ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN EN LAS PRÁCTICAS DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS (MIB) EN LA GESTIÓN URBANA DE BOGOTÁ ENTRE 1995-2011

LAURA CATALINA MORENO SÁENZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2013

“Análisis de la evolución en las prácticas de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) en la Gestión Urbana de Bogotá entre 1995-2011”

Estudio de Caso
Presentado como requisito para optar el titulo de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos
En la Facultad de Ciencia Política
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Laura Catalina Moreno Sáenz

Dirigida por:
Edgar Duarte

Semestre II, 2013

Dedico este trabajo primero a Dios, por ser la luz de mi vida, a mi familia que es la fuente de mi energía, a mis amigos por compartir conmigo alegrías y a todas aquellas personas que de alguna u otra forma me colaboraron con su conocimiento, apoyo y reflexión en mi crecimiento profesional y personal, a ellas y a todos mil gracias por ser parte del inicio de un nuevo camino.

AGRADECIMIENTOS.

El producto de este trabajo no sería el mismo sin el apoyo, la colaboración y la paciencia de todas aquellas personas que de alguna u otra forma colaboraron durante todo este proceso a través de su conocimiento, experiencia y reflexiones. En especial a Edgar Duarte y Patricia Acosta por su colaboración y acompañamiento. Hoy quiero expresar mi más sincera gratitud a las siguientes personas:

Carolina Carmona

Clemencia Escallón

Edward Daza

Edgar Duarte

Laura Hernández

Luis Alberto Quintero

Mauricio Murcia

Patricia acosta

Paula Quiñones

René Carrasco

Stefano Anzellini

Teresa Ramírez

William Alfonso Piña

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN 1

1. ANTECEDENTES 4

1.1. LA URBANIZACIÓN DE BOGOTÁ: LA PARTICIPACIÓN DEL CRECIMIENTO INFORMAL EN LA FORMACIÓN DE LA CIUDAD 4

1.2. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ÁREAS DE ORIGEN INFORMAL: LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL EN EL ÁMBITO LOCAL 7

1.3. APORTES DE LAS EXPERIENCIAS PREVIAS AL MIB EN BOGOTÁ 10

1.3.1. Programas de MIB de Primera Generación 12

1.3.2. Programas de MIB de Segunda Generación 13

1.3.3. Definición del MIB 13

1.4. ENFOQUE DEL ANÁLISIS 14

1.4.1. Política Pública 15

1.4.2. Territorialización 15

1.4.3. Institucionalidad 15

1.4.4. Participación Ciudadana 16

1.4.5. Financiación 16

2. EL MIB ENTRE 1995 Y 2011 18

2.1. EL PROGRAMA DE APRENDER A SUMAR, Y EL PROGRAMA DE OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO, DEL PLAN DE DESARROLLO "FORMAR CIUDAD", PERIODO 1995-1998 18

2.1.1. Política Pública 18

2.1.2. Territorialización 20

2.1.3. Institucionalidad 23

2.1.4. Participación Ciudadana 26

2.1.5. Financiación 27

2.2. EL PROGRAMA DE DESMARGINALIZACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO "POR LA BOGOTÁ QUE TODOS QUEREMOS", PERIODO 1998-2001 28

2.2.1. Política Pública 29

2.2.2. Territorialización 31

2.2.3. Institucionalidad 34

2.2.4. Participación Ciudadana 37

2.2.5. Financiación 37

2.3. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS (MIB) DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ, PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO", PERIODO 2001-2003 38

2.3.1. Política Pública 38

2.3.2. Territorialización 40

2.3.3. Institucionalidad 44

2.3.4. Participación Ciudadana 46

2.3.5. Financiación 47

2.4. EL PROGRAMA DE MIB DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN" PERIODO 2004-2008 48

2.4.1. Política Pública 48

2.4.2. Territorialización 50

2.4.3. Institucionalidad 54

2.4.4. Participación Ciudadana 56

2.4.5. Financiación 56

2.5. EL PROGRAMA DE MIB DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ

POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR", PERIODO 2008-2012 57

2.5.1. Política Pública 57

2.5.2. Territorialización 59

2.5.3. Institucionalidad 62

2.5.4. Participación Ciudadana 64

2.5.5. Financiación 65

3. TRANSFORMACIONES DE LA GESTIÓN URBANA EN LOS AOI DE BOGOTÁ, DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA, LA TERRITORIALZACIÓN, LA INSTITUCIONALIDAD, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y LA FINANCIACIÓN 66

3.1. TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA PÚBLICA 66

3.2. TRANSFORMACIONES DE LA TERRITORIALIZACIÓN 72

3.3. TRANSFORMACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD 72

3.4. TRANSFORMACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA 73

3.5. TRANSFORMACIONES DE LA FINANCIACIÓN 74

4. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVA DEL MIB EN BOGOTÁ 76

4.1. PERSPECTIVA. 76

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS

Pág.

Gráfico 1. Crecimiento de la densidad poblacional y de la tasa de crecimiento de Bogotá (1938-2012) 6

Gráfico 2. Relación política pública de vivienda sobre las prácticas en AOI 9

Gráfico 3. Conceptualización del proceso del mejoramiento en AOI antes y después del Acuerdo 6 de 1990 12

Gráfico 4. Definición de los grados de participación ciudadana definidos por Hamdi y Goethert 17

Gráfico 5. Criterios de priorización territorial de los programas Aprender a Sumar y OSP 19

Mapa 1. Territorialización del Programa Aprender a Sumar 1995-1998 21

Mapa 2. Territorialización del Programa Aprender a Sumar 1995-1998 22

Gráfico 6. Esquema Operativo del Programa Aprender a Sumar 24

Gráfico 7. Esquema Operativo del Programa Obras con Saldo Pedagógico 26

Gráfico 8. Criterios técnicos de priorización de Desmarginalización 30

Gráfico 9. Esquema del PMIB del POT de Bogotá (2000) 31

Mapa 3. Territorialización del Programa de Desamarginalización 1998-2001 33

Gráfico 10. Esquema operativo del Programa de *Desmarginalización* 36

Gráfico 11. Esquema del MIB de la CVP 40

Mapa 4. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio y la Casa 2002-2004 42

Mapa 5. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio y la Casa 2002-2004 43

Gráfico 12. Esquema operativo del PMIB 2002-2003 45

Gráfico 13. Esquema del PMIB 2004-2006 49

Gráfico 14. Criterios del PMIB 2004-2008 50

Mapa 6. Territorialización del programa de MIB Hábitat Desde los Barrios y las UPZ 2004-2008 52

Mapa 7. Territorialización del programa de MIB Hábitat Desde los Barrios y las UPZ 2004-2008 53

Gráfico 15. Esquema operativo del PMIB 2004-2006 55

Gráfico 16. Estrategia de Intervención Territorial del PMIB 2009-2011 59

Mapa 8. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio 2008 60

Mapa 9. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio 2011 61

Gráfico 17. Esquema operativo del PMIB 2008-2011 63

Gráfico 18. Relación entre los programas de MIB con los enfoque de los PDD 68

Gráfico 19. Criterios de priorización de las prácticas en AOI 70

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AOI: Asentamientos de origen informal

API: Áreas Prioritarias de Inversión.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIMI: banco de iniciativas de mejoramiento integral.

BM: Banco Mundial.

CINVA: Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano.

CML: Circuitos de Movilidad Local.

CONPES: Consejo Nacional De política económica y social.

CVP: Caja de Vivienda Popular.

DAAC: Departamento Administrativo de Acción comunal.

DAPD: Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

EAAB: Empresa de Acueducto y Alcantarillados de Bogotá.

ICT: Instituto de Crédito Territorial.

IDU: Instituto de Desarrollo Urbano.

IDRD: Instituto distrital de recreación y deporte.

JAC: Juntas de Acción Comunal.

KFW: Kreditanstalt für Wiederaufbau (banco internacional de reconstrucción).

MIB: Mejoramiento Integral de Barrios.

NBI: necesidades básicas insatisfechas.

NPZ: Núcleos de Participación Zonal.

NPC: núcleos de participación ciudadana.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

OSP: Obras con Saldo Pedagógico.

OPC: Obras con Participación ciudadana

PD: Planes de Desarrollo Distrital.

PMIB: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

PP: Política Pública.

PIDUZOB: El plan Integral de Desarrollo Urbano Zona Oriental de Bogotá.

SPD: secretaria de planeación Distrital.

UPZ: Unidades de Planeamiento Zonal.

VIS: vivienda de interés social.

LISTA DE ANEXOS.

Anexo 1. Mapas. Crecimiento de la densidad poblacional y la densidad residencial por localidad en Bogotá (2005-2011).

Anexo 2. Mapa. Crecimiento Informal en Bogotá 1950-2000.

Anexo 3. Cuadro. Comparación densidades de ciudades del mundo.

Anexo 4.Gráfico. Aportes de programas de MIB de primera generación.

Anexo 5. Gráfico. Aportes de los programas de MIB de segunda generación.

Anexo 6. Entrevista. Clemencia Escallón, Ex Directora del DAAC, DAAC, Realizada en Bogotá, 25 de junio de 2012.

Anexo 7. Entrevista. Carolina Carmona, Ex Directora del Proyecto Franja Seca del programa Aprender a Sumar realizada en Bogotá, 16 de abril de 2012.

Anexo 8. Mapa. Territorialización del proyecto Franja Seca del Programa de Aprender a Sumar 1995-1998.

Anexo 9. Tabla. Proyectos del Programa de "Obras con Saldo Pedagógico" por localidades, desde 1996-1998.

Anexo 10. Tabla. Financiación Programa Aprender a Sumar.

Anexo 11. Gráfico. Resumen de la ejecución del programa de Desmarginalización.

Anexo 12. Tabla. Inversión por entidad para el programa de Desmarginalización.

Anexo 13. Mapa. Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio y la casa 2001-2004.

Anexo 14. Mapa. Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio y la casa 2001-2004.

Anexo 15. Mapa. Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio y la casa 2001-2004.

Anexo 16. Mapa. Territorialización del programa Mejoremos el barrio y la casa 2001-2004.

Anexo 17. Mapa. Territorialización del programa Mejoremos el barrio y la casa 2001-2004.

Anexo 18. Tabla. Crédito Banco Mundial- Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá 2003-2010.

Anexo 19. Mapas de áreas reestructurantes de MIB 2001-2005.

Anexo 20. Tabla. Ejecución presupuestal de la inversión por proyectos del PMIB Mejoremos el Barrio y la Casa 2001-2003.

Anexo 21. Gráfico. Unidad operativa del Crédito del BM para el PMIB. 2001-2003.

Anexo 22. Entrevista. Luis Alberto Quintero, Subdirector de barrios subdirección de barrios SDHT, Realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

Anexo 23. Gráfico. Esquema del PMIB según el POT de Bogotá.

Anexo 24. Gráfico. Esquema del PMIB de la SDHT 2007.

Anexo 25. Gráfico. Esquema del PMIB de la SDHT 2008-2011.

Anexo 26. Mapa. Escalas de intervención del PMIB 2011.

Anexo 27. Mapa, Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio 2009.

Anexo 28. Mapa, Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio 2010.

Anexo 29. Imagen. Exposición de propuesta de los estudiantes de la Universidad Piloto de Colombia para la API la Paz.

Anexo 30. Mapas. Comparación API con áreas reestructurantes.

Anexo 31. Entrevista. Nelly Bejarano, Ex presidenta de la JAC del barrio Juan XXIII de la localidad de Chapinero realizada en Bogotá, 25 de Julio de 2012.

Anexo 32. Tabla. Comparación financiación Prácticas de MIB 1995-2012.

INTRODUCCIÓN

La ciudad informal en las periferias urbanas ha sido una de las mayores preocupaciones de las grandes ciudades latinoamericanas. Distintos enfoques a este problema han derivado en distintas formas de abordarlo a partir de la política pública. En el caso de Bogotá, los Programas de Mejoramiento Integral han permitido visibilizar, intervenir e integrar grandes porciones de suelo objeto de procesos de urbanizaciones incompletas, dando solución a miles de familias que han tenido que asentarse de forma emergente y bajo condiciones urbanas muy precarias. De hecho, Bogotá se ha convertido en una referencia nacional e internacional sobre la forma en que se ha implementado este tipo de programa. Sin embargo, al hacer un repaso sobre las enseñanzas que ha dejado esta experiencia, se encuentra información pública limitada y se evidencia una pérdida de la memoria institucional sobre su operación y resultados.

Al hacer una revisión rápida sobre los resultados del programa de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) por medio de entrevistas a algunos agentes institucionales involucrados en su ejecución, queda la sensación que se trató de un proceso largo y complejo que llegó a su punto de mayor efectividad en los primeros años del siglo XXI, pero que recientemente ha perdido su importancia entrando en una etapa de decadencia y, por lo tanto, de falta de resultados.

Para comprobar esta hipótesis, por medio de la presente investigación se ha hecho una revisión del origen de este programa dentro del contexto de la política pública de Bogotá hacia los Asentamientos de Origen Informal (AOI), de su evolución a través de las distintas administraciones en los últimos quince años, y de los resultados obtenidos, de forma tal que sea posible hacer una revisión crítica de su actual implementación y de los aspectos que podrían ser ajustados para garantizar su efectividad ante un problema que no ha podido ser atendido de forma debida en las ciudades latinoamericanas.

La investigación realizada partió de dos revisiones retrospectivas. La primera sobre el comportamiento del crecimiento informal, y la segunda sobre la gestión de las administraciones durante los últimos 15 años en Bogotá.

Con respecto al crecimiento informal, se encontró que estos fueron una consecuencia de la fuerte inmigración de los años 60 y 70, en las cuales se duplicó la población urbana, y que Bogotá sufrió en este periodo un intenso proceso de ocupación informal que se concentró en zonas periféricas mal acondicionadas para la urbanización.[1]

En la segunda revisión también se hallaron dos cosas. La primera, que cada administración implementó un enfoque, perspectiva y forma diferente para intervenir los AOI. Y la segunda, que a partir de la reforma administrativa del 2006, el MIB se transformó en dos fases, una fase progresiva (1995-2006), y una fase regresiva (2006-2011).

Los resultados obtenidos de esta investigación se presentan en cuatro capítulos. El primero presenta los antecedentes a nivel internacional, nacional y local, sobre la evolución de la noción y las prácticas de gestión urbana en AOI, contextualizando el origen, la introducción y la consolidación de la experiencia en Bogotá. El segundo, realiza una aproximación a las prácticas en AOI durante cada administración Distrital, desde 1995-2011, a través del análisis de cinco aspectos de gestión urbana sugeridos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como la política pública, la territorialización, la participación ciudadana, la financiación y la institucionalidad. El tercero, realiza el análisis transversal de las prácticas de gestión urbana del periodo de estudio, y la última sección sintetiza las conclusiones generales de la investigación, planteando algunas reflexiones y perspectivas actuales del MIB en la gestión urbana de Bogotá.

La metodología aplicada a la presente investigación implicó tanto la revisión de fuentes primarias como la construcción de información propia. En una primera etapa, se realizó la revisión y recolección de las fuentes secundarias como libros, artículos y trabajos de grado que analizaron o describieron intervenciones en AOI de Bogotá. En segundo lugar, se construyó una base de datos propia a partir de fuentes primarias (entrevistas y encuestas institucionales), la cual se utilizó en la construcción

[1] Ver anexo1. Crecimiento de la densidad poblacional y la densidad residencial por localidad en Bogotá (2005-2011).

de los mapas, gráficos y tablas que apoyaron el análisis comparativo de las prácticas en AOI para cada administración distrital. Finalmente, se hizo un análisis crítico de los aspectos estudiados, para identificar las transformaciones y las perspectivas generales de la evolución de las prácticas de gestión urbana, en los AOI de Bogotá.

Durante la recolección de la información del presente trabajo, se encontraron vacíos a causa de la fragmentación de la información y pocos datos en aspectos tales como: la territorialización, la financiación y la participación ciudadana, ya que mucha de la información primaria, inicialmente identificada a partir de entrevistas, ha desaparecido o se encuentra incompleta, lo cual en parte demuestra la descoordinación institucional que ha tenido el MIB durante los últimos años.

No obstante, con el presente trabajo se hace una reflexión amplia, documentada y útil para recuperar el valor del MIB, socializando las lecciones aprendidas y ofreciendo elementos que permiten entender y mejorar la capacidad institucional hacia prácticas eficientes de gestión urbana para Bogotá, sugiriendo que la ausencia de mecanismos de seguimiento a la política pública en el mediano y corto plazo, tiene impactos significativos en los procesos de consolidación de la capacidad institucional de una ciudad, pues se olvida lo aprendido, y se avoca a caer en errores que se suponían ya superados.

1. ANTECEDENTES.

En esta primera sección se indaga sobre el origen de los AOI y del programa de MIB en Bogotá, describiendo sus antecedentes, los conceptos que definen el programa y el marco de referencia a partir de cual será analizado.

1.1. LA URBANIZACIÓN DE BOGOTÁ: LA PARTICIPACIÓN DEL CRECIMIENTO INFORMAL EN LA FORMACIÓN DE LA CIUDAD.

El crecimiento urbano de Bogotá, al igual que el de todas las ciudades latinoamericanas, se ha caracterizado por depender de dos tipos de gestión, una de origen legal basada en decisiones administrativas, y otra de origen espontáneo que ha surgido para cubrir la demanda de la vivienda que no ha podido ofrecer formalmente la ciudad. Durante los últimos años, el crecimiento informal ha consolidado el 49% del total del área urbanizada de Bogotá. Esto debido a que durante los años 50-60, hubo un incremento abrupto de la población urbana que dificultó el control y la atención de los procesos de urbanización de la ciudad. Eso hizo que la población con poca capacidad adquisitiva buscara una manera rápida, fácil y asequible de vivienda, produciendo, procesos de urbanización de origen informal que caracterizaron la formación de gran cantidad de los barrios periféricos de la ciudad de las siguientes décadas.[2]

Algunos estudios académicos e institucionales justifican la transformación del proceso de urbanización de Bogotá a partir de los cambios poblacionales y físicos. Por ejemplo, durante los años 50 la fuerte inmigración campesina a la ciudad, coincidente con la creación del distrito especial de Bogotá en 1954, produjo una fuerte demanda de vivienda en Bogotá que sumada a la incapacidad administrativa distrital para suministrarla, hizo que los *urbanizadores piratas*[3] lotearan gran parte de

[2] Ver anexo 2.Crecimiento Informal en Bogotá 1950-2000.

[3] Según Pradilla, un urbanizador pirata es aquella persona que vende un lote en fraccionamiento ilegal, es decir que no cumple con los estándares mínimos legales urbanos de construcción exigidos por el Estado para evitar ciertos costos de inversión y evadir ciertas condiciones contractuales. Comparar Pradilla, Emilio. *Ensayos sobre el problema de la Vivienda en América Latina*. 1982. p.27.

las áreas anexadas a la ciudad produciendo la aparición de gran cantidad de barrios no planificados en las periferias urbanizadas de Bogotá.[4]

Está tendencia de la urbanización duplicó el crecimiento urbano produciendo problemas físicos y nuevas demandas que desbordaron la capacidad de reacción de la ciudad.[5]

Con la reducción de la tasa de crecimiento poblacional de Bogotá a partir de los años 60, lo que no significó una disminución del fenómeno en términos absolutos, el crecimiento de la densidad poblacional de la ciudad se desligó totalmente de los estándares mínimos definidos recomendados para la urbanización;[6] aspecto que se ha incrementado recientemente en Localidades como Bosa, Kennedy y San Cristóbal, donde se ha duplicado la densidad con respecto a zonas céntricas de la ciudad.[7]

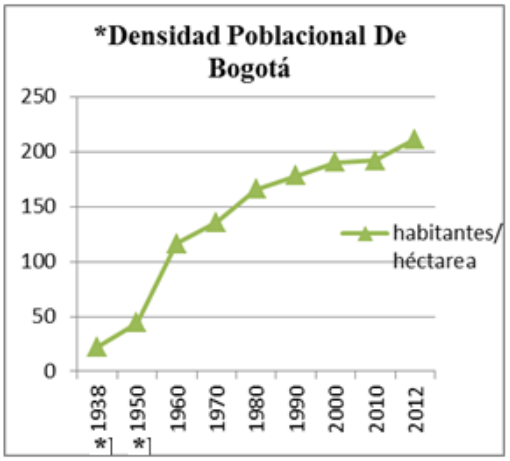
[4]Comparar con Secretaría Distrital de Planeación. "Bogotá ciudad de estadísticas. población y desarrollo urbano". Boletín N° 23. 2010. p.8. Documento electrónico.

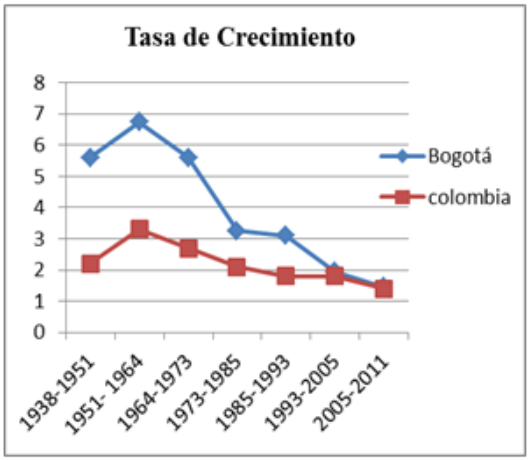
[5] aunque la tipología de éstos asentamientos difiere de acuerdo con las características físico-espaciales de cada lugar, un estudio de la universidad de Guadalajara realizado en los barrios Juan XXIII, La Libertad, e Isla del sol en el año de 2012, pudo determinar que éste tipo de asentamientos poseían algunas características físicas homogéneas como el área de construcción, (lotes de 72 m2), altos niveles de cohabitación, y carencia de: vías, espacio público, servicios públicos y equipamientos. Comparar Universidad de Guadalajara. "Dinámicas de las familias, características y transformaciones de las viviendas". Ponencia presentada en el seminario internacional superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para colonias populares consolidadas. Jalisco. 9 y 12 de noviembre de 2012.

[6] Según el Decreto 469 de 2003 por el cual se revisa el plan de ordenamiento de Bogotá, se debe asignar el 25% del área neta urbanizable para espacio público, el 8% para equipamientos comunales, 8% para usos dotacionales, y los índices de hacinamiento deben estar por debajo del 1.47. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C." Decreto 469 de 2003", 2003.Consulta electrónica.

[7] Los AOI de Bosa, Kennedy y San Cristóbal, han evidenciado un incremento abrupto de la densidad poblacional (entre 230- 309 personas/ hectárea), muy superior a la densidad poblacional de zonas de origen formal como Chapinero (entre 111-119 personas / hectárea). Ver anexo 1.Mapas. Crecimiento de la densidad poblacional y la densidad residencial por localidad en Bogotá (2005-2011).

Gráfico 1. Crecimiento de la densidad poblacional y de la tasa de crecimiento de Bogotá (1938-2012).





Fuente: gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado, con base a la información tomada del DANE. "Estudios y publicaciones de los censos de población nacionales desde 1938 – 2005".*La densidad para el caso de los años 1938 y 1951 se tomaron de acuerdo al área urbana de la medición de 1960 para corregir la distorsión que presenta el dato.

Ahora bien, durante los últimos 8 años, este fenómeno se ha intensificado en aquellas localidades en donde predominan los AOI y que han sido objeto de MIB como: Bosa, Rafael Uribe Uribe, Kennedy, Tunjuelito y San Cristóbal, las cuales han superando densidades de ciudades latinoamericanas como Brasilia (28), Monterrey (67), y Santiago de Chile (84), y se han aproximado a las ciudades más densas del mundo como Madrás (242) y Bombay (398).[8]

La anterior situación es preocupante porque la inoportuna atención de estos fenómenos puede ocasionar un colapso de la estructura urbana de Bogotá, sobre todo de las zonas donde se aloja tanta población de bajos recursos. Es por esta razón que ésta investigación decide hacer una retrospectiva desde la política pública a nivel internacional, nacional, y local para conocer las transformaciones de la gestión urbana de Bogotá en los AOI, de manera tal que se evidencie su importancia en la generación de procesos urbanos en Bogotá.

[8] Ver Anexo 3. Cuadro. Comparación densidades de ciudades del mundo.

1.2. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN ÁREAS DE ORIGEN INFORMAL: LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL EN EL ÁMBITO LOCAL.

El crecimiento informal en las ciudades latinoamericanas no fue un asunto de coyuntura local o nacional, pues se constituyó por años en el centro de la preocupación de algunas agencias internacionales y de la banca multilateral. Entes internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde la posguerra han inducido pactos y tratados que han influenciado las intervenciones en los AOI de las ciudades latinoamericanas.[9]

La literatura especializada indica que han sido las experiencias locales exitosas las que han aportado las ideas para intervenir los AOI, y que los organismos internacionales, como la ONU, el BM y el BID, han sido los que han promovido y retroalimentado a través de diferentes enfoques dichas experiencias, las cuales siempre han estado ligados a las perspectivas de la política de vivienda internacional. Por ejemplo, la política de vivienda de los años 60, que estaba enfocada hacia la oferta de vivienda nueva, orientó las prácticas en AOI hacia la erradicación del asentamiento y hacia el traslado de sus habitantes a los nuevos complejos habitacionales dispuestos por el Estado, pero con los cambios producidos en la política de vivienda en los años 70 y 80 sobre autoconstrucción de vivienda y mejoramiento del entorno, las prácticas en AOI cambiaron y se orientaron hacia procesos de contención, habilitación, regularización, y mejoramiento de los mismos.[10]

[9] Estos pactos Internacionales hacen referencia, entre otros, a los firmados por la OEA en 1972 en San José de Costa Rica y La I y II conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos realizadas en Vancouver 1976 y Estambul 1996 y la declaración de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio en el año 2000 respectivamente. Comparar Alcaldía de Medellín. "Programa Mejoramiento Integral de Barrios, 2007. p. 7. Documento electrónico.

[10] Comparar World Bank- WB. "Cities in transition Urban and Local Government Strategies", 2000. pp 1-17. Documento electrónico.

A partir de los años 90, con el cambio de enfoque de la política de vivienda de la oferta a la demanda[11], junto con las estrategias sobre gobierno urbano y local expuestas en la Agenda urbana de ONU- Hábitat, las prácticas en AOI se orientaron hacia la inclusión social, por medio de subsidios al arriendo o a la adquisición de vivienda nueva. Y a partir del milenio, con la formulación de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), las prácticas en AOI se orientaron hacia la erradicación de la pobreza a través del mejoramiento e inclusión de dichos asentamientos. Una síntesis de estos cambios se presenta en el gráfico 2.

Así, en las últimas cinco décadas, se observó cómo los enfoques de la política de vivienda influyeron en la forma de percibir los AOI de las ciudades latinoamericanas, y cómo las ideas de los organismos internacionales, en especial las ideas expuestas en las conferencias de Hábitat I y II, influenciaron en la gestión de los AOI de ciudades como Bogotá, porque: (i) influyeron en las agendas políticas urbanas de los Estados latinoamericanos, (ii) permitieron conocer que el crecimiento informal no era algo coyuntural, sino un proceso diferente de formación de ciudad, (iii) trasmitieron otras alternativas para intervenir AOI distintas a la erradicación como el mejoramiento y (iv) dieron a conocer que la inoportuna atención de los problemas urbanos perjudicaba la consecución de las metas nacionales de sus Estados.[12]

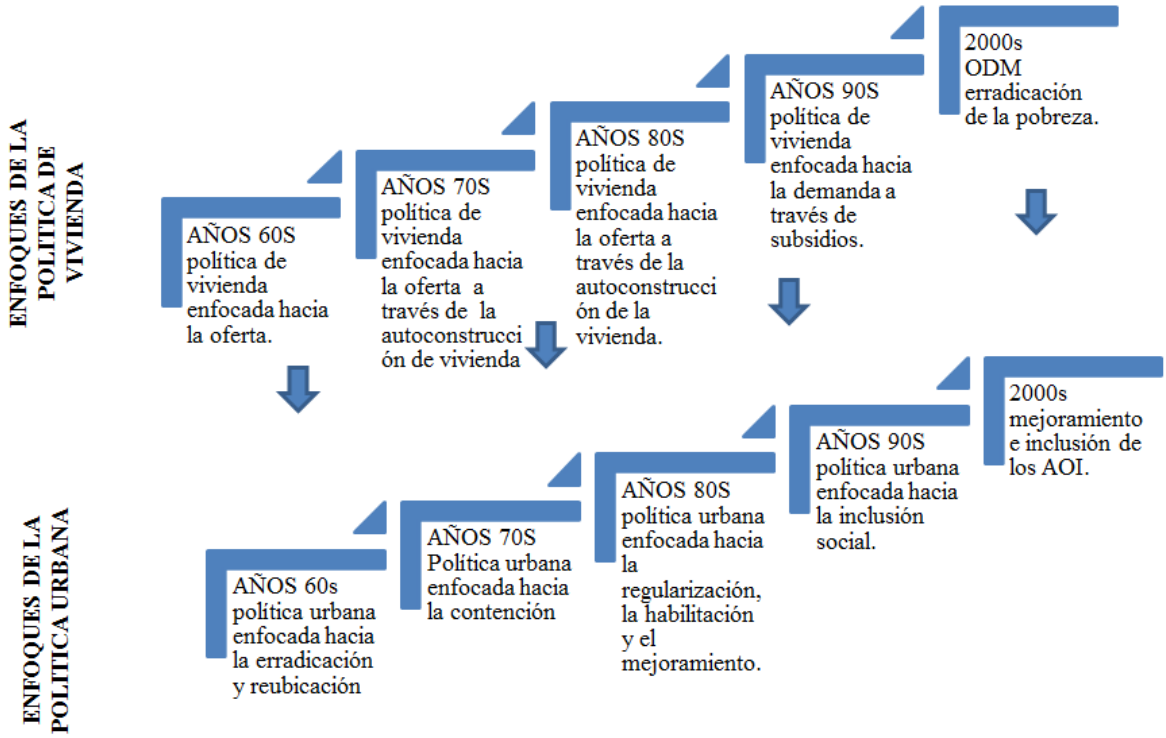
Lo anterior dio pie para que países como Colombia siguieran las perspectivas internacionales sobre AOI, y adoptara las ideas expuestas en las conferencias de Hábitat y en los ODM. Sin embargo, frente a las intervenciones en AOI, Colombia se enfocó en el cumplimiento de dos funciones básicas: (i) ser el facilitador de los préstamos financieros internacionales para programas y proyectos

[11] En Latinoamérica, las políticas de vivienda durante los años 50s estaban enfocadas hacia la oferta de vivienda, es decir los Estados eran los principales constructores de vivienda, pero con los cambios económicos de finales de los 80s la política de vivienda se enfocó hacia programas estatales que financiaron la demanda a través de subsidios para la adquisición de vivienda. Comparar Fernández Wagner, Raúl. "Programas de Mejoramiento Barrial en América Latina. Los PMB: políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat".2002. Documento electrónico.

[12]Comparar WB. "Cities in transition Urban and Local Government Strategies", pp 1-17. Documento electrónico.

de cooperación internacional y (ii) ser el formulador del marco normativo nacional para intervenir los AOI del país.[13]

Gráfico 2. Relación política pública de vivienda sobre las prácticas en AOI.



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en Torres; Rincón; y Vargas. "El Concepto de MIB: Aproximación desde la formulación de políticas y las experiencias". En *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*.2009.pp. 157-160.

Con respecto a la facilitación, antes de la Constitución de 1991 el Estado le otorgaba indirectamente la responsabilidad a las entidades territoriales la implementación de prácticas en AOI. Sin embargo, sólo ciudades con la suficiente capacidad administrativa como Bogotá y Medellín, con ayuda de préstamos financieros internacionales, pudieron implementar proyectos como: el Plan Integral de Desarrollo Urbano Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB (1972), y el Programa integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín PRIMED (1992).

De otro lado, con el desarrollo de herramientas normativas como la Ley 9 de 1989, y la Ley 388 de 1997, se desarrollaron las iniciativas locales, y se

[13]Comparar WB. "Cities in transition Urban and Local Government Strategies", pp 1-17. Documento electrónico.

institucionalizaron los instrumentos y el marco normativo necesario para intervenir los AOI del país, a partir de programas de: legalización, regularización, habilitación, el tratamiento de zonas de desarrollo incompleto, la realización de los planes integrales de desarrollo, y los planes de regularización; los cuales se perfeccionaron luego con la Ley 388 de 1997, transformándose en instrumentos de ordenamiento territorial para el país.[14]

Cabe mencionar, sin tener en cuenta los pro y los contra, que la banca multilateral ha jugado un papel preponderante en las intervenciones de los AOI de Bogotá, puesto que la ha impulsado a buscar los medios, los recursos y la forma más adecuada para intervenir los AOI, y ha promovido las prácticas en AOI a nivel internacional, contribuyendo al financiamiento de dichas prácticas.

No obstante lo anterior, se puede decir que, a excepción *de Ciudades Amables* y el *CONPES 3604 del 2009*, mediante los cuales se exponen las estrategias y lineamientos para el mejoramiento de los AOI, la política nacional se ha limitado al componente normativo, dejando de lado la gestión de la Nación para impulsar e implementar las intervenciones en los AOI del país.[15] Sin embargo, hay que reconocer que la institucionalización de políticas nacionales, junto con las ayudas financieras y técnicas dadas por los organismos internacionales, han moldeado las prácticas en AOI, dando paso a que las entidades territoriales desarrollaran diferentes formas y herramientas para gestionar los AOI, tal cual como lo realizó Bogotá.

1.3. EXPERIENCIAS PREVIAS AL MIB EN BOGOTÁ.

La revisión del caso colombiano, ha demostrado que el MIB ha estado ligado a las políticas de vivienda, y por ende a las políticas sectoriales atendidas por las administraciones locales. Sin embargo, la política pública de Bogotá en esta materia ha sido diferente, porque adoptó algunas de las aproximaciones internacionales sobre AOI, y comprendió a través del Acuerdo 6 de 1990 que el mejoramiento no es una estrategia complementaria de la política de vivienda, sino es una estrategia de gestión

[14] Comparar Congreso de la República de Colombia "Ley 388 De 1997".1997. Consulta electrónica.
[15] Comparar Vergel Tovar, Erik. "Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención", 2010.pp. 64-81. Documento electrónico.

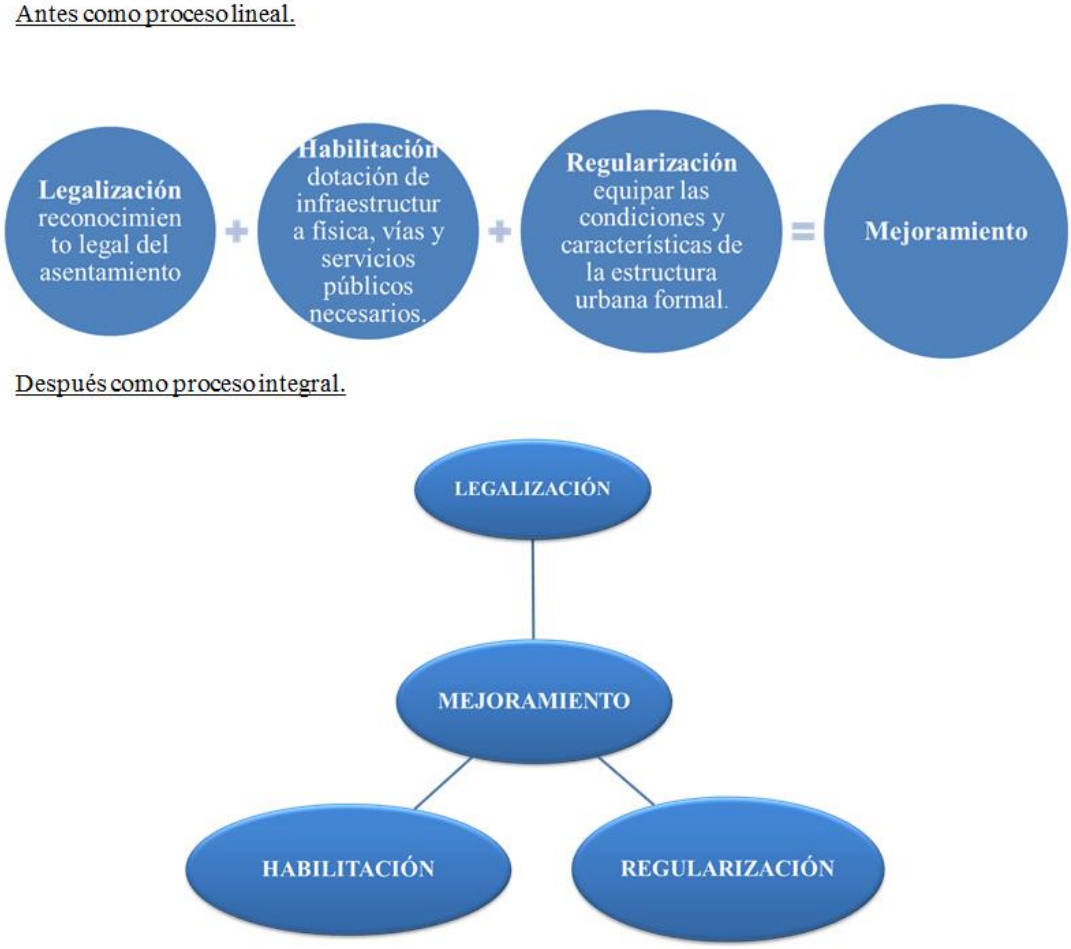
urbana producto de la consecución lineal de la legalización, la habilitación y la regularización de los barrios de origen informal.

No obstante, éste proceso lineal no se pudo implementar cabalmente en Bogotá, porque la legalización, la habilitación y la regularización son procesos muy dispendiosos tanto en tiempo como en recursos para la ciudad. Razón por la cual Bogotá, teniendo en cuenta su experiencia en proyectos integrales en AOI como *PIDUZOB, (1972), DIC Ciudad Bolívar (1983-1994) y Acciones Integradas para el Mejoramiento de la Calidad de Vida en Asentamientos Populares Urbanos (1985),* cambió el proceso lineal establecido a través del Acuerdo 6 de 1990, por un proceso integral. Así fue posible sincronizar tanto las acciones sectoriales como la capacidad institucional, para gestionar de forma coordinada procesos tan complejos como la legalización, la habilitación y la regularización de los AOI.

De esta manera, Bogotá retomó y mejoró las estrategias de coordinación intersectorial, focalización y priorización utilizadas y desarrolladas por los proyectos integrales anteriormente mencionados; adoptó políticas y normas sobre el uso de la tierra; creó espacios de interlocución sectorial como la *comisión de mejoramiento urbano*[16]; y generó planes y *programas de desarrollo integrado de Bogotá*[17], para gestionar los procesos de mejoramiento en los AOI de Bogotá. En la siguiente ilustración se resume el cambio sufrido por el programa de mejoramiento entre el proceso lineal y el integral.

[16] Comparar Consejo Distrital de Bogotá." Acuerdo 21 de 1972",1972. Consulta electrónica.
[17] Comparar Consejo Distrital de Bogotá. "Acuerdo 7 de 1979",1979. Consulta electrónica.

Gráfico 3. Conceptualización del proceso del mejoramiento en AOI antes y después del Acuerdo 6 de 1990.



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de la Alcaldía mayor de Bogotá D.C. "Acuerdo Distrital 6 de 1990". Consulta electrónica.

1.3.1. Programas de MIB de Primera Generación. Los resultados positivos obtenidos de los proyectos integrales anteriormente mencionados, impulsaron a las siguientes administraciones distritales (1995-1998) y (1998-2000), a implementar programas que replicaron y mejoraron las estrategias de coordinación, focalización y priorización, como *Aprender a Sumar*, *Obras con Saldo Pedagógico (OSP) y Desmarginalización.*[18]

Los tres programas, aunque diferían en su enfoque político, desarrollaron empíricamente estrategias de coordinación, focalización y participación ciudadana

[18] Ver Anexo 4.Gráfico. Aportes de programas de MIB de primera generación.

que impactaron tanto física como metodológicamente el programa de MIB. Por ejemplo, *Aprender a Sumar* (1995-1998), aportó estrategias para focalizar la inversión y trabajar intersectorialmente en territorios específicos de la ciudad; *OSP* (1995-1998) desarrolló metodologías participativas que conllevaron al fortalecimiento del tejido social y por ende al desarrollo de externalidades positivas en el entorno de la ciudad; y *Desmarginalización* (1998-2001) aportó estrategias de coordinación institucional, como el trabajo Ad-hoc para la priorización de las acciones intersectoriales.[19] De esta manera, tanto *Aprender a sumar*, como *OSP*, y *Desmarginalización* dieron las bases para el desarrollo y adopción de los componentes y las estrategias del MIB de Bogotá, tal cual como se describe en el capítulo dos.

1.3.2. Programas de MIB de Segunda Generación. Paralelamente al desarrollo de estos programas, surge la segunda generación de proyectos intersectoriales, los cuales retomaron y replicaron el trabajo interinstitucional y metodológico realizado por programas como *PIDUZOB* (1972) y *OSP* (1995), en nuevas prácticas como: *Proyecto Sur con Bogotá* (1997), *Acciones para la Convivencia* (1998), el Programa de *Desarrollo Institucional y comunitario Ciudad Bolívar* (1998), el *Proyecto de servicios urbanos* (2003) y *el programa Sur de convivencia* (2004), con la diferencia de que en éstos se desarrollaron los modelos operativos de: planeación, gestión coordinada, y participación comunitaria para la institucionalización del MIB a nivel Distrital.[20]

Así, se puede decir que el MIB surge a partir de la maduración de las experiencias de los proyectos y programas integrales que se institucionalizaron bajo la visión de cada administración, y bajo el marco del ordenamiento territorial de Bogotá.

1.3.3. Definición del MIB. Como se pudo observar a lo largo de todo éste capítulo, el MIB nace en la teoría a partir de la influencia de la evolución de la política de vivienda a nivel internacional, como una alternativa para mitigar las

[19] Comparar anexo 7. Entrevista. Carolina Carmona, Ex Directora del Proyecto Franja Seca del programa Aprender a Sumar realizada en Bogotá, 16 de abril de 2012.
[20] Ver Anexo 5. Gráfico. Aportes de los programas de MIB de segunda generación.

consecuencias del crecimiento de la urbanización informal, y en la práctica a partir de la maduración de Proyectos Integrales en los AOI de Bogotá.

La suma de sus características tanto teóricas como prácticas ha caracterizado al MIB como una estrategia territorial multidimensional de carácter intersectorial e integral, porque agrupa distintas acciones sectoriales (ambientales, legales, físicas y sociales) de forma sincrónica, de acuerdo a las características específicas de cada territorio. De esta manera, se pueden adelantar acciones de complementación, reordenamiento o adecuación en los AOI.

Es por esta misma razón que Bogotá lo ha definido no sólo como un tipo de intervención territorial, sino como un programa institucional que intenta "corregir las deficiencias físicas, legales, ambientales y sociales de los territorios de origen informal para mejorar la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad".[21] No obstante, el significado del MIB va más allá de ser un tipo de tratamiento territorial y un programa, pues su característica multidisciplinar, integral e intersectorial lo definen como una estrategia de gestión urbana y de política pública para el ordenamiento territorial y la inclusión socio-espacial. Sin embargo, la definición del MIB varía mucho en su teoría y en su práctica, precisamente por la connotación de integralidad que ésta tiene, pues es muy difícil implementar acciones intersectoriales cuando los actores institucionales tienen prioridades y finalidades distintas. No obstante, Bogotá le ha apostado a este tipo de intervenciones a través del desarrollo y perfeccionamiento de diversos instrumentos, escalas y actores, los cuales se describen en el capítulo dos a través de los ámbitos de análisis que se describen a continuación.

1.4. ENFOQUE DEL ANÁLISIS.

Para analizar los elementos esenciales en la gestión urbana del MIB desde 1995 hasta 2011 en Bogotá, es necesario definir en primera instancia la gestión urbana, para luego conceptualizar las cinco dimensiones de análisis que permiten describir el proceso del MIB en Bogotá. Estas dimensiones de análisis en su orden respectivo

[21] Ver Alcaldía Mayor. "Decreto 190 del 2004: Artículo 295". Consulta electrónica.

son: la política pública, la territorialización, la institucionalidad, la participación ciudadana, y la financiación.

En primer lugar, se parte de la definición de la gestión urbana como "un proceso sociopolítico urbano que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas de políticas públicas que tendrán como escenario objetivo inmediato el nivel territorial local."[22]En este sentido podemos decir que el MIB es una actuación de gestión urbana, puesto que es una acción sociopolítica que permite orientar, articular, coordinar y administrar la política pública de hábitat en pro del ordenamiento y el desarrollo de Bogotá.[23]

1.4.1. Política Pública.[24]Definida como la dimensión que permitió observar "el cómo, por qué, quién y con qué, los gobiernos adoptan determinadas medidas, para la construcción de alternativas a problemas definidos por una agenda política."[25] En términos prácticos de la investigación, esta dimensión se enfocó en la revisión tanto de las iniciativas políticas, como de los instrumentos formales (normas, planes, programas y herramientas), que utilizaron los diferentes gobiernos distritales para intervenir los AOI de Bogotá.

1.4.2. Territorialización. Si la PP indica el qué y el porqué, la territorialización permite identificar el dónde, es decir en qué lugar del territorio se llevó a cabo la PP. Por tanto, la territorialización implica la dimensión geográfica, que permite reconocer los patrones espaciales de priorización, y las estrategias utilizadas por los diferentes *Planes de Desarrollo Distrital*[26] para intervenir los AOI.[27]

1.4.3. Institucionalidad. Si la PP identificó el qué y el para qué, y la territorialización el dónde, la institucionalidad permitió ver el cómo. Para ello, la

[22] Ver Comisión Económica para América Latina (CEPAL). "Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana", 2003.p 11.
[23]Comparar CEPAL. "Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana". p.11.
[24] De aquí en adelante PP
[25] Ver Wayne Parsons. "Introducción". En *Políticas publicas una introducción a la teoría y a las prácticas del análisis de políticas públicas; traducción de Atenea Acevedo*. México: Dávila, 2007. p.31.
[26] De aquí en adelante PDD.
[27] Comparar Secretaría Distrital de Planeación- SDP. Tema de búsqueda: (territorialización), 2011. Consulta electrónica.

investigación se enfocó en el análisis de los esquemas operativos institucionales "conformados por distintos niveles del sector público, o entre este y el privado, que actúan de forma interrelacionada y/o interdependiente;"[28]para implementar acciones en los AOI de Bogotá.

1.4.4. Participación Ciudadana. Al incluir a la población dentro de los procesos de gestión urbana se genera no solo un interés común, sino también cogestión y corresponsabilidad de la población. Así, no sólo se conoce e identifica el problema desde el que administra y gobierna una ciudad, sino también desde el que vive y experimenta dicha realidad. Por esta razón, se entendió ésta dimensión desde la caracterización del grado de participación de la comunidad a través de cinco niveles de participación definidos por Hamdi y Goethert, los cuales se describen en el gráfico 4.

1.4.5. Financiación. Finalmente, fue clave identificar dentro de la gestión urbana del MIB la factibilidad financiera, pues esta permite reconocer con qué se va ejecutar todo lo mencionado anteriormente. De esta manera, ésta dimensión implica los recursos económicos asignados y ejecutados en los diferentes PDD para la implementación de prácticas en los AOI de Bogotá.[29]

Con base en lo anterior, a continuación se describirán los programas en AOI desde 1995-2011, a través de cada una de las dimensiones anteriormente mencionadas durante cada periodo administrativo de Bogotá.

[28] Ver CEPAL. "*Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana*". p.24.
[29] Comparar CEPAL. "Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana". p. 29.

Gráfico 4. Definición de los grados de participación ciudadana definidos por Hamdi y Goethert.

GRADO DE PARTICIPACIÓN	DEFINICIÓN
Ninguna	Referida a cuando no existe ningún tipo de involucramiento de la comunidad dentro del proceso de las prácticas de mejoramiento en asentamientos informales, delegando la totalidad de la responsabilidad a las entidades respectivas de la ejecución.
Indirecta	Cuando las entidades responsables de la ejecución de las prácticas de mejoramiento en AOI tienen el control total y únicamente utilizan a la comunidad intervenida, como una fuente de información secundaria.
Consultiva	Cuando la opinión dada por la comunidad es tomada en cuenta para intervenir los AOI.
Control Compartido	Entendida como la retroalimentación entre las entidades y la comunidad involucrada en las intervenciones de los AOI para la toma de la decisión final.
Control Completo	Cuando la comunidad intervenida tiene el control total sobre las decisiones finales y las entidades son utilizadas como un recursos más para su ejecución.

Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo con base en la información tomada de: Ver Calderón, Camilo Andrés. "Learning from Slum Upgrading and Participation: A case study of participatory slum upgrading in the emergence of new governance in the city of Medellín–Colombia". Trabajo de Grado. Department of Urban Planning and Environment Division of Environmental Strategies Research. Vetenskap Och Konst, Stockholm, Junio de 2008. pp. 35-36. Traducción libre de la autora.

2. EL MIB ENTRE 1995 Y 2011.

2.1. EL PROGRAMA DE *APRENDER A SUMAR,* Y EL PROGRAMA DE *OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO,* DEL PLAN DE DESARROLLO "FORMAR CIUDAD", PERIODO 1995-1998.

El PDD *Formar Ciudad* del alcalde Mockus, focalizó y priorizó las acciones distritales hacia el desarrollo humano de la ciudadanía, por lo cual programas como *Aprender a Sumar* y *OSP*, priorizaron las acciones que permitían fortalecer y capacitar a la ciudadanía de Bogotá.[30]

Por un lado, *Aprender a Sumar* nació como una iniciativa por parte del equipo técnico de la subdirección de proyectos Sub-Urbanos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), (hoy Secretaria Distrital de Planeación SDP), para focalizar las inversiones sectoriales de las entidades distritales, en sólo once proyectos integrales de la ciudad.[31]

Por otro lado, *OSP* nace como una estrategia de formación ciudadana del PDD, bajo la dirección del Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC, hoy IDPAC) con base en la experiencia del programa *Favela Barrio* de Río de Janeiro. Con el fin de fortalecer las organizaciones comunitarias de los barrios de origen informal a través de la ejecución de obras de espacio público como: parques, vías peatonales y salones comunales.[32]

Ambos programas impulsaron en Bogotá la construcción de una cultura institucional de trabajo interdisciplinario e intersectorial, que rompió con los esquemas dominantes de la inversión sectorial y que mejoró las intervenciones en los AOI de Bogotá.

2.1.1. Política pública. Hasta este periodo Bogotá había experimentado dos formas de intervenir los AOI, una por la vía legal a través de los procesos normativos

[30] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. "Decreto 295 de 1995".Consulta electrónica.
[31] Compara anexo 7. Entrevista. Carolina Carmona, Ex Directora del Proyecto Franja Seca del programa Aprender a Sumar realizada en Bogotá, 16 de abril de 2012.
[32] Comparar Universidad Iberoamericana. "Obras Con Saldo Pedagógico Metodología De Planeación y Gestión Participativa A Escala Zonal" Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sobre Mejoramiento De Barrios. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, 29 y 30 de Noviembre de 2004. Presentación. Diapositiva 9. Documento electrónico.

de legalización y habilitación de barrios, y otra a través de proyectos integrales de cooperación internacional con la Banca multilateral.

Los procesos normativos estaban enfocados en hacer cumplir paso a paso los requisitos necesarios para que los AOI se integraran legal y físicamente a la ciudad. Sin embargo, como éstos procesos eran largos y dispendiosos tanto en tiempo como en recursos para la ciudad, el gobierno distrital teniendo en cuenta la experiencia de Bogotá en Proyectos Integrales, decide intervenir los AOI a través de ésta forma, con la diferencia que éstos serían programas integrales de iniciativa política propia de la ciudad. De esta forma, se cambió el proceso lineal jurídico por un proceso más integral que articuló las herramientas de legalización y habilitación a proyectos urbanos integrales de escala intermedia y a proyectos de barrio, como los proyectos de los programas de *Aprender a Sumar* y *OSP*.[33]

Como ambos programas, se dirigieron hacia la población socio-económica más vulnerable, pues la PP se dirigió hacia las zonas periféricas de la ciudad. Sin embargo, como sus fines, sus criterios y sus estrategias de priorización fueron distintos, su focalización también lo fue.

Gráfico 5. Criterios de priorización territorial de los programas *Aprender a Sumar* y *OSP*.

programa "Aprender a Sumar"	Programa de Obras con Saldo Pedagógico
1. necesidades básicas insatisfechas (NBI). 2. número de barrios ilegales. 3. nivel de riesgo, 4. nivel de consolidación, 5. nivel de participación, de paz y convivencia de la comunidad,	1. nivel de participación comunitaria. 2. de sostenibilidad. 3. de impacto ambiental y paisajístico. 4. de mejoramiento urbano. 5. de legalidad. 6. participación activa y completa de los delegados de las JAC en todo el proceso de capacitación

Fuente: cuadro elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de Carmona, Carolina- Departamento de Administración Distrital. "Informe final de Aprender a Sumar", 1996. pp. 1-100.

[33] Comparar anexo 6. Entrevista. Clemencia Escallón, Ex Directora del DAAC, DAAC, Realizada en Bogotá, 25 de junio de 2012.

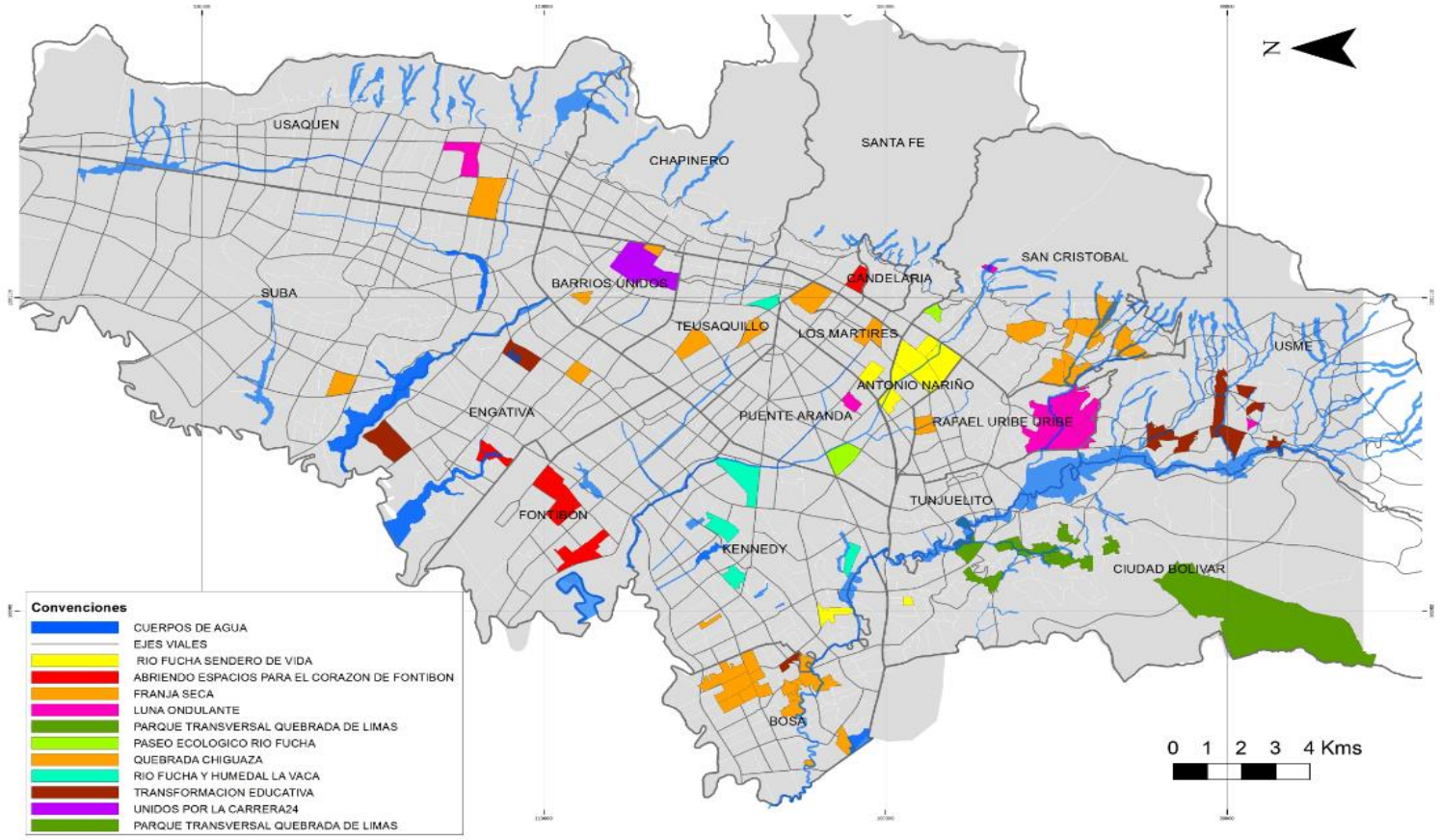
2.1.2. Territorialización. Las distintas medidas políticas de intervención de ambos programas, reflejaron su distinta territorialización.

Por un lado, *Aprender a Sumar* focalizó su intervención entorno a ejes estratégicos en cada una de las localidades, a través de proyectos integrales que articularon varios proyectos sectoriales en sólo once proyectos urbanos integrales para Bogotá, como los proyectos de "Franja Seca" entorno a la calle 13 en Bosa, y los proyectos entorno a las quebradas Limas y Chiguaza en Ciudad Bolívar y en San Cristóbal, los cuales se pueden observar en los siguientes mapas. (Ver anexo 8).

Por otro lado, como OSP actuó a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), su territorialización se dispersó a través de proyectos barriales como parques, escaleras, vías peatonales, salones comunales en cada uno de los barrios de estratos 1, 2 y 3 de Bogotá. Sin embargo, a causa de que hay poca información desagregada sobre la ubicación exacta de estos proyectos, no fue posible su georeferenciación. Sólo se encontró algunas referencias sobre los barrios donde se intervino, como los barrios Guacamaya I de Ciudad Bolívar, y Villas de Kennedy.[34]

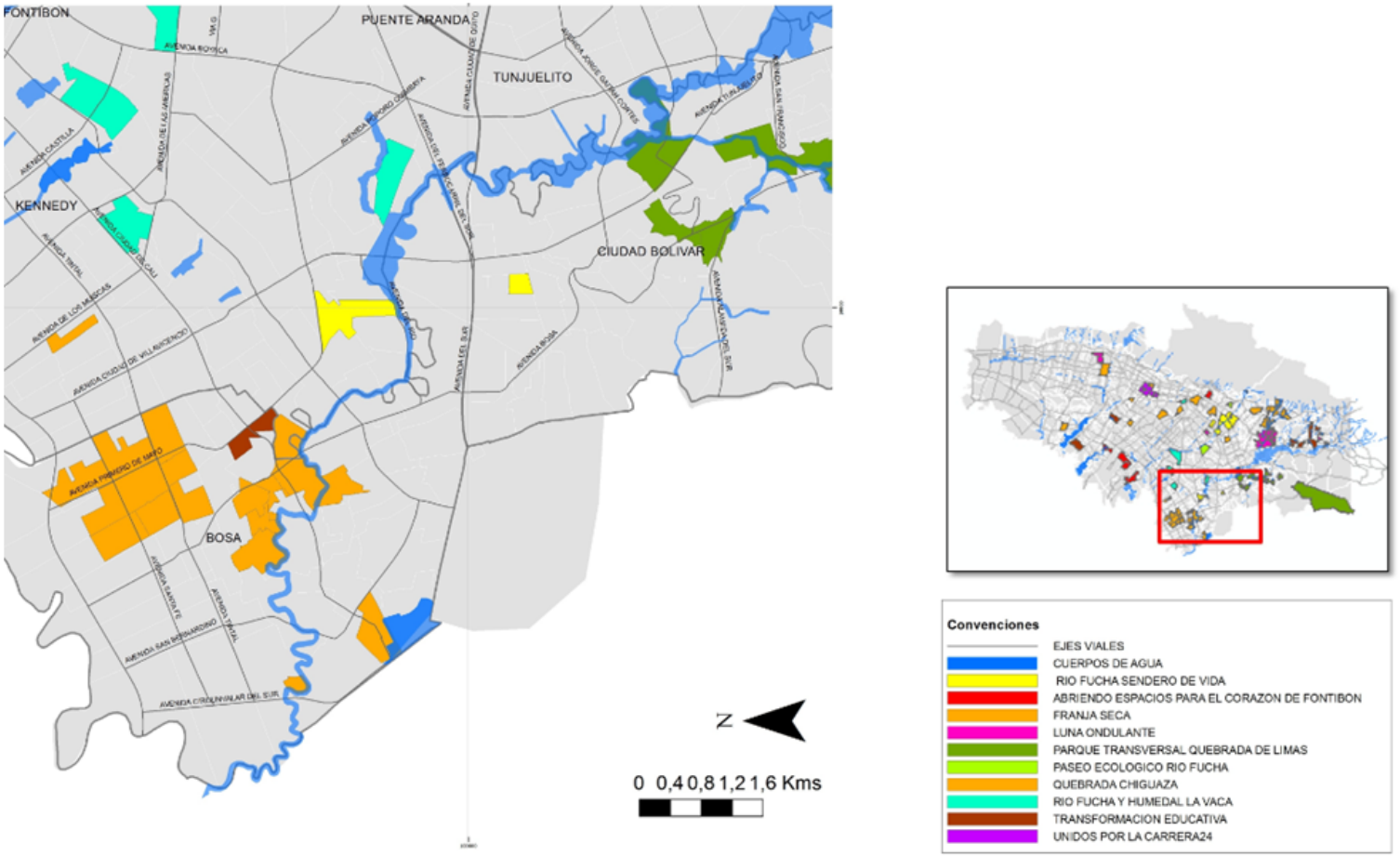
[34] Ver anexo 9. Tabla. Proyectos del Programa *de Obras con Saldo Pedagógico* por localidades, desde 1996-2001.

Mapa 1. Territorialización del programa Aprender a Sumar.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de Carmona, Carolina- Departamento de Administración Distrital. "Informe final de Aprender a Sumar". Subdirección de Proyectos Suburbanos, 1998.pp.1-60.

Mapa 2. Territorialización del programa Aprender a Sumar.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de Carmona, Carolina- Departamento de Administración Distrital. "Informe final de Aprender a Sumar". Subdirección de Proyectos Suburbanos, 1998.

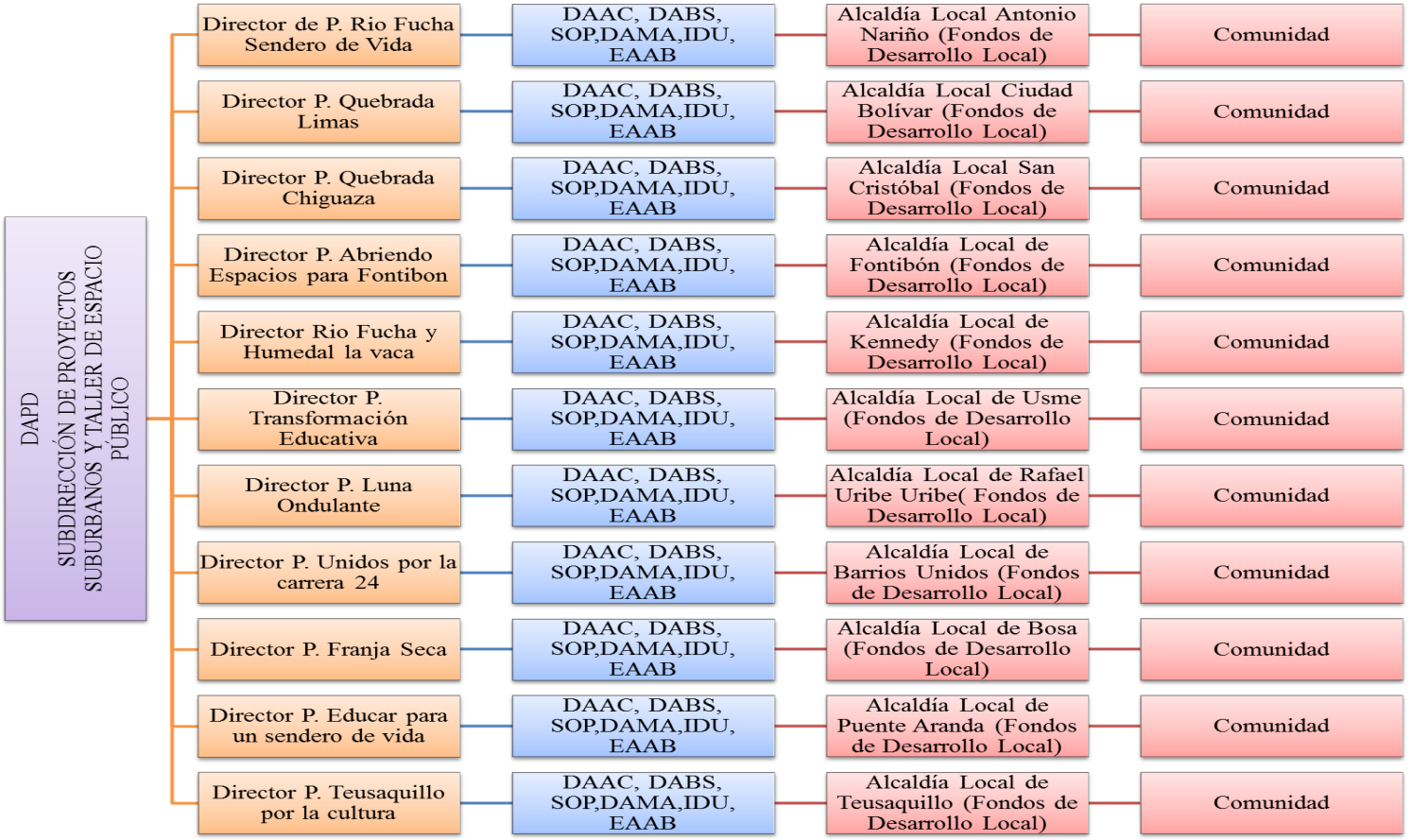
2.1.3. Institucionalidad. Los esquemas operativos de *Aprender a Sumar* y *OSP*, reflejaron sus enfoques y objetivos diferentes. Por un lado *Aprender a Sumar*, configuró una organización para articular la inversión y las acciones sectoriales, y por otro lado, *OSP* estructuró mecanismos de participación ciudadana para coordinar y ejecutar los proyectos barriales.

La coordinación del esquema operativo de *Aprender a Sumar*, estuvo a cargo de la subdirección de Proyectos Suburbanos y del Taller de Espacio Público del DAPD, quiénes utilizaron un esquema Ad-hoc para coordinar y focalizar tanto la inversión sectorial de las entidades distritales, como de los Fondos de Desarrollo Local de los once proyectos del programa. Para ello, se asignó un director por proyecto, quién se responsabilizó de coordinar y gestionar frente a cada entidad distrital y la comunidad, los aspectos necesarios para cada proyecto en particular. (Ver gráfico 6)

Aunque este esquema no tenía una línea directa con el Alcalde Mayor, la idea de tener un director por proyecto que tuviera línea directa con los alcaldes locales y con la comunidad, mejoró la celeridad de los procesos interinstitucionales y la claridad lineal en la responsabilidad de la ejecución de las obras. Sin embargo, la coordinación independiente realizada por cada director de proyecto con cada entidad ejecutora, dificultó la implementación e integralidad misma de los proyectos, porque no existió un espacio formal de coordinación. De esta forma, sólo algunos de los proyectos como el proyecto de *Franja Seca* de Bosa fueron ejecutados a cabalidad.[35]

[35] Comparar Anexo 7. Entrevista. Carolina Carmona, Ex Directora del Proyecto Franja Seca del programa Aprender a Sumar realizada en Bogotá, 16 de abril de 2012.

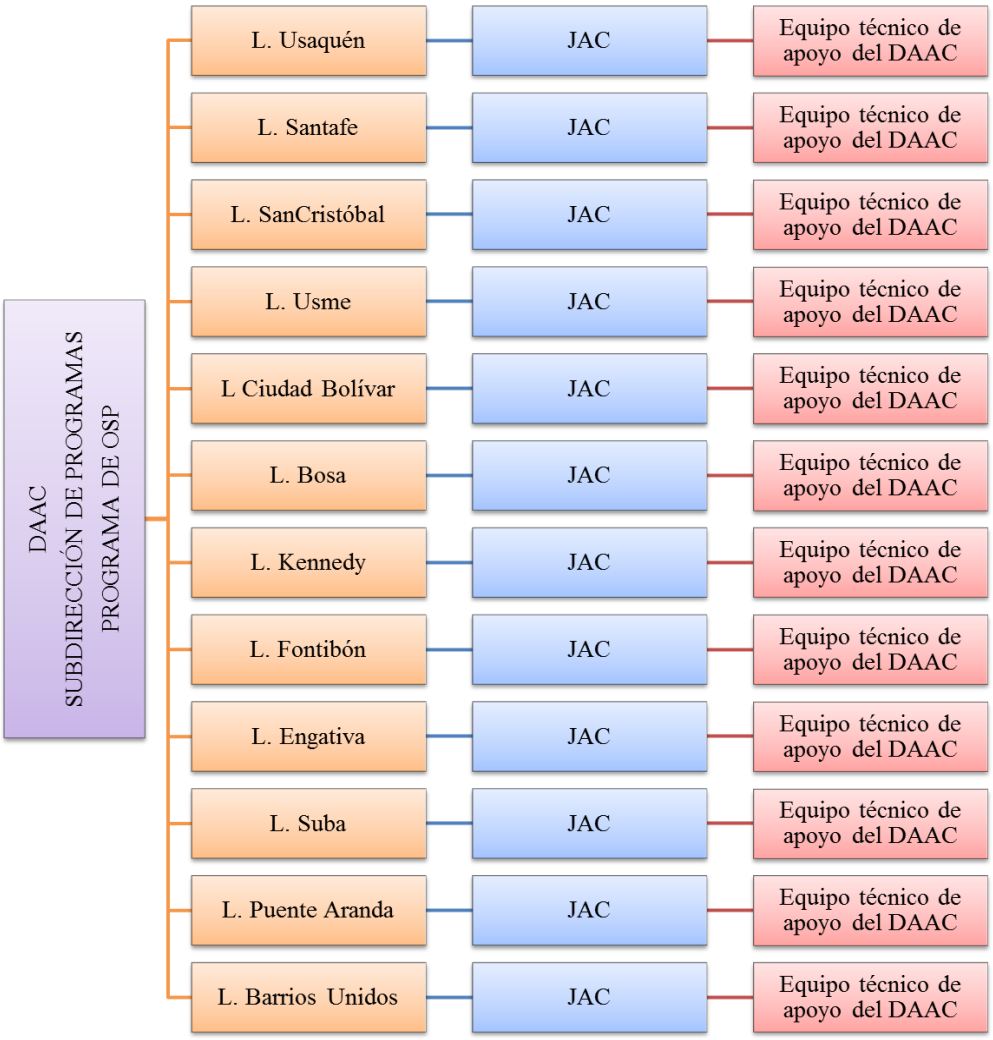
Gráfico 6. Esquema Operativo del Programa *Aprender a Sumar*



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de Carmona, Carolina. "Informe Final Aprender a Sumar",1998.pp. 1-60.

A diferencia del esquema operativo de *Aprender a Sumar*, el esquema de *OSP* en cabeza del DAAC, le dio un sentido social a los proyectos implementados por el IDRD y las JAC, por lo que éste se basó en la formación de las comunidades de cada barrio para que ellas fueran las encargadas de proponer, diseñar, priorizar, seleccionar y evaluar con ayuda de los equipos técnicos del DAAC, el proyecto de espacio público barrial. De esta forma, se produjo una corresponsabilidad y empatía con la comunidad en todas las etapas del proyecto, lo que fue una ventaja significativa frente al esquema impuesto por *Aprender a Sumar*, porque facilitó el proceso de concertación con la comunidad. Sin embargo, la falta de interlocución con otras entidades del Distrito para involucrar éste programa con otros proyectos sectoriales, sumado a la escala de su intervención (barrio) limitó el alcance del programa.

Gráfico 7. Esquema Operativo del Programa *Obras con Saldo Pedagógico.*



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de Ríos, Cristina. "Obras Con Saldo Pedagógico: Balance y Perspectivas 1996-2001",2001.pp.4-14; Entrevista a Patricia Cruz, funcionaria del área de participación del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, IDPAC, realizada en Bogotá, 17 de abril de 2012.

Así, los esquemas operativos de *Aprender a Sumar y OSP*, ejemplifican dos aproximaciones distintas para la gestión de iniciativas en los AOI. Por una lado, está el esquema operativo de arriba hacia abajo liderado por el DAPD y los directores de los proyectos urbanos, y por otro lado está el esquema de abajo hacia arriba del DAAC.

2.1.4. Participación Ciudadana. Durante este periodo, tanto *Aprender a Sumar* como *OSP* involucraron a la comunidad a través de distintas metodologías participativas.

Por un lado, *Aprender a Sumar*, realizó talleres de tipo consultivo e informativo con la comunidad para la formulación de los proyectos propuestos por el DAPD;[36]y por otro lado, *OSP* utilizó una metodología tipo concurso, que desarrolló las capacidades de las JAC para formular, diseñar, priorizar y evaluar los proyectos llevados a cabo en cada barrio. Por tanto, siguiendo las categorías de Hamdi y Goethert la participación utilizada por ambos programas fue diferente, porque mientras que para *Aprender a Sumar* la participación de la comunidad fue de carácter consultivo, para OSP fue de carácter compartido, pues no sólo era la comunidad la que priorizaba y focalizaba la inversión de los proyectos a través del voto, sino que a partir de la conformación y capacitación de las JAC y de los Núcleos de Participación Comunitaria (NPC), se realizó la formulación de los proyectos del programa.[37]

2.1.5. Financiación. Los recursos de financiación para *Aprender a Sumar* y *OSP* tuvieron orígenes distintos, porque mientras que *OSP* estaba bajo el eje de inversión de Cultura ciudadana del PDD, para *Aprender a Sumar* fue necesario justamente canalizar diferentes fuentes de recursos sectoriales, para incrementar el impacto territorial de la inversión Distrital.

Por un lado, *Aprender a Sumar* articuló los recursos financieros de los Fondos de Desarrollo Local con los presupuestos para cada eje de inversión del PDD asignados por entidades como: el DAAC, la Secretaria de Obras Públicas (SOP), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA), el Departamento Administrativo de Bienestar Social Distrital (DABSD) y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).[38]

Y por otro lado, la financiación de *OSP* provino del eje de acción de *cultura ciudadana* del PDD, el cual asignó"$ 4.623 millones de pesos entre 1995-1996 y $3.897 millones de pesos entre 1997-1998".[39]

---

[36] Comparar Entrevista a Carolina Carmona, Ex- Coordinadora del Proyecto de Franja Seca del Programa Aprender a Sumar, DAPD, Realizada en Bogotá, 16 de abril de 2012.

[37] Entrevista a Patricia Cruz, funcionaria del área de participación del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, IDPAC, realizada en Bogotá, 17 de abril de 2012.

[38] Ver anexo 10. Tabla. Financiación Programa Aprender a Sumar.

[39] Ver Departamento Administrativo de planeación Distrital- DAPD. "Informe de avance de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Formar Ciudad 1995-1998". Vol. 2. 1997. p.99.

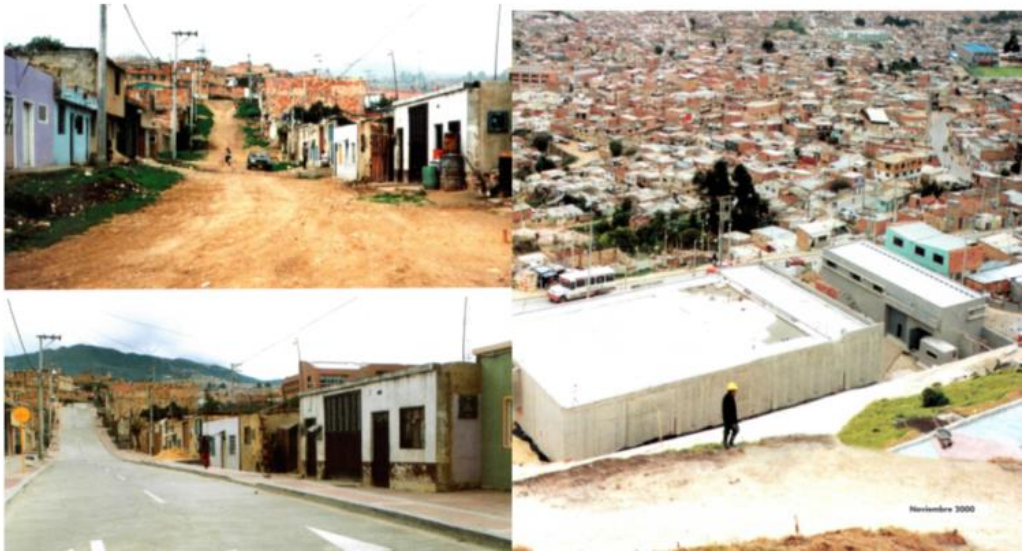
Así, al finalizar ésta administración, tanto el programa de *Aprender a Sumar* como el programa de *OSP,* hicieron aportes muy importantes para la gestión de proyectos en AOI, con la introducción de esquemas operativos flexibles de planificación, gestión territorial y rendición de cuentas. La experiencia de estos dos programas, paralelos pero independientes, creó importantes precedentes al interior de las entidades y de las comunidades que influenciaron las intervenciones de los AOI de las siguientes administraciones.

2.2. EL PROGRAMA DE *DESMARGINALIZACIÓN* DEL PLAN DE DESARROLLO "POR LA BOGOTÁ QUE TODOS QUEREMOS", PERIODO 1998-2001.

Este PDD a diferencia del anterior, se enfocó en la transformación de los sistemas estructurales de la ciudad y en la gestión urbana de las grandes intervenciones urbanísticas, como el programa de *Desmarginalización*.

Desmarginalización fue un programa que buscó articular los AOI con la ciudad formal de Bogotá, a través de la ejecución de grandes obras de infraestructura como acueductos, vías, fachadas, espacio público, jardines sociales, senderos peatonales y colegios en las zonas más deprimidas de la ciudad. Como era la principal prioridad para el PDD del momento, el distrito invirtió aproximadamente 900.000.000 mil millones de pesos para su implementación; y aunque éste programa tuvo muchas críticas en cuanto a su sentido social y su ambición, éste impactó físicamente los AOI de Bogotá.[40]

[40] Comparar Secretaria Distrital de Hábitat-SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá D.C", 2011. p.8.



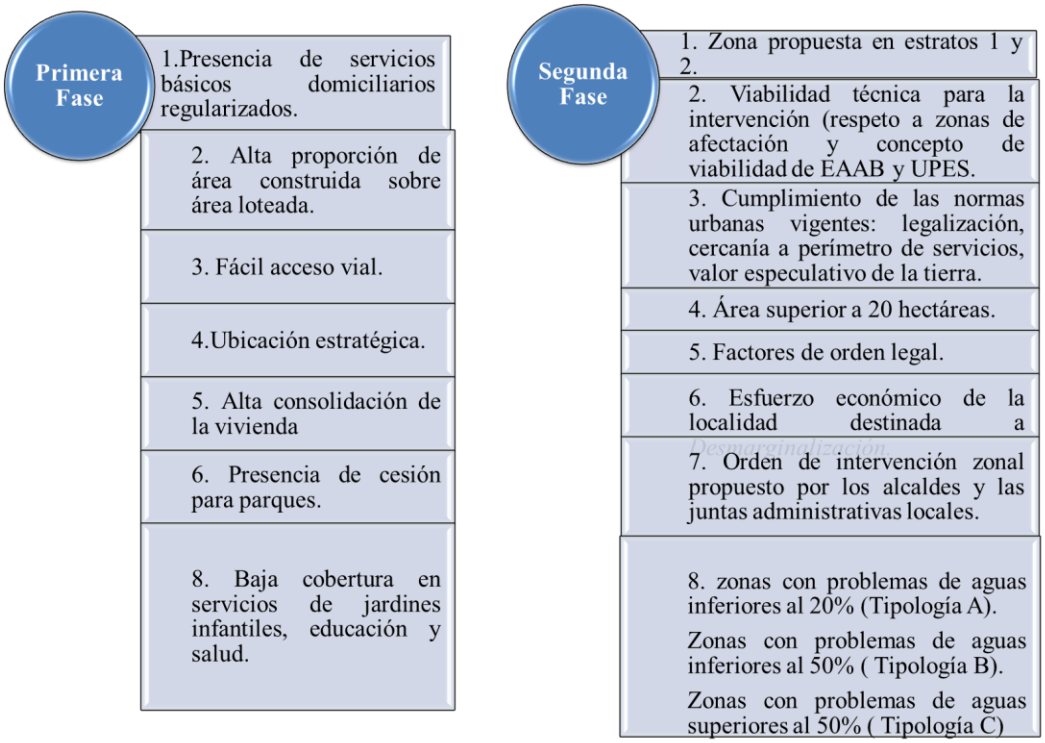
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Intervenciones del programa de *Desmarginalización* en Tunjuelito". En la Bogotá del tercer milenio Historia de una revolución Urbana 1998-2001. pp. 57; 71.

2.2.1. Política Pública. *Desmarginalización,* recogió la experiencia anterior en cuanto a intervenciones integrales y gestión intersectorial en AOI, e intervino estos asentamientos de una forma masiva, por lo que ésta administración se preocupó por acelerar los procesos de legalización y habilitación de barrios. De esta manera se llegó "a legalizar 364 barrios de los 1400 identificados como de origen informal en la ciudad"[41], algo nunca antes visto en Bogotá.

Como la prioridad de la PP fue agilizar e implementar dichos procesos, se priorizaron criterios técnicos sobre sociales. De esta manera, la EAAB fue la encargada de determinar la viabilidad física, normativa, ambiental y económica de las intervenciones del programa. Para ello, se determinaron dos fases. La primera, para aquellos AOI que por sus condiciones territoriales flexibles podrían intervenirse a corto plazo; y la segunda fase para aquellos AOI que por sus condiciones territoriales deficitarias necesitaban de procesos más largos de legalización y habilitación.

[41] Ver SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá D.C. p.8.

Gráfico 8. Criterios técnicos de priorización de *Desmarginalización*.



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo, con base en la información tomada de Casa Editorial El Tiempo e Instituto FES de Liderazgo. "Foro Bogotá, Cómo Vamos Bogotá 2000: Bogotá, cómo vamos cambios en la calidad de vida de la ciudad 1998-2000", 2000. p. 104.

En paralelo con la ejecución de éste programa, la administración de Peñalosa incorporó al primer Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), el mejoramiento integral de barrios (MIB), como programa y como tratamiento urbanístico de tipo complementario y reestructurante. El tratamiento de tipo complementario, pretendía complementar la estructura física urbana de las zonas deficitarias de la ciudad; y el tipo reestructurante pretendía detonar a través de un proyecto las zonas deficitarias de Bogotá. Con esto se reconoció que el MIB puede requerir incluso renovación urbana puntual, para crear los sistemas de soporte necesarios en las áreas deficitarias con alta ocupación habitacional.[42]

También, con el POT de Bogotá se crean las Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ) de MIB, las cuales permitieron: (i) caracterizar las zonas más deprimidas de la ciudad; (ii) articular las zonas de MIB al ordenamiento territorial de

[42] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. "Decreto 619 de 2000: artículos 374-376. Consulta electrónica.

Bogotá; y (iii) operativizar las intervenciones del MIB a corto, mediano y largo plazo. De esta forma, *Desmarginalización* supera su calidad de iniciativa política, y se transforma en un programa institucional que debe continuar a largo plazo para alcanzar los objetivos de ordenamiento generales.[43]

Gráfico 9. Esquema del PMIB del POT de Bogotá (2000).

Objetivo	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.	
Metas	600. 000 habitantes de los estratos 1 y 2 ubicados en desarrollos de origen ilegal.	
Estrategias del PMIB	1. De planeamiento urbano y de vivienda. 2. De operación y coordinación institucional. 3. De legalización e incorporación de los espacios urbanos existentes y aún no legalizados, en los términos establecidos por la ley. 4. De participación y concertación	
Componentes del PMIB	**Principal**	**Secundario**
	1. Servicios públicos. 2. Accesibilidad. 3. El equipamiento para programas sociales. 4. El equipamiento para actividades cívicas y culturales. 5. Las condiciones ambientales. 6. Las condiciones individuales de la unidad de vivienda.	1. Cobertura y Calidad del suministro. 2. En relación con la ciudad, en relación con la escala local y el transporte público. 3. Educación, Salud, Bienestar. 4. Los centros de atención administrativa, los espacios públicos de encuentro, los espacios para la recreación activa y pasiva, los programas sociales de apoyo. 5. Las condiciones de riesgo del asentamiento: Acciones de mitigación, Reasentamiento por alto riesgo no mitigable., Los componentes del sistema metropolitano. 6. La condición física de la vivienda: El desarrollo progresivo, La condición de la tenencia, La titularidad de los predios

Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente estudio de caso, con base en la información tomada de la Alcaldía Mayor de Bogotá. "Decreto 619 de 2000". Artículos 286-289. Consulta electrónica.

2.2.2. Territorialización. *Desmarginalización* continuó con algunos proyectos identificados y priorizados por la anterior administración como el proyecto de *Franja Seca* en Bosa. Sin embargo, éste se aproximó al territorio de una forma diferente, estableciendo otras estrategias y otra escala de intervención.

En primer lugar, se identificaron 4 tipos de zonas de intervención. Estas zonas eran agrupaciones de barrios que tenían similitudes en sus condiciones físicas.

[43] Comparar. "Decreto 619 de 2000: artículos 425; 443; 447".Consulta electrónica.

La zona 1 estaba conformado por los barrios legalizados urbanísticamente que requerían intervención total; la zona 2 estaba conformada por los barrios legalizados urbanísticamente que requerían intervención parcial; la zona 3 estaba conformada por los barrios que no se encontraban urbanísticamente legalizados, pero que requerían de intervención; y la zona 4 estaban las zonas que por las condiciones físicas del territorio, no podían ser desmarginalizables.[44]

En segundo lugar, se identificaron la fase y el tipo de intervención prioritaria que requería cada zona. En la mayoría de las zonas, el orden de prioridad era el siguiente. I) Cumplimiento de los requisitos legales urbanísticos; II) ejecución de obras de habilitación y regularización de barrios, como redes locales de acueductos y alcantarillados; III) obras de mitigación de riesgos; IV) reasentamiento de familias; V) pavimentos locales y arborización; VI) construcción y mejoramiento de equipamientos recreativos y deportivos; VII) equipamientos educativos y sociales.[45]

Posteriormente, se definían los proyectos a través de los siguientes pasos: (i) elaboración de la propuesta urbana; (ii) elaboración de presupuestos de inversión; (iii) elaboración del cronograma técnico de ejecución; (iv) elaboración de la propuesta de trabajo social; (v) inicio de los procesos de contratación; y (vi) seguimiento a las obras de infraestructura y a los procesos de acompañamiento social. De esta manera, *Desmarginalización* cambió la estrategia territorial para intervenir los AOI, de barrios y localidades a "59 zonas, conformadas por 422 barrios en 1900 hectáreas aproximadamente".[46] Sin embargo, la información detallada de la localización de las fases de intervención no se encontró, por lo cual no es posible apreciar la manera en que se articuló las intervenciones estructurales de los territorios periféricos a la estructura urbana de Bogotá.[47]

---

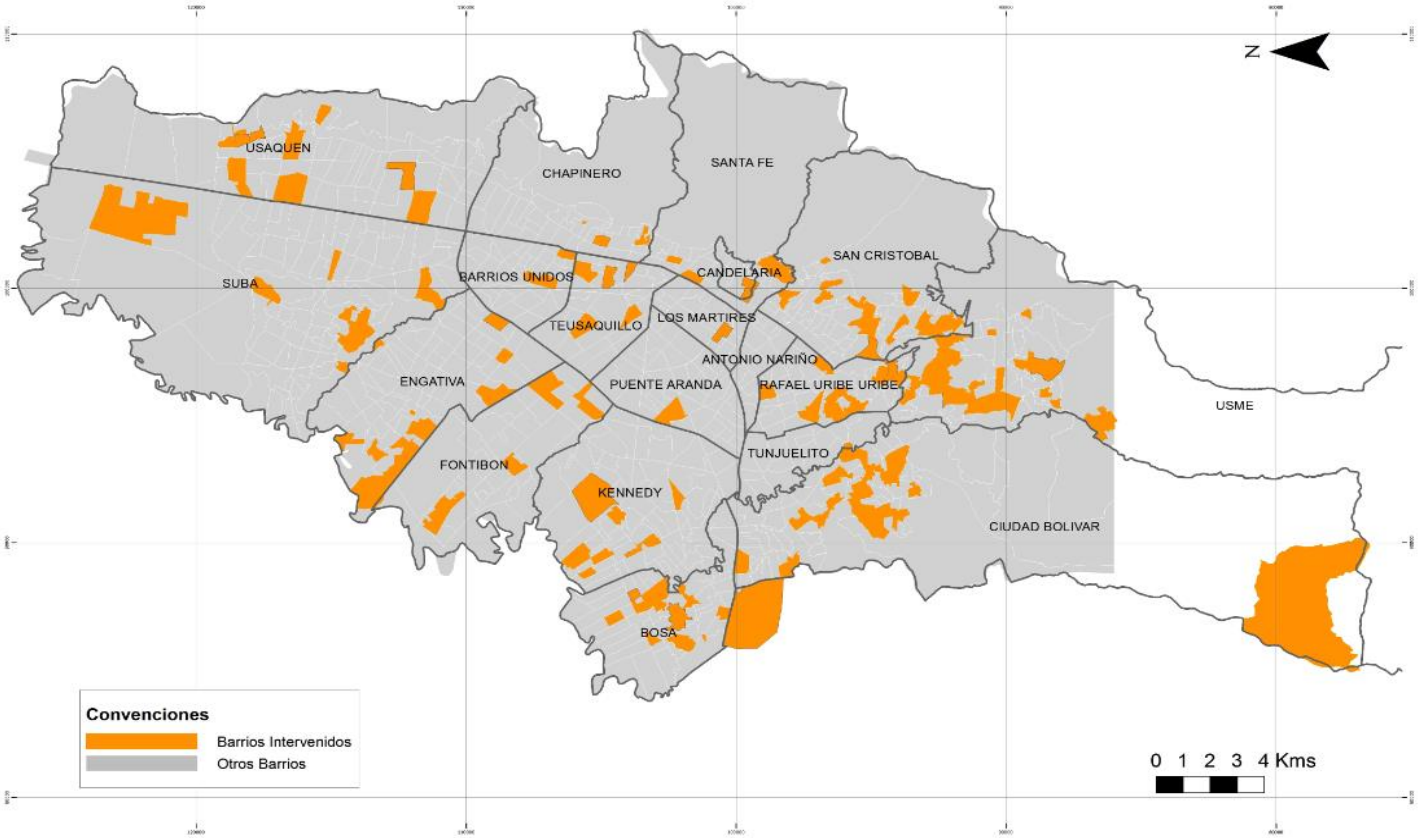
[44] Comparar SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá D.C". p.8.

[45] Comparar SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá D.C". p.8.

[46] Ver Gómez Suarez, Mónica Alexandra. "Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C." Trabajo de Grado. Programa de Maestría de Ingeniería Civil. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. p. 25.

[47] Ver Anexo 11. Gráfico. Resumen de la ejecución del programa de Desmarginalización.

Mapa 3. Territorialización del Programa de *Desamarginalización* 1998-2001.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de : Gómez Suarez, Mónica Alexandra. "Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C." Trabajo de Grado. Programa de Maestría de Ingeniería Civil. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003

2.2.3. Institucionalidad. *Desmarginalización,* se basó en un esquema ad-hoc en cabeza de una unidad gerencial independiente con apoyo de recursos económicos del BM, que se estructuró bajo un esquema operativo jerárquico de tres niveles.

En el primer nivel, se estableció la *Mesa Gerencial* del programa. Ésta estaba conformada por el Alcalde Mayor (Peñalosa), los gerentes y directores de las entidades de EAAB, el IDU, el Jardín Botánico, la DPAE, el IDRD, la SDS, la SDE, el DABS, el DAAC, y el director del programa *Desmarginalización* (Luis Alfonso Hoyos).

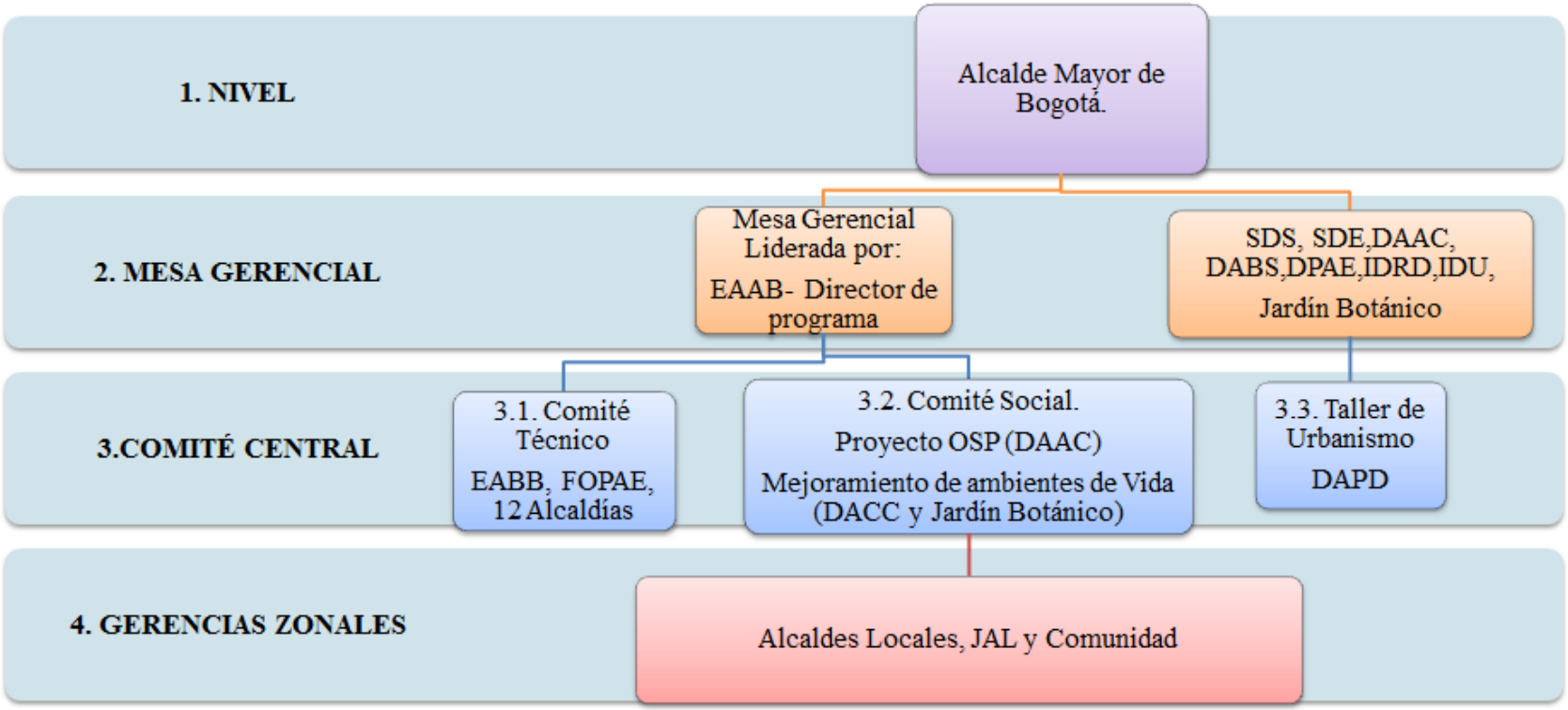
En el segundo nivel, estaba el *Comité Central*, el cual se encargó de la planeación, coordinación y asesoramiento a las diferentes entidades, dependencias, alcaldias locales y organizaciones comunitarias involucradas en el programa. Éste se dividió en tres dependencias: *el comité social, el comité técnico y el taller de urbanismo*. El *comité social*, era el encargado de diseñar e implementar las estrategias para el fortalecimiento de la participación de la comunidad, como *OSP*; El *comité técnico* en cabeza de la EAAB, era el encargado de realizar el diagnostico técnico de las 59 zonas, con base en la información dispuesta por las alcaldías locales y el FOPAE; y el *taller de urbanismo*, era el puente entre el comité técnico y el comité social para la coordinación de la construcción de los *escenarios de excelencia*, los cuales consistían en zonas urbanas pequeñas que por su ubicación estratégica eran ejemplares de actuación interinstitucional. Finalmente, en el tercer nivel se configuraron las *Gerencias Zonales,* compuestas por el Alcalde Local, las Juntas de Acción Local (JAL), los contratistas, la interventoría, las empresas privadas y la Comunidad para coordinar los proyectos zonales. [48]

El esquema creado por *Desmarginalización*, centró la coordinación y operación del programa a nivel Distrital, lo que creó ventajas en cuanto a la reorganización, orientación, coordinación, priorización, y focalizacion de las acciones sectoriales a gran escala en los AOI de Bogotá. Sin embargo, limitó la gestión de las

[48] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Bogotá sin fronteras". En *La Bogotá del Tercer Milenio, historia de una revolución urbana 1998-2000*, 2000. pp.62-76.

localidades y la intervención de los NPC creados durante la administración anterior, porque la escala territorial del programa sumado a la priorización técnica de las intervenciones, dificultó la participación e interacción de la comunidad con los proyectos del programa.

Gráfico 10. Esquema operativo del Programa de *Desmarginalización*.



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Bogotá sin fronteras".pp. 64-76.

2.2.4. Participación Ciudadana. *Desmarginalización*, utilizó el programa de *OSP* promovido durante la anterior administración como una estrategia de participación ciudadana para implementar los proyectos de *Desmarginalización*. Esto hízo que el medio (la obra física) utilizada por *OSP* se transformara en la finalidad del programa, produciendo un cambio en el objetivo principal del programa. [49]

Es evidente que por el enfoque y la visión del PDD, la participación se orientó como un medio para informar a la comunidad y para ejecutar obras de espacio público barriales, por lo que según la definición de Hamdi y Goethert, ésta fue una participación indirecta, pues se optó por comunicar e informar a la comunidad, pero las decisiones frente a la formulación, diseño y ejecución estaban totalmente centralizadas en las entidades distritales ejecutoras de los proyectos del programa.

2.2.5. Financiación. Una de las ventajas de *Desmarginalización* como eje prioritario del PDD, fue la enorme disponiblidad de recursos financieros que se dirigieron y focalizaron desde el nivel central hacia los AOI. [50]

Desmarginalización tuvo un costo total de 1.8 billones de pesos, los cuales provendrían principalmente de los recursos corrientes del Distrito (58%), la descapitalizacion de la Empresa de Energia de Bogotá (EEB) 6% ; y la venta de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) 36 %. Sin embargo, debido a que finalmente no fue vendida de la ETB, el programa tuvo que desarrollar otras estrategias para su financiación, como utilizar los recursos del proyecto *SantaFe* provenientes del BM, para la implementación de las redes de acueducto y alcantarillado, y adelantar un convenio de cooperación entre el DABS, el ICF y las cajas de compensación familiar, para la operación de los jardines de bienestar. [51]

Así, al finalizar esta administración *Desmarginalización* estructuró otra forma para intervenir los AOI de Bogotá a través del desarrollo de herramientas y

[49] Comparar Escallón, Clemencia. "El proyecto Obras con Saldo Pedagógico en Bogotá: Avances y Reflexiones". En *Ciudades Urgentes intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido*, 2006.p.125
[50] Ver anexo 12. Tabla. Inversión por entidad en cada zona priorizada por el programa de Desmarginalización.
[51] Comparar Gómez Suarez. "Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C.". p. 33.

espacios de coordinación interinstitucional que dieron pie a la institucionalidad del MIB en Bogota.

2.3. EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS (MIB) DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ, PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO", PERIODO 2001-2003.

Este PDD se enfocó en la auto-transformación y la auto-construcción de la ciudad colectiva a través de acciones de cultura, participación y corresponsabilidad ciudadana, lo que orientó nuevamente las intervenciones del MIB hacia el fortalecimiento de la participación y la organización comunitaria bajo el programa de MIB denominado *Mejoremos el Barrio y la Casa*. Éste programa se enfocó en el mejoramiento de las condiciones de la vivienda y del entorno de los AOI a escala zonal a través de las UPZ de MIB, y recogió la experiencia adquirida por *Desmarginalización* dando continuidad a las intervenciones territoriales implementadas por éste, retomando el sentido original de *OSP*. [52]

2.3.1. Política Pública. Durante este periodo la PP de los AOI se desarrolló a través del POT, con el cual no sólo se proporcionó un marco normativo e institucional para las iniciativas politicas en los AOI como *Proyecto Sur con Bogotá*[53], sino que támbien se proporcionó un nuevo escenario para las prácticas de MIB, el escenario del ordenamiento territorial.

Con la incorporación de las *UPZ*[54] de MIB, como los instrumentos de planificación a escala zonal y vecinal de un conjunto de barrios, se acabó la discusión del desarrollo predio a predio de la ciudad, y se mitigó la legalización perversa de los

[52] Comparar DAPD. "Informe de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir 2001-2003." Tomo III. Objetivo de Justicia Social. Bogotá D.C, 2003. pp .88-114.

[53] Proyecto Sur con Bogotá, fue un programa formulado desde 1997 e implementado en 1999 con apoyo de la KFW, que tenía como fin mejorar las condiciones de pobreza de los habitantes de 41 barrios ubicados en torno al parque *Entrenubes* en las localidades de San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe Uribe (SUR). Este programa, actuó de manera interinstitucional en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones sectoriales en esta zona. Dos de los aportes más importantes de éste programa al programa de mejoramiento integral de barrios (PMIB) fueron la transmisión del modelo de interacción institucional; y la consolidación de la metodología de mejoramiento integral a través del Sistema Único de Información y Monitoreo (SUMI). Comparar SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral". p. 9.

[54] Comparar. "Decreto 619 de 2000: artículo 447". Consulta electrónica.

años 90 propiciada por los intéreses políticos y económicos de los urbanizadores piratas y de algunos políticos; y aunque los abogados del Consejo Territorial no querían aceptarla en la primera formulación del POT, los esfuerzos de la comunidad de la *UPZ 82 Patio Bonito* de la localidad de Kenendy conllevaron a que ésta fuera reconocida y aceptada en la ciudad. De esta manera, se recuperó la figura, y se empezó a realizar una radiografía muy detallada de las zonas perifericas de la ciudad, con los cuales no sólo se pudó conceptualizar y conocer la realidad territorial de las 26 UPZ de MIB, sino que tambien se pudó realizar las propuestas para intervenir los AOI de Bogotá.[55]

EL analisis detallado identificó zonas estratégicas con gran potencial de transformación a las cuales se les denominó *áreas reestructurantes*. "Estas áreas requerian generar condiciones de accesibilidad, espacio público y equipamientos para detonar mediante proyectos de escala urbana o zonal no sólo el mejoramiento, sino la transformacion de éstas áreas de Bogotá".[56]

Como uno de los objetivos del POT estaba encaminado hacia la articulación de los componentes habitacionales, incluyendo los programas de Vivienda de Interes Social (VIS) y de gestión del suelo, el Comité de Gestión habitacional bajo el mando del subsecretario de vivienda de intéres social (Ricardo Ramirez), decide unificar todas las intervenciones en AOI como el *Proyecto Sur con Bogotá* y el programa *Mejoremos el Barrio y la Casa*, bajo la coordinación de la Caja de Vivienda Popular (CVP)[57]. Esto conllevó a la unificación de los cuarenta y un barrios en los que intervino *Proyecto Sur Con Bogotá,* con los mil ciento noventa y ocho barrios de las veintiseis UPZ de MIB. Sin embargo, a causa de los pocos recursos económicos de ésta administración, se priorizaron sólo catorce UPZ de MIB a través de ocho criterios urbanísticos y sociales como: el modelo de ordenamiento, la población vulnerable (SISBEN 1 y 2), el impacto- población beneficiada, la cobertura- hectáreas

[55] Comparar Anexo 6. Entrevista. Clemencia Escallón, Ex Directora del DAAC, DAAC, Realizada en Bogotá, 25 de junio de 2012.
[56] Ver Escallón, Clemencia. "La reestructuración de la periferia: el reto de la próxima década". En *cuadernos de vivienda y urbanismo*. No. 1. Vol. 1, (2008) p. 53.
[57] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá." Decreto Distrital 124 de 2002". Consulta electrónica.

ilegales, la continuidad de aciones Distritales, la accesibilidad, la consolidación de la vivienda, y el alto riesgo no mitigable.[58]

La articulación de todas las intervenciones en AOI, bajo la coordinacion de la CVP, permitió unificar la metodología institucional con la cual se empezó a elaborar los componentes, las dimensiones y las acciones en las que intervinó el MIB.

Gráfico 11. Esquema del MIB de la CVP.

DIMENSIONES DEL SPMIB	Dimensión Territorial		Dimensión Social
Estrategias del SPMIB	participación ciudadana Fortalecimiento de la Gestión Social		
Componentes del SPMIB	Territorial	Social	Institucional
Líneas de Acción del SPMIB	1. Ordenamiento (prevención de la urbanización ilegal). 2. Servicios públicos. (redes locales de acueducto y alcantarillado). 3. Movilidad (corredores de movilidad local y troncales de transmilenio) 4. Seguridad (protección de la vida). 5. Salud y educación (equipamientos educativos y sociales). 6. Gobierno.		

Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la informacion tomada de SDHT. "Lineamientos de Política de Intervención para el Mejoramiento Integral Bogotá D.C." p. 11.

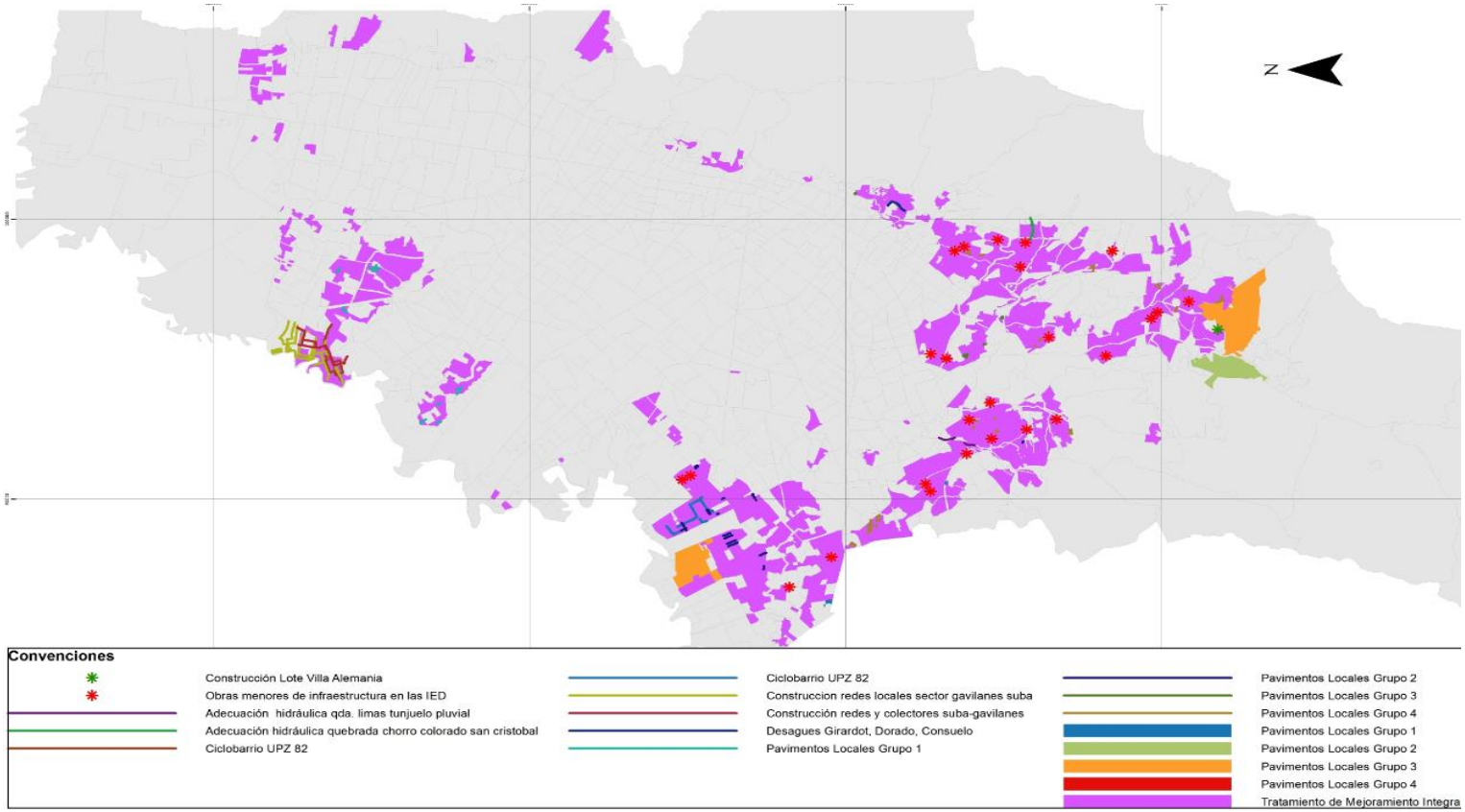
2.3.2. Territorialización. El estudio realizado por la administración distrital identificó 26 UPZ de MIB y 116 zonas de mejoramiento estructural, en 9 localidades de Bogotá.[59] Sin embargo, la administración priorizó sólo 14 UPZ de MIB a través de los criterios anteriormente mencionados, y se enfocó en las intervenciones de tipo complementario a través de proyectos de mejoramiento de vivienda y de movilidad local. Los proyectos de mejoramiento de vivienda se enfocaron en el tema de sismo resistencia, titulación predial y reasentamiento de familias; mientras que los proyectos

[58] Comparar SDHT. "Lineamientos de Política de Intervención para el Mejoramiento Integral Bogotá D.C.".p.12.
[59] Ver anexo 19. Mapas de áreas reestructurantes de MIB 2001-2005.

de mejoramiento de movilidad local se enfocaron en la construccion de corredores de movilidad local, la constucción de ciclorutas zonales, senderos peatonales y plazoletas (ver anexo 13, 14, 15, 16 y 17).[60]

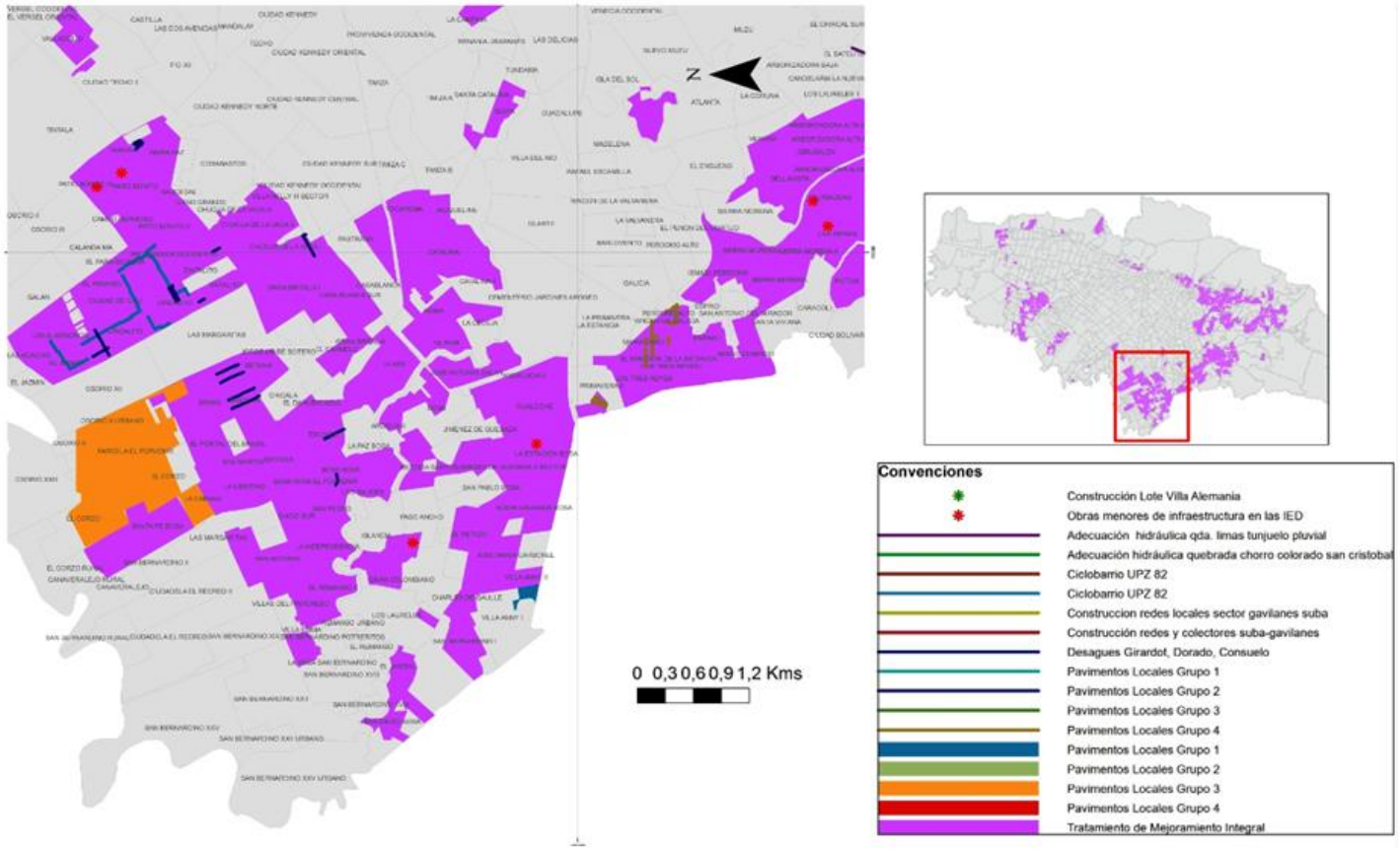
[60] Comparar SDHT "Lineamientos de Política de Intervención para el Mejoramiento Integral Bogotá D.C.".p.13; Entrevista a Luis Alberto Quintero, subdirector de barrios, subdirección de barrios, SDHT, realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

Mapa 4. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio y la Casa 2002-2004.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de DAPD. *Informe de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital: Bogotá para vivir 2001-2003*. Tomo IV, Sector Hábitat. Programa de Mejoremos el Barrio y la casa, 2003; DAPD. "Informes del programa de Mejoremos el Barrio y la Casa 2002-2004".2004.

Mapa 5. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio y la Casa 2002-2004.



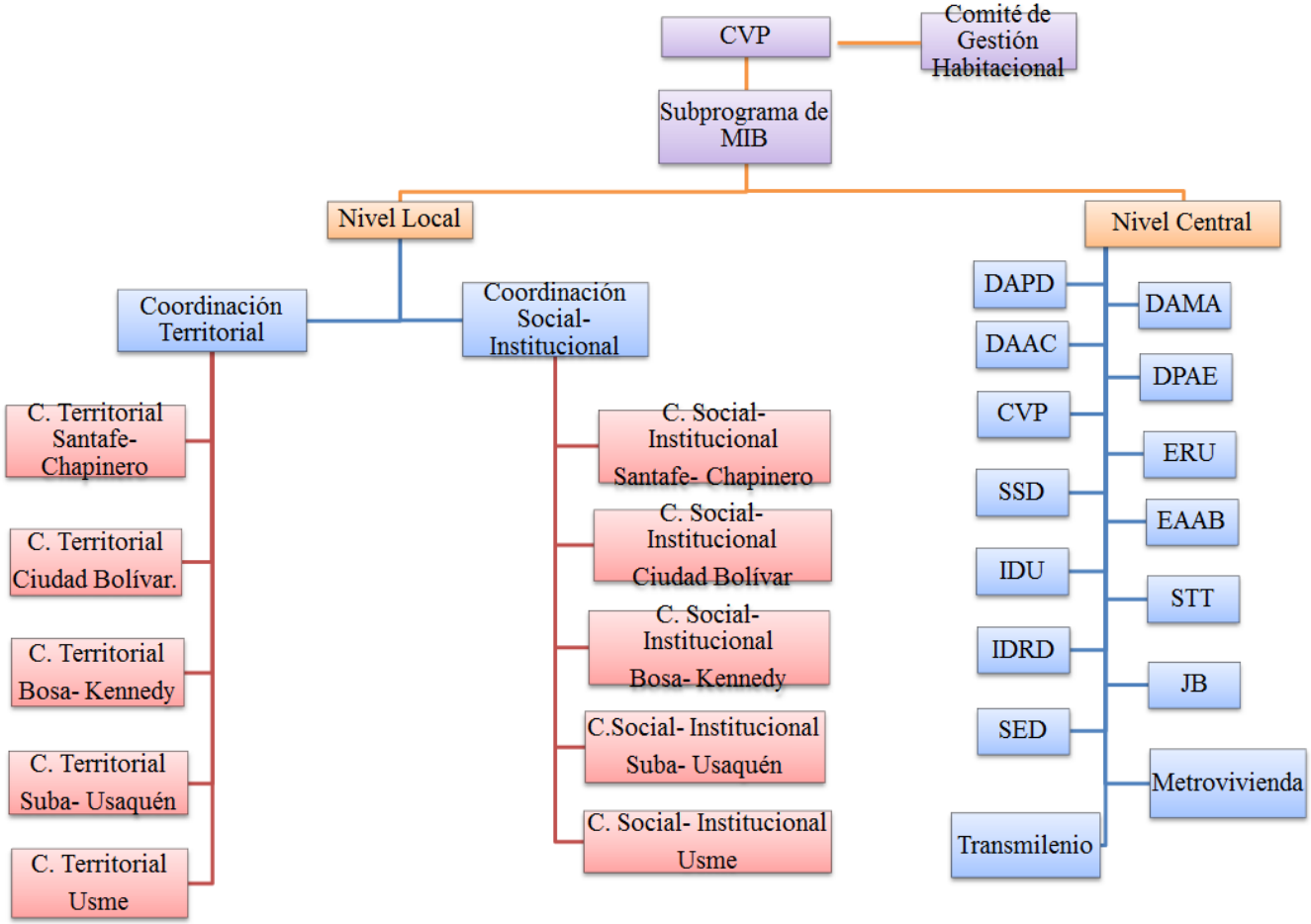
Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de DAPD. *Informe de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital: Bogotá para vivir 2001-2003*. Tomo IV, Sector Hábitat. Programa de Mejoremos el Barrio y la casa, 2003; DAPD. "Informes del programa de Mejoremos el Barrio y la Casa 2002-2004".2004.

2.3.3. Institucionalidad. Como la oficina de *Desmarginalización* de la anterior administración fue eliminada, y se unificaron todas las intervenciones en AOI bajo la coordinación de la CVP y bajo la dirección del comité de Gestión habitacional, creándose la subgerencia del PMIB, la cual se dividió en dos estructuras: la local y la central.

Por un lado, la estructura local estaba conformada por equipos territoriales y sociales por localidades, conformados por funcionarios de la CVP, quiénes se encargaban de la coordinación territorial y socio-institucional de cada proyecto del PMIB; y por otro lado, la estructura central estaba conformada por las 25 entidades distritales ejecutoras del MIB.

Aunque éste esquema operativo no tuvo una línea directa de comunicación con el Alcalde Mayor como lo tenía *Desmarginalización*, la combinación de equipos territoriales con equipos sociales aproximó los AOI a los procesos de ordenamiento y gestión Distrital, y articuló la metodología y las acciones interinstitucionales bajo la coordinación interinstitucional de la CVP. Sin embargo, como la CVP sólo tenía la función de coordinar más no de ejecutar ni de centralizar la inversión sectorial, se presentaron inconvenientes frente a la priorización y focalización de los proyectos de MIB con los presupuestos sectoriales de las entidades Distritales, a excepción de los tres programas de la CVP: titulación, mejoramiento de vivienda (sismo resistencia), y reasentamiento por alto riesgo no mitigable.

Gráfico 12. Esquema operativo del PMIB 2002-2003.



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de SDHT. "Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PMIB". Presentación. Mayo 2008.

2.3.4. Participación Ciudadana. Esta dimensión fue la principal estrategia para gestionar el MIB, porque se promovió la formación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias hacia la corresponsabilidad, concertación y control social de los proyectos del MIB.[61]

La promoción de dicha participación estaba bajo la coordinación de la CVP, y contaba con la colaboración tanto del DAPD como del DAAC, para fortalecer conjuntamente el tejido social de las UPZ de MIB. De esta manera, tanto *OSP* como los núcleos de participación zonal (NPZ) trabajaron conjuntamente en pro de la gestión colectiva en el territorio. Los NPZ, fueron muy importantes para la gestión del MIB, porque eran espacios de interlocución entre la comunidad de las UPZs y la CVP para retroalimentar los procesos de diseño y formulación de algunos de los proyectos de MIB, como el proyecto de ciclorutas de la UPZ 82 de Patio Bonito en Kennedy.[62]

Fuente: Mojica, Diana. "Renovando el Hábitat en Riesgo: imagen tramo de cicloruta de la UPZ 82 de Patio Bonito". En *Revista Invi* Nº 53, Vol 20, (Mayo 2005) p. 148.

Así, según los criterios de Hamdi y Goether el tipo de participación utilizada por esta administración fue compartida, porque se incluyó a la comunidad en los procesos de diseño y formulación a través de herramientas como *OSP* y los NPZ, lo que ayudó a concertar con la comunidad la implementación y sostenibilidad de los proyectos de MIB.

[61]Comparar SDHT "Lineamientos de Política de Intervención para el Mejoramiento Integral Bogotá D.C.".p.12.
[62] Comparar Mojica, Diana. "Renovando el Hábitat en Riesgo". p.148.

2.3.5. Financiación. Como ésta administración ya no contó con los recursos corrientes extraordinarios de la anterior administración, se recurrió al crédito con la banca multilateral para financiar el MIB de Bogotá.

Por un lado, había un crédito con el banco KFW por $4.100 millones de pesos para la implementación de *Proyecto Sur con Bogotá*; y por otro lado, había un crédito con el BM por $273.000 millones de dólares para el *proyecto de Servicios Urbanos*, el cual pretendía articular el sistema de transporte masivo en Bogotá y completar la cobertura al 100% de agua y alcantarillado de la ciudad. (Ver anexo 18) Para ello, se creó una unidad técnica para operar el crédito dado por el BM, el cual tenía como función coordinar y revisar los proyectos de inversión de las zonas en las que se iba a utilizar este crédito (Ver anexo 22).

De esta manera, la administración aprovechó éstos recursos, y asignó una parte del crédito de *Servicios Urbanos* para la implementación de los corredores de movilidad local, y el sistema de acueducto y saneamiento básico de las UPZ priorizadas por el MIB. Por otro lado, ésta administración asignó 483.756 millones de pesos de los ingresos corrientes distritales para el programa de MIB *Mejoremos la Casa y el Barrio* y para el programa de *OSP* asignó 11.228 millones de pesos.[63] Con estos recursos se implementaron los proyectos de reasentamiento de familias y el mejoramiento físico de las viviendas.[64]

Hasta aquí, se puede evidenciar avances en la gestión de prácticas en AOI de Bogotá en:

- El reconocimiento de los AOI a través de los NPZ y las UPZ de MIB como parte de los procesos de planificación y gestión de la ciudad.
- La articulación de la operatividad del PMIB, bajo la coordinación interinstitucional de la CVP, que transformó la coordinación y dirección del PMIB de una instancia independiente interinstitucional (oficina de Desmarginalización) a una instancia que parte de la institucionalidad Distrital (CVP).

[63] Comparar DAPD. "Informe de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir 2001-2003." Tomo III. Objetivo de Justicia Social. Bogotá D.C, 2003. p.86

[64] Ver anexo 21. Tabla. Ejecución presupuestal de la inversión por proyectos del PMIB Mejoremos el Barrio y la Casa 2001-2003.

- Y la consolidación de un modelo replicable para intervenir los AOI de Bogotá.

De esta manera termina la primera fase del MIB, y comienza una nueva etapa del MIB en Bogotá a partir de la reforma Distrital del 2006.

2.4. EL PROGRAMA DE MIB DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA UN COMPROMISO SOCIAL CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN" PERIODO 2004-2008.

La reforma administrativa del 2006 fue un hito muy importante que dividió el proceso del MIB en Bogotá, porque conllevó a la transformación operativa, institucional y financiera del mismo.[65]

Durante ésta administración se le dio importancia a la conceptualización del hábitat. Por tanto, el programa de MIB se denominó como el programa de *Hábitat desde los Barrios y las UPZ,* y el programa de *OSP* como el programa de *Obras con Participación Ciudadana (OPC).* Ambos programas buscaron la consolidación de las experiencias anteriores en AOI como *Desmarginalización*, *Mejoremos el Barrio y la Casa*, y *OSP*, pero hacia otro tipo de atención más asistencialista, que sumado a los cambios administrativos distritales y la proliferación de conceptos no tan claros para la institucionalidad y la comunidad distrital, hicieron que el enfoque se perdiera transformando el MIB en Bogotá.

2.4.1. Política Pública. Con la creación de la política de hábitat distrital y la política habitacional, se articularon todos los procesos relacionados con el hábitat en un mismo sector. Sin embargo, no se establecieron los lineamientos, criterios y parámetros que articularían las políticas sectoriales con las líneas de acción de las entidades vinculadas y adscritas al sector hábitat, sino simplemente se elaboró un esquema con el objetivo, las metas, los componentes y las estrategias del programa.[66]

[65] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. "Acuerdo 257 de 2006 ".Consulta electrónica.
[66] Ver anexo 23. Gráfico. Esquema del PMIB según el POT de Bogotá.

Esto dificultó la operación y coordinación del programa, pues no se tenía claro cómo y con qué las entidades adscritas y vinculadas a un solo sector con diferentes responsabilidades, iban a trabajar intersectorialmente. Ante esto la administración produjo cambios simples en el esquema anteriormente expuesto, incluyendo nuevas estrategias como los fondos de Desarrollo Comunitario, y nuevas líneas de acción como la seguridad ciudadana, y el monitoreo e impacto del MIB.[67]

Gráfico 13. Esquema del PMIB 2004-2006.

DIMENSIONES DEL PMIB	Dimensión Territorial		Dimensión Social
Estrategias del PMIB	Estrategia de participación ciudadana: Núcleos de participación Ciudadana NPC, Obras con Participación Ciudadana OPC, fondos de desarrollo comunitario. Estrategia de coordinación institucional y descentralización.		
Componentes del PMIB	Territorial	Social	Institucional
Líneas de Acción del PMIB	1. Gestión urbanística. 2. Manejo de aguas. 3. Accesibilidad. 4. Protección ambiental y mitigación de riesgos. 5. Equipamiento comunitario. 6. Vivienda.	1. Planeación participativa. 2. Fortalecimiento de la organización comunitaria. 3. Convivencia y seguridad ciudadana 4. Productividad.	1. Planeación y gestión. 2. Monitoreo e Impacto. 3. Fortalecimiento administrativo y financiero. 4. Coordinación interinstitucional. 5. Gestión de la planeación local.

Fuente: SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá D.C". p. 13.

Se supondría que con la articulación de todos los procesos entorno al hábitat bajo un mismo sector, se mejoraría los problemas de coordinación, priorización y focalización interinstitucional de las distintas acciones que se realizaban en torno al hábitat en Bogotá. Sin embargo, lo que se produjo fue incompatibilidades entre la política de legalización y la intervención del MIB, porque no se previno el impacto a nivel institucional y financiero que produciría la articulación de procesos tan complejos en un solo sector, por lo que nuevamente en el 2007 se cambia el esquema del PMIB estableciendo nuevas estrategias como las Obras Menores de Espacio

[67] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Decreto 367 de 2005; Decreto 564 de 2006."2006. Consulta electrónica.

Público y las unidades de Apoyo Técnico (UAT), las cuales hablaremos más adelante (ver anexo 24).

Ésta administración tomó la determinación de intervenir las veintiséis UPZ de MIB, pero se priorizaron sólo aquellas UPZ que siguieran los criterios utilizados por los proyectos en curso: *Sur Con Bogotá*, *Sur De Convivencia*, *Servicios Urbanos Fase I* y *Proyecto De Servicios Urbanos Fase II*. Por tanto, se cambiaron los criterios de priorización del MIB y por ende se transformó la territorialización del programa.

Gráfico 14. Criterios del PMIB 2004-2008.

CRITERIOS PMIB 2004-2008
1. Modelo de Ordenamiento del POT
2. Población Vulnerable SISBEN
3. Población por UPZ a beneficiar
4. Superficie en ilegalidad
5. Continuidad de las intervenciones
6. Asentamientos en Riesgo

Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente estudio de caso, con base en la información tomada de SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá". p.12.

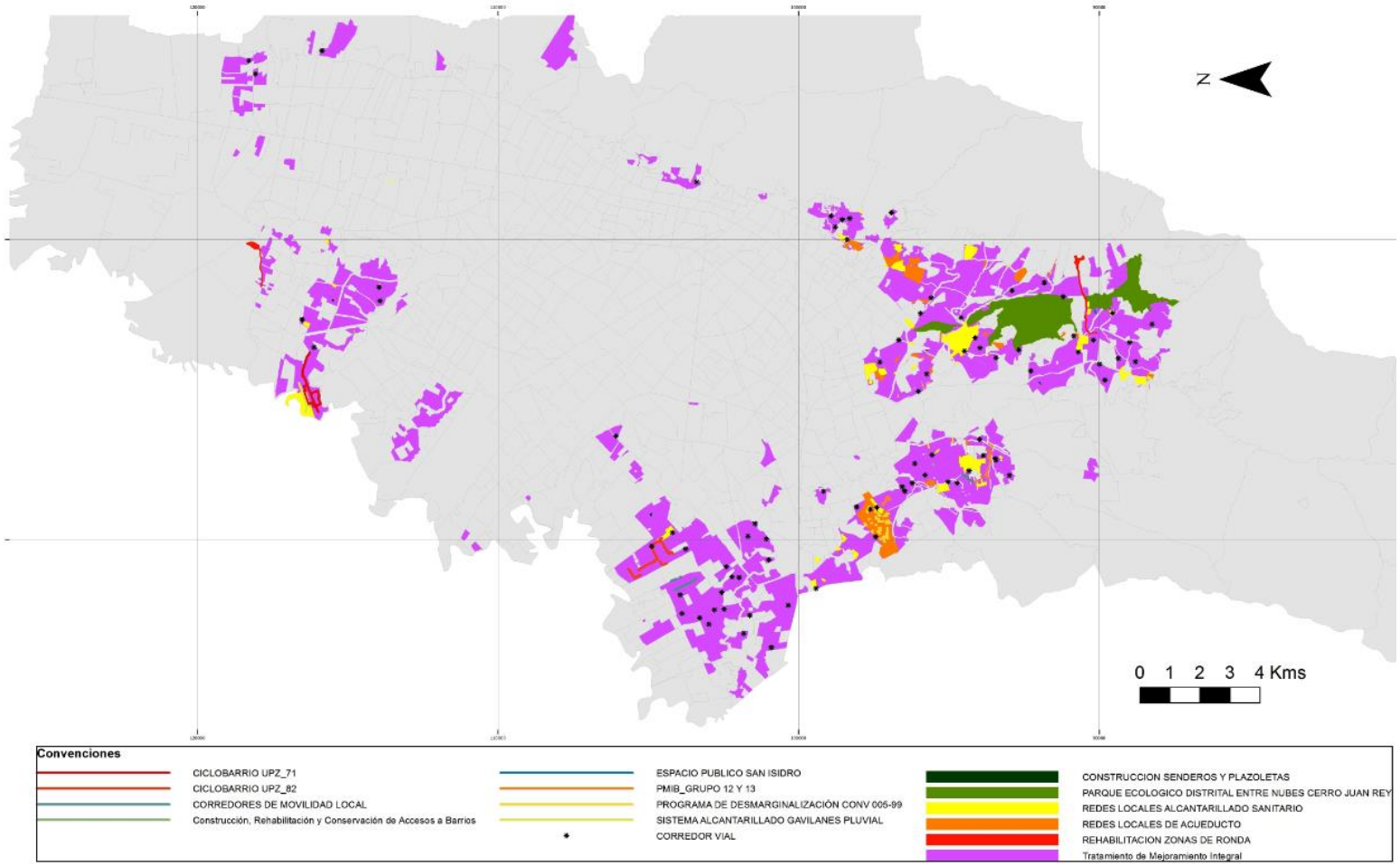
2.4.2. Territorialización. Se dio continuidad a los proyectos de los programas de *Desmarginalización* y de *Mejoremos el Barrio y la casa* de las anteriores administraciones, pero cómo no había claridad en la PP para manejar los AOI, y ya existían proyectos estructurales físicos en curso en las zonas de MIB, ésta administración se enfocó en intervenir los AOI a través de la modalidad de tipo complementaria del MIB, por medio de la implementación de *Obras Menores de*

Espacio Público (OMEP) en las 8 UPZ dónde intervino los proyectos: *Sur Con Bogotá*, *Sur De Convivencia*, *Servicios Urbanos Fase I* y *Proyecto De Servicios Urbanos Fase II*.

Las OMEP fueron proyectos de espacio público como vías y senderos peatonales, alamedas, escaleras, andenes, parques de bolsillo y vecinales, plazoletas, y salones comunales propuestos por la comunidad, que pretendían mejorar el tejido social y urbano de los AOI.[68] Por el tipo de intervenciones (espacio público) y la escala que se manejó (barrial), los proyectos se dispersaron sectorialmente en las UPZ de MIB, de forma semejante a como había sucedido con los proyectos de OSP, con la diferencia que para el programa de OMEP la obra era el fin último y no el medio.

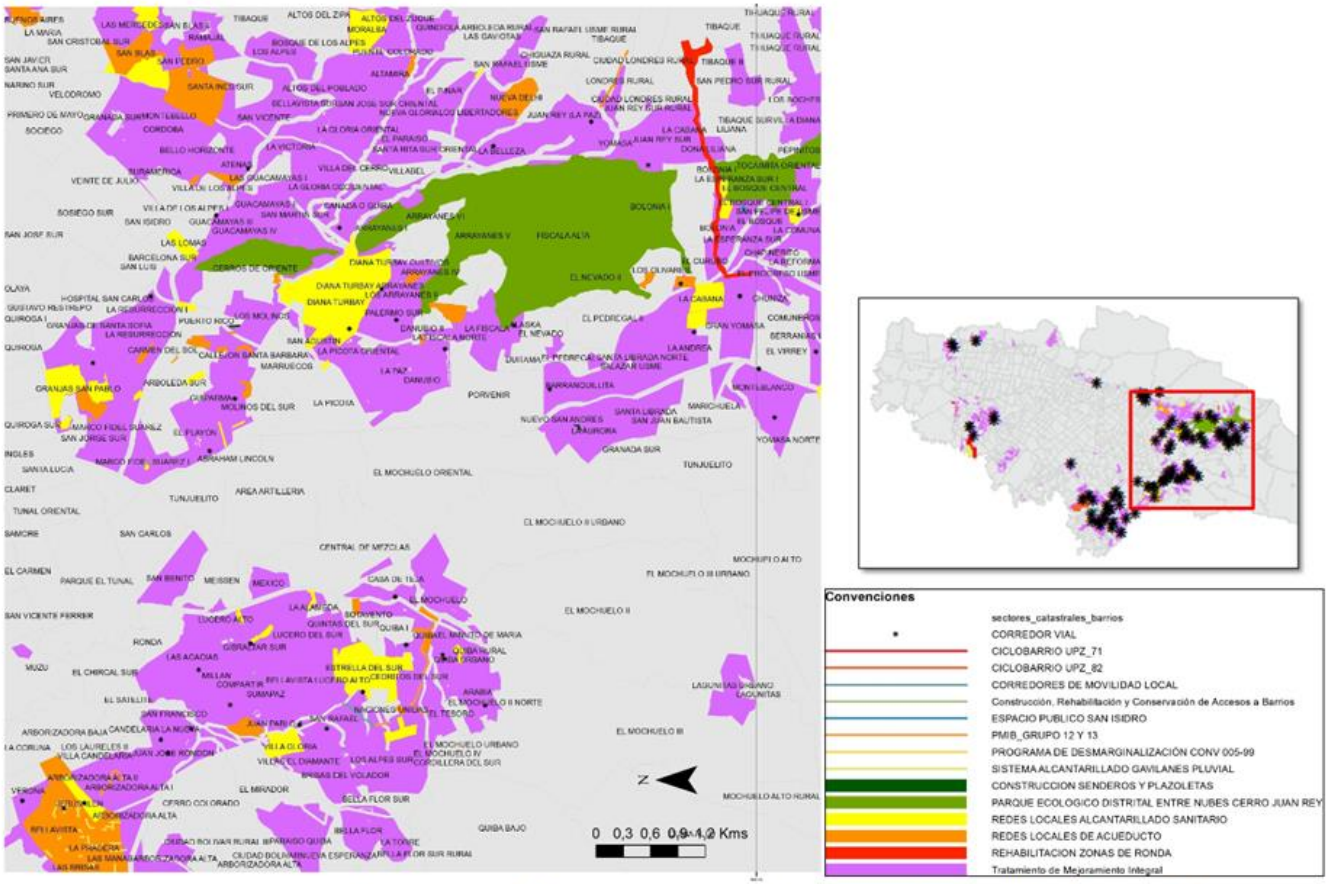
[68] Comparar Cepeda, Bárbara. "Las OMEP como una apuesta al MIB y a la calidad de vida". Ponencia presentada en el II Seminario Internacional procesos urbanos informales, mejoramiento barrial como respuesta a una ciudad para todos. Bogotá. septiembre 5 de 2012. Memorias.

Mapa 6. Territorialización del programa de MIB Hábitat Desde los Barrios y las UPZ 2004-2008.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de la SDP. "Informes sobre el programa hábitat desde los barrios y las UPZ. 2004-2008". 2008.

Mapa 7. Territorialización del programa de MIB Hábitat Desde los Barrios y las UPZ 2004-2008.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de la SDP. "Informes del SEGPLAN sobre el programa hábitat desde los barrios y las UPZ. 2004-2008. 2008.

2.4.3. Institucionalidad. Sin duda, la reforma administrativa del 2006 produjo una ruptura institucional del MIB, porque se perdió mucha información institucional para la coordinación de la PP y la operación del MIB.

En primer lugar, la Secretaria de Planeación Distrital (SDP) (antes DAPD), a través de la oficina de legalización y mejoramiento integral de barrios, adquirió funciones compartidas de legalización y regularización con la Secretaria Distrital de Hábitat (SDHT). Por un lado, la SDP se encargó de la parte normativa del MIB, la legalización de barrios y la estructuración de la ficha normativa de las UPZ; y por otro lado, la SDHT a través de la Subdirección de Mejoramiento, se encargó de la operación y la coordinación del MIB.[69]

En segundo lugar, se revaluaron los equipos territoriales y los NPC establecidos durante la anterior administración hacia la caracterización y el levantamiento técnico de las UPZ de MIB; se trasladó la coordinación interinstitucional del MIB de la CVP a la SDHT, y la gestión del Comité Habitacional a la Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y de MIB. Esta comisión estaba conformada por las Unidades de Apoyo Técnico (UAT), las cuales cumplían con la función de crear espacios de discusión y coordinación técnica entre las entidades distritales ejecutoras del MIB.[70]

En tercer lugar, de las UAT, surge la idea de establecer un *Banco de iniciativas* para ejecutar las OMEP. Éste era un espacio donde la comunidad de un barrio podía proponer proyectos de MIB, para ser evaluados técnica y financieramente por la SDHT.[71]

Finalmente, aunque se perdió información muy valiosa para la institucionalidad del MIB, se estructuró un nuevo esquema con nuevas herramientas de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana, las cuales se muestran a continuación.

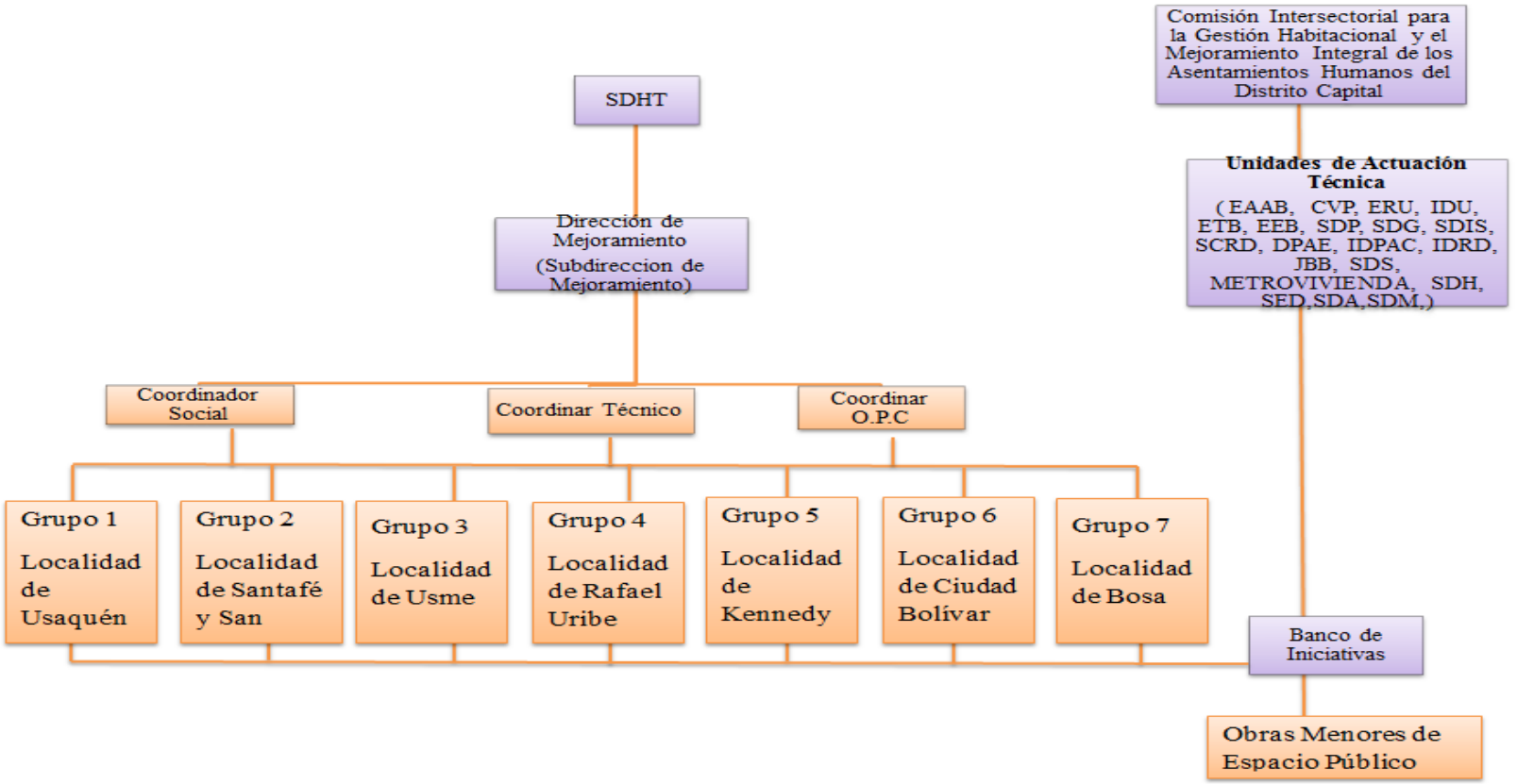
---

[69] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. ” Decreto 546 de 2007”. Consulta electrónica.

[70] Comparar Alcaldía mayor de Bogotá. ” Decreto 571 de 2006". Consulta electrónica; Entrevista a Luis Alberto Quintero, subdirector de barrios, subdirección de barrios SDHT, realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

[71] Comparar anexo 20. Entrevista. Luis Alberto Quintero, Subdirector de barrios, subdirección de barrios SDHT, Realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

Gráfico 15. Esquema operativo del PMIB 2004-2006.



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de SDHT. "Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PMIB", mayo. 2008. Presentación.

2.4.4. Participación Ciudadana. Durante ésta administración se le dio importancia a la participación ciudadana a través de los *Núcleos de Participación Ciudadana* (NPC), *las Obras con Participación Ciudadana* (OPC), y *los Fondos de Desarrollo Comunitario* para la elaboración de los planes zonales. Los NPC eran espacios de interlocución y consulta entre las entidades y la comunidad, para el ordenamiento urbano a escala zonal; las OPC eran un mecanismo para fortalecer las organizaciones comunitarias a través de proyectos comunitarios en asocio con las entidades públicas. Éstas aunque siguieron con el mismo enfoque y metodología de OSP, no tuvieron la misma fuerza ni el mismo impacto en la comunidad, pues la gente empezó a desconfiar del proceso, porque sólo "61 obras de las 184 establecidas por OPC en las 20 localidades de la ciudad se ejecutaron";[72] y los Fondos de Desarrollo Comunitario, eran un instrumento de financiación que utilizó el *Proyecto Sur con Bogotá* para facilitar la participación comunitaria y apoyar la implementación de los planes zonales.[73]

Así, según los criterios de Hamdi y Goethert, el tipo de participación utilizado por ésta administración fue indirecto, porque se elaboraron mecanismos y espacios de consulta como los NPC que tuvieron en cuenta la opinión de la comunidad, pero el control total de las intervenciones de MIB estaba a cargo de las entidades distritales encargadas de su ejecución.

2.4.5. Financiación. A partir del 2006 se presenta una recaída en la inversión del PMIB, a causa de la no negociación del crédito con el Banco Mundial y el banco alemán KFW; lo cual sumado a la desfocalización de la inversión perjudicaron la operatividad del programa. Sin embargo, según el plan plurianual de inversiones del PDD, para el programa *Hábitat Desde Los Barrios y Las UPZ* se

[72] Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Informe final del Plan de Desarrollo Distrital 2004-2007 Bogotá Sin Indiferencia: Eje de reconciliación", 2008. p. 141.
[73] Comparar SDHT. "Lineamientos de Política de Intervención para el Mejoramiento Integral Bogotá D.C.". p. 14.

designaron $923.473 millones de pesos; y para *OPC* se designaron $49.902 millones de pesos.[74] No obstante, estos recursos no fueron suficientes para su implementación.

Así, al finalizar ésta administración se puede observar que la reforma administrativa del 2006 transformó la institucionalidad, financiación y participación ciudadana del MIB, dificultando la orientación, gestión y operatividad del programa.

2.5. EL PROGRAMA DE MIB DEL PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR", PERIODO 2008-2012.

A diferencia de la anterior administración, ésta fragmentó el MIB bajo varios programas distritales. Por ejemplo, *Derecho a un Techo* buscó el mejoramiento de las condiciones físicas y legales de la vivienda, *Mejoremos el Barrio* buscó el mejoramiento del entorno del barrio, *Transformación urbana positiva* buscó la renovación de los espacios estratégicos de la ciudad; y *Alianzas por el Hábitat* buscó la construcción colectiva del hábitat.[75] La división del MIB bajo varios programas distritales, tuvo consigo transformaciones importantes en la operatividad del programa.

2.5.1. Política Pública. Primero, a causa que durante la anterior administración se tuvo problemas frente a la coordinación y focalización de la inversión sectorial, para el desarrollo de proyectos de MIB, ésta administración transformó el esquema del programa a través de la inclusión de nuevas estrategias para la coordinación interinstitucional, la convivencia y la participación ciudadana como: las UAT, las OMEP, los planes de gestión social integral y el programa *Sur de Convivencia*[76].

Segundo, con base en el levantamiento territorial realizado previamente con la comunidad durante la administración anterior a través de los planes sociales, se identificó transformaciones estructurales que cambiaron las condiciones normativas de los AOI, por lo que se modificó las normas urbanísticas comunes a la reglamentación de las UPZ en las zonas de tratamiento de consolidación y desarrollo

[74] Comparar Alcaldía mayor de Bogotá D.C. "Acuerdo 119 de 2004". Plan de Inversiones, Recursos por Programa cuadro 6-2 y 6-3.2004.p.93. Documento electrónico.
[75] Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. "Acuerdo 305 de 2008". 2008. Consulta electrónica.
[76] Ver Anexo 25. Gráfico. Esquema del PMIB de la SDHT 2008-2011.

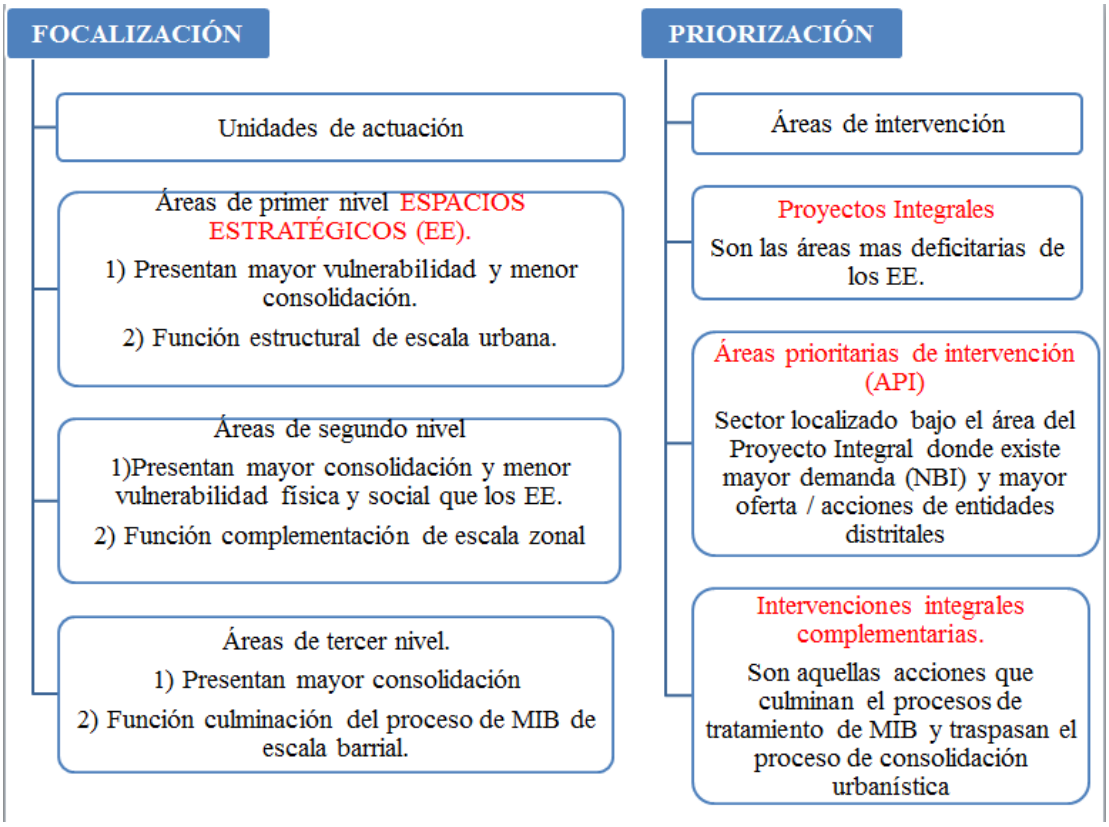
progresivo, se reglamentó el procedimiento para la legalización urbanística de asentamientos humanos y se reglamentó el procedimiento para los Planes de Regularización de Desarrollos Legalizados.[77]

Tercero, a causa de los pocos recursos económicos disponibles para la implementación de proyectos de MIB, la SDHT en alianza con consultores y universidades distritales como la Universidad Católica desarrollaron nuevos escenarios de intervención territorial, para la focalización y priorización del programa.

Se priorizaron aquellas zonas que por su alto grado de vulnerabilidad y consolidación física necesitaban ser intervenidas, a través de los siguientes criterios: (i) grado de precariedad física de la UPZ; (ii) déficit de infraestructura vial; (iii) presencia de servicios básicos, zonas verdes, espacio público y equipamientos; (iv) índices de seguridad, convivencia, pobreza y NBI; y (v) articulación de la norma POT- UPZ. Bajo estos criterios se definieron los siguientes escenarios de focalización y priorización.

[77] Comparar Alcaldía de Bogotá D.C. Tema de búsqueda: (Decreto 416 de 2011). 2012. Consulta electrónica.

Gráfico 16. Estrategia de Intervención Territorial del PMIB 2009-2011.

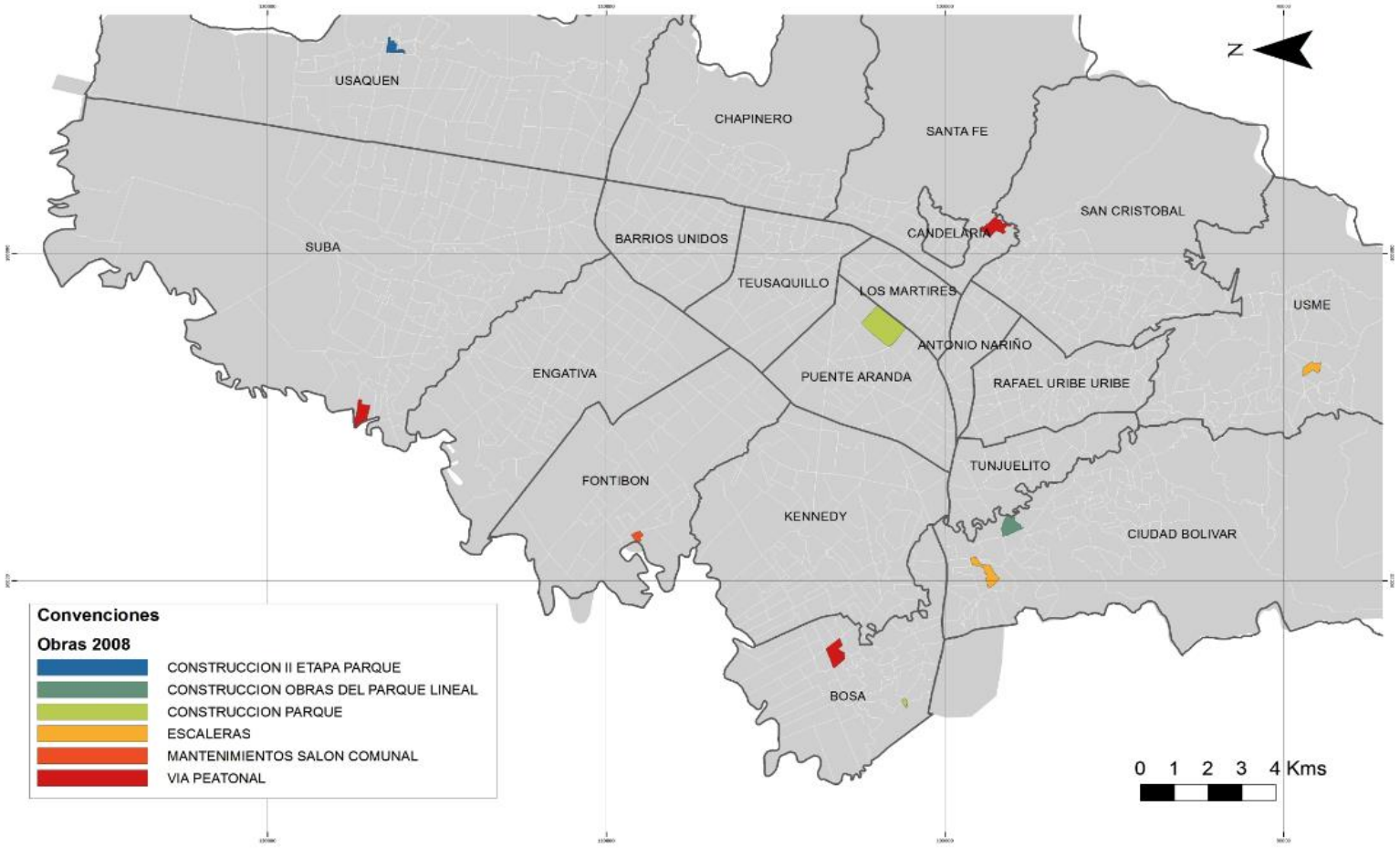


Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente estudio de caso, con base en la información tomada de la SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá".pp.58-70.

Aunque a partir del 2009 se identificaron los EE, los proyectos integrales y las 24 API (ver anexo 26) ninguna de éstas se implementó, porque al no estar incluidas en el PDD no se comprometió ningún recurso para su ejecución.

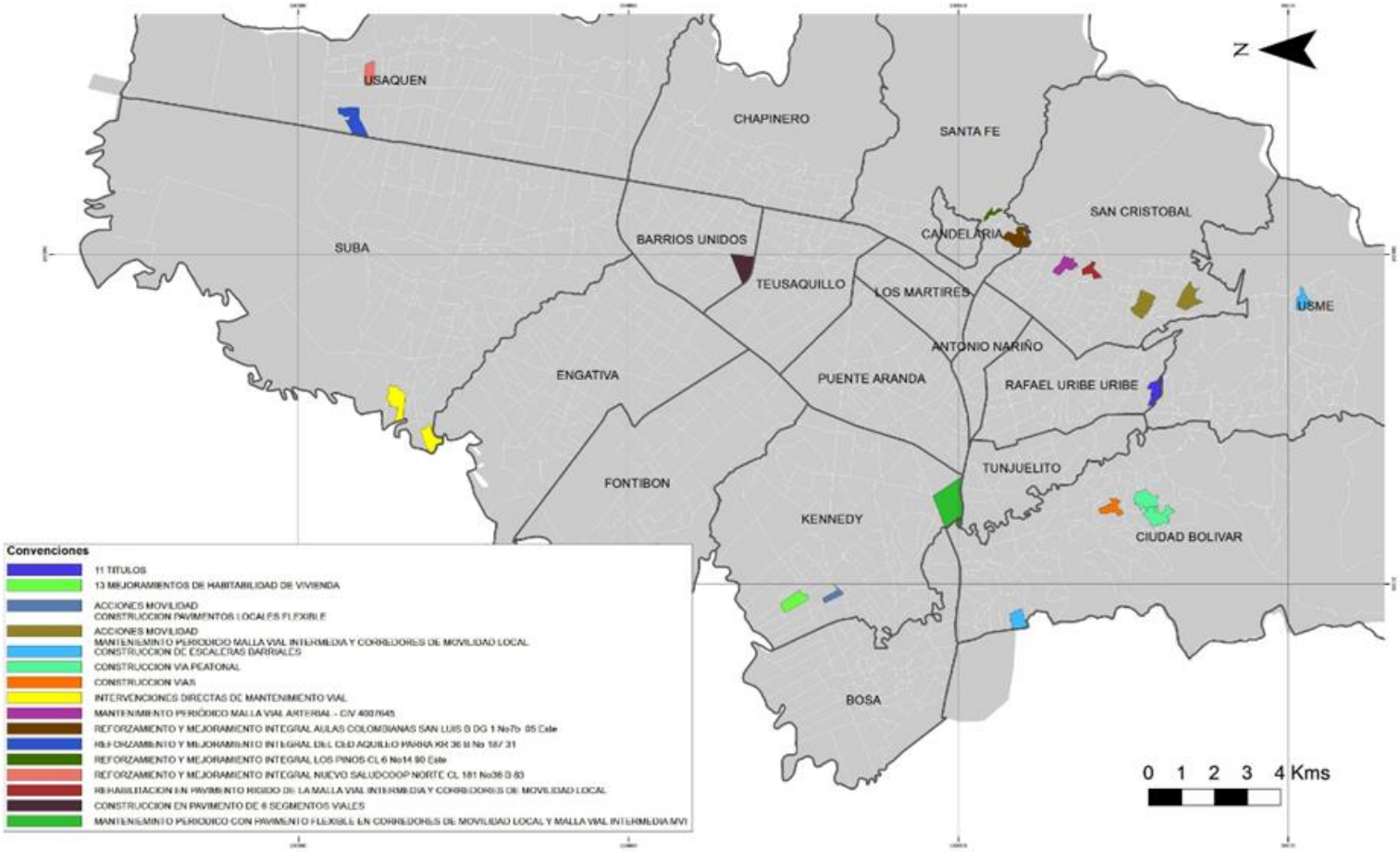
2.5.2. Territorialización. A causa que ésta administración tomó la decisión de fragmentar el MIB en varios programas, y que no había la disponibilidad económica suficiente para intervenir las zonas de MIB, sino tan solo pequeñas áreas, ésta administración continuó con la escala barrial y los mismos tipos de proyectos (OMEP) que su antecesor. Por tanto, la territorialización nuevamente se dispersó (ver anexo 27 y 28).

Mapa 8. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio 2008.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de la SDHT. "Reporte de Barrios intervenidos por el programa de MIB". 2008.

Mapa 9. Territorialización del programa de MIB Mejoremos el Barrio 2011.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de la SDHT. "Reporte de Barrios intervenidos por el programa de MIB". 2011.

2.5.3. Institucionalidad. La modificación de la estructura organizativa de la SDHT a través del Decreto 121 de 2008, transformó el esquema operativo del MIB.

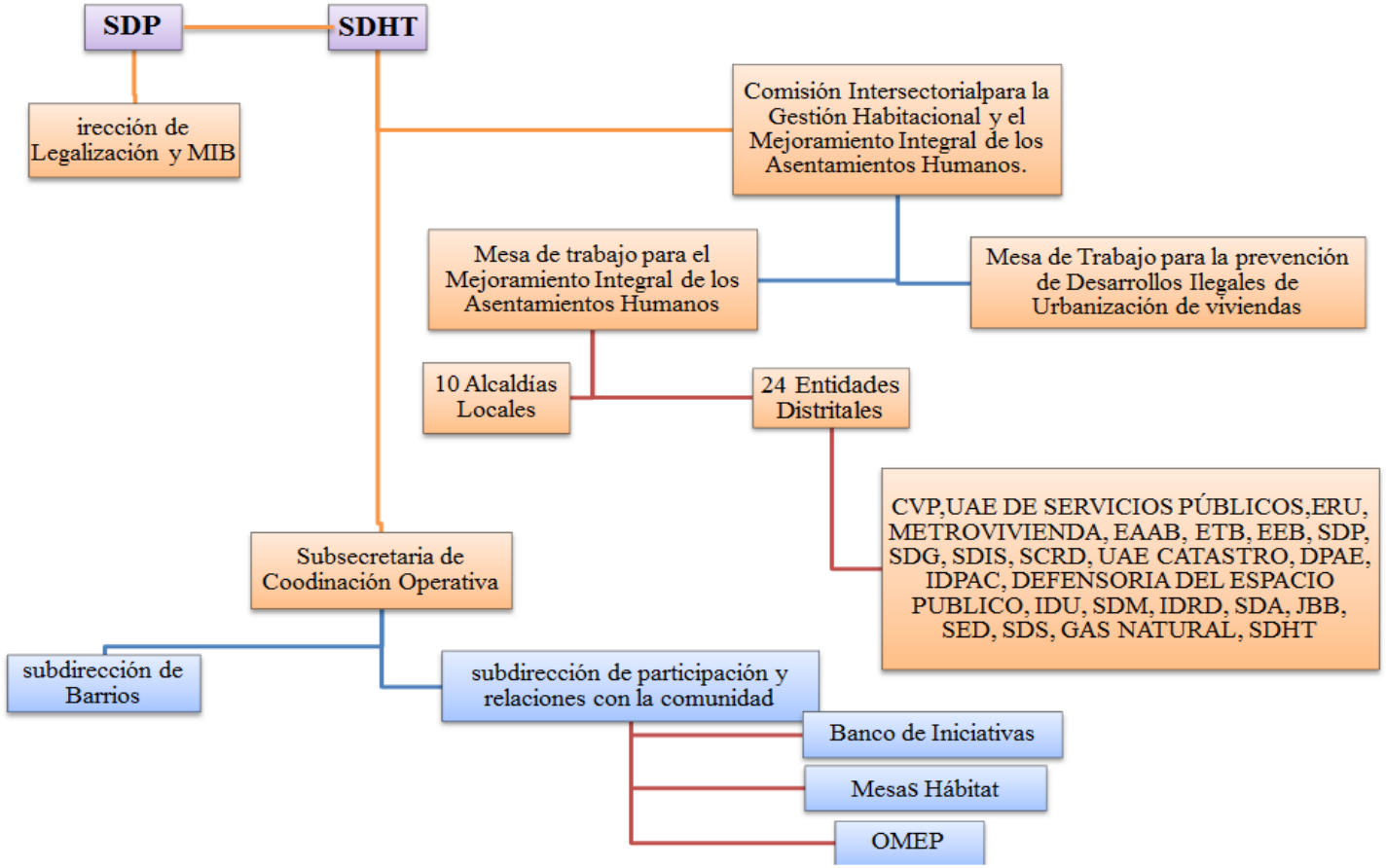
En primer lugar, al igual que en la anterior administración la cabeza del MIB estaba a cargo de la SDHT y la SDP. La comisión intersectorial para la gestión Habitacional y el Mejoramiento integral de los asentamientos humanos establecida durante la anterior administración se dividió en dos mesas de trabajo: (i) la mesa de trabajo para la prevención de desarrollos ilegales de urbanización de viviendas; y (ii) la mesa de trabajo para el mejoramiento integral de los asentamientos humanos. Ésta última fue la transformación de las UAT de la anterior administración, que incluyó no solo a las 24 entidades distritales sino también a las alcaldías locales.[78]

En segundo lugar, la Dirección de Mejoramiento se transformó en la Subsecretaria de Coordinación Operativa. Ésta estaba compuesta por 4 subdirecciones entre las cuales se encontraba la Subdirección de Barrios y la Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad. La subdirección de Barrios se encargó de dirigir y coordinar las acciones intersectoriales de los proyectos de MIB, y la Subdirección de Participación y Relaciones con la Comunidad se encargó de la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana en los AOI.[79]

A diferencia de los esquemas operativos institucionales anteriores, éste esquema contó con el apoyo de algunas universidades como los *Andes, la Piloto, la Distrital y la Católica* para el diseño y la formulación de los proyectos de MIB junto con la comunidad, lo que enriqueció los proyectos de MIB desde un vínculo entre la entidad distrital, la academia y la comunidad, como lo fue la propuesta de vivienda para la API piloto *la Paz* de la UPZ Diana Turbay (ver anexo 29).

[78] Comparar anexo 20. Entrevista. Luis Alberto Quintero, Subdirector de barrios, SDHT, realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.
[79] Comparar anexo 20. Entrevista. Luis Alberto Quintero, Subdirector de barrios, SDHT, realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

Gráfico 17. Esquema operativo del PMIB 2008-2011.



Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en información tomada de SDHT. "Avance Del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en la ciudad – PMIB". Septiembre 2009. Presentación.

2.5.4. Participación Ciudadana. Se continuó con el Banco de Iniciativas, **y** los NPC fueron remplazados por las Mesas Hábitat, los cuales fueron espacios de interlocución entre la comunidad y las entidades públicas. Con ellos se hizo el levantamiento y el recorrido de campo de cada uno de los territorios de las API.[80]

A finales del 2010, la SDHT realizó el protocolo para el acompañamiento social en un proceso de MIB. Este protocolo tuvo como fin establecer los mecanismos y los tipos de participación que permitieran acompañar y complementar el proceso de MIB para la sostenibilidad y seguimiento del programa para cada caso en particular. De esta manera se definieron tipos de participación de carácter consultivo, informativo, deliberativo, decisorio, de gestión y de control, y los mecanismos para su ejecución (talleres de memoria barrial, cartografía social, encuestas y reuniones).[81]

El único territorio en donde se aplicó este protocolo, fue la API la *Paz de la UPZ 55 Diana Turbay*, en donde se llevaron procesos de concertación y deliberación con la población frente a las propuestas de mejoramiento de vivienda y de espacio público. La receptividad y la participación deliberativa de la comunidad fue positiva, puesto que no sólo generó que la comunidad se corresponsabilizase con la sostenibilidad del proyecto sino que generó confianza y legitimidad institucional en el MIB. [82]

Así, siguiendo los conceptos de Hamdi y Goether podemos decir que el tipo de participación utilizada durante esta administración fue indirecta, porque se utilizó la participación de la comunidad sólo como fuente de información secundaria para realizar los levantamientos de los territorios de las API, y las decisiones finales se tomaron desde el nivel central de la administración.

---

[80] Comparar anexo 20. Entrevista. Luis Alberto Quintero, Subdirector de barrios, SDHT, realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

[81] Comparar carrillo Amaya, Edith- Secretaria Distrital de Hábitat. "Protocolo para el acompañamiento social en un proceso de mejoramiento de barrios. Cartografía social, memoria y participación comunitaria". Bogotá D.C, Diciembre. 2012. p 12.

[82] Comparar anexo 20. Entrevista. Luis Alberto Quintero, Subdirector de barrios, subdirección de barrios SDHT, Realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

2.5.5. Financiación. Según el informe de ejecución presupuestal del PDD, para el programa de *Mejoremos El Barrio,* se programaron $18.949 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron solo $16.569 millones de pesos.[83] Sin embargo, esta administración al igual que la anterior designó pocos recursos económicos para la ejecución del PMIB. Además tampoco se renovaron los préstamos con la banca multilateral, ni se comprometieron recursos económicos para la implementación de las APIs.

Así, al finalizar ésta administración se pudo observar dos cosas: (i) que hubo reducción en las intervenciones de MIB por falta de recursos económicos suficientes, y (ii) que hubo transformaciones en la forma de intervenir los proyectos de MIB como los cambios de las herramientas de participación ciudadana, coordinación interinstitucional y priorización y focalización de la inversión distrital.

Como conclusión de éste capítulo, se pudo observar que aunque el MIB teóricamente fuera el mismo en la práctica no lo fue, porque las intervenciones durante cada administración fueron diferentes. Sin embargo, algunas de las prácticas en AOI sobre todo las realizadas durante las primeras tres administraciones (Mockus I, Peñalosa, y Mockus II), a pesar de sus diferencias políticas, tuvieron reciprocidad en su actuación, porque las desventajas de uno se convertían en oportunidades para el otro. Esto hizo que el MIB evolucionara. Sin embargo, a partir de la administración de Garzón (2004-2008) y con la reforma administrativa del 2006, éste proceso cambió, así como se analizará a continuación.

[83] Comparar Secretaria Distrital de Planeación. "Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva para vivir mejor, balance general: tabla 10". 2011. p.63.

3. TRANSFORMACIONES DE LA GESTIÓN URBANA EN LOS AOI DE BOGOTÁ, DESDE LA POLÍTICA PÚBLICA, LA TERRITORIALZACIÓN, LA INSTITUCIONALIDAD, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Y LA FINANCIACIÓN.

Está sección, hace un análisis transversal de las transformaciones en cada una de las dimensiones de gestión urbana de las prácticas en AOI, para luego identificar los cambios que influenciaron en la transformación del MIB en Bogotá.

En primer lugar, a partir de la reforma administrativa del 2006, se pudo identificar dos etapas de transformación del MIB. Una primera etapa de evolución desde 1995-2005; y una segunda etapa de regresión desde 2006-2011. En la primera etapa se observó que hay una sinergia entre las prácticas en AOI y el enfoque del PDD durante las administraciones de Mockus (1995-1998), Peñalosa (1998-2001) y Mockus II (2001-2003).Y en la segunda etapa, se observó que no había ningún tipo de relación entre los enfoques de los PDD y las prácticas de MIB. Por tanto, se produjo una reducción de los elementos necesarios para gestionar el MIB, es decir una reducción de la política pública, la territorialización, la institucionalidad, la participación ciudadana y la financiación.

3.1. TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

Si miramos las prácticas de gestión urbana en AOI desde la transversalidad de las dimensiones que la componen, durante estas últimas dos décadas se observó que, éstas han sido moldeadas de acuerdo al enfoque de cada PDD, y a la visión de la institución a cargo de éstas prácticas. Por ejemplo, durante los años de gobierno de Mockus (1995-1998), las prácticas en AOI se moldearon según el enfoque de cultura ciudadana del PDD, por lo cual el fenómeno de la informalidad durante este periodo se vio desde la perspectiva de la conciencia ciudadana, lo que hizo que los programas en AOI se establecieran bajo la coordinación del DAAC y del DAPD; mientras que durante el PDD de Peñalosa, la problemática de la informalidad urbana se vio desde una perspectiva de estructura física, porque el PDD se enfocó en el desarrollo físico a gran escala de la ciudad, por tanto el programa en AOI se estableció bajo las reglas de la EAAB.

Luego, durante la segunda administración de Mockus (2001-2003), la problemática se centró en la mitigación de la vivienda en riesgo, a través del reasentamiento y el mejoramiento de la estructura física. Por tanto, se articuló todos los programas y proyectos de MIB bajo la coordinación de la CVP.

Finalmente, durante las administraciones de Garzón (2004-2008) y Moreno (2008-2012), no se encontró ningún tipo de relación entre el enfoque del PDD, y la visión de la SDHT, porque aunque ambos tenían un enfoque político social, éste no fue congruente con el programa de MIB, pues no se tuvo voluntad política para potencializar el programa, lo cual afectó gravemente su orientación y funcionalidad.

Gráfico 18. Relación entre los programas de MIB con los enfoque de los PDD.

Periodo administrativo	Antanas Mockus (1995-1998)		Enrique Peñalosa (1998-2001)	Antanas Mockus (2001-2003)	Luis Eduardo Garzón (2004-2008)	Samuel Moreno (2008-2012)
Enfoque del PD	Desarrollo humano		Competitividad	Desarrollo humano	Social	Social
Programa	Aprender a Sumar	Obras con Saldo Pedagógico.	Desmarginalización	Mejoremos el Barrio y la Casa	Hábitat desde los Barrios y las UPZ	Mejoremos el Barrio.
Existe Relación del enfoque del PD con el Programa	**SI**	**SI**	**SI**	**SI**	**NO**	**NO**
Visión de la problemática de la informalidad urbana	Falta de conciencia ciudadana en los AOI.		Problema de estructura física urbana de los AOI	Problema de mitigación del riesgo, de reubicación y mejoramiento de la vivienda	Consolidación de los AOI	Consolidación de los AOI.
Entidad	DAPD	DAAC	EABB	CVP	SDHT	SDHT
Noción	Mejoramiento estructural de ejes zonales de interés común.	Fortalecimiento de la organización comunitaria a través de la construcción de tejido social a escala barrial, por medio de obras de espacio público barriales.	Mejoramiento físico-espacial del entorno, a través de acciones de mejoramiento de la infraestructura física de acueducto y alcantarillado local, mejoramiento de vías y equipamientos sociales.	Herramienta de planeación (UPZ) de servicios urbanos para las zonas de desarrollo incompleto de escala intermedia a través de la construcción de acuerdos entre actores urbanos.	Movilización de la comunidad para participar en los procesos de desarrollo de los asentamientos de origen informal a través de las OMEP	Acciones de complementación, de adecuación o reordenamiento requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda que conforman los AOI ubicados en la periferia de la ciudad para corregir las deficiencias, físicas, ambientales y legales generales de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad.

Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá". pp. 3-100. Documento electrónico.

Lo anteriormente mencionado pudo haber sido causado porque, antes de la reforma administrativa del 2006, la PP era visible e importante en las agendas políticas urbanas de Bogotá. Esto hizo que se desarrollaran integralmente, tres herramientas claves para la intervención de los AOI: la normatividad, las redes (habilitación y regularización de barrios), y la comunidad.

Durante los periodos de Mockus (1995 y 2001) y Peñalosa (1998-2001), los procesos de legalización y habilitación se llevaron a cabo de una forma integral, es decir, las herramientas normativas y técnicas actuaron conjuntamente a través de proyectos urbanos integrales en una zona específica de la ciudad, para la planificación e inclusión de éstas con el resto de la ciudad formal.

El enfoque de los PDD y la visión de las entidades a cargo del MIB durante la primera etapa, orientaron la PP a través de estrategias participativas y estratégicas. Por un lado, las participativas aunque tenían limitaciones de alcance, desarrollaron diferentes herramientas para vincular a la comunidad, en los procesos de diseño, formulación y seguimiento de los proyectos de MIB, lo cual ayudó a la celeridad y sostenibilidad del programa. Por otro lado, las estratégicas desarrollaron los criterios de focalización y priorización que identificaron las zonas de MIB. Cabe anotar que aunque algunos de los criterios de priorización fueron los mimos, la fuerza y nivel de priorización de los criterios utilizados por cada programa fue diferente, lo que hizo que algunos programas coincidieran y priorizaran las mismas zonas como otras no.

Gráfico 19. Criterios de priorización de las prácticas en AOI.

Periodo administrativo	Antanas Mockus (1995-1998)		Enrique Peñalosa (1998-2001)	Antanas Mockus (2001-2003)	Luis Eduardo Garzón (2004-2008)	Samuel Moreno (2008-2012)
Programa	Aprender a Sumar	Obras con Saldo Pedagógico.	Desmarginalización	Mejoremos el Barrio y la Casa	Hábitat desde los Barrios y las UPZ	Mejoremos el Barrio.
Entidad	DAPD	DAAC	EABB	CVP	SDHT	SDHT
Enfoque	Desarrollo humano	Desarrollo humano	Competitividad	Desarrollo humano	Social	Social
Criterios	1. Nivel de participación de paz y convivencia de la comunidad. 2. Necesidades básicas insatisfechas (NBI). 3. Número de Barrios ilegales. 4. Nivel de Riesgo. 5. Nivel de consolidación.	1. Nivel de participación comunitaria. 2. Participación activa de las JAC. 3. Legalidad del Barrio. 4. Impacto ambiental y paisajístico. 5. Consolidación urbana 6. Sostenibilidad.	1. Participación y organización comunitaria. 2. Población estrato 1 y 2. 3. Barrios legalizados. 4. Nivel de riesgo. 5. Cofinanciación local. 6. Áreas menores de 40 hectáreas. 7. Servicios públicos. 8. Accesibilidad. 9. Espacio público. 10. Consolidación de la vivienda. 11. Equipamientos colectivos. 12. 12 ubicación estratégica.	1. Modelo de ordenamiento. 2. Impacto-población beneficiada. 3. Población vulnerable SISBEN 1 Y 2. 4. Cobertura-hectáreas ilegales. 5. Continuidad de acciones distritales. 6. Accesibilidad. 7. Nivel de riesgo. 8. Consolidación de la vivienda.	1. Modelo de ordenamiento. 2. Impacto-población beneficiada. 3. Población vulnerable SISBEN 1 Y 2. 4. Cobertura-hectáreas ilegales. 5. Continuidad de acciones distritales. 6. Accesibilidad. 7. Nivel de riesgo.	1. Grado de vulnerabilidad. 2. Consolidación física y social de cada UPZ. 3. Déficit infraestructura vial, servicios básicos, espacio público, zonas verdes, y equipamientos. 4. Índice de seguridad y convivencia. 5. Índice de pobreza NBI. 6. Articulación Norma POT-UPZ.

Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente estudio de caso, con base en la información tomada de la SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá.pp.58-70; Carmona, Carolina. "Informe final de Aprender a Sumar",1996. pp.1-60 ; El Tiempo; Instituto FES de Liderazgo. "Foro Bogotá, Cómo Vamos Bogotá: cambios en la calidad de vida de la ciudad 1998-2000". Como vamos en mejoramiento de barrios. p. 104

En la segunda etapa, aunque se mantuvo la idea de intervenir los AOI a escala zonal (intermedia), tanto la legalidad como las redes y la conformación de la comunidad se volvieron procesos individuales y lineales, debido a la dispersión funcional de cada entidad responsable de estos procesos en el territorio de Bogotá. Así, una parte de la SDP y de la SDHT se han encargado de los procesos normativos, las empresas como la EABB se ha encargado de la habilitación y regulación, y el IDRD se ha encargado de los procesos de participación, organización y formación ciudadana si ningún tipo de articulación entre ellas.

Ahora bien, a lo largo de ésta investigación se pudo observar que las administraciones distritales desarrollaron distintas metodologías, y escalas para intervenir los AOI.

- **Metodologías.** Durante la primera etapa, se desarrollaron estrategias participativas y estratégicas a través de proyectos barriales entorno al espacio público como los proyectos de *OSP*, y proyectos urbanos integrales entorno a ejes viales, ambientales, y espaciales importantes para cada zona como los proyectos de *Aprender a Sumar, Desmarginalización y Mejoremos el barrio y la Casa*. Mientras que durante la segunda etapa, a causa de los pocos recursos financieros, se optaron por estrategias económicas como las OMEP y las API.

- **Escalas.** Los diferentes criterios de priorización y focalización, repercutieron en la escala de intervención de los proyectos en AOI. Por ejemplo, la similitud en los criterios de: participación, legalidad, población, consolidación y riesgo durante los gobiernos de Mockus I (1995-1998), Peñalosa (1998-2001) y Mockus II (2001-2003), determinaron el nivel intermedio (zonal) como la escala para su intervención; mientras que, los cambios en los criterios de priorización y focalización durante los gobiernos de Garzón (2004-2008) y Moreno (2008-2012), dispersó y redujo la escala de intervención. No obstante, existe una proximidad geográfica entre la escala utilizada por las API y las áreas reestructurantes, lo cual

hace pensar que no hubo ningún cambio en la forma de priorización, sino en la forma de focalización de la inversión para estas áreas.[84]

3.2. TRANSFORMACIONES DE LA TERRITORIALIZACIÓN.

Ésta dimensión fue una de las dimensiones más afectadas porque se pudo observar una reducción y dispersión de la territorialización del MIB, a causa de los cambios producidos en la PP y la financiación del MIB, porque durante la primera etapa se observó que la PP estaba orientada hacia la intervención zonal a través de proyectos integrales que estaban focalizados intersectorialmente. Pero en la segunda etapa, se observó que la desorientación de la PP junto con la desfocalización de la inversión sectorialmente, dispersó y fragmentó la territorialización del MIB hacia intervenciones en el espacio público barrial. De esta manera, se transformó las intervenciones del MIB de escala zonal integrales a intervenciones sectoriales de escala barrial.

3.3. TRANSFORMACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD.

A lo largo de toda la investigación se observó que, se manejaron dos tipos de esquemas operativos: un esquema operado de arriba hacia abajo conformado por un grupo ad-hoc, como los esquemas utilizados por *Aprender a Sumar* y *Desmarginalización*; y un esquema de abajo hacia arriba conformado por miembros de la comunidad, y acompañados por las entidades coordinadoras y ejecutoras, como el esquema de *OSP*, *OMEP*, y las *API*. Ambos esquemas, presentaron ventajas y desventajas de coordinación y focalización. No obstante, se observó que el esquema operativo más idóneo para gestionar proyectos de MIB, son los esquemas conformados por grupos ad-hoc bajo la coordinación de una oficina o una entidad líder porque, centralizan las acciones sectoriales mejorando la focalización de la inversión y coordinación de los actores.

Sin duda, la reforma administrativa del 2006 y la reestucturación de la SDHT en el 2008 fueron hitos que transformaron la institucionalidad del MIB, porque a pesar que había las herramientas y los espacios de interlocución interinstitucional y de participación ciudadana, no había ni la coordinación ni la

[84] Ver anexo 30. Mapa. Comparación API con áreas reestructurantes.

focalización de las acciones sectoriales necesarias para que el MIB funcionara efectivamente. De esta manera, se perdió la experiencia recolectada en años anteriores, y se regresó al viejo sistema lineal y fragmentado por sectores del MIB en Bogotá.

3.4. TRANSFORMACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Es evidente que existe una mayor eficiencia en las prácticas de MIB, cuando se cuenta con participación ciudadana de grupos pequeños de tipo consultivo y compartido, como los utilizados por los programas de *OSP* y *Mejoremos el Barrio y la casa*, que en los casos extremos cuando no existe participación, o hay un control total o indirecto de ésta, o son grupos representativos muy grandes, como en los casos de *Desmarginalización, y hábitat desde los barrios y las UPZ.*

Los niveles extremos de participación ciudadana, entiéndase ninguna participación y control total, son perjudiciales para las prácticas en AOI porque por un lado, cuando no existe participación de la comunidad, éstas son insostenibles e inadecuadas para el territorio porque la comunidad no se adecúa a las intervenciones realizadas unánimemente por las entidades, en la medida que les genera costos de vida insostenibles que los desplazan hacia otras zonas periféricas de la ciudad; Y por otro lado, cuando se tiene un control total de la comunidad en los proyectos de MIB, la falta de conocimiento técnico y operativo puede desencadenar conflictos entre la comunidad e ineficacia de los recursos disponibles para intervenir los AOI. Tal y como lo afirma la señora Nelly Bejarano, líder de la JAC del barrio Juan XXIII, al manifestar que durante un tiempo las entidades y la comunidad se interesaban en el mejoramiento del barrio y entre ellas se discutía lo que era mejor para el barrio, pero ahora todo eso ha cambiado, la participación ya no es la misma, porque ni la comunidad, ni las entidades se interesan con la misma fuerza que antes en el mejoramiento del barrio.[85]

Por el contrario, aquellas intervenciones en AOI con grados de participación consultivo y compartido tuvieron claridad del alcance de la participación, lo cual

[85] Ver anexo 31. Entrevista. Nelly Bejarano, Ex presidenta de la JAC del barrio Juan XXIII, JAC, Realizada en Bogotá, 2 de julio de 2012.

orientó y focalizó la participación ciudadana hacia el diseño, la formulación, y la sostenibilidad de los proyectos en AOI a través de talleres de tipo consultivo, informativo y constructivo, para la ejecución de los proyectos de MIB, como los proyectos de ciclorutas zonales y los proyectos de espacio público de OSP. Cabe anotar que, la investigación halló que existe mayor eficiencia de la participación ciudadana en grupo pequeños que en grupos grandes, porque hay mejor acompañamiento, control, seguimiento y eficiencia de la participación ciudadana.

3.5. TRANSFORMACIONES EN LA FINANCIACIÓN.

Es evidente, que parte de la eficiencia durante los gobiernos de Mockus (1995-1998), Peñalosa (1998-2001) y Mockus II (2001-2004) en las prácticas en AOI, radicó en dos cosas. La primera en la focalización de la inversión sectorial distrital a cargo de una entidad u oficina; y la segunda, en la existencia de recursos propios y de crédito con el Banco KFW, el BID y el BM para la ejecución de proyectos en AOI. Ambos elementos fueron disminuyendo durante los gobiernos de Garzón (2004-2008) y Moreno (2008-2012), porque no se comprometieron recursos propios ni externos, ni se focalizaron inversiones sectoriales para la ejecución de los proyectos de MIB.

Además, si comparamos los costos de intervenciones anteriores en AOI con los costos de intervención de las APIs, éstos son inviables financieramente por sus altos costos. Por ejemplo, para la API *la Paz* se necesitan aproximadamente "1.014.430.140 millones de pesos"[86] sólo para la implementación de las vías. Por tanto, no sólo se disminuyeron los recursos económicos y se fragmentaron las inversiones de cada entidad ejecutora del programa, sino también se elevaron los costos de los proyectos para áreas más pequeñas.[87]

[86] Ver Secretaría Distrital de Hábitat. "Presentación Operación Integral urbana la Paz proyecto Piloto en MIB". Bogotá D.C, 10 de mayo. 2011. Presentación.
[87] Ver Anexo 32. Tabla. Comparación financiación Prácticas de MIB 1995-2012.

Así, al finalizar este capítulo se puede decir que la decadencia de éste programa fue producida principalmente por la ineficiencia de los recursos institucionales, participativos y financieros en las prácticas de MIB porque:

1) Se observó qué aquellas administraciones como las de Mockus que incluyeron a la comunidad no como un medio sino como un fin para la ejecución de los proyectos de MIB fueron efectivos porque, se generó un cambio en la conciencia misma de la comunidad, puesto que no sólo se trabajó conjuntamente en el diseño y formulación de un proyecto de MIB, sino que también se enseñó a la comunidad a reconocer los beneficios del MIB como una inversión que progresivamente va a mejorar no sólo al barrio sino también la calidad de vida de cada habitante en particular, ya que la comunidad comprendió que la paulatina inclusión de los AOI en la cotidianidad económica y social de la ciudad, genera externalidades positivas entorno al barrio y a la calidad de vida de su comunidad.

2) Se observó que aquellas administraciones como la de Peñalosa que tenía una organización institucional clara de las funciones y responsabilidades de los actores, a través de una cabeza visible que coordinó y focalizó la inversión sectorial distrital para la ejecución de los proyectos de MIB, tenían mejor coordinación de los espacios de interlocución interinstitucional y de participación ciudadana y una mejor operatividad del programa.

Y por último, se observó que aquellas administraciones donde se generó un cambio en la conciencia de la comunidad sobre el MIB, y donde hubo una institucionalidad que focalizó la inversión distrital hacia las zonas de MIB, tenían una mejor eficiencia de los recursos económicos disponibles.

4. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVA DEL MIB EN BOGOTÁ.

Como conclusión frente a la hipótesis inicial de esta investigación, se puede decir que la principal causa de por qué el MIB ha perdido importancia y efectividad durante las últimas dos administraciones (2004-2008) y (2008-2012), es porque no existe una relación congruente entre la política pública y la operatividad del MIB. Esto produjo: la fragmentación de la escala zonal, la ineficiencia de los espacios interinstitucionales y de participación ciudadana, la divergencia entre los recursos disponibles y la viabilidad económica de los proyectos, y la incongruencia entre la planificación, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los proyectos del programa.

Los constantes cambios en la institucionalidad del programa, la disminución y desinterés por parte de la población ciudadana para involucrarse en los procesos de MIB, más la dependencia de la territorialización del MIB frente a los recursos disponibles para su ejecución, cambiaron el objetivo principal del programa. Esto se lee perfectamente al observar que a partir de la administración de Garzón (2004-2008) se confunde la habilitación estructural de los barrios objeto de MIB y su incorporación a la ciudad, con un tipo de atención asistencialista que desconoce que, el mejoramiento de la infraestructura a escala zonal es el mecanismo más eficiente para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable de la ciudad.

4.1. PERSPECTIVA.

La pérdida en la efectividad del programa sumado a las tendencias actuales en el comportamiento de los fenómenos de la urbanización de Bogotá, marcan una perspectiva muy clara sobre el futuro del MIB. Como ahora la problemática frente al crecimiento urbano de la ciudad se ha enfocado en el incremento de la densidad urbana, la política pública en esta materia y la revisión del POT se han centrado en el tema de la densificación de la ciudad y la revitalización de los espacios deteriorados de Bogotá. Teniendo en cuenta esto, es muy probable que el MIB se dirija a futuro hacia éstas tendencias de la ciudad, a través de las áreas reestrucurantes como áreas potenciales para la revitalización y densificación de la ciudad, o para la construcción de VIS y VIP en la ciudad.

Sin embargo, esto no significa que la inefectividad del MIB vaya a mejorar porque si no hay un cambio frente a la falta de congruencia entre el PDD, la política pública y la operatividad del programa, el MIB va seguir igual, porque el problema del MIB no radica en su formulación, sino en su gestión y seguimiento, pues la experiencia nos ha enseñado qué se debe hacer y en dónde se debe hacer, el reto ahora es definir el cómo, quién y con qué se debe hacer. Para ello, es importante realizar un cambio de conciencia colectiva tanto de la comunidad beneficiada como de la institucionalidad del programa, puesto que los AOI no pueden seguir siendo intervenidos a través de estrategias lineales y sectoriales de tipo complementario y según las visiones periódicas de los PDD, sino que debe actuar a través de proyectos integrales que transformen estructuralmente los AOI de la ciudad. Esta sería la verdadera inclusión de los AOI a la ciudad, siendo parte de los proyectos más importantes de inversión, oportunidad y de desarrollo de Bogotá.

BIBLIOGRAFIA

Cáceres Sagredo, Francisco y carbonetti Maximiliano, Horacio. *Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL, 2003.

Pradilla, Emilio. *Ensayos sobre el problema de la Vivienda en América Latina*. México D.F: Universidad Autónoma Metropolitana, 1982.

Torres Tovar, Carlos Alberto; Rincón García, John Jairo y Vargas Morenos, Johanna Eloisa. *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios Hábitat y Vivienda, Bogotá*: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Capítulos o artículos en libro

Escallón, Clemencia. "El proyecto Obras con Saldo Pedagógico en Bogotá: Avances y Reflexiones". En: Rubio Vollert, Rodrigo (comp). *Ciudades Urgentes intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006. 125-136.

Parsons, Wayne. "Introducción". En: *Políticas publicas una introducción a la teoría y a las prácticas del análisis de políticas públicas; traducción de Atenea Acevedo*. México: Dávila, 2007. 31-35.

Torres Tovar, Carlos Alberto; Rincón García, Jhon Jairo y Vargas Moreno, Johanna Eloaisa. "El Concepto de MIB: Aproximación desde la formulación de políticas y las experiencias". En: *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009. 155-177.

Torres Tovar, Carlos Alberto; Rincón García, Jhon Jairo y Vargas Moreno, Johanna Eloaisa. "Las experiencias de MIB en Bogotá, 1972-2006". En: *Pobreza Urbana y*

Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009. 185-262.

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

Ann Post, Lori; N. W, Amber; Raile, Eric D. "Defining Political Will". *Politics & Policy*. Vol. 38 (25 Agosto 2010): 653-676.

Escalante, Mónica. "Habitabilidad en la vivienda social en edificios para población reasentada. El caso de Medellín, Colombia". *EURE*. N°114, Vol. 38 (mayo 2012): 203-227.

Gilbert, Alan. "The Return of the Slum: Does Language Matter". *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 31 (Diciembre 2007): 697–713.

Guido T, Ashton. "Barrio Piloto: variables económicas y culturales de una erradicación de Tugurios en Cali Colombia". *Instituto Colombiano de Antropología*. Vol. 151970 (1971): 215-248.

Mojica, Diana "Renovando el Hábitat en Riesgo". *Revista Invi*. Nº 53, Vol. 20 (Mayo 2005): 134-153.

Vergel Tovar, Erik. "Asentamientos Precarios, una aproximación para su mejoramiento integral y prevención, 2010". *Dearq*. N° 06 (julio 2010): 64-81. Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://dearq.uniandes.edu.co/sites/default/files/articles/attachments/dearq06_06_Vergel.pdf

Artículos en publicaciones periódicas no académicas.

Monroy, Martha Luz. "Ahora El Paso Es Real". *El Tiempo*. Sección Bogotá. (11 de agosto de 1999):3C. Noticia.

"Premian grupos Comunitarios". *El Tiempo*. Sección Bogotá. (5 de agosto de 1999):2C. Noticia.

"Premian Las Buenas Obras". *El Tiempo*. Sección Bogotá. (7 de agosto de 1999):1F-3F. Noticia.

Otros Documentos

Acosta, Patricia. "Políticas de vivienda y derechos habitacionales". Ponencia presentada en el X Seminario de Investigación Urbana ACIUR 2012. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 19, 20,21 de septiembre de 2012. Notas de la ponencia.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción social. "La cooperación internacional hacia los países de renta media: una aproximación al caso de América Latina y Colombia". Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Acuerdo 119 de 2004: por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, social y de Obras públicas de Bogotá D.C. 2004-2008: Bogotá Sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". Bogotá. D.C, 2004. Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13607#0.

_____"Acuerdo 257 de 2006: por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones". Bogotá, 2006.Consulta electrónica realizada el 15 de octubre de 2012. Disponible

en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307.

_____ "Acuerdo 305 de 2008: Proyecto Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de obras Públicas Bogotá, D. C., 2008 – 2012. Bogotá positiva: para vivir mejor". Bogotá D.C, 2008. Consulta electrónica realizada el 8 de septiembre de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30024.

_____"Acuerdo 6 de 1990: por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones". Bogotá D.C, 1990.Consulta electrónica realizada el 15 de abril de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=535#.

_____"Acuerdo 308 de 2008: por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 Bogotá positiva: para vivir mejor". Bogotá D.C, 2008. Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681#0.

_____"Decreto 619 de 2000: por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá", Bogotá D.C, 2000. Consulta electrónica realizada el 15 de abril de 2012. Disponible en la página Web: www.-alcaldiabogota.-gov.-co/-sisjur/-normas/-Norma1.-jsp.

_____"Decreto 897 de 2000: Por el cual se reglamentan los Planes de Reordenamiento. Usos Dotacionales". Tratamiento de Consolidación. Bogotá D.C, 2000.

_____ “Decreto124 de 2002: Por el cual se asigna a la Caja de Vivienda Popular la coordinación del programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá D.C, 2002. Consulta electrónica realizada el 23 mayo de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4729.

_____“Decreto 469 de 2003: Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. Bogotá. D.C."2003. Consulta electrónica realizada el 13 de abril de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10998.

_____“Decreto 190 de 2004: Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y estadística de 2003."Bogotá. D.C, 2003.Consulta electrónica realizada 23 de mayo de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935%E2%80%8E.

_____ “Decreto 367 de 2005: Por el cual se reglamenta el procedimiento y demás requisitos para la legalización de los desarrollos humanos realizados clandestinamente, de conformidad con el artículo 458 del Decreto Distrital 190 de 2004”. Bogotá D.C., 2004. Consulta electrónica realizada e{ 8 de septiembre de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17688.

_____“Decreto 121 de 2008: Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat". Bogotá. D.C, 2008.

_____"Decreto 1504 de 1998: por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial". Bogotá. D.C, 1998.

_____"Decreto 571 de 2006: Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá D C. y se dictan otras disposiciones". Bogotá. D.C, 2006. Consulta electrónica realizada el 8 de septiembre de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22513.

_____"Decreto 546 de 2007: Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital". Bogotá D.C, 2007. Consulta electrónica realizada el 8 de septiembre de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27591.

_____"Decreto 416 de 2011: por el cual se reglamenta el procedimiento a aplicar a los planes de regularización de desarrollos legalizados establecido en el artículo 459 del Decreto Distrital 190 de 2004". Bogotá D.C. Consulta electrónica realizada el 12 de Julio de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43990.

_____"Decreto 295 de 1995: por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad". Bogotá D.C, 1995. Consulta electrónica. Realizada el 12 de octubre de 2011 Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2393.

_____"Decreto 440 de 2001: Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 - 2004 Bogotá para vivir todos del mismo lado". Bogotá D.C, 2001. Documento

electrónico. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3787#0.

_____ "Crédito para Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- BIRF- Banco Mundial". Documento electrónico. Disponible en la página web: http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/deuda/ejecucion_deu/creditos_eje_deu/birf7162-2.pdf. s.p.i.

_____"Informe del Programa de Desmarginalización". Bogotá. Agosto de 1999. Bogotá. D.C, 1999.

_____"Informe final del plan de desarrollo 2004-2007 Bogotá Sin Indiferencia: Eje de reconciliación". Bogotá D.C, 2008.

_____*La Bogotá del Tercer Milenio Historia de una Revolución Urbana 1998-2001*. Bogotá D.C, 2001.

_____ "Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor". *Plan de acción Secretaría Distrital del Hábitat*. Bogotá D.C, 2011.

_____ "Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor" Balance General 2008-2011. Bogotá D.C, 2011.

_____ "Plan de Desarrollo Económico, social y de Obras Publicas de Bogotá 2001-2004 Bogotá para Vivir Todos del Mismo lado". Bogotá D.C, 2004.

Alcaldía Mayor de Medellín. "Programa Mejoramiento Integral de Barrios 2007". Documento electrónico. Disponible en: http://agora.unalmed.edu.co/docs/PLAN-MIB.pdf

Calderon, Camilo Andres. “Learning from Slum Upgrading and Participation: A case study of participatory slum upgrading in the emergence of new governance in the city of Medellín–Colombia”. Trabajo de Grado, Department of Urban Planning and Environment Division of Environmental Strategies Research, Vetenskap Och Konst, Stockholm, Junio de 2008.

Carmona, Carolina- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). *Informe Final Aprender a Sumar*. Subdirección de Proyectos Suburbanos. Bogotá D.C, 1996.

_____.”Segundo Informe Programa Aprender a Sumar”. Subdirección de Proyectos Suburbanos. Bogotá D.C, Marzo de 1997.

_____ *Informe Final de Aprender a Sumar*. Subdirección de Proyectos Suburbanos .Bogotá D.C, 1998.

Carrillo Amaya, Edith - Secretaría Distrital de Hábitat. “Protocolo para el acompañamiento social en un proceso de mejoramiento de barrios. Cartografía social, memoria y participación comunitaria”. Bogotá D.C, Diciembre de 2012.

Casa Editorial El Tiempo e Instituto FES de Liderazgo. ”Memorias del Foro Bogotá Cómo Vamos: en la calidad de vida de la ciudad 1998-2000”. Bogotá. 2000.

Cepeda, Bárbara. “Las OMEP como una apuesta al MIB y a la calidad de vida”. Ponencia presentada en el II seminario Internacional de Mejoramiento Barrial como respuesta a una ciudad para todos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 5, 6 y 7 de Septiembre de 2012. Memorias del Seminario.

Cities Alliance. “Slums upgrading”. Consulta electrónica realizada en abril de 2012. Disponible en la página Web: http://www.citiesalliance.org/ca/About-slum-upgrading.

Congreso de la República de Colombia “Ley 152 De 1994: por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo República de Colombia”. Bogotá, D.C, 15 de julio de 1994.

_____“Ley 388 De 1997: por la cual se modifica la de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, D.C, 18 de Julio de 1997. Consulta electrónica realizada en Marzo de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339.

_____“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”. Bogotá, D.C, 1989.

Consejo Distrital de Bogotá. “Acuerdo 21 de 1972”.Consulta electrónica realizada el 15 de abril de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=902s.

_____“Acuerdo 7 de 1979”. Consulta electrónica realizada el 15 de abril de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=902.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). “Estudios y publicaciones de los censos de población nacionales desde 1938 – 2005”. Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf.

Departamento Nacional de Planeación. "CONPES 3604: Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios MIB". Bogotá, D.C, 2009.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. "Informe de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir 2001-2003." Tomo III. Objetivo de Justicia Social. Bogotá. D.C, 2003.

_____"Informe de avance de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Formar Ciudad 1995-1998. Vol. 2". Bogotá. D.C, 1997.

_____"Informe de Gestión de las Entidades Distritales del Plan de desarrollo Bogotá para Vivir 2001-2003". Tomo IV. Sector Hábitat. Bogotá D.C, 2003.

_____"Informe de Gestión de las Entidades Distritales del Plan de desarrollo Bogotá para Vivir 2001-2003". Tomo IV. Sector Gobierno. Bogotá D.C, 2003.

_____ "Plan de Acción por estructura del Plan de desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001-2004". Bogotá, D.C, 2004.

_____"Plan de Acción por entidades del Plan de desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001-2004". Bogotá, 2004.

_____"Plan de Acción por estructura del Plan de desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001-2004". Bogotá D.C, Septiembre de 2004.

Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC). "Informe comparativo de Obras con Saldo Pedagógico1996-2000".Bogotá. D.C, 2000.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) "Informe de financiación del Programa de Desmarginalización Santafé de Bogotá". Bogotá D.C, Noviembre de 1998.

Fernández Wagner, Raúl. Programas de Mejoramiento Barrial en América Latina. Los PMB: políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat 2002". Documento electrónico. Disponible en la página WEB: http://www.urbared.ungs.edu.ar.

Fonseca Ramírez, Karina. "Gestión Del Programa Desmarginalización En La Localidad De Usme En Los Sectores De Educación, Recreación, Deporte Y Medio Ambiente". Informe Final de Prácticas Administrativas realizadas en cumplimiento del último semestre del programa de la formación profesional en Ciencias Políticas y Administrativas, Facultad De Ciencias Políticas Y Administrativas, Escuela Superior De Administración Pública- ESAP, Bogotá, D.C, 1999.

Gómez Suarez, Mónica Alexandra. "Costos Generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios en Bogotá D.C". Trabajo de Grado, Programa de Maestría de Ingeniería Civil, Universidad de los Andes, Bogotá D.C, 2003.

Massachusetts Institute of Technology (MIT). "What is Urban Upgrading" Consulta electrónica realizada en abril de 2012. Disponible en la página web: http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/whatis/history.html.

Organización de Naciones Unidas (ONU). "Conferencias de Naciones Unidas Sobre Asentamientos Urbanos". Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm.

Organización de Naciones Unidas para el Hábitat (UN hábitat).” Urbanización un momento crucial para la historia 2006”. Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWC%201%20Urbanisation-Espa%C3%B1ol.pdf

Organización de Naciones Unidas (ONU). “The challenge of slums 2003”. Consulta electrónica realizada en Marzo de 2012. Disponible en la página Web: http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156.

Presidente de la Republica. “Decreto 564 de 2006: Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones”. Bogotá D.C, 2006. Consulta electrónica realizada el 8 de septiembre de 2012. Disponible en la página Web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=19163.

Ríos, Cristina - Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC). “Obras Con Saldo Pedagógico: Balance y Perspectivas 1996-2001”. Bogotá .D.C, 2001.

Secretaría Distrital del Hábitat, Subsecretaría de Coordinación Operativa, Subdirección de Barrios. “Avance Del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en la ciudad PMIB”. Bogotá D.C, Septiembre de 2009. Presentación.

_____ “Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral”. Bogotá D.C, Diciembre de 2011.

_____ "Programa de Mejoramiento Integral de Barrios – PMIB." Bogotá D.C, Mayo. 2008. Presentación.

_____. "Reporte De Barrios Cubiertos Con Mejoramiento Integral 2008 -2011". Bogotá D.C, Julio 2011.

Secretaria de Hacienda Distrital. "Crédito para Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- BIRF- Banco Mundial". Bogotá D.C, 2003.

Secretaria Distrital de Planeación. "Bogotá ciudad de estadísticas, Población y desarrollo urbano". Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Informaci%F3nTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2010/Cartilla_23_Poblacion_Desarrollo_Urbano%5B1%5D.pdf

_____ "Sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión Plan de Acción - Componentes de Gestión y de Inversión". Bogotá D.C, 2008.

_____"Territorialización". Consulta electrónica realizada en marzo de 2012. Disponible en la página Web: http://portales.sdp.gov.co/section-2315.jsp.

Sociedad Colombiana de Arquitectos. "API la Paz" Consulta electrónica realizada en Marzo de 2013. Disponible en la página Web: http://www.scabogota.org/images/stories/blogs/comisiondehabitat/propuesta_comision_habitat_sdh_mar20_2012.pdf

Torres Carlos T, Rincón Jhon Jairo y Vargas Jhoana Eloisa. "Estructuración de un modelo base para políticas públicas nacionales y locales orientada al mejoramiento barrial y urbano en ciudades colombianas". Ponencia presentada en el II seminario Internacional de Mejoramiento Barrial como respuesta a una ciudad para todos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 5, 6 y 7 de Septiembre de 2012. Memorias del Seminario.

Universidad Iberoamericana. "Obras Con Saldo Pedagógico Metodología De Planeación y Gestión Participativa A Escala Zonal" Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sobre Mejoramiento De Barrios. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México, 29 y 30 de Noviembre de 2004. Presentación. Documento electrónico. Disponible en la página Web: http://www.hic-al.org/documentos/colombia_saldo_pedagogico.pdf

Universidad de Guadalajara. "Dinámicas de las familias, características y transformaciones de las viviendas". Ponencia presentada en el Seminario Internacional Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para colonias populares consolidadas. Jalisco, 9 y 12 de Noviembre de 2012. Presentación.

World Bank- WB. "Cities in transition Urban and Local Government Strategies". Documento electrónico. Disponible en la página web: http://siteresources.worldbank.org/INTINFNETWORK/Resources/urban.pdf

Entrevistas

Entrevista a Carolina Carmona, Ex- Coordinadora del Proyecto de Franja Seca del Programa Aprender a Sumar, DAPD, Realizada en Bogotá, 16 de abril de 2012.

Entrevista a Clemencia Escallón, Ex Directora del DAAC, DAAC, Realizada en Bogotá, 25 de junio de 2012.

Entrevista a Luis Alberto Quintero, subdirector de barrios subdirección de barrios SDHT, Realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

Entrevista a Nelly Bejarano, Ex presidenta de la JAC del barrio Juan XXIII, JAC, Realizada en Bogotá, 2 de julio de 2012.

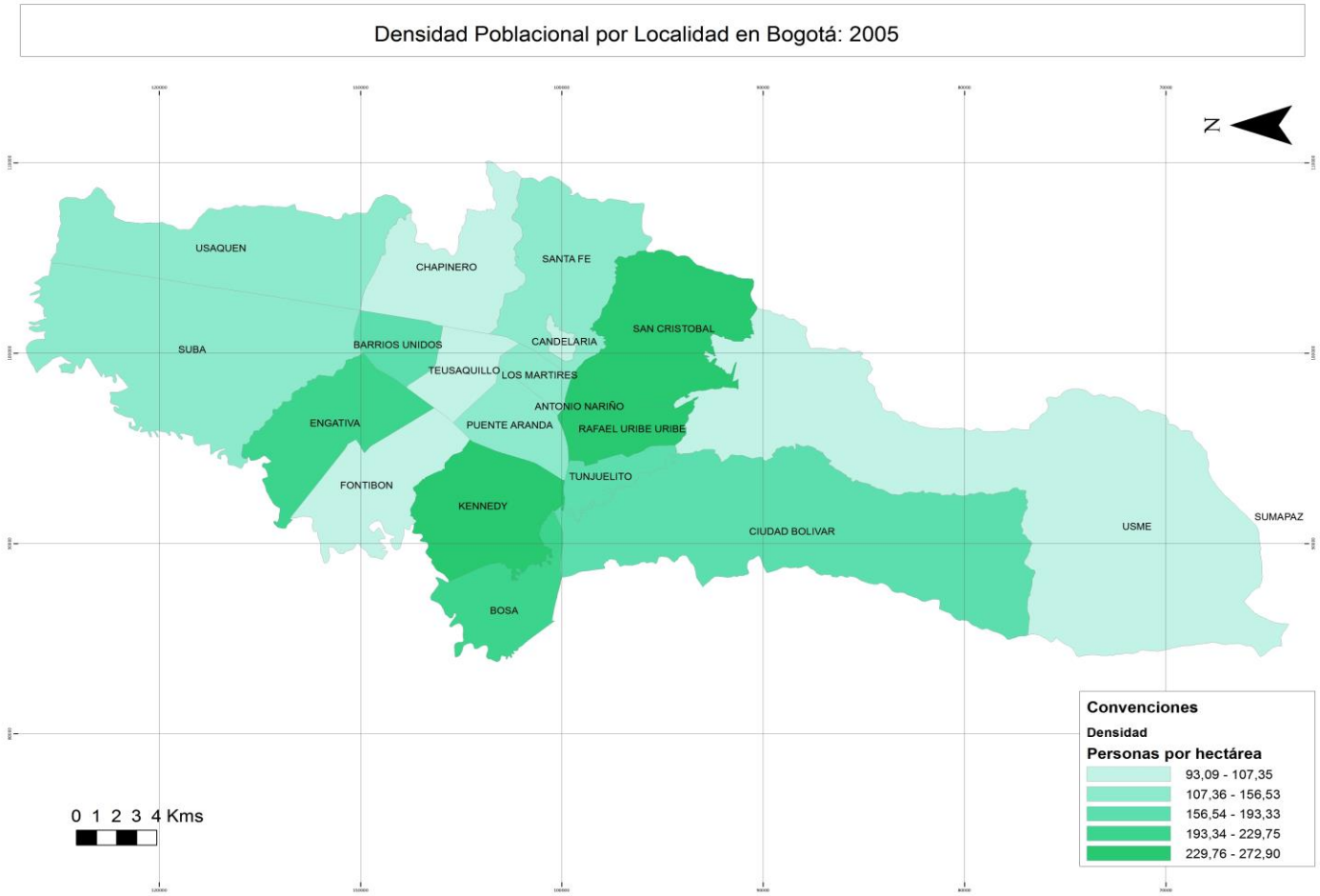
Entrevista a Patricia Cruz, funcionaria del área de participación del Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal, IDPAC, realizada en Bogotá, 17 de abril de 2012.

Entrevista a Paula Quiñones, ex - Asistente de la Dirección del programa de OSP, DAAC, Realizada en Bogotá, 20 de abril de 2012.

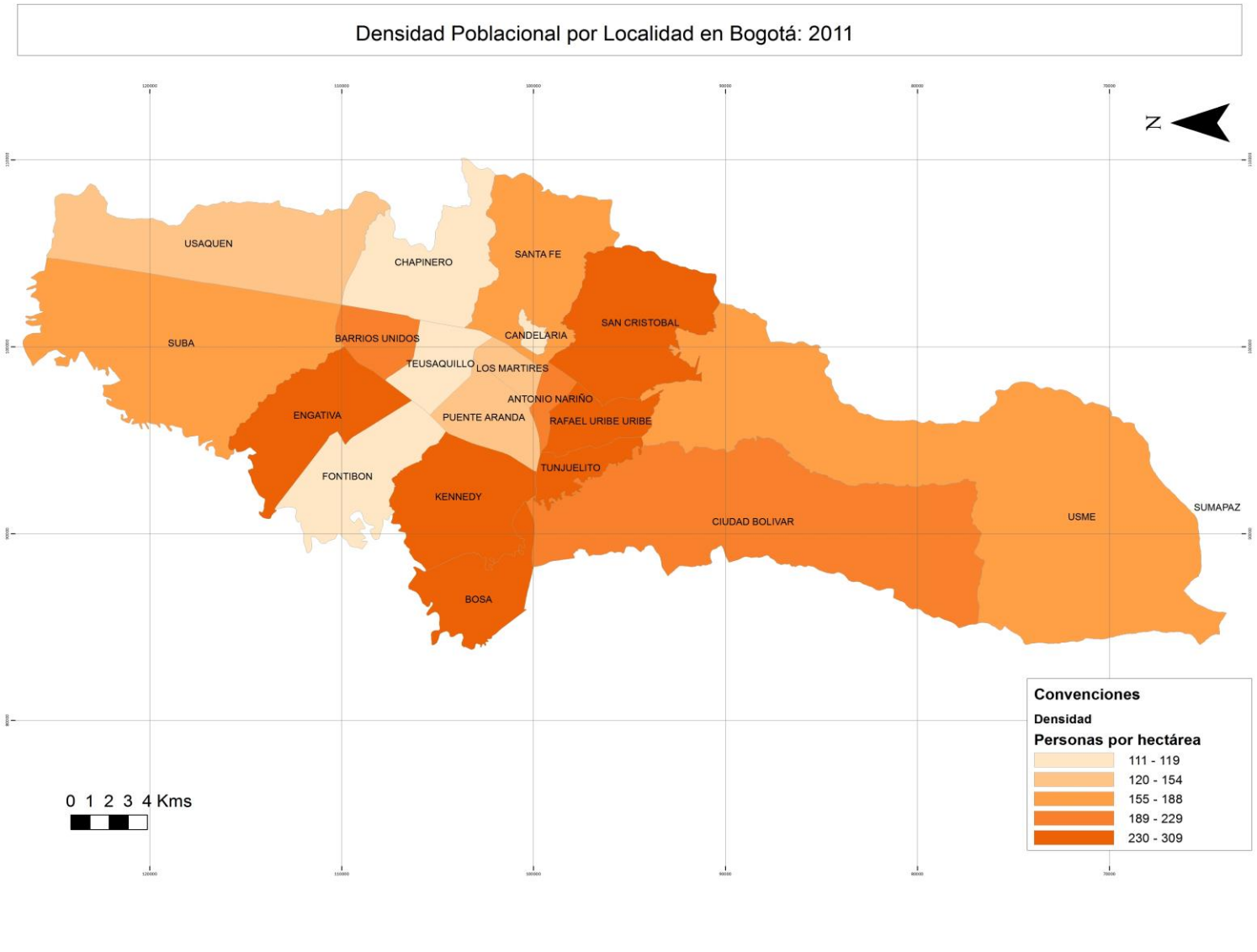
Entrevista a Rene Carrasco Rey, Profesor de la Maestría en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, realizada en Bogotá, 15 de Julio de 2012.

Entrevista a Stefano Anzellini, profesor de la universidad de los Andes, CENAC, Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, realizada en Bogotá, 23 de Julio de 2012.

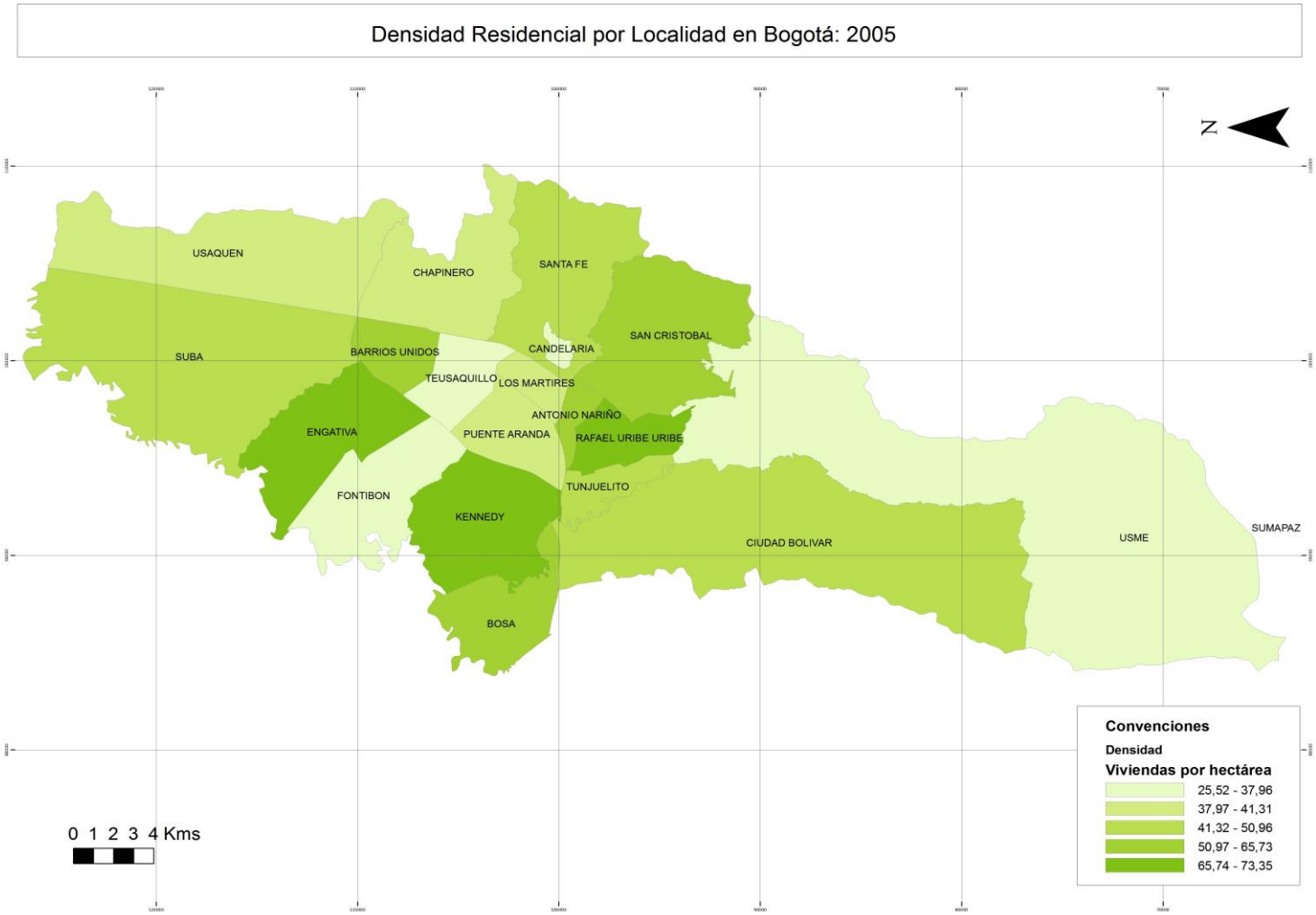
Anexo 1. Mapas. Crecimiento de la densidad poblacional y la densidad residencial por localidad en Bogotá (2005-2011).



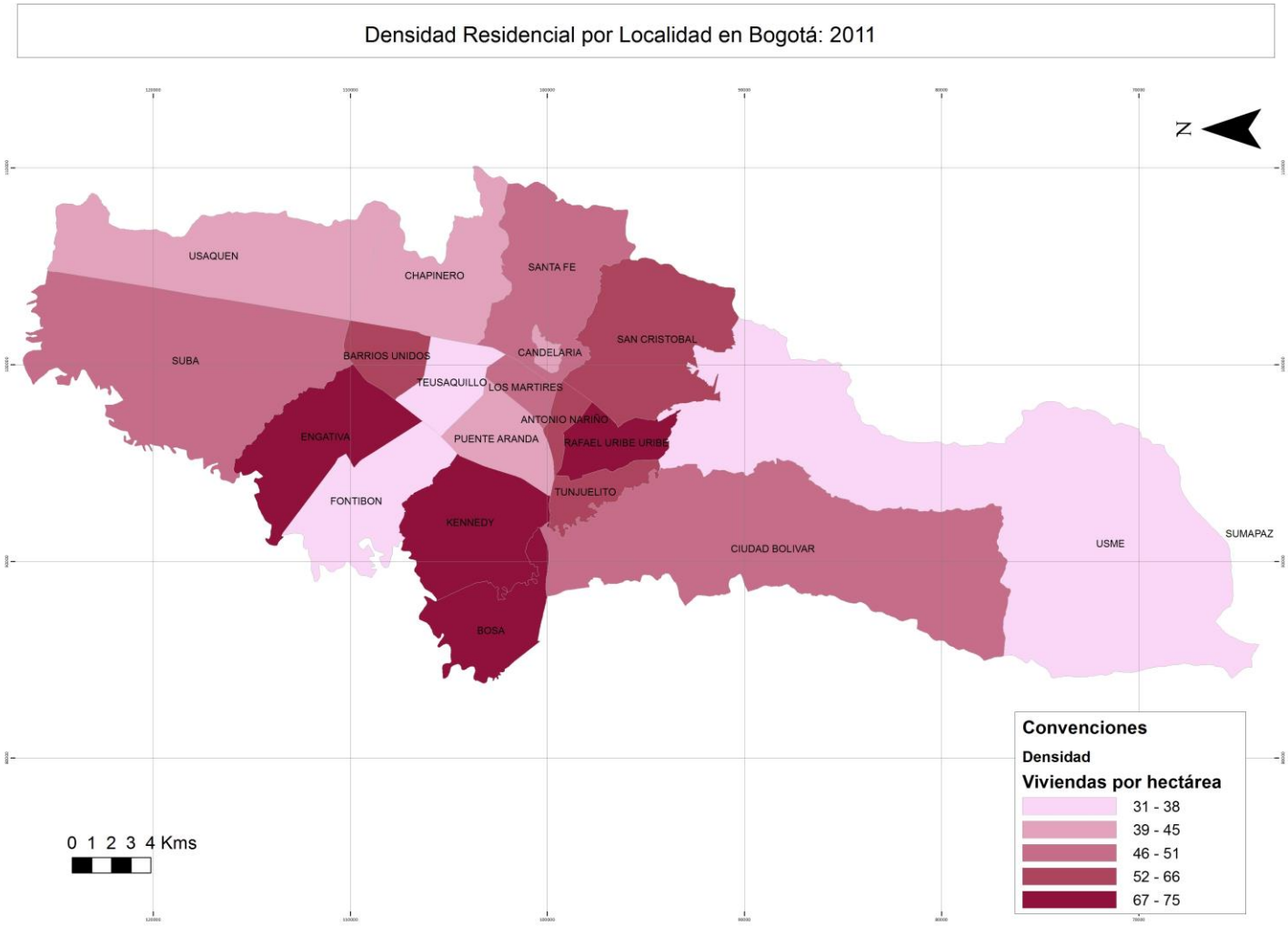
Fuente: mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de DANE. "censos y prospectiva poblacional de Bogotá D. C. 2005". Documento electrónico; SDP. "Bogotá Ciudad de Estadísticas, boletín N° 22, densidades urbanas". 2010. Documento electrónico.



Fuente: mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de DANE. "censos y prospectiva poblacional de Bogotá D. C. 2005". Documento electrónico; SDP. "Bogotá Ciudad de Estadísticas, boletín N° 22, densidades urbanas". 2010. Documento electrónico.

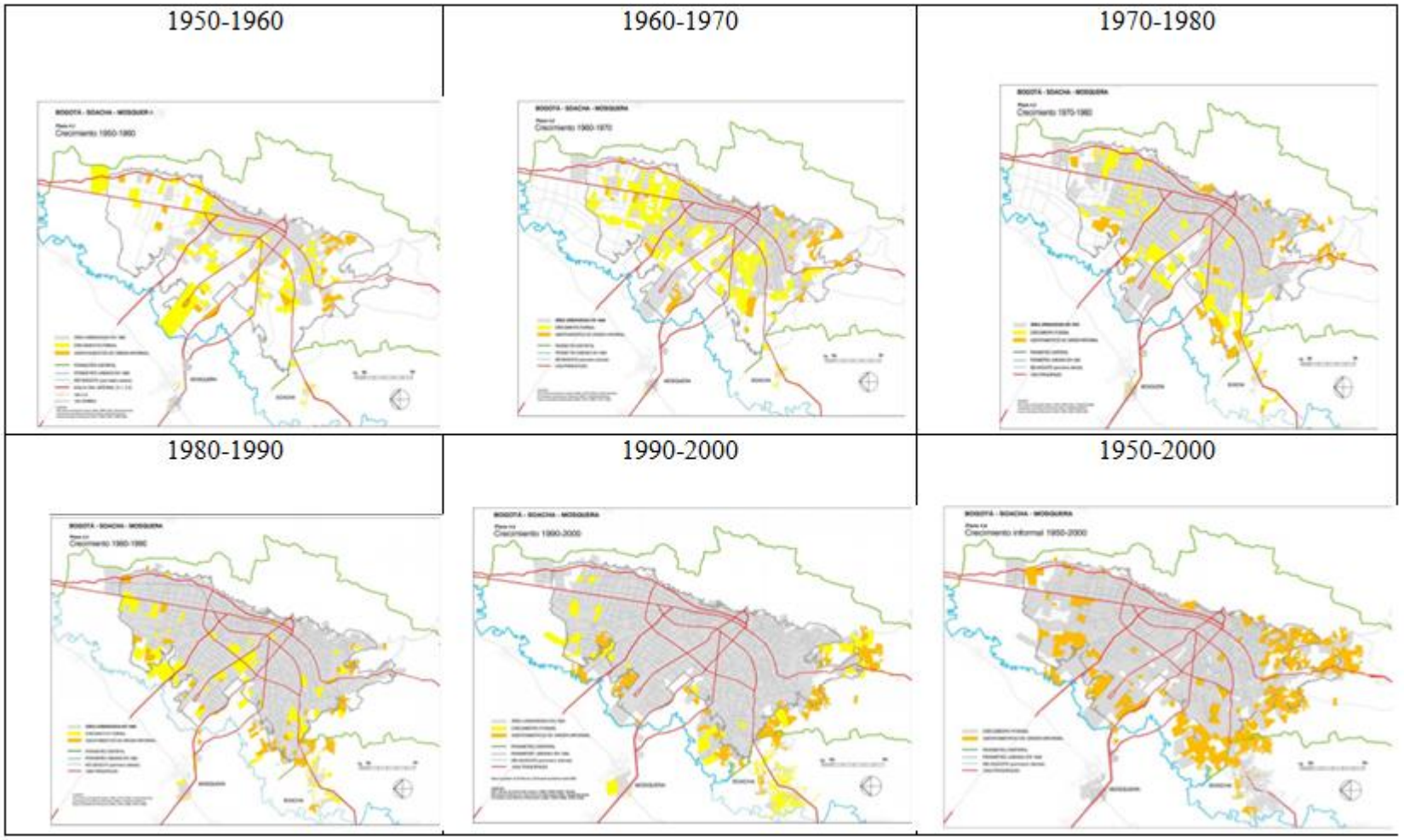


Fuente: mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de DANE. "censos y prospectiva poblacional de Bogotá D. C. 2005". Documento electrónico; SDP. "Bogotá Ciudad de Estadísticas, boletín N° 22, densidades urbanas". 2010. Documento electrónico.



Fuente: mapa elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de DANE. “censos y prospectiva poblacional de Bogotá D. C. 2005”. Documento electrónico; SDP. “Bogotá Ciudad de Estadísticas, boletín N° 22, densidades urbanas”. 2010. Documento electrónico.

Anexo 2. Mapa. Crecimiento Informal en Bogotá 1950-2000.



Fuente: Development Planning Unit - DPU University College London. Informe final de suelo urbano y vivienda para la Población de ingresos bajos Estudios de caso: Bogotá·-Soacha-Mosquera; Medellín y área Metropolitana. Marzo. 2006.

Anexo 3. Cuadro. Comparación densidades de ciudades del mundo.

Densidad de población por ciudades*.

Ciudad	Densidad de población (10 Km. de radio desde el centro de la ciudad)
Mumbay	34.269
Shangai	24.673
Kolkata	20.483
Nueva Deli	19.636
Bangalore	18.225
Bogotá	***17.978***
Nueva York	15.361
Buenos Aires	12.682
Lima	12.620
C. Mexico	12.541
Sao Paulo	10.299
Rio de Janeiro	8.682
Londres	7.805
Berlin	7.124
Johanesburgo	2.270

Fuente: SDP. "Bogotá Ciudad de Estadísticas, boletín N° 22, densidades urbanas". 2010. Documento electrónico.

Anexo 4.Gráfico. Aportes de programas de MIB de primera generación.

	APRENDER A SUMAR	OBRAS CON SALDO PEDAGÓGICO	DESMARGINALIZACIÓN	MIB
Objetivo	Focalizar la inversión sectorial en proyectos integrales	Fortalecer las capacidades organizativas de la ciudadanía para crear tejido social que impacte el entorno del barrio.	Ejecutar acciones intersectoriales para mejorar las condiciones físico-espaciales de los barrios sub normales de la ciudad.	Orientar las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda de los asentamientos de origen ilegal.
Estrategias	Priorización de zonas vulnerables físicas y socio económicas Focalización de la inversión distrital. Trabajo ad -hoc	Acompañamiento técnico y participación ciudadana en todas las fases de los proyectos	Participación ciudadana Trabajo ad-hoc Priorización técnica de la EAAB Participación directa del Alcalde Coordinación interinstitucional Eje central del PDD	Componentes del PMIB (territorial, social e institucional) Estrategias del PMIB (participación ciudadana y coordinación interinstitucional) Mecanismos de priorización Mecanismos de participación ciudadana. Líneas de acción del PMIB Escalas de intervención
Enfoque pp	Competitividad	Desarrollo Humano	Competitividad	Competitividad+ desarrollo humano.
Orientación de la gestión urbana	Arriba hacia abajo	Abajo hacia arriba	Arriba hacia abajo	Arriba hacia abajo+ abajo hacia arriba
Tipo de proyectos	Proyectos sectoriales según las NBI	Proyectos de Espacio Público.	Proyectos de corredores viales y peatonales , redes de acueducto y alcantarillado	Proyectos Accesibilidad Servicios públicos Espacio público Equipamientos colectivos y sociales.

Fuente: gráfico realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada del DAPD." Consultoría 069, informe final de Aprender a Sumar". Mayo. 1996; Bogotá Casa Editorial El Tiempo; Instituto FES de Liderazgo. "Foro Bogotá, Cómo Vamos Bogotá 2000: Bogotá, cómo vamos cambios en la calidad de vida de la ciudad 1998-2000". Documento electrónico.

Anexo 5. Gráfico. Aportes de los programas de MIB de segunda generación.

	Proyecto sur con Bogotá (1997)	Acciones para la Convivencia (1998)	DIC Ciudad Bolívar	Proyecto de Servicios urbanos (2003)	Programa Sur de Convivencia (2004)
Objetivo	Institucionalizar a nivel distrital de un modelo replicable de mejoramiento integral en zonas con barrios en desarrollo progresivo a través de la planeación, la gestión coordinada y la participación comunitaria organizada.	Ofrecer a la comunidad un espacio para promover su participación en la planeación urbana, de modo que pudiera planear la forma de resolver sus necesidades.	Creación de oportunidades para los habitantes de ciudad Bolívar menos favorecidos económicamente en especial a las mujeres y jóvenes.	ampliar la cobertura del sistema de transporte masivo Transmilenio y de su sistema complementario; consolidar el empleo de medios de transporte no motorizado; mejorar el medio ambiente; diseñar y aplicar políticas de vivienda, reasentamiento, desarrollo regional y optimización tributaria.	Fortalecer la resolución pacífica de conflictos a través de obras de impacto físico que propendan por el mejoramiento de las condiciones de convivencia y seguridad de las comunidades.
Estrategias	Coordinación interinstitucional. Focalización de la inversión distrital. Participación comunitaria.	Participación comunitaria directa. Criterios de priorización físico-espaciales y de convivencia.	Criterios de priorización de vulnerabilidad socio-económicos. Priorización a mujeres y jóvenes vulnerables. Coordinación interinstitucional.	Participación ciudadana Coordinación interinstitucional Priorización de la redes de movilidad local. Focalización de la inversión distrital.	Criterios de priorización en seguridad y convivencia. Participación ciudadana.
Enfoque pp	Competitividad	Desarrollo Humano	Competitividad	Competitividad	Desarrollo Humano
Orientación de la gestión urbana	Arriba hacia abajo	Abajo hacia arriba	Arriba hacia abajo	Arriba hacia abajo+ abajo hacia arriba	Arriba hacia abajo
Tipo de proyectos	Proyectos intersectoriales según las NBI	Proyectos de Espacio Público, culturales, productivos y recreativos.	Proyectos económicos de pequeña y mediana empresa. Mejoramiento de vivienda	Proyectos de corredores viales y peatonales locales y redes de acueducto y alcantarillado	Proyectos culturales, recreativos y de espacio público de pequeña escala

Fuente: gráfico realizado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada del Torres; Rincón; y Vargas. "Las experiencias de MIB en Bogotá, 1972-2006". En *Pobreza Urbana y Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá*.pp.185-262.

Anexo 6. Entrevista. Clemencia Escallón, Ex Directora del DAAC, DAAC, Realizada en Bogotá, 25 de junio de 2012.

La experiencia al haber estado a cargo del Programa de Obras con Saldo Pedagógico y de conocer perfectamente los inicios del programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá, le ha permitido a Clemencia tener conocimiento sobre la transformación del programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá durante los últimos 15 años. Esta entrevista esclarece la hipótesis de la investigación y da insumos para conocer más a fondo los cambios que ha sufrido el programa en Bogotá.

a. "Bogotá ha sido una ciudad que desde los años 60 y 70 ha implementado acciones de mejoramiento en barrios de origen informal, por tanto no es a partir del POT que nace el Mejoramiento Integral de Barrios sino es a partir de éste que se recoge la experiencia anterior y se entiende qué es lo que se tenía que hacer con los barrios de origen informal en el nuevo escenario del ordenamiento territorial de Bogotá."
b. "Desde los inicios del POT había una discusión muy fuerte con los miembros de la cámara de construcción y con los ingenieros y los abogados del Consejo territorial de Planeación porque ellos desaprobaban cualquier inversión distrital en los barrios de origen informal, pues estos afirmaban que era un riesgo invertir en estas zonas por su condición informal y que la inversión en estas zonas era promover las urbanizaciones piratas en Bogotá y que por tanto era un desperdicio invertir en estas zonas de la ciudad."
c. "El Mejoramiento se pone en el ordenamiento como reconocimiento de dinámicas anteriores, porque ya se sabía trabajar en ello en Bogotá pero no se tenía un marco de referencia, lo único que tenía un reconocimiento legal en ese momento era el proceso de legalización. Proceso que se deterioró en los 90s."
d. "Lo importante de la incorporación del Mejoramiento Integral de Barrios en el POT de Bogotá fue tomar la decisión de incorporar esas zonas y de hacer de la mejor manera todas las acciones factibles que esas partes de ciudad realmente fueran incorporadas a la ciudad."

e. “La figura de la UPZ, permitía que la comunidad comprendiera el territorio de Bogotá más allá de su barrio, le daba un escenario territorial más amplio, permitía entrar a discutir temas urbanos que jamás se habían discutido antes con la comunidad de los barrios de origen informal. Esto lo convirtió en el instrumento ideal para iniciar la discusión del Mejoramiento Integral de Barrios.”

f. “Obras con saldo Pedagógico fue un aprendizaje de trabajo institucional y de trabajo comunitario que dio entrada al programa de Mejoramiento Integral. La transversalidad de la participación ciudadana en los componentes del programa fue real a través de los núcleos de participación zonal, con sus diferencias particulares en cada caso, pues la participación no era la misma en todas las zonas.pro ejemplo, Patio Bonito fue la primera UPZ que se reconoció por la ciudadanía como tal.”

g. “Los aprendizajes en coordinación institucional de Desmarginalización y en trabajo comunitario de Obras con Saldo Pedagógico ser pasó al programa de Mejoramiento Integral de Barrios en la CVP.”

h. “Sin embargo a partir del 2005 la dinámica obtenida anterior por el programa de Mejoramiento Integral de Barrios y los aprendizajes acumulados se perdió, pues no se actuaba y no se transformaba la condición en términos profundos estas áreas de origen informal, lo que si proponía la modalidad reestructurante, la cual se olvidó y se dejó de lado”.

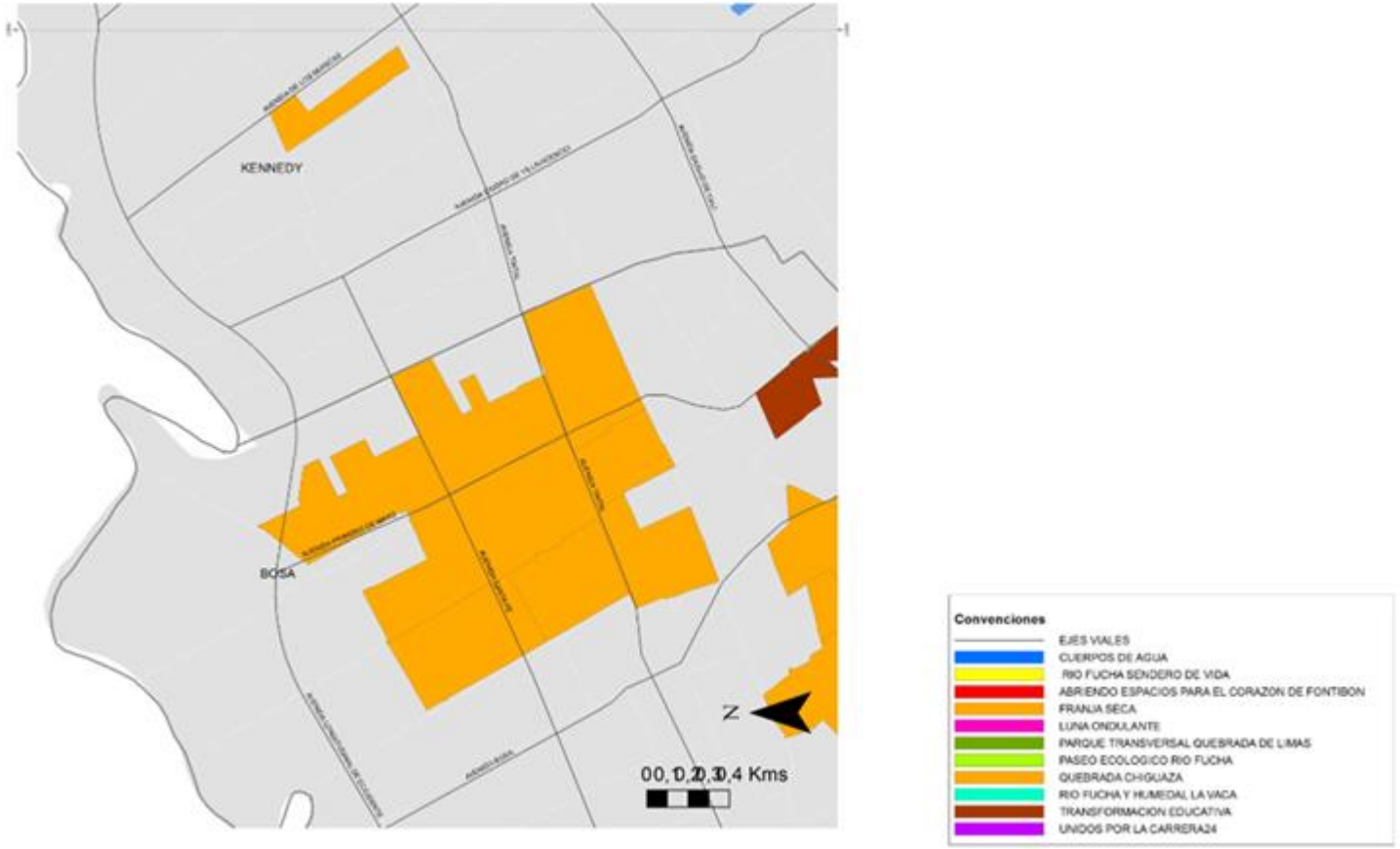
Anexo 7. Entrevista. Carolina Carmona, Ex Directora del Proyecto Franja Seca del programa Aprender a Sumar realizada en Bogotá, 16 de abril de 2012.

La experiencia de Carolina Carmona por más de 20 años en temas de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá, le ha permitido tener una perspectiva panorámica sobre el origen y la evolución de este programa en Bogotá. Esta entrevista permite conocer algunos datos sobre el origen del programa y como este ha evolucionado en el tiempo.

a. *"Aprender a Sumar fue un programa que nace como una iniciativa por parte de la subdirección de proyectos Sub-Urbanos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), a partir de la preocupación de la desfocalización de la inversión sectorial en Bogotá en los barrios de origen informal".* Durante la entrevista Carolina afirma que el programa de Aprender a Sumar no nace a partir del plan de desarrollo Distrital de la época sino en el transcurso de este como una estrategia frente a la sectorización de la inversión en Bogotá.
b. *"Fue uno de los primeros programas en Bogotá que trabajo intersectorialmente en los barrios de origen informal en pro de su mejoramiento".* Si bien se conoce que desde los años 60 y 70 han existido programas y proyectos en asentamientos de origen informal en la ciudad, Aprender a sumar marco una pauta en la institucionalidad de este tipo de programas, porque estableció herramientas de focalización y priorización para gestionar los barrios de origen informal en Bogotá.
c. *"El programa funcionaba a través de la coordinación entre los 11 directores de proyecto del programa y las entidades distritales como la EAAB".* Como el programa constaba de solo 11 proyectos, se nombraron a 11 directores de proyecto, quienes cumplían la función de coordinar y gestionar directamente con cada entidad distrital el proyecto a ejecutar.
d. *"Durante el desarrollo de cada uno de los proyectos de tuvo en cuenta la participación de la comunidad, no solo como fuente de información sino también como parte de la gestión de los proyectos del programa".* La participación de la comunidad en el caso de Carolina para el proyecto de Franja Seca fue muy importante, porque con ella se pudo recolectar y conocer información del territorio y además se involucró a la comunidad en el proceso del proyecto, pues se tomó en cuenta la opinión de la

comunidad para mejorar las propuestas. Carolina también afirma que cada Director de Proyecto estaba involucrado en todas las etapas de los proyectos, es decir que ellos mismos también conocían a la comunidad de su proyecto a cargo.

Anexo 8. Mapa. Territorialización del proyecto Franja Seca del Programa de Aprender a Sumar 1995-1998.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Carmona, Carolina.” Informe Final de Aprender a Sumar”. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. 1998.

Anexo 9. Tabla. Proyectos del Programa de "Obras con Saldo Pedagógico" por localidades, desde 1996-1998.

	1996				1997				1998				DAACD		IDRD	
LOCALIDAD	INSCRITOS	CONSENSO	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION	INSCRITOS	CONSENSO	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION	INSCRITOS	CONSENSO	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION
1 USAQUEN	21	17	6	177.995.252	11	9	4	117.484.724	26	13	6	178.983.090	5	154.028.352	1	24.954.738
2 CHAPINERO	3	3	0		3	2	1	25.878.230	8	3	0	-	0	-	0	-
3 SANTA FE	6	6	1	25.099.081	7	4	3	60.897.087	16	7	3	78.851.619	2	32.391.514	1	46.460.105
4 SAN CRISTOBAL	19	18	8	242.312.708	27	18	10	226.809.231	47	29	11	339.521.973	10	303.183.478	1	36.338.495
5 USME	25	18	9	263.918.760	24	13	7	183.241.807	57	25	10	332.468.411	8	242.809.266	2	89.659.145
6 TUNJUELITO	2	2	0		5	2	1	25.064.607	8	4	0	-	0	-	0	-
7 BOSA	19	13	5	149.595.271	32	12	6	171.785.441	45	28	12	402.976.201	10	340.444.738	2	62.531.463
8 KENNEDY	44	37	16	479.882.665	61	35	18	462.668.174	69	32	12	341.159.711	9	247.870.403	3	93.289.308
9 FONTIBON	21	14	1	29.999.128	9	3	1	16.000.220	32	12	5	158.330.886	3	99.243.805	2	59.087.081
10 ENGATIVA	31	26	9	269.736.425	29	19	11	250.366.791	49	23	9	275.658.253	5	130.105.427	4	145.552.826
11 SUBA	22	17	7	207.031.966	32	19	10	262.619.448	61	32	11	484.478.270	10	429.957.247	1	54.521.023
12 BARRIOS UNIDOS	5	5	1	29.991.407	7	3	0	-	6	2	1	36.612.358	1	36.612.358		
13 TEUSAQUILLO	0	0	0		1	1	0	-	1	0	0	-	0	-		
14 LOS MARTIRES	2	2	0		5	1	1	29.998.940	3	2	1	40.391.384	1	40.391.384		-
15 ANTONIO NARIÑO	4	3	1	29.999.822	4	4	2	61.247.986	8	4	2	84.019.763	1	43.993.088	1	40.026.675
16 PUENTE ARANDA	9	9	4	118.533.910	16	8	4	100.000.000	15	11	1	49.053.802	1	49.053.802		
17 LA CANDELARIA									2	1	0	-	0	-		
18 RAFAEL URIBE	24	20	11	329.897.573	31	19	13	270.002.604	53	21	9	285.830.249	8	255.414.884	1	30.415.365
19 CIUDAD BOLIVAR	43	35	12	349.276.738	56	37	17	495.595.993	76	19	10	344.795.799	8	272.191.910	2	72.603.889
20 SUMAPAZ	2	2	1	29.935.891	9	4	0	-	0	0	0	-	0	-		
TOTAL	302	247	92	2.733.206.597	369	213	109	2.759.661.283	582	268	103	3.433.131.769	82	2.677.691.656	21	755.440.113

Fuente: DAAC." Documento escrito por Cristina Ríos, obras con saldo pedagógico: balance y perspectivas". Documento electrónico.

	1999				DAACD			IDRD	2000			
LOCALIDAD	INSCRITOS	CONSENSO	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION	INSCRITOS	CONSENSO	OBRAS EJECUTADAS	INVERSION
1 USAQUEN	30	11	10	459.814.062	8	217.686.793	2	242.127.269	59	24	6	407.700.643
2 CHAPINERO	11	7	5	159.211.316	4	76.768.706	1	82.442.610	28	4	1	73.122.970
3 SANTA FE	39	8	5	263.940.948	3	113.861.334	2	150.079.614	40	9	4	191.796.947
4 SAN CRISTOBAL	69	29	28	738.428.893	28	738.428.893	0	-	118	48	14	858.057.743
5 USME	80	36	32	1.067.163.068	30	957.352.160	2	109.810.908	110	37	13	643.406.031
6 TUNJUELITO	26	3	3	128.413.422	2	72.379.334	1	56.034.088	14	6	2	139.258.683
7 BOSA	63	21	21	834.207.081	16	526.956.936	5	307.250.145	91	47	16	960.246.603
8 KENNEDY	128	44	39	1.472.661.859	38	1.395.771.809	1	76.890.050	157	89	28	1.578.099.485
9 FONTIBON	19	6	6	237.524.579	6	237.524.579	0	-	30	15	4	269.084.453
10 ENGATIVA	57	20	16	647.308.728	13	428.229.931	3	219.078.797	82	25	7	427.029.633
11 SUBA	100	34	30	1.081.040.026	27	909.704.872	3	171.335.154	118	36	13	623.184.909
12 BARRIOS UNIDOS	20	8	6	269.523.834	4	164.400.558	2	105.123.276	23	12	3	141.579.755
13 TEUSAQUILLO	12	2	2	61.735.210	2	61.735.210	0	-	30	8	3	133.960.895
14 LOS MARTIRES	13	3	3	113.912.156	3	113.912.156	0	-	15	8	2	140.851.955
15 ANTONIO NARIÑO	14	2	2	94.727.490	1	15.127.604	1	79.599.886	19	8	2	123.024.132
16 PUENTE ARANDA	26	10	9	307.314.287	9	307.314.287	0	-	54	24	6	345.622.824
17 LA CANDELARIA	7	2	0	-	0	-	0	-	6	0	0	-
18 RAFAEL URIBE	56	26	23	724.654.701	22	676.542.701	1	48.112.000	86	43	15	826.561.444
19 CIUDAD BOLIVAR	92	29	25	1.159.683.719	20	847.527.231	5	312.156.488	137	48	17	960.760.485
20 SUMAPAZ	6		0	-	0	-	0	-	0	0	0	-
TOTAL	**868**	**301**	**265**	**9.821.265.379**	**236**	**7.861.225.094**	**29**	**1.960.040.285**	**1217**	**491**	**156**	**8.843.349.588**

Fuente: DAAC.” Documento escrito por Cristina Ríos, obras con saldo pedagógico: balance y perspectivas”. Documento electrónico.

Noticia	Descripción	Fuente
Noticia # 1 *Título: Premian grupos Comunitarios*	Anoche la Administración Distrital hizo la entrega simbólica de cerca de 13.900 millones de pesos a los proyectos ganadores de los concursos Obras con saldo pedagógico y Acciones para la convivencia del Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC)(…) Estos dos programas buscan que la comunidad, de forma directa, trabaje en la recuperación de los espacios públicos y en proyectos de seguridad y convivencia. Las obras seleccionadas, por localidad, fueron así: Usaquén, 20; Chapinero, 13; Santa Fe, 13; San Cristóbal, 47; Usme, 60; Tunjuelito, 9; Bosa, 32; Kennedy, 60; Fontibón, 9; Engativá, 53; Suba, 51; Barrios Unidos, 11; Teusaquillo, 8; Los Mártires, 5; Antonio Nariño, 4; Puente Aranda, 18; La candelaria, 3; Rafael Uribe Uribe, 33; Ciudad Bolívar, 48, y Sumapaz, 4.(…)	Periódico El tiempo Sección Bogotá Fecha de publicación 5 de agosto de 1999
Noticia # 2 *Título: Premian Las Buenas Obras*	Desde construcciones de escaleras, acueductos y pasos peatonales hasta proyectos educativos, culturales, de medio ambiente y de salud quedaron entre los finalistas de Por una Bogotá mejor, la convocatoria cívica de la Casa Editorial EL TIEMPO y la Fundación Corona.(…)Todo un cuento por el agua, ocupó el primer lugar, un proyecto que se destacó porque los vecinos de 14 barrios de Ciudad Bolívar transformaron una situación conflictiva y tensa, en una de negociación y cooperación entre los vecinos, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y la Alcaldía Local, para lograr su acueducto. Recibieron 10 millones de pesos Los líderes de estos barrios aprovecharon la presencia del alcalde Peñalosa, para pedirle que les agilice la legalización de sus barrios. Corposéptima fue la experiencia que obtuvo el segundo puesto por su proyecto de recuperación y mejoramiento de espacios públicos (…)	Periódico el tiempo Sección Bogotá Fecha de publicación 7 de agosto de 1999
Noticia #3 *Título: Ahora El Paso Es Real*	Era un despeñadero horrible. Así describen los habitantes de Guacamayas en la localidad de San Cristóbal, cómo era una calle que hoy es el orgullo del barrio. Es un paso empinado, de 90 metros de largo, que se volvió peatonal. Sin embargo, era tan peligroso que hasta había un aviso que prevenía a los habitantes con el anuncio de: zona de riesgo (…)	Periódico el tiempo Sección Bogotá Fecha de publicación 11 de agosto de 1999 Autor: MARTHA LUZ MONROY G. Redactora de EL TIEMPO

Fuente: cuadro elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de El Tiempo. “sección Bogotá”. Documento electrónico.

Anexo 10. Tabla. Financiación Programa *Aprender a Sumar*.

Localidades	Proyectos	Cultura ciudadana	Medio ambiente	Espacio Público	Progreso social	Progreso urbano	Legitimidad institucional	Total inversión en millones de pesos
Bosa	Franja Seca	83	41	1436	1329	519	0	3408
San Cristóbal	Quebrada Chiguaza	87	313	1846	735	868	0	3849
Usme	Transfor. educativa	332	40	819	1677	399	0	3267
Kennedy	Rio Fucha H. La Vaca	70	205	1400	265	80	155	2175
Fontibón	Corazón de Fontibón	130	140	1168	185	22	150	1795
Barrios Unidos	Carrera 24	65	145	342	50	100	0	702
Teusaquillo	Por la Cultura	42	322	75	0	0	0	439
Antonio Nariño	Educar	170	312	635	263	0	0	609
Puente Aranda	Rio Fucha	135	38	238	187	11	0	1380
Rafael Uribe	Luna Ondulante	356	358	2877	529	296	0	4416
Ciudad Bolívar	Quebrada Limas	173	66	998	925	323	85	2570

Fuente: Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada del DAPD.” Segundo Informe de Aprender a Sumar”. Marzo. 1997.

Anexo 11. Gráfico. Resumen de la ejecución del programa de *Desmarginalización*.

FASE	BARRIOS	ÁREA (HA)	POBLACIÓN	TIPO DE OBRA
1	23	168,4	48,203	Acueducto, alcantarillado, vías, andenes, sardineles, parques de barrio, arborización, mejoramiento de fachadas, obras de mitigación reubicaciones.
2ª	58	322	118,568	Acueducto, alcantarillado, vías, andenes, sardineles, parques de barrio, arborización, mejoramiento de fachadas, obras de mitigación reubicaciones
2B	117	313,7	102,484	Acueducto, alcantarillado, vías, andenes, sardineles, parques de barrio, arborización, mejoramiento de fachadas, obras de mitigación reubicaciones
2C	151	757,4	222,774	Acueducto, alcantarillado, obras de mitigación, reubicaciones.
3ª	73	390,8	128,89	Acueducto, alcantarillado, obras de mitigación, reubicaciones.
TOTAL	422	1952,3	620,919	

Fuente: gráfico adoptado por la autora del presente estudio de caso. Ver Gómez. "Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C". p. 32.

Anexo 12. Tabla. Inversión por entidad para el programa de *Desmarginalización.*

INVERSION DE CADA ENTIDAD EN DESMARGNALIZACION DE BARRIOS			
ENTIDAD	**LOCALIDADES**	**INVERSION**	**TOTAL**
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA	USAQUEN	3.021.527.210	558.000.000.000
	CHAPINERO	989.078.057	
	SANTAFE	695.746.567	
	SAN CRISTOBAL	3.496.291.492	
	USME	34.845.374.427	
	BOSA	25.192.585.277	
	KENNEDY	22.112.984.017	
	FONTIBON	2.243.735.430	
	ENGATIVA	12.230.131.926	
	SUBA	12.788.810.628	
	RAFAEL URIBE	10.823.076.357	
	CIUDAD BOLIVAR	32.844.791.115	
	OTRAS INV. EST. 1 Y 2	396.715.867.497	
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	USAQUEN	5.246.158.517	173.000.000.000
	CHAPINERO	3.970.695	
	SANTAFE	2.410.817.177	
	SAN CRISTOBAL	4.140.139.163	
	USME	9.487.087.312	
	BOSA	6.084.204.327	
	KENNEDY	4.215.785.527	
	FONTIBON	0	
	ENGATIVA	7.206.926.018	
	SUBA	6.261.103.579	
	RAFAEL URIBE	3.633.332.920	
	CIUDAD BOLIVAR	10.520.178.395	
	OTRAS INV. EST. 1 Y 2	113.790.296.370	

Fuente: Gómez Suarez, Mónica Alexandra. “Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C.” Trabajo de Grado. Programa de Maestría de Ingeniería Civil. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. Anexos.

INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE	USAQUEN	324.356.871	36.000.000.000
	CHAPINERO	0	
	SANTAFE	327.552.499	
	SAN CRISTOBAL	37.390.778	
	USME	952.132.194	
	BOSA	768.823.407	
	KENNEDY	191.669.222	
	FONTIBON	0	
	ENGATIVA	617.696.877	
	SUBA	443.207.214	
	RAFAEL URIBE	320.614.129	
	CIUDAD BOLIVAR	343.064.481	
	OTRAS INV. EST. 1 Y 2	31.605.520.028	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL	USAQUEN	1.628.000.000	32.000.000.000
	CHAPINERO	725.000.000	
	SANTAFE	846.119.281	
	SAN CRISTOBAL	2.493.591.039	
	USME	6.486.508.939	
	BOSA	2.095.786.252	
	KENNEDY	5.834.093.615	
	FONTIBON	141.249.526	
	ENGATIVA	721.878.498	
	SUBA	1.017.593.000	
	RAFAEL URIBE	865.200.000	
	CIUDAD BOLIVAR	2.623.321.350	
	ADICIONALES	6.128.952.250	
	OTRAS INV. EST. 1 Y 2	392.706.250	

Fuente: Gómez Suarez, Mónica Alexandra. “Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C.” Trabajo de Grado. Programa de Maestría de Ingeniería Civil. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. Anexos.

SECRETARIA DE SALUD	USAQUEN	1.825.494.995	40.460.310.251
	CHAPINERO	61.000.000	
	SANTAFE	695.821.135	
	SAN CRISTOBAL	1.876.434.616	
	USME	0	
	BOSA	416.524.052	
	KENNEDY	12.141.336.939	
	FONTIBON	0	
	ENGATIVA	12.426.649.216	
	SUBA	10.499.669.963	
	RAFAEL URIBE	502.263.805	
	CIUDAD BOLIVAR	15.115.530	
SECRETARIA DE EDUCACION	USAQUEN	3.359.610.000	62.056.470.000
	CHAPINERO	0	
	SANTAFE	3.321.870.000	
	SAN CRISTOBAL	10.344.740.000	
	USME	9.413.400.000	
	BOSA	11.326.900.000	
	KENNEDY	8.786.250.000	
	FONTIBON	0	
	ENGATIVA	5.932.040.000	
	SUBA	0	
	RAFAEL URIBE	3.425.970.000	
	CIUDAD BOLIVAR	6.145.690.000	

Fuente: Gómez Suarez, Mónica Alexandra. “Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C.” Trabajo de Grado. Programa de Maestría de Ingeniería Civil. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. Anexos.

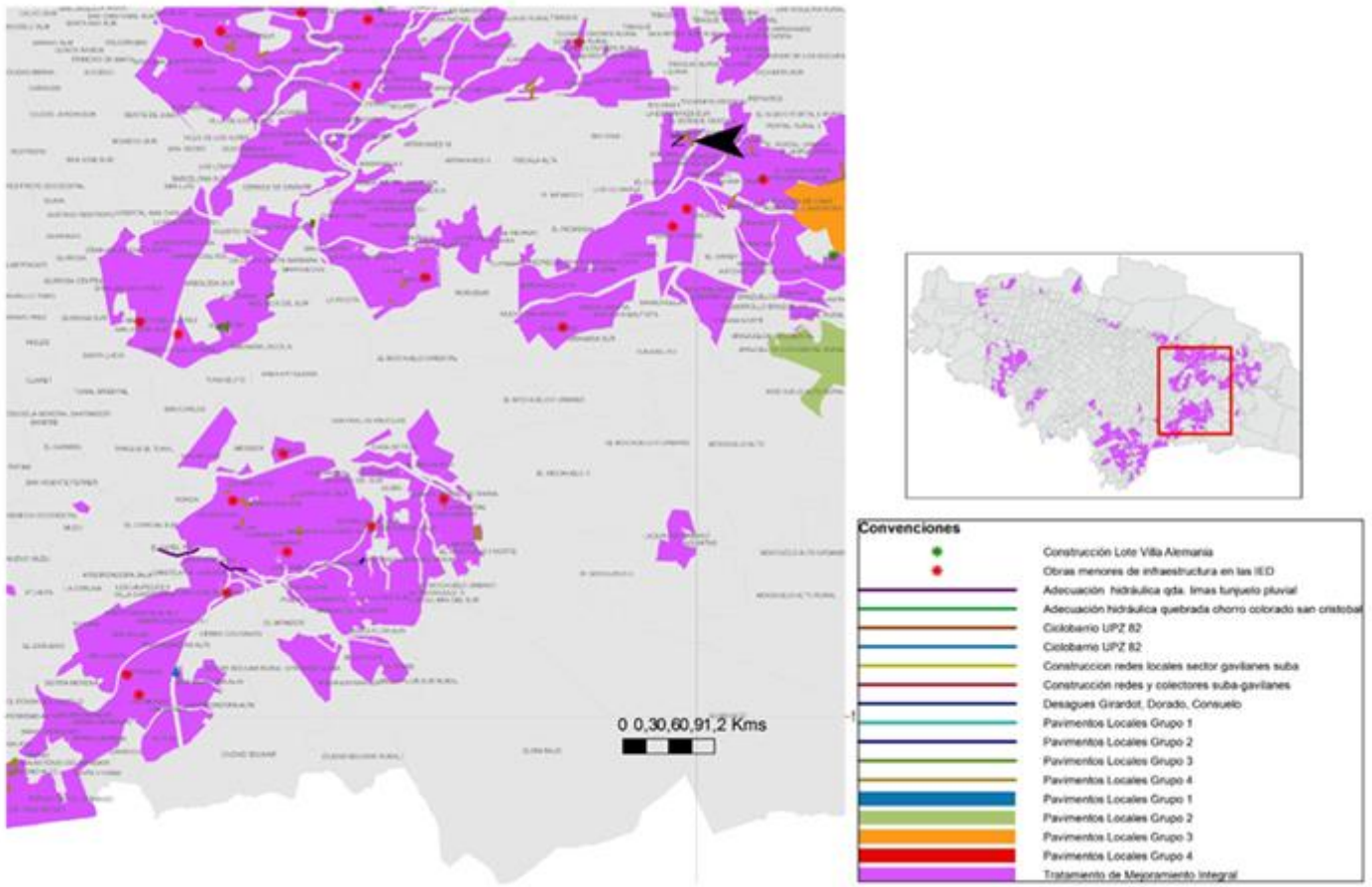
JARDIN BOTANICO	USAQUEN	45.750.472	791.867.438
	CHAPINERO	13.302.936	
	SANTAFE	80.173.801	
	SAN CRISTOBAL	46.966.693	
	USME	117.231.454	
	BOSA	80.260.587	
	KENNEDY	81.308.775	
	FONTIBON	2.450.105	
	ENGATIVA	76.637.574	
	SUBA	152.076.204	
	RAFAEL URIBE	31.971.799	
	CIUDAD BOLIVAR	63.737.038	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCION COMUNAL	USAQUEN	616.662.893	11.857.563.206
	CHAPINERO	129.114.194	
	SANTAFE	415.463.046	
	SAN CRISTOBAL	1.315.218.141	
	USME	1.770.036.773	
	BOSA	1.292.209.217	
	KENNEDY	1.310.098.090	
	FONTIBON	118.621.941	
	ENGATIVA	998.369.074	
	SUBA	1.671.818.822	
	RAFAEL URIBE	780.989.263	
	CIUDAD BOLIVAR	1.438.961.752	

Fuente: Gómez Suarez, Mónica Alexandra. “Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C.” Trabajo de Grado. Programa de Maestría de Ingeniería Civil. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. Anexos.

DIRECCION DE PREVENCION Y ATENCION DE EMERGENCIAS	USAQUEN	583.000.000	20.343.000.000
	CHAPINERO	392.000.000	
	SANTAFE	1.412.000.000	
	SAN CRISTOBAL	5.902.000.000	
	USME	1.450.000.000	
	BOSA	0	
	KENNEDY	0	
	FONTIBON	0	
	ENGATIVA	0	
	SUBA	614.000.000	
	RAFAEL URIBE	2.886.000.000	
	CIUDAD BOLIVAR	7.104.000.000	
TOTAL			**934.509.210.895**
Número de viviendas beneficiadas (aprox.)			**88.571**
COSTO DE DESMARGINALIZACION POR UNIDAD POR UNIDAD DE VIVIENDA			**$10.550.910**

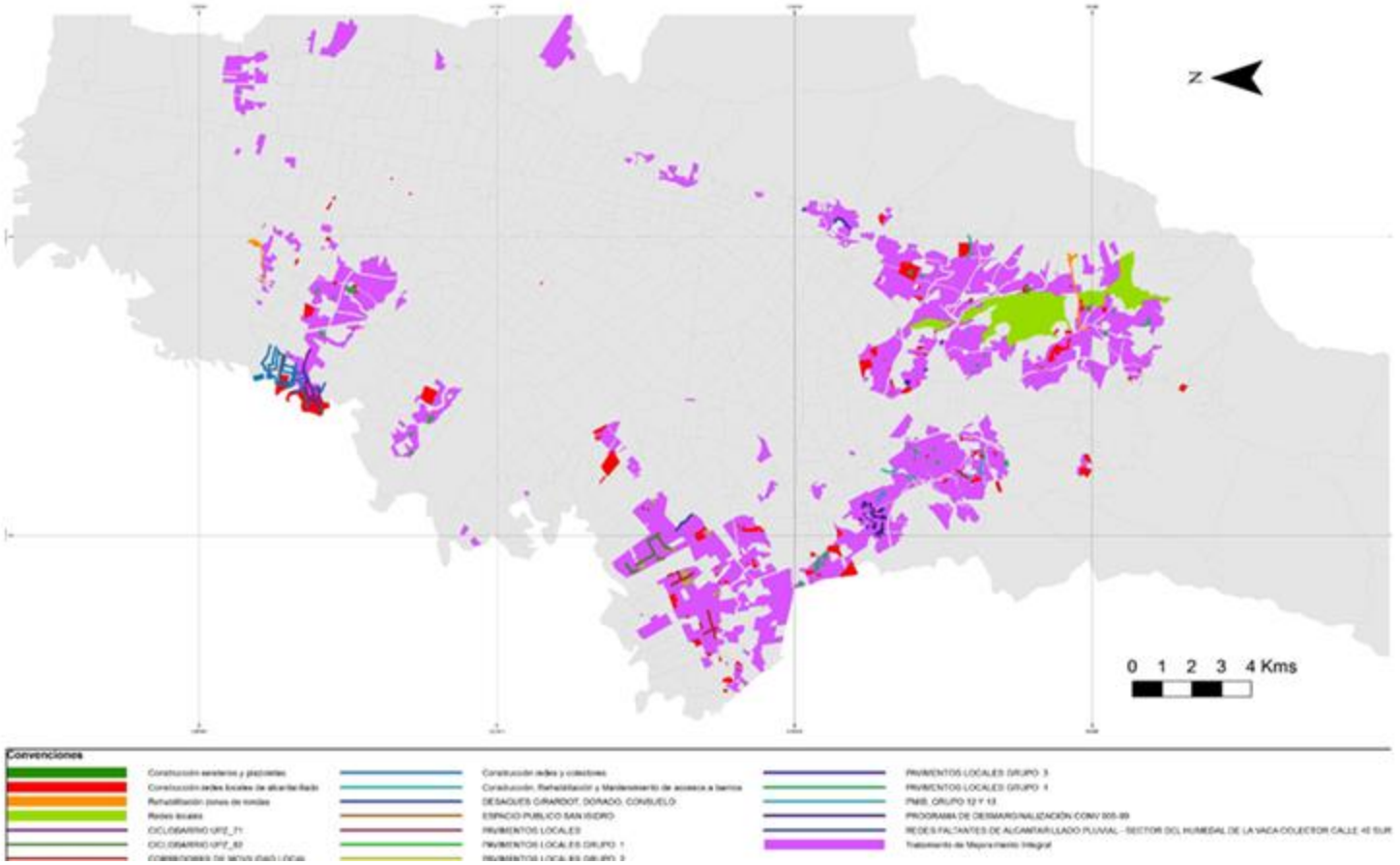
Fuente: Gómez Suarez, Mónica Alexandra. “Costos generados al Distrito con el Programa de Desmarginalización de Barrios de Bogotá D.C.” Trabajo de Grado. Programa de Maestría de Ingeniería Civil. Universidad de los Andes. Bogotá. 2003. Anexos.

Anexo 13. Mapa. Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio y la casa 2001-2004.



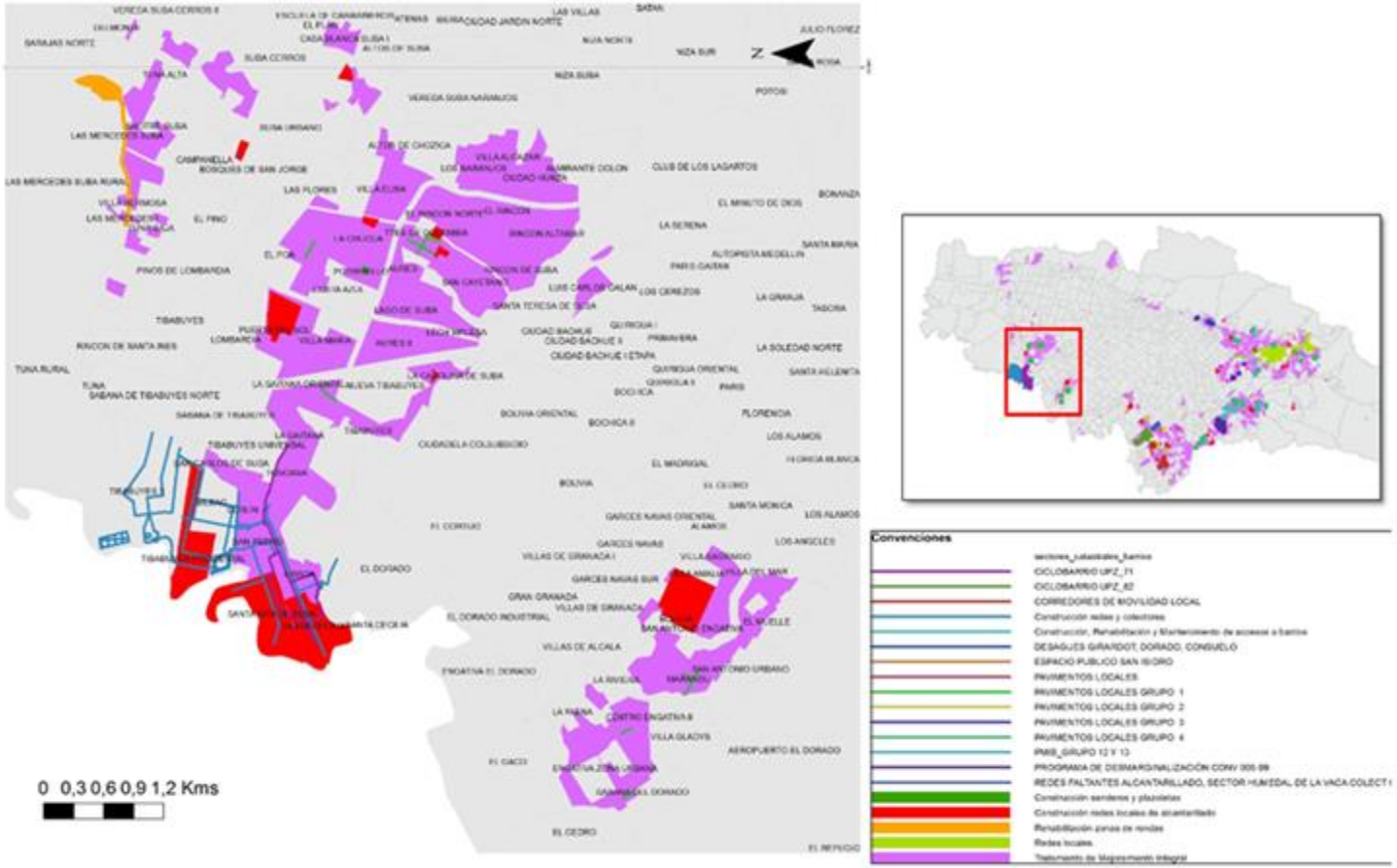
Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Departamento Administrativo de Planeación Distrital. "Informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital: Bogotá para vivir 2001-2003, Tomo IV, Sector Hábitat, Programa de Mejoremos el Barrio y la casa". 2003.

Anexo 14. Mapa. Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio y la casa 2001-2004.



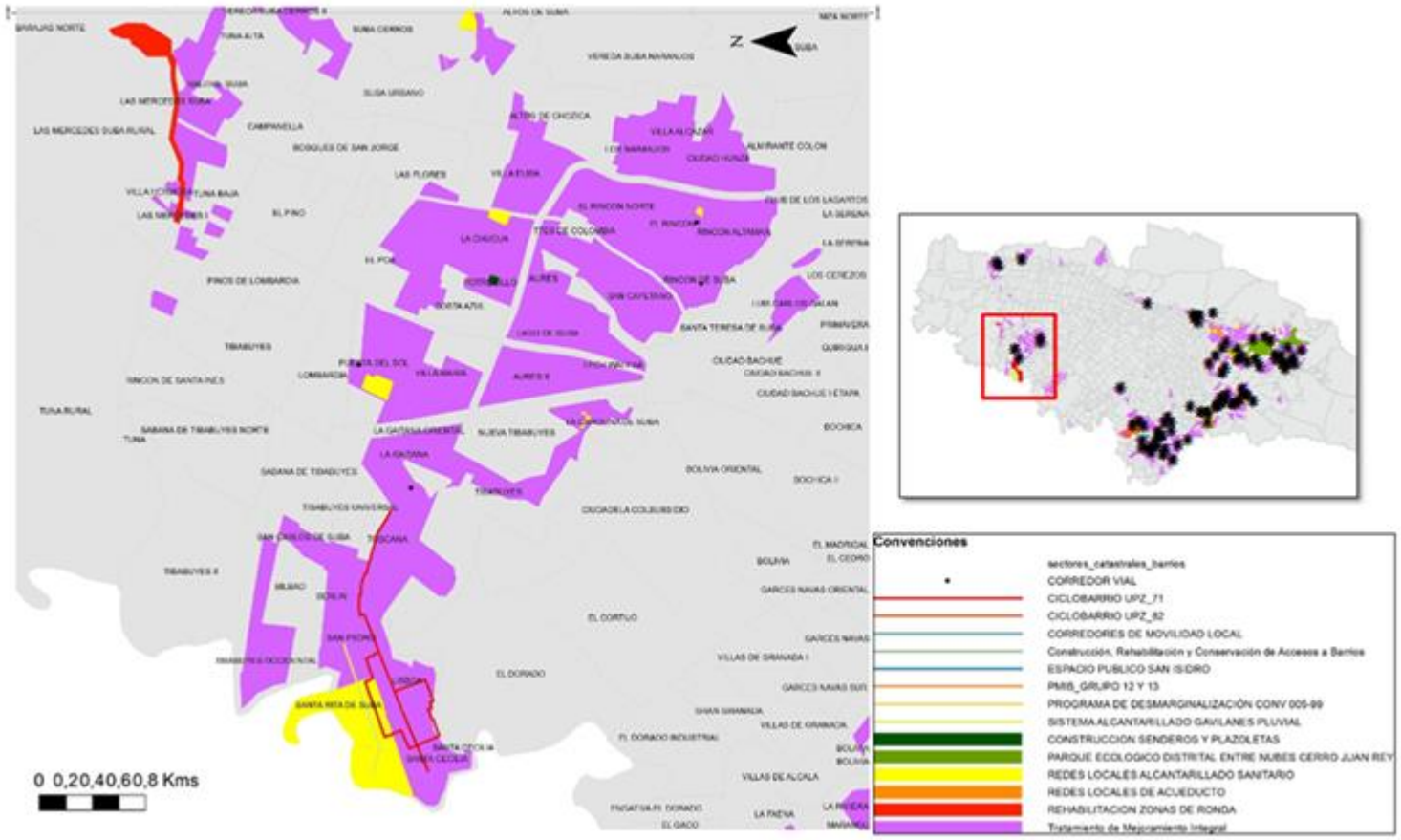
Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Departamento Administrativo de Planeación Distrital. "Informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital: Bogotá para vivir 2001-2003, Tomo IV, Sector Hábitat, Programa de Mejoremos el Barrio y la casa". 2003.

Anexo 15. Mapa. Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio y la casa 2001-2004.



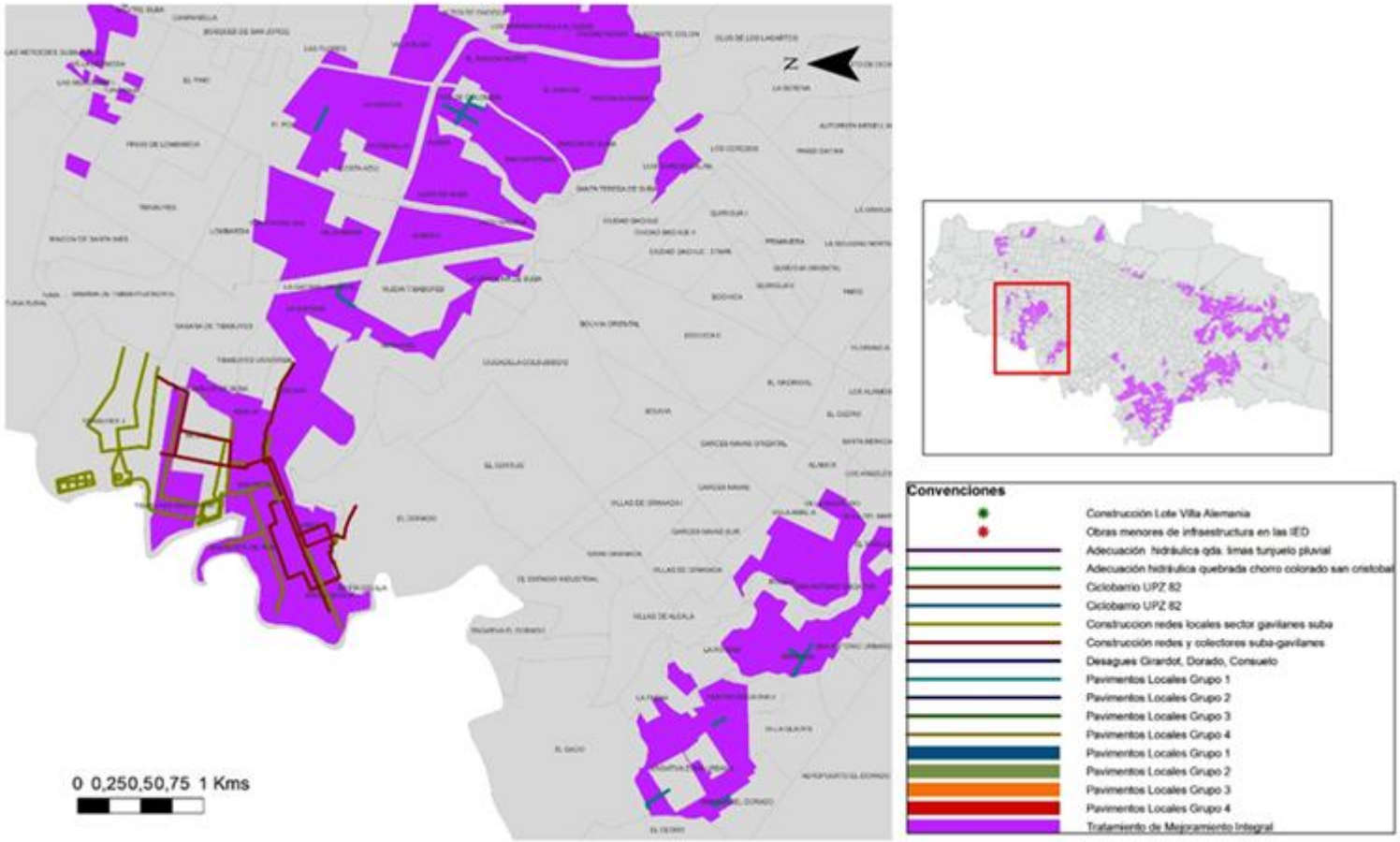
Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Departamento Administrativo de Planeación Distrital. "Informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital: Bogotá para vivir 2001-2003, Tomo IV, Sector Hábitat, Programa de Mejoremos el Barrio y la casa". 2003.

Anexo 16. Mapa. Territorialización del programa Mejoremos el barrio y la casa 2001-2004.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Departamento Administrativo de Planeación Distrital. "Informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital: Bogotá para vivir 2001-2003, Tomo IV, Sector Hábitat, Programa de Mejoremos el Barrio y la casa". 2003.

Anexo 17. Mapa. Territorialización del programa Mejoremos el barrio y la casa 2001-2004.



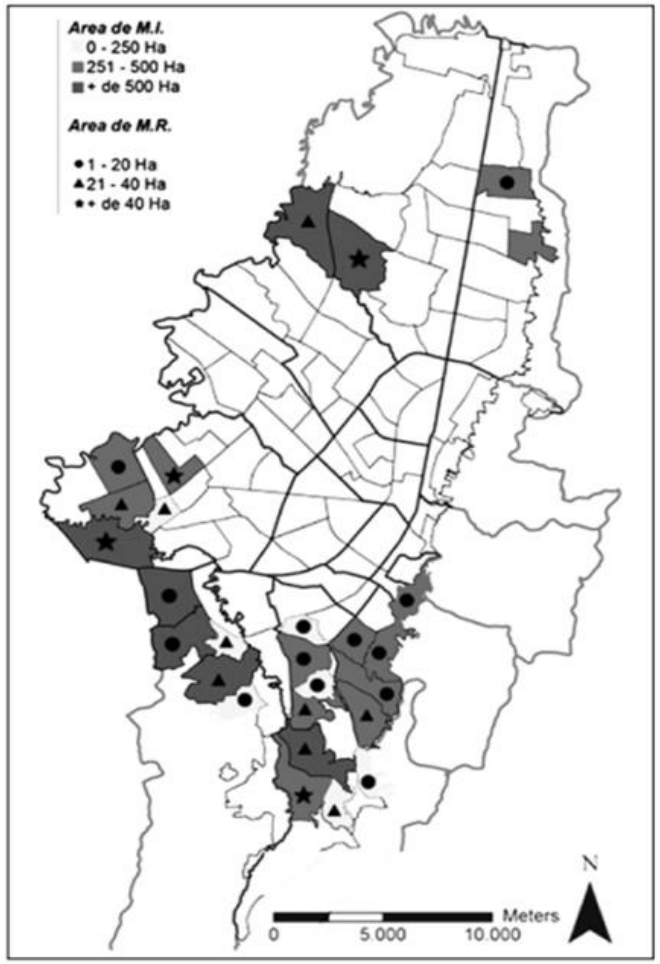
Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Departamento Administrativo de Planeación Distrital. "Informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital: Bogotá para vivir 2001-2003, Tomo IV, Sector Hábitat, Programa de Mejoremos el Barrio y la casa". 2003.

Anexo 18. Tabla. Crédito Banco Mundial- *Proyecto de Servicios Urbanos* para Bogotá 2003-2010.

Entidades Ejecutoras	Presupuesto asignado	
	Dólares	Pesos
IDU	79.100.000	159.242.889.931
Secretaria de Movilidad	8.200.000	16.490.200.000
Secretaria Distrital de Hacienda	4.000.000	8.104. 179.482
Secretaría Distrital de Ambiente.	2.000.000	4.022. 000.000
Secretaría Distrital de Planeación.	3.150.000	6.334.650.000
Caja de Vivienda Popular	2.550.000	5.128.050.000
Comisión de compromisos	1.000.000	2.011.000.000
Totales	100.000.000	201.332.969.413

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.” Crédito para Proyecto de Servicios Urbanos para Bogotá otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- BIRF- Banco Mundial”. Documento electrónico. s.p.i.

Anexo 19. Mapas de áreas reestructurantes de MIB 2001-2005.



Fuente: Elaboración GIV, 2007.

Fuente: Elaboración GIV, 2007.

Fuente: Escallón, Clemencia. "la reestructuración de la periferia: el reto de la próxima década". En *Cuadernos de Vivienda y urbanismo.* Vol 1, N° 1. Marzo. 2008. p. 53.

Anexo 20. Entrevista. Luis Alberto Quintero, Subdirector de barrios subdirección de barrios SDHT, Realizada en Bogotá, 25 de julio de 2012.

Luis Alberto Quintero, ha estado desde los inicios del programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá como funcionario, por tanto conoce la historia del mejoramiento en Bogotá desde sus inicios hasta la actualidad. Esta entrevista ayuda a corroborar algunos supuestos sobre los cambios en el programa y algunos datos observados en los documentos institucionales que hablan sobre el programa.

a. *"El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios nace a partir del POT pero se empieza a implementar en el 2002, cuando se le asigna a la CVP la responsabilidad de coordinar el programa*". El programa de Mejoramiento Integral de Barrios inicia en el 2002 bajo el primer periodo de la CVP a cargo del subsecretario de vivienda de interés social (Ricardo Ramírez). Durante ese primer año se empieza a definir que debe hacer el programa, por lo que en un primer paso el comité de gestión habitacional, el cual era el ente rector en los temas urbanos de la ciudad, decide que el Programa Sur de Bogotá y el Programa de Mejoramiento Integral de barrios debían inscribirse bajo la CVP, porque la CVP tenía la experiencia en temas de reubicación y mejoramiento de vivienda que eran temas que también hacían parte del programa, además para unificar la metodología utilizada en el Programa Sur con Bogotá con el programa de Mejoramiento Integral de Bogotá.

b. *"Durante los primeros años del Programa de Mejoramiento Integral se tenía recursos".* Luis afirma que una de las ventajas durante los primeros años del programa fue precisamente que se tenían los recursos económicos necesarios para implementar los proyectos del programa. El préstamo concebido para el proyecto de Servicios Urbanos con el Banco Mundial fue trascendental para la implementación de los proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios de la época, pues con este se logró implementar los corredores de movilidad local, los cuales fueron muy importantes para la conectividad y movilidad de las UPZ de mejoramiento integral con las troncales y el resto de la ciudad formal.

c. *"Desafortunadamente no se han desarrollado las áreas de mejoramiento integral de tipo reestucturante, porque estas estas definidas hace 12 años desde el POT, pero hoy en día las zonas que estaban definidas como reestructurantes tienen un grado de consolidación muy alto, por lo que es un tema que todavía se está revisando para la revisión del POT como se plantea y como se define".* Se afirma que aunque se realizaron estudios detallados sobre aquellas áreas de mejoramiento integral de tipo reestructurante para detonar las áreas de origen informal, no se hizo nada durante 11 años con las áreas reestructurantes. Sin embargo se reconoce, que hay un interés para corregir esto y reactivar dichas zonas que con el tiempo se han transformado.

d. *" la Subdirección de Barrios en cabeza de la Secretaria de Hábitat tiene un trabajo complementario con la Dirección de Legalización y Mejoramiento Integral de Barrios de la Secretaria de Planeación."* Se comparten tareas de legalización y regularización de barrios entre la secretaria de Hábitat y la secretaria de planeación distrital, con la diferencia que la secretaria de planeación define la parte normativa y la secretaria del hábitat se encarga de la operación y coordinación del programa.

e. *"Durante la administración de Mockus en el 2003 se instauran los Núcleos de Participación Ciudadana, los cuales fueron muy importantes para la implementación de los proyectos de mejoramiento integral, porque eran espacios de interlocución entre la comunidad y las entidades para discutir y plantear temas del ordenamiento urbano territorial".* Este fue un elemento clave porque con estos espacios se empieza a conocer y entender el territorio de origen informal dentro del ordenamiento territorial de Bogotá, además que aproxima temas urbanos como el mejoramiento integral a la comunidad.

f. *"En el 2004 hay un cambio en el programa, porque se le otorga un énfasis social y se empieza a trabajar no solo en 14 UPZ sino en las 26 UPZ de mejoramiento integral y se le da mucha importancia a los núcleos de participación hasta el 2006.* "

g. *"A partir del 2006 hay una ruptura en el programa, porque con la reforma administrativa del 2006 el programa de mejoramiento integral de barrios pasa de la CVP a la secretaria del Hábitat. Esto produce una revaluación de los Núcleos de participación zonal, se retoma el tema técnico y nace mecanismos de coordinación interinstitucional como las Unidades de Apoyo Técnico."*

h. *“Luego en el 2008 hay otra ruptura del programa con la nueva administración a partir de la reforma interna de la secretaria del Hábitat, se cambia el programa, se cambia el esquema y la parte social del programa la asume una nueva subdirección.”*

i. *“los nuevos cambios dentro de la estructura institucional de la secretaria del hábitat conllevaron a la culminación de los Núcleos de participación zonal, los equipos territoriales los cuales fueron muy importantes dentro del desarrollo del programa de mejoramiento integral de barrios.”*

j. *“Con estos cambios se comienza una nueva etapa del Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá, se empieza a definir los lineamientos de política de intervención del programa, que plantea como acercar las áreas más vulnerables y deficitarias con las áreas más consolidadas de la ciudad.”*

k. *“A partir del 2008 se realiza dos análisis, el primero en relación con las UPZ y la ciudad y el segundo al interior de cada UPZ de mejoramiento, con ello se identifica y se definen las unidades de actuación.”*

l. *“como ahora los asuntos de participación ciudadana están a cargo de la subdirección de participación y relaciones con la comunidad, la subdirección de barrios solo se encargó de realizar los recorridos y los levantamientos de los territorios y se involucró a la comunidad de una forma indirecta”.*

m. *“se perdió el espacio de conexión con la comunidad que se llamaba Núcleo, pero se ha abierto la posibilidad de volver a retomar la participación de la comunidad como parte fundamental del programa, así como se está haciendo con el Proyecto de Chiguaza y el plan de gestión social de la API la Paz, pues sin participación no hay sostenibilidad.”*

Anexo 21. Tabla. Ejecución presupuestal de la inversión por proyectos del PMIB Mejoremos el Barrio y la Casa 2001-2003.

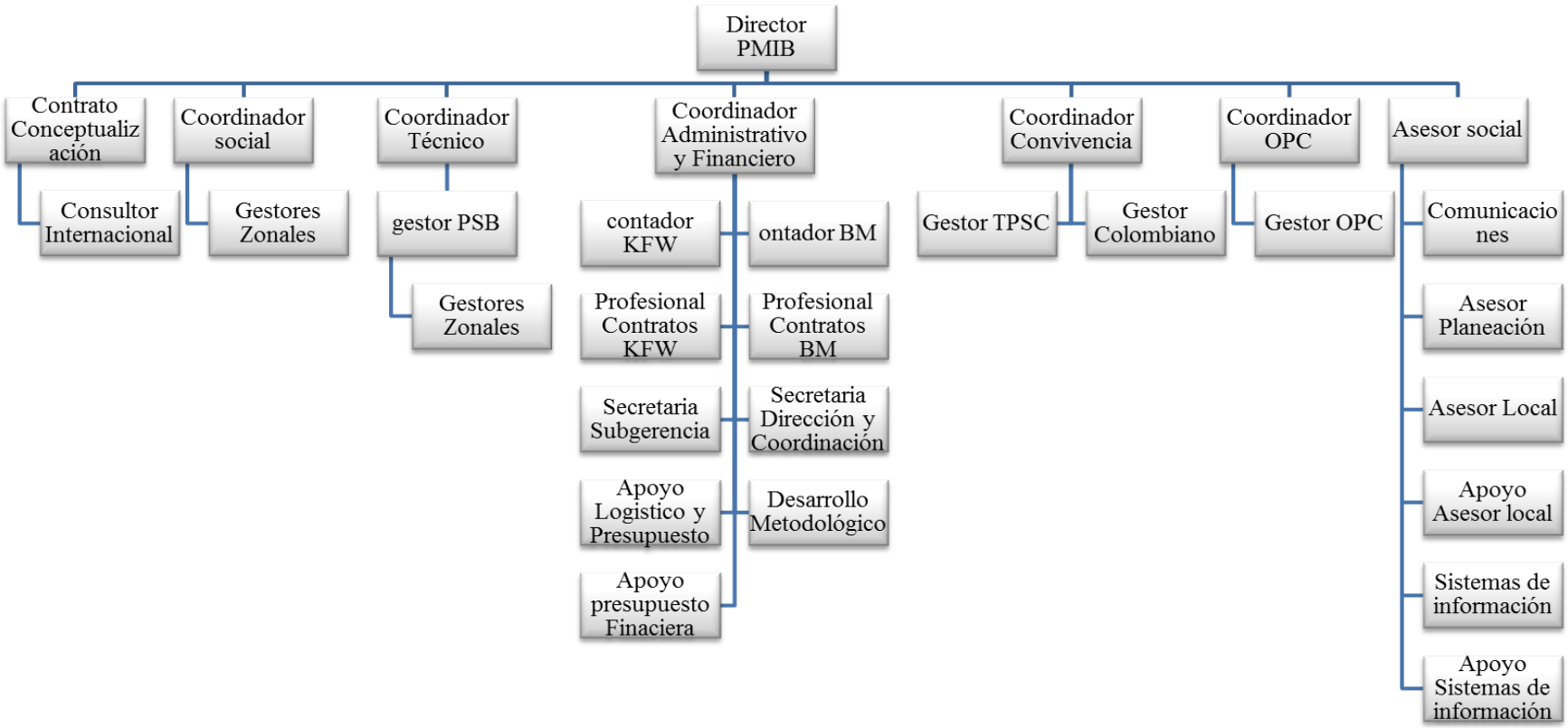
- Proyectos de inversión

Millones de pesos 2003

PROYECTOS	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA INVERSIÓN					
	EJECUCIÓN 2001*	EJECUCIÓN 2002	PRESUPUESTO 2003	EJECUCIÓN A 30 /09/2003	EJECUCIÓN PROYECTADA A 31/12/20032	TOTAL
161 - Fortalecimiento y gestión del programa Mejoramiento Integral de Barrios	0	0	2.532	353	2.532	2.532
163 - Gestión de cartera institucional y culminación de urbanizaciones	0	0	682	440	682	682
166 - Mejoramiento integral de barrios Proyecto Sur con Bogotá	0	0	1.318	669	1.318	1.318
3075 - Suministro de vivienda para reubicar familias en alto riesgo y/o ocupantes de espacio público	2.916	6.418	9.206	2.412	9.206	18.541
7112 - Actualización y desarrollo de urbanizaciones, proyectos y procedimientos	62	0	0	0	0	62
7214 - Titulación de predios de Santa Fe de Bogotá	189	0	0	0	0	189
7328 - Mejoramiento de la vivienda	323	694	1.521	415	1.521	2.539
Total	**3.491**	**7.112**	**15.260**	**4.289**	**15.260**	**25.863**

Fuente: DAPD. "Informe de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir 2001-2003." Tomo IV. Sector Hábitat. 2003 p. 199.

Anexo 22. Gráfico. Unidad operativa del Crédito del BM para el PMIB. 2001-2003.



Fuente: Universidad Nacional- UN. "Consultoría del PMIB bajo la Caja de Vivienda Popular". Julio. 2006. Documento electrónico.

Anexo 23. Gráfico. Esquema del PMIB según el POT de Bogotá.

Objetivo	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.	
Metas	600. 000 habitantes de los estratos 1 y 2 ubicados en desarrollos de origen ilegal.	
Estrategias del PMIB	1. De planeamiento urbano y de vivienda. 2. De operación y coordinación institucional. (Elaborar los indicadores de gestión que permitan efectuar el seguimiento y evaluación del subprograma; Sistematizar la experiencia del actual programa de Desmarginalización, en sus componentes y zonas de actuación para continuar el desarrollo de los proyectos y programas, bajo los lineamientos del subprograma de Mejoramiento) 3. De legalización e incorporación de los espacios urbanos existentes y aún no legalizados, en los términos establecidos por la ley. 4. De participación y concertación	
Componentes del PMIB	**Principal**	**Secundario**
	1. Servicios públicos. 2. Accesibilidad. 3. El equipamiento para programas sociales. 4. El equipamiento para actividades cívicas y culturales. 5. Las condiciones ambientales. 6. Las condiciones individuales de la unidad de vivienda.	1. Cobertura y Calidad del suministro. 2. En relación con la ciudad, en relación con la escala local y el transporte público. 3. Educación, Salud, Bienestar. 4. Los centros de atención administrativa, los espacios públicos de encuentro, los espacios para la recreación activa y pasiva, los programas sociales de apoyo. 5. Las condiciones de riesgo del asentamiento: Acciones de mitigación, Reasentamiento por alto riesgo no mitigable., Los componentes del sistema metropolitano. 6. La condición física de la vivienda: El desarrollo progresivo, La condición de la tenencia, La titularidad de los predios

Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado, con base en la información tomada de la Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto Distrital 190 de 2004”. Documento electrónico.

Anexo 24. Gráfico. Esquema del PMIB de la SDHT 2007.

DIMENSIONES DEL PMIB	Dimensión Territorial		Dimensión Social
Estrategias del PMIB	Estrategia de participación ciudadana: Núcleos de participación Ciudadana NPC, Obras Menores de Espacio Público OMEP, Estrategia de coordinación institucional y descentralización: Centros Hábitat y Unidades de Apoyo Técnico UAT		
Componentes del PMIB	Territorial	Social	Institucional
Líneas de Acción del PMIB	1. Gestión urbanística. 2. Manejo de aguas. 3. Accesibilidad. 4. Protección ambiental y mitigación de riesgos. 5. Equipamiento comunitario. 6. Vivienda.	1. Planeación participativa. 2. Fortalecimiento de la organización comunitaria. 3. Convivencia y seguridad ciudadana 4. Productividad.	1. Planeación y gestión. 2. Monitoreo e Impacto. 3. Fortalecimiento administrativo y financiero. 4. Coordinación interinstitucional. 5. Gestión de la planeación local.

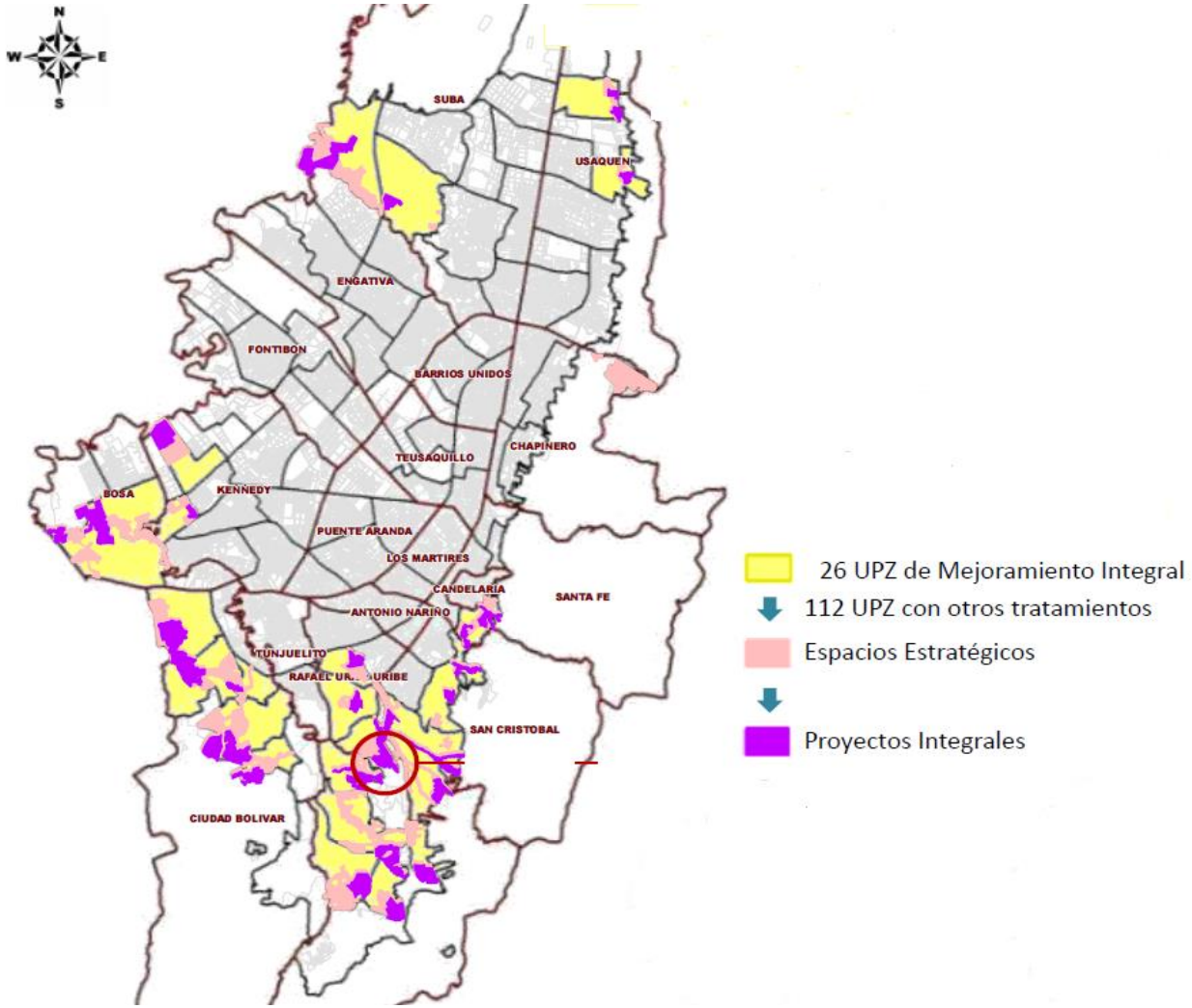
Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo con base en la información tomada de SDTH. “Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá”. pp. 15-17.

Anexo 25. Gráfico. Esquema del PMIB de la SDHT 2008-2011.

OBJETIVO DEL PMIB	Orientar las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda para corregir las deficiencias físicas, ambientales, legales, sociales y de convivencia , 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.
Funciones de la SDHT frente al PMIB	1. Formular 2. Coordinar 3. Participación y sostenibilidad 4. Seguimiento.
Política de intervención	1. Focalización 2. Priorización. 3. Articulación de intervenciones concurrentes con las 24 entidades distritales involucradas en la ejecución de los PMIB. 4. Planes de gestión social integral. 5. Banco de iniciativas. 6. Promoción de procesos de legalización urbanística.
Líneas de Acción del PMIB	1. Servicios públicos. 2. Accesibilidad 3. Equipamientos para programas sociales y actividades cívicas y culturales. 4. Mejoramiento de condiciones ambientales. 5. Mejoramiento de las condiciones de vivienda 6. Operación del programa sur de convivencia.
Niveles de intervención del PMIB	1. Proyectos integrales 2. Áreas prioritarias de intervención (API). 3. Intervenciones integrales complementarias

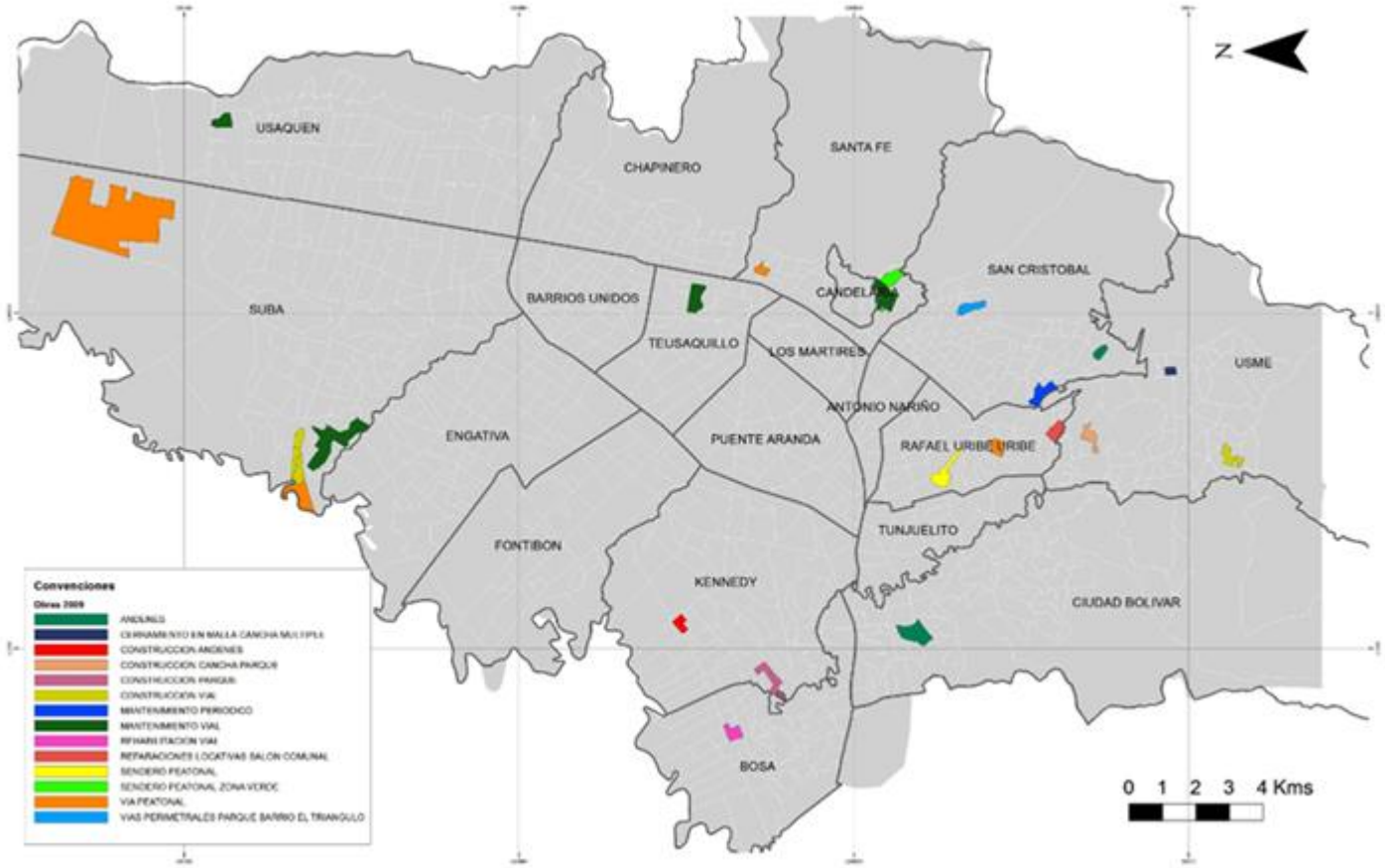
Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente trabajo con base en la información tomada de SDTH. “Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá”. pp. 15-17.

Anexo 26. Mapa. Escalas de intervención del PMIB 2011.



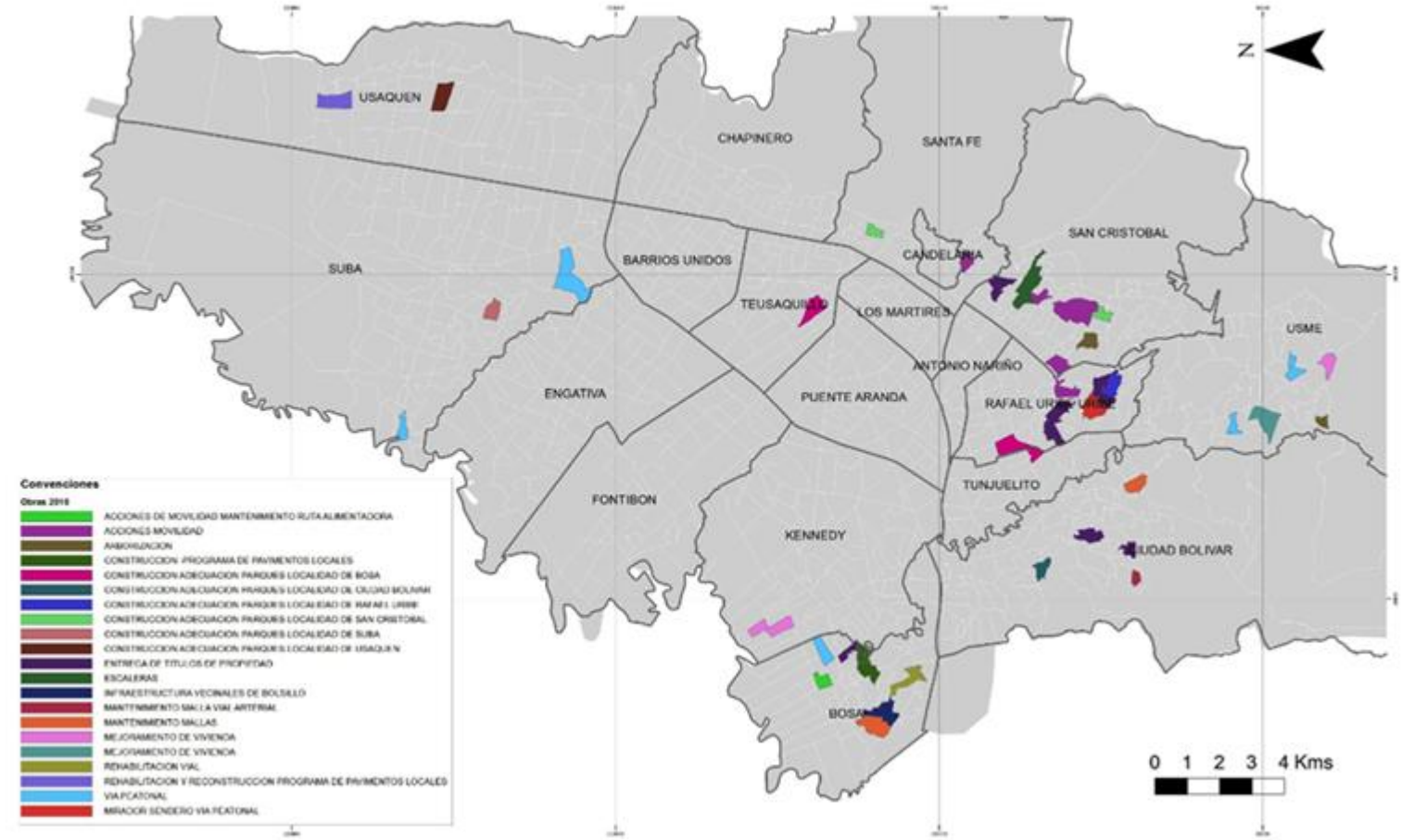
Fuente: Secretaria Distrital de Hábitat- SDHT. "Presentación Operación Urbana Integral La Paz Proyecto Piloto en mejoramiento integral de barrios". 10 de mayo. 2011. Documento electrónico.

Anexo 27. Mapa. Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio 2009.



Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Secretaría Distrital de Hábitat. "Reporte de Barrios Intervenidos por el programa de MIB". 2009.

Anexo 28. Mapa, Territorialización del Programa de MIB Mejoremos el Barrio 2010.

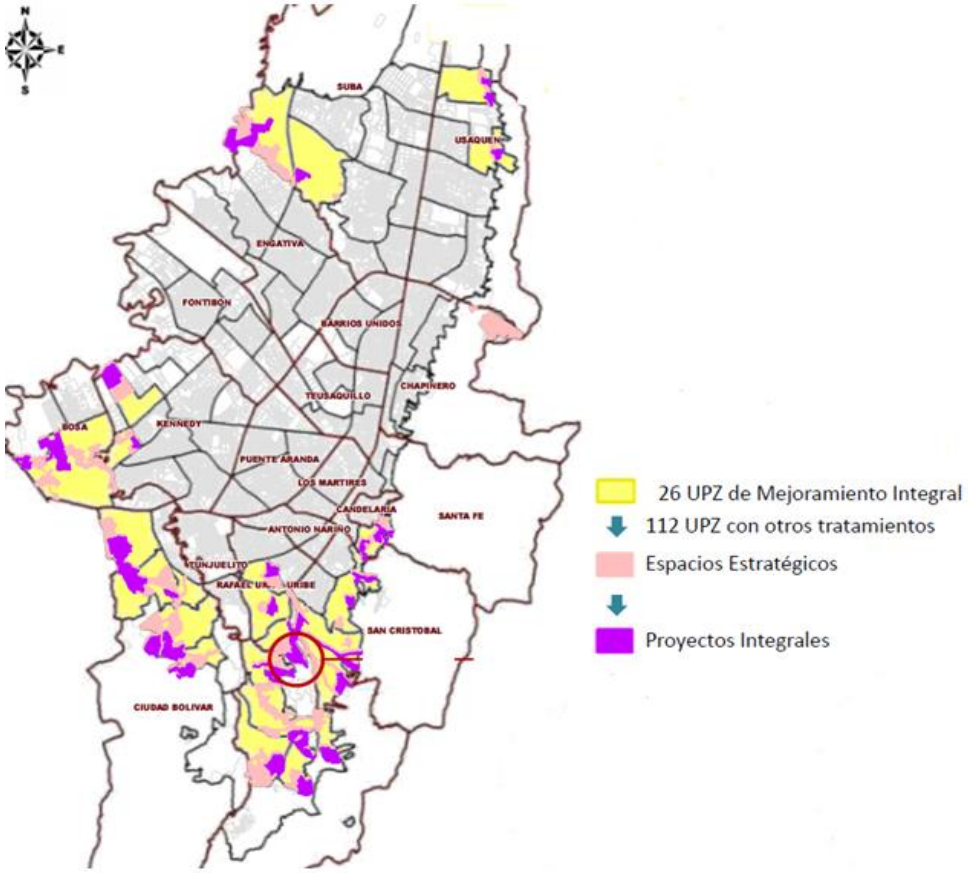


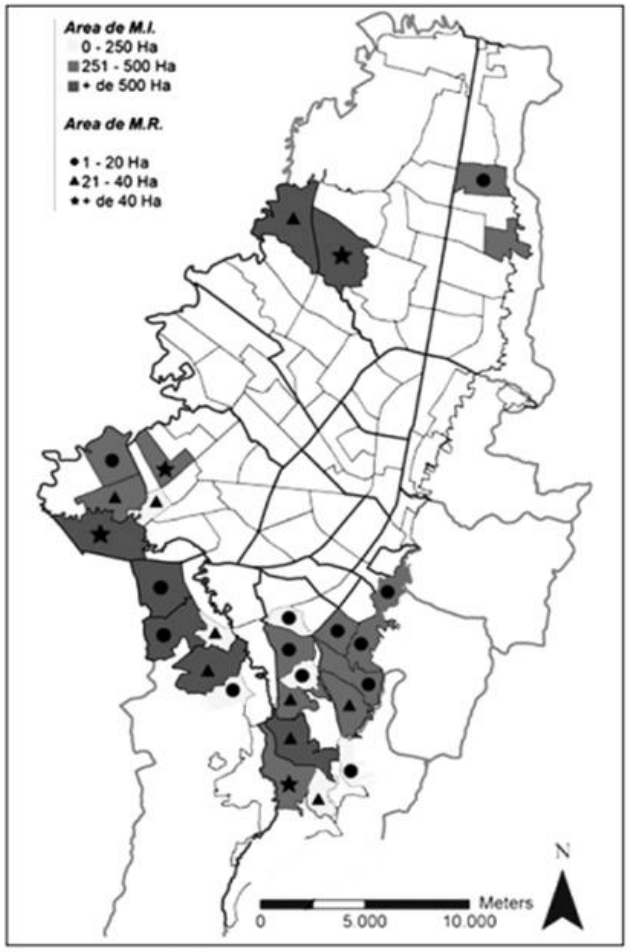
Fuente: mapa realizado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información tomada de la Secretaría Distrital de Hábitat. "Reporte de Barrios Intervenidos por el programa de MIB". 2010.

Anexo 29. Imagen. Exposición de propuesta de los estudiantes de la Universidad Piloto de Colombia para la API la Paz.

Fuente: Asociación Colombiana de Arquitectos. Tema de búsqueda (API la Paz). 2012. Consulta electrónica.

Anexo 30. Mapas. Comparación API con áreas reestructurantes.





Fuente: Elaboración GIV, 2007.

Fuente: Secretaria Distrital de Hábitat- SDHT. "Presentación Operación Urbana Integral La Paz Proyecto Piloto en mejoramiento integral de barrios". 10 de mayo. 2011. Documento electrónico; Escallón, Clemencia. "la reestructuración de la periferia: el reto de la próxima década". En *Cuadernos de Vivienda y urbanismo.* Vol 1, N° 1. Marzo. 2008. p. 53.

Anexo 31. Entrevista. Nelly Bejarano, Ex presidenta de la JAC del barrio Juan XXIII de la localidad de Chapinero realizada en Bogotá, 25 de Julio de 2012.

La experiencia de 20 años como presidenta de la JAC del barrio Juan XXIII, le ha permitido a Nelly Bejarano tener conocimiento sobre la panorámica general de la participación ciudadana dentro de las prácticas de mejoramiento en asentamientos de origen informal. Esta entrevista permite conocer y corroborar algunos supuestos del papel y el grado de la participación dentro de los procesos de mejoramiento de asentamientos de origen informal durante cada periodo Distrital.

a. *"Antes se sentía mayor presencia de las entidades Distritales en el barrio que hoy en día".* Durante la entrevista, Nelly afirma que anteriormente, las entidades distritales como la EAAB y el DAAC llegaban a al barrio con propuestas de mejoramiento, algunas veces hasta el mismo alcalde iba al taller a proponernos proyectos de mejoramiento de nuestras fachadas, de las vías y de las redes de servicios públicos, y se formaban debates entorno a lo que se les proponía porque muchas veces la comunidad no estaba de acuerdo, ni estaba de acuerdo con las intervenciones del distrito, sin embargo ella afirma que todo ha cambiado, puesto que ahora no se ve la presencia de las entidades distritales, no hay acercamiento con la comunidad ni siquiera para proponer, discutir o informar.
b. *"La participación de la comunidad ha cambiado, las nuevas generaciones no están interesadas en someterse en discusiones con el distrito"* uno de los puntos neurálgicos durante toda la entrevista y en la cual ella hizo énfasis fue que ya no existe el mismo interés por parte de la comunidad para solucionar los problemas del barrio sin esperar respuestas del Distrito. Es difícil ver como antes la comunidad del Barrio Juan XXIII se unía con otros barrios para discutir, proponer ideas y hacerle frente a lo dispuesto en la alcaldía o en planeación, ahora se ha vuelto más dispendiosa la participación de la comunidad.
c. "*se ve que no hay continuidad ni seguimiento de los procesos de mejoramiento que lleva a cabo el Distrito*" Nelly dice que cada vez que había un alcalde nuevo, venían nuevos técnicos a preguntar lo mismo, a realizar los mismo talleres, pareciera que no tuvieran conocimiento de lo que se había realizado o tenían un conocimiento muy superficial del estado y la historia del

barrio, algo que se ha tratado de recuperar con la comunidad del barrio, con la realización de un museo que cuenta la historia del barrio, para que las generaciones futuras conozcan el origen, el desarrollo y la visión del barrio.

d. *"A nosotros no nos gusta que nos impongan, nos gusta proponer y participar, pues nosotros fundamos el barrio, lo vimos crecer y mejorar, no queremos que nos vengan a imponer proyectos que no van con la identidad del barrio, con lo que no somos nosotros".* Si bien ella afirma que muchas veces se tenía conflictos y discusiones con las entidades distritales, siempre se llegaba a un acuerdo cuando se veía que las entidades si estaban comprometidas con el barrio, pues muchas veces las propuestas se quedaban en el discurso y los alcaldes prometían cosas que no podían cumplir. Había talleres en los que solamente les importaba la asistencia más no lo que cada persona de la comunidad pensara u opinara, como había otras acciones que se llegaba a acuerdos y participaban juntos como fue el caso del arreglo de las fachadas del barrio, donde tanto los funcionarios del distrito como la comunidad participamos pintando las fachadas.

Anexo 32. Tabla. Comparación financiación Prácticas de MIB 1995-2012.

PERIODOS / DIMENSIONES	PERIODO ANTANA MOCKUS 1995-1998	PERIODO ENRIQUE PEÑALOSA 1998-2001	PERIODO ANTANAS MOCKUS 2001-2003	PERIODO LUIS EDUARDO GARZON 2004-2008	PERIODO SAMUEL MORENO 2008-2012
ENFOQUE	Cultura Ciudadana	Transformación de los sistemas estructurantes de la ciudad con énfasis en el espacio publico	Participación ciudadana	Social	Seguridad y Convivencia
TIPO DE PRÁCTICA	Proyecto	programa	programa	Línea programática y función institucional	Función institucional.
FINANCIACIÓN	24.610.000.000/ 4.623 millones de pesos.	1.8 billones de pesos	Crédito de 273 millones de dólares con el Banco Mundial. Crédito con KFW para Proyecto Sur de Bogotá. 3 puesto en prioridad en lineas de inversión del PD.(19%)	$269. 191,083.206 millones, provenientes tanto de la banca multilateral con convenios de crédito y cooperación por parte de KFW y el Banco Mundial como de los ingresos corrientes distritales. (12.2%) de inversión de PD	1.043.430 millones de pesos

Fuente: gráfico elaborado por la autora del presente estudio de caso, con base en la información tomada de la SDHT. "Lineamientos de política de intervención para el mejoramiento integral Bogotá D.C".pp.58-70.