMIENTO BARRIAL

La ciudad desde la perspectiva de derechos

En Bogotá D.C., Ciudad Universitaria
Universidad Nacional de Colombia
16 de abril de 2007

En la ciudad de Bogotá, en el Auditorio Anexo del Edificio Posgrados de la Facultad de Ciencias Humanas en la Ciudad Universitaria el día 16 de abril de 2007, se llevó a cabo el Foro Público "POR ARTE DE BARRIO: el Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá". Convocados por la Universidad Nacional de Colombia, y entendiendo la importancia del Mejoramiento Integral Barrial en Bogotá y en general en América Latina, hemos reunido un grupo de personas para abordar el tema, desde distintos ámbitos y campos de la vida en la ciudad, buscando soluciones y alternativas para construir una mejor ciudad, a partir del intercambio de experiencias y conocimientos que aporten a la visibilización del tema del Mejoramiento Integral de Barrios, MIB, en Bogotá. Como resultado de este encuentro se propuso elaborar el presente pronunciamiento público como síntesis de las proposiciones y apuestas actuales más importantes frente al tema del MIB para la ciudad de Bogotá desde una perspectiva de derechos.

En este sentido consideramos que Colombia es hoy en día un país que configura su imaginario colectivo y la acción política e institucional del Estado predominantemente a nivel urbano como parte de un mundo en proceso de urbanización que privilegia las ciudades al desarrollo rural.

Con estas reflexiones, fruto de nuestra Colombia de contrastes, iniciamos esta declaración, como una forma más de mantener presente el carácter de nuestros territorios, cuyo potencial, a pesar de su diversidad, no es aprovechado de la manera más adecuada. Así la ciudad y el campo, la metrópoli y el agrocomplejo, la chagra y el lote son trayectos de territorio habitado que hacen de nuestro país un permanente recorrido simultáneo entre lo local, la región, la nación y el mundo.

La ciudad es el principal territorio habitado de la actualidad, construido a la par de profundas contradicciones, intereses y necesidades que terminan reflejándose en la configuración de su espacio, en los múltiples territorios y sentidos de su apropiación. Comprender la actual ciudad colombiana exige abrir la mirada más allá de extrapolación de modelos de análisis foráneos, adentrarse en la historia del país, caminar las calles y ensayos de calles, conocer la tradición de la política pública urbana, entender quiénes gobiernan y la naturaleza y el carácter de quienes la pueblan diariamente, gozando y viviendo. Implica comprender los ritmos de crecimiento y emigración poblacional, las raíces del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado, los modelos de ordenamiento territorial y de desarrollo, el mercado del trabajo, entre otras múltiples variables, y sin importar el interés con el que se mira, comprender lo formal y lo informal en cada una de ellas, como lógicas simultáneas de construcción y desarrollo.

Como parte constitutiva de este panorama, la ciudad de Bogotá ocupa un lugar privilegiado en su condición de “atractor urbano”: es la ciudad más grande del país y una de las megalópolis de Latinoamérica; es la ciudad que concentra el 16% de la población nacional, la que crece permanentemente con la llegada de cerca de 7 familias por día y 15.000 personas al año. Se consolida como puerto financiero y comercial de Latinoamérica y como un referente de innovación y “desarrollo” para otras ciudades del mundo en materia de movilidad y gestión pública en diversas áreas. Pero también es una ciudad en la que la segregación socioespacial se encuentra en la base del ordenamiento territorial, cerca del 25% de sus predios se han erigido a partir del esfuerzo de sus propietarios y habitantes. Una ciudad que alberga pobreza e inequidad, como el resto del país.

En el espacio urbano bogotano se han configurado varios territorios urbanos de manera simultánea. La denominada “ciudad formal”, fruto de dinámicas de planeación y de la disposición plena de recursos públicos y privados; la ciudad mediática, turística y financiera; la ciudad de los conjuntos residenciales, de edificios de vivienda, de barrios con garantías plenas. Por otra parte, la ciudad “no planificada” ni espacial ni funcionalmente, que no ha sido pensada para la globalización; la ciudad de quienes llevan años sin la opción de satisfacer las aspiraciones generadas por el “sueño urbano” de las oportunidades, donde los ciudadanos aspiran a satisfacer sus necesidades básicas y vitales, no con mínimos ofertados por el mercado, sino con garantías y derechos inherentes a su condición constitucional de ciudadanos con plenos derechos.

Difícilmente podemos pensar en resolver los problemas urbanos solamente en Bogotá o en otra ciudad del país, si no contamos con la concurrencia y los esfuerzos de las diferentes esferas de la sociedad, pero esto no nos impide pensar en aportar esfuerzos urbanos para tratar de resolver los denominados déficits acumulados de pobreza.

La ciudad es, espacial y funcionalmente, finita. Existe una serie de condiciones propias de la naturaleza y el territorio, una capacidad de soporte ecológico y un límite

a la extensión y cobertura de servicios creados por ella misma que son desbordables. En el caso de Bogotá, se trata de una ciudad que está llegando a sus límites de agotamiento en muy poco tiempo. Esta paradoja permanente entre el crecimiento, el desarrollo (entendido desde una visión reduccionista de lo económico) y la sostenibilidad y el bienestar de la vida humana pone múltiples retos a las ciudades.

Desde distintas perspectivas de desarrollo se escuchan propuestas para densificar, integrar, descentralizar. Sin embargo, las condiciones que dieron origen a esta paradoja siguen impulsando el mismo modelo, y en este sentido, es muy probable que las soluciones no sean efectivas ni sostenibles. De la misma manera, las soluciones deben construirse de una forma metodológicamente distinta, integrar nuevas lógicas y miradas diferentes a las que históricamente han construido la política y las perspectivas de desarrollo. Esta condición es otra de las garantías para que las soluciones sean reales y estas se dan permanentemente desde distintos ámbitos y actores de la ciudad; cada uno según su acumulado histórico, sus necesidades, sus capacidades y a su forma de actuar.

En el ámbito específico del hábitat y la vivienda, encontramos la ciudad producto de la autoproducción de vivienda y de espacio urbano, desde el esfuerzo de los sectores de población de más bajos ingresos que intentan enfrentar por sus propios medios el problema del no acceso a soluciones habitacionales formales; es una estrategia originada en el accionar diario y cotidiano de los pobladores de la ciudad informal que buscan de manera “recursiva” opciones para su bienestar a través de aquello que tienen a la mano y de lo que pueden conseguir por su propios esfuerzos, pues la ciudad no planeada y sus habitantes no han sido prioridad, durante muchos años, para lo planes de la ciudad formal.

Como una respuesta institucional y una continuidad del proceso iniciado de autoproducción del hábitat, los gobiernos de la ciudad de Bogotá, desde hace más de 30 años, han impulsado acciones de mejoramiento urbano que hoy se traducen en Programas de Mejoramiento Barrial, los cuales se han convertido en una estrategia, con trayectoria nacional e internacional, para la mitigación y/o superación de las condiciones de pobreza de la población mayoritaria de las ciudades y de integración de estas a las lógicas de la ciudad formal. Se han explorado diferentes enfoques cuyo punto de partida se ha orientado a la provisión de infraestructura de servicios urbanos en los barrios para ofrecer condiciones de salubridad mínimas y regularizar la tenencia de la tierra; hoy se atienden carencias sociales urgentes (servicios dirigidos a grupo sociales vulnerables, guarderías infantiles, etc.) en la medida en que se han transformado en un vehículo para la implementación de distintas estrategias de acción social desde el Estado. En este proceso, particularmente para Colombia, las orientaciones de orden internacional formuladas por organismos multilaterales de crédito y fomento inciden trascendentalmente en las acciones de Mejoramiento Barrial agenciadas desde el Estado.

Después de su trayectoria espacio-temporal en la ciudad, el Mejoramiento de Barrios ha venido adquiriendo distintos apelativos. La integralidad es hoy en día una de sus primordiales condiciones, y si bien sabemos que esta depende de la materialización de distintos enfoques y actores, cada uno de los cuales interpreta de distintas maneras la noción de lo integral, el reconocimiento del carácter del mejoramiento como una estrategia que va más allá de la intervención física y que requiere consideraciones y acciones sociales, políticas, culturales, económicas y ambientales también es un hecho.

Por otra parte, y comprendiendo las condiciones históricas y los retos actuales que enfrentan las ciudades latinoamericanas en general y las colombianas en particular, un estrategia que se ocupe de la ciudad informal se convierte en algo mucho más que una intervención de oficial para integrar y formalizar. Requiere de la comprensión y del enfrentamiento de una serie de causas de orden estructural que hacen que la ciudad informal exista y persista, al igual que implica comprender también que esa informalidad no es algo que hay que esconder o negar, y aceptar que también ciudad, ciudad ya construida, que supone recursos y esfuerzos que deben ser reconocidos, que no se puede desaparecer o reemplazar porque ha sido la solución de millones de pobladores urbanos. Este tipo de miradas cambian la naturaleza misma del Mejoramiento Barrial, convirtiéndolo en una acción estratégica para la construcción de un modelo de ciudad más incluyente social y espacialmente, más si se tienen en cuenta las actuales condiciones de escasez de suelo para atender el futuro crecimiento de la ciudad.

En consecuencia, tomando en cuenta este tipo de consideraciones, entre otras, a partir de lo presentado en el Foro Público *Por Arte de Barrio: el Mejoramiento Integral Barrial en Bogotá*, y de las posturas expuestas y debates realizados, declaramos que:

1. Es importante centrar el tema del MIB en su justo lugar, no solamente para denotar su carácter estratégico, sino también para plantear la necesidad de que continúe y permanezca en el desarrollo futuro del contexto urbano colombiano, dado que el crecimiento urbano es constante y no hay una resolución definitiva de los déficit acumulados¹.
2. A pesar de que en varios aspectos la acción institucional sobre el Mejoramiento Barrial se ha reforzado, en ningún momento ha sido posible que la problemática desaparezca. En primer lugar, por los déficits cualitativo y cuantitativo acumulados; en segundo lugar, por la perspectiva del agotamiento del suelo urbanizable vacante que implica el incremento de sus costos y, por tanto, un acceso aún más reducido para los sectores de población de menores ingresos², y en tercer lugar, porque el crecimiento de la población urbana no es controlable y no se puede detener, pues las oportunidades en las grandes ciudades siguen siendo mejor valoradas que las del campo o las de los pequeños asentamientos humanos.
3. La acción central del Mejoramiento Integral de Barrios, MIB, debe ser repensada, ya que si bien la complementación de infraestructura es fundamental para el bienestar, en la actualidad ha cambiado la configuración de los proveedores de los distintos servicios públicos en la ciudad. Hace unos años, la mayor preocupación para las experiencias de MIB era la provisión de servicios públicos domiciliarios, la mayoría de redes dependían de las instancias públicas atadas a los requisitos de legalización de asentamientos para poder invertir; hoy en día, la mayoría de redes y empresas de servicios están completamente privatizados y el afán de abrir nuevos mercados ha hecho que los escenarios de los barrios informales se conviertan en un nicho rentable para los proveedores privados. Esto ha hecho que la cobertura de servicios públicos domiciliarios se incremente notablemente, de modo que la dificultad para los habitantes se ha centrado más en el tema de la calidad y las tarifas que en el tema del acceso. Los diseños de MIB deben dar paso a las transformaciones del contexto y atender mejor las necesidades y dificultades de la población. En un territorio informal y precario, pero con redes instaladas de servicios públicos, el centro de la acción debe referirse a las asesorías frente al uso de estos servicios o en la generación de intermediaciones institucionales para la reducción de tarifas para los estratos socioeconómicos más bajos, o en la promoción de empresas comunitarias

¹ "los déficits de infraestructura, urbanización informal y pobreza urbana seguirán siendo uno de los más graves problemas de la agenda social de casi todos los países en vías de desarrollo" (Brakarz, *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, 2002: 89).

² Es importante recordar aquí que la política de producción de suelo urbanizable a bajo costo que debería competir con el suelo ofertado a través del mercado informal no ha dado los resultados esperados para la ciudad. El responsable institucional para el desarrollo de esta iniciativa de la agenda urbana es Metrovivienda, creada en 1999.

y vecinales para el manejo de las redes de servicios, por señalar un ejemplo frente a este tema concreto.

4. En general, la pregunta con respecto a dónde debe centrarse la materialización de la estrategia del MIB ha logrado trascender la dimensión físico-espacial y abordar ámbitos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales, vinculando temas como la productividad, la ciudadanía y la formación necesaria para ejercerla de manera conciente, la identidad comunitaria, la recreación, la educación y la garantía plena de derechos y en particular los económicos, sociales y culturales, DESC.
5. Comprender el MIB de esta manera exige también cambiar las condiciones de los tiempos de la “intervención”, extendiendo y flexibilizando plazos para dar paso a la consolidación de procesos en lugar de focalizarse solo en las acciones. Estos procesos no pueden ser pensados como asistencialistas ni como coyunturales. La participación activa de la comunidad es un requisito indispensable para el éxito del MIB, y en conjunto con las instituciones, se deben trascender etapas de identificación de problemáticas y diagnóstico, construcción de soluciones, implementación de estas, acompañamiento y seguimiento. Es, pues, necesaria la superación de la participación instrumental, comprendiendo a la comunidad como sujeto político y de decisión sobre su vida y territorio.
6. Para que esto sea posible y para que el MIB realmente refleje la importancia que reviste, es necesario imprimirle un carácter privilegiado en cuanto a la construcción y ejecución de política pública. Permitirle integrar realmente funciones y acciones institucionales de las más distintas áreas, contar con recursos suficientes para pensar el territorio de la ciudad en su totalidad y con garantías de permanencia en el tiempo a través de los distintos gobiernos distritales. En otras palabras, el MIB requiere, como opción frente al modelo de desarrollo urbano, una decisión política a su favor que le permita ser política pública, contando con grados de jerarquía institucional y finanzas suficientes.
7. El MIB no puede comprenderse aisladamente, sino siempre en estrecha relación con los temas relacionados con el hábitat, la vivienda y el ordenamiento territorial, pues su carácter integral y estratégico permite convertirlo en una de las apuestas centrales frente a una política pública urbana seria que vincule estos temas. El mejoramiento de vivienda se constituye, entonces, en un factor fundamental para concluir con éxito la actuación en el conjunto del contexto barrial. Los programas que se adelantan no siempre están desarrollándose a la par de las acciones de mejoramiento barrial, entendidas estas como intervenciones en el entorno mas no la vivienda.
8. El MIB no es simplemente una estrategia institucional nacida en el seno de la expresión de bienestar e inclusión de la ciudad formal; su misma existencia es un reconocimiento a las realidades y capacidades de miles de habitantes autoprodutores de ciudad. Por lo tanto, las experiencias de esos habitantes y comunidades deben recogerse en la construcción de política pública, más allá de lo nominal, y ser un insumo real en todos los ámbitos (técnico, social, económico, de diseño, entre otros).
9. Reconocer a la comunidad como un actor y sujeto político y entender el MIB como un proceso de más largo aliento implica necesariamente cambiar de concepciones con respecto al tiempo comprendido inmediatamente después de las intervenciones físicas concretas y a cómo este se constituye como una etapa de consolidación del MIB. Esta etapa tiene que repensarse más, pues en muchas ocasiones el MIB genera beneficios que terminan volviéndose, paradójicamente, insostenibles para los habitantes informales y en lugar de constituir una solución, genera una multiplicación de la problemática a través de nuevas expulsiones de población. Mejo-

rar el territorio, el hábitat y la vivienda no puede significar adecuarlo para nuevos habitantes, sino darle realmente a los habitantes de más bajos ingresos una mano para construir, en condiciones dignas, espacios para su vida y el ejercicio pleno de derechos.

10. De la misma manera, se requiere una sintonía entre las distintas instituciones públicas y privadas para consolidar una estrategia realmente integral. Frente a ello es necesario generar sinergias entre las distintas escalas de intervención en la ciudad que involucran la construcción y la materialización pertinente de una política pública como lo es el MIB.
11. Esto lleva a dirigir la acción pública y la sumatoria de los esfuerzos privados frente a la inversión en el Mejoramiento Barrial de una forma tal que sea posible hacer aportes de manera prioritaria en tres ejes: la lucha contra la pobreza; como instrumento del desarrollo urbano, y frente a la configuración de políticas públicas en materia de hábitat y vivienda. Todos ellos son derivados de problemas multisectoriales que demandan en su solución intervenciones coordinadas desde múltiples ámbitos de la acción pública.