

Los Papeles de Coyuntura son un espacio para la divulgación de los resultados parciales y/o totales producto de procesos de investigación del Grupo de Investigaciones de la MGU, la Comunidad Piloto, y cualquier otro investigador preocupado por los temas de la Gestión Urbano-Regional

Encuentre en este número:

URBANISMO

**Evaluación del impacto social del Programa de
*Desmarginalización de Barrios***

Por : Angélica Camargo Sierra

Los PAPELES DE COYUNTURA se envían a personas relacionadas con la Gestión Urbana en Colombia.
Si Usted no desea recibir nuevamente estos documentos, por favor envíe un e-mail a gurbana@unipiloto.edu.co,
con el texto BORRARME en el "Asunto" o "Subject".

CONTÁCTENOS;
MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA - Universidad Piloto de Colombia
Teléfonos: 332 29 66 / 323 28 95 - Bogotá - Colombia

Evaluación del Impacto Social del Programa de Desmarginalización de Barrios

Por : Angélica Camargo Sierra- Gi_MGU

Reconociendo el crecimiento de asentamientos urbanos informales como una de las principales problemáticas urbanas en Colombia y en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, así como la imperiosa necesidad de encontrar alternativas de solución viables en nuestro contexto social y político, este estudio tiene como objetivo evaluar sistemáticamente el impacto social de una de las intervenciones Distritales más importantes (por lo menos en términos de inversión) sobre la problemática de los asentamientos informales, como fue el *Programa de Desmarginalización de Barrios*, desarrollado durante la administración de Enrique Peñalosa a través del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá Que Queremos". El fin del estudio es elaborar un conjunto articulado de recomendaciones orientadas a optimizar el diseño de posteriores programas de este tipo de modo que sea posible incrementar el impacto en la sociedad y en la calidad de vida urbana.

Los desarrollos urbanos informales, resultan una situación compleja de abordar, con diferentes matices, perspectivas y dimensiones; de tal modo que se ha denominado a un mismo fenómeno de diferentes maneras en el contexto colombiano y latinoamericano. Se ha hablado, por ejemplo de asentamientos, urbanizaciones o barrios que según sus características son: informales, subnormales, marginales, clandestinos, piratas, ilegales; según el contexto cultural: favelas, invasiones, chabolas, tugurios, barriadas etc.. La pertinencia de estas denominaciones, en cuanto a su capacidad de definir el fenómeno, ha sido ampliamente analizada y discutida en diferentes contextos teóricos y académicos, cuya acotación agota las posibilidades del presente artículo. Sin embargo, en general, todos hacen referencia a la misma problemática, sólo que visto desde diferentes perspectivas (filosóficas, urbanísticas, legales, sociales, económicas, políticas, etc.) lo cual denota, básicamente, la inmensa complejidad y multidimensionalidad del fenómeno.

Más allá de analizar el fenómeno de los asentamientos informales en si mismo, lo cual resulta inevitable en el propósito mismo del estudio, se busca evaluar el impacto de una de las respuestas del Estado a tan complejo fenómeno urbano, específicamente el *Programa de Desmarginalización de Barrios* desarrollado entre 1998 y 2001 en Bogotá.

Desmarginalización ha sido uno de los esfuerzos más importantes en términos mejoramiento de barrios en Bogotá en los últimos años. Se le destinaron casi 1.6 billones de pesos de los cuales se invirtieron finalmente alrededor de 900.000 millones de pesos. De tal modo, *Desmarginalización* se constituyó en un programa que, por una parte, pretendía dar una respuesta a una problemática compleja y significativa en términos de costos sociales afectando a un porcentaje importante de la población más pobre y vulnerable de la ciudad, y por otra parte, comprometió una gran cantidad de recursos públicos. Estas características son suficientes para plantear la necesidad de evaluar la implementación de dicha política, no solo desde el cumplimiento de sus objetivos y metas, sino desde el impacto real que generó en la sociedad que pretendía afectar y en su calidad de vida.

La metodología que se utilizó para desarrollar la investigación responde a la lógica de la *Investigación Evaluativa*¹, técnica que ha venido evolucionando conceptual y metodológicamente, hacia los modelos de *evaluación de impacto social de programas institucionales*² mediante los cuales es posible reconocer no solo cuales son los cambios que se han producido como consecuencia necesaria de la realización del proyecto que se está considerando, sino que permiten también argumentar en torno a cuáles podrían ser las causas de los cambios que se lograron y los que no se consiguieron.

En otros términos, la evaluación del impacto social consiste, básicamente, en determinar cuales son los cambios en las variables que se quieren afectar, que pueden razonablemente atribuirse a las acciones realizadas por un programa específico³, en este caso al *Programa de Desmarginalización*.

Caracterización del Programa de Desmarginalización

En cuanto al objetivo del programa, no referenciado en el Plan de Desarrollo, el Documento de Gestión de la Administración de Enrique Peñalosa⁴ lo plantea como “ejecutar acciones que eleven la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias de infraestructuras y de servicios sociales”. Así mismo, el Alcalde Peñalosa durante una de sus Intervenciones ante el Concejo de Bogotá, afirmó al respecto que: “el proyecto de desmarginalización tiene como objetivo adelantar un programa masivo de alcantarillados y pavimentos locales, parques de barrio y construcción y mejoramiento de colegios, además de otros esfuerzos.”

Las acciones específicas del programa se pueden resumir en: la construcción y mejoramiento de infraestructura física (construcción y pavimentación de vías, escaleras, espacio público, parques, arborización, etc.) y social (colegios, hospitales, centros de salud, jardines sociales, dotación de servicios públicos -acueducto y alcantarillado-), mitigación de riesgo ambiental, reubicación de familias y mejoramiento de fachadas.

La principal estrategia de intervención fue la coordinación interinstitucional, mediante un esquema de planeación territorial, es decir, la estrategia de gestión constituyó un conjunto de intervenciones organizadas institucionalmente en territorios específicos, con áreas superiores a 20 hectáreas.

De los 1.6 billones de pesos destinados a la prioridad, se invirtieron finalmente 933.717 millones de pesos correspondientes al 56% de lo previsto, de los cuales aproximadamente el 60% corresponde a la inversión de la Empresa de Acueducto de Alcantarillado y casi el 18% del IDU. Se intervinieron 422 barrios de estratos 1 y 2.

En resumen, las observaciones que pueden hacerse al desarrollo del programa, fundadas en el cuidadoso análisis del proceso son:

- El proceso de planeación no superó el Plan de Desarrollo, se puede afirmar analizando la trayectoria del programa que toda la planeación se dio sobre la marcha del proyecto.
- A pesar de tener un esquema de gestión interesante de coordinación interinstitucional no se planeó su sostenibilidad. Teniendo en cuenta que la coordinación de las acciones de las diferentes entidades constituye un punto clave para el éxito de los Programas de Mejoramiento Barrial, la insostenibilidad del esquema de acción interinstitucional dificulta enormemente la continuidad de los programas y por lo tanto el impacto de las acciones.
- No se realizó un diagnóstico riguroso previo a la intervención, la priorización de las intervenciones respondió a criterios técnicos parciales y no a criterios integrales.
- La ejecución de un importante porcentaje de intervenciones se programó con recursos inciertos (la venta de la ETB). Esto ocasionó, no solo el incumplimiento de las metas sino también graves problemas de legitimidad y credibilidad del proyecto.
- La base social y teórica de los procesos de participación no consistió en generar procesos autogestionarios, lo cual es válido en términos metodológicos pero reduce los potenciales impactos sociales de una intervención de este tipo.

Reconstrucción y Construcción del Impacto Social Esperado

Toda política o acción pública, en especial si tiene propósitos sociales, pretende generar efectos positivos en la sociedad, los cuales deben estar sustentados, así sea implícitamente, en una teoría de cambio social. Esto significa que debe haber una relación de causa y efecto contenida en las disposiciones que rigen y fundamentan la acción pública⁵. Independientemente de que los efectos que se producen en la sociedad sean o no los que se esperaban, cualquier cambio, positivo o negativo, en la vida o condiciones de vida de los beneficiarios como producto de la acción pública, se denomina en este contexto impacto. Es muy posible que una acción o política pública genere una serie de impactos derivados no previstos inicialmente, sin embargo gran parte de su efectividad radica en la capacidad de generar el impacto que la misma política pretendía o buscaba generar.

Por lo anterior, el primer paso en la evaluación consistió en identificar la teoría de cambio social sobre la cual esta sustentada la política, es decir, la relación causal entre las acciones específicas que contempla y los efectos que busca generar. En el siguiente cuadro se resumen los elementos principales de la reconstrucción del impacto esperado o declarado por el programa (sustentado en el análisis de la trayectoria del programa, los documentos oficiales y entrevistas a los actores principales), así como la construcción de otros posibles impactos que pueden esperarse de su aplicación (sustentados en el marco teórico de la investigación):

IMPACTOS ESPERADOS POR EL PROGRAMA	OTROS IMPACTOS
Elevar la calidad de vida	Acceso real a servicios sociales
Sacar adelante los sectores poblacionales de intervención	Organización comunitaria para promover procesos autogestionarios
Crear entornos saludables	Sostenibilidad del mejoramiento
Dinamizar la vida barrial, canalizando el potencial de desarrollo de los habitantes.	Impacto en el ingreso familiar
Equidad social.	Incremento de los costos de permanencia
Impulsar a las comunidades a que se apropien en la construcción de su destino.	Dinámicas poblacionales posteriores al programa
Apropiación comunitaria de los espacios públicos	Valorización de los predios
Mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres	
Erradicar la pobreza	
Inclusión de los habitantes más pobres a la ciudad	

Medición del Impacto

Dado que las condiciones específicas del Programa de Desmarginalización, el tiempo transcurrido y la poca disponibilidad de información no permiten el control de todas las variables como lo exigiría un diseño experimental en rigor, en este estudio se optó por un diseño cuasiexperimental consistente en la comparación ex post por grupos apareados y grupo de control equivalente.

Para la definición de los grupos experimental y de control, se tomaron todos los barrios identificados como población objetivo, que este caso constituyó todos los barrios ubicados en localidades periféricas de Bogotá de estratos socioeconómicos 1 y 2, conformando así el universo de referencia. Dentro de este universo se tomó como grupo experimental uno de los barrios efectivamente intervenidos: el Barrio Los Olivos ubicado en la localidad de Chapinero intervenido durante la Fase 2 del programa y como grupo de control equivalente (de acuerdo con unas variables predeterminadas y perteneciente al universo pero no intervenido): el Barrio San Martín de Porres, de la localidad de Chapinero.

En cada uno de los barrios se aplicó un instrumento (encuesta multiescalar) los días 14 y 15 de noviembre que permitiera medir los impactos identificados anteriormente, mediante una metodología de grupos apareados. La información está en proceso de análisis y se espera tener los resultados y las conclusiones sobre el impacto en el primer semestre del próximo año.

Dentro de las proyecciones a futuro del estudio, es necesario tener en cuenta que:

1. Para tener una idea general, válida para la mayoría de los barrios intervenidos es necesario replicar la aplicación del instrumento en diferentes clases de grupos equivalentes. Esto arrojaría conclusiones universales y confiables para ser aplicadas en las políticas de Mejoramiento Barrial y Recomposición de la Ciudad Informal.
2. Valdría la pena comparar, bajo los mismos criterios metodológicos, el impacto social de otros programas similares desarrollados en Bogotá, como Proyecto Sur con Bogotá o Mejoramiento Integral de Barrios de la Caja de Vivienda Popular, los cuales tienen metodologías, enfoques y soportes teórico-instrumentales diferentes, pero han sido aplicados en el mismo territorio: el Distrito Capital. Esto daría una visión mucho más precisa de la efectividad y el impacto social de los programas de Mejoramiento Barrial en Bogotá y generaría muy importantes insumos de criterio bien fundamentados para el desarrollo de estos proyectos a futuro.

¹ WEIS, A. *“Investigación Evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción”*. Editorial TRILLAS; México, 1979.

² Este nombre ya se utiliza en el texto. COOK, T. H. y REICHARDT Ch. S. *“Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa”*. Editorial MORATA (3ª edición), 1997; Madrid

³ RINAUDO, Ulises *“Evaluación del Accionar Institucional”* Universidad Piloto de Colombia. Bogotá D.C. 2004.

⁴ Alcaldía Mayor de Bogotá, *“La Bogotá del Tercer Milenio: Historia de una Revolución Urbana”* Vol 2. Bogotá sin Fronteras. pp 46

⁵ IVES, Many. *“Las Políticas Públicas”*. Editorial Ariel, Barcelona. 1992.