

LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO BARRIAL EN BOGOTÁ PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES

NEIGHBORHOOD UPGRADING PROGRAMS IN BOGOTÁ PROBLEMS AND POTENTIALITIES

Walter López Borbón¹

Dania González Couret²

Resumen

El presente trabajo forma parte de una investigación mayor encaminada a proponer la transformación de los actuales Programas de Mejoramiento Barrial con vistas a garantizar su continuidad en el tiempo a partir del fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales. El artículo expone los resultados de una evaluación de los programas adelantados en la ciudad de Bogotá, de 1972 a 2010, mediante un estudio de casos seleccionados en función de su localización, origen, tamaño, población y relación con los líderes barriales. A partir de variables de enfoques (sociales, económicos y espaciales) se aplicaron métodos de la investigación empírica para recopilar la información, se realizaron consultas y talleres con los actores involucrados, y se elaboraron de forma conjunta "líneas de tiempo". Los resultados han permitido demostrar la falta de visión integral y de reconocimiento a la identidad del barrio popular, las ventajas de los procesos autónomos y la tendencia a generar dinámicas de segregación entre los barrios formales y los informales.

Palabras Clave: Mejoramiento barrial, barrio popular, barrio informal, Bogotá.

Abstract

The present work is part of a wider research aiming to propose transforming the current Neighborhoods Upgrading Programs in order to guarantee their continuity in time, based on reinforcing social organizations and networks. The article exposes the results of an evaluation of the programs carried out in Bogotá from 1972 to 2010, by a Study Case selected according to location, origin, size, population and relation to neighborhood leaders. Based on identified variables (approach, social, economic and spatial), empiric research methods were applied to collect information, queries and workshops were developed with the involved actors, and "time lines" were made in a conjunct way. Results allowed to demonstrate the lack of integral vision and recognition of the popular neighborhood identity, the advantages of autonomous processes, and the trend to generate segregation between formal and informal neighborhoods.

Keywords: Neighborhood upgrading, popular neighborhood, informal neighborhood, Bogotá.

¹Universidad Piloto de Colombia, wlopez@unipiloto.edu.co

²Universidad Tecnológica de La Habana, daniagcouret@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Los procesos de urbanización en los países no desarrollados en general y en América Latina en particular, se han producido de manera acelerada, mediante una ocupación poco planificada del territorio, caracterizada por la baja calidad de vida en los asentamientos habitados por los sectores de menores ingresos. Ante esto se han impulsado políticas remediales que intentan incorporar estos sectores a la ciudad formal, pero es necesario reconocer que la informalidad urbana, no solo se manifiesta en la producción y uso del espacio, sino, que tiene expresiones en lo económico según la magnitud del empleo informal, en lo social en cuanto al origen y funcionamiento de las organizaciones comunitarias, en lo político dadas las iniciativas al margen de los partidos tradicionales, y en lo cultural, todo lo cual origina diversas dinámicas ajenas a la institucionalidad oficial y a las escasas propuestas privadas. Por tanto, la informalidad no es casual, ni coyuntural, sino una permanente respuesta a un modelo de gobernabilidad que no logra satisfacer adecuadamente al conjunto de los ciudadanos.

Entendida así la informalidad en general y la urbana en particular, y dada su extensión y tradición, esta se reconoce como un proceso donde el estado de consolidación de la urbanización juega un rol decisivo. En algunos el mayor requerimiento es la infraestructura, en otros, paralelo a la construcción de las viviendas se van gestionando los equipamientos y los espacios públicos, y en etapas más avanzadas se busca, además de la legalidad de los asentamientos, la titularidad de los predios y los inmuebles. El reconocimiento de esta realidad ha determinado cambios sustanciales desde los procesos de auto construcción de los años cincuenta (López, 2003) a la actual Producción Social del Hábitat, donde además de lograr mejorar las condiciones de habitabilidad, los habitantes organizados avanzan en gestiones que hacen referencia a la inclusión social, al mejoramiento de ingresos, la gobernanza y la autonomía política.

En América Latina se ha dado respuesta a estas dinámicas a través de diferentes Programas de Mejoramiento (Torres, 2009), desde las versiones iniciales de los años cincuenta con la “erradicación de tugurios” que pretendía relocalizar los asentamientos informales en barrios nuevos construidos por el gobierno, pasando por el reconocimiento y legalización de estos barrios, adelantando iniciativas de mejoramiento de vivienda, para pasar posteriormente a programas de mejoramiento barrial que incluían temas de infraestructura, equipamientos y espacio público, y de ahí a la última versión con el Mejoramiento Integral de Barrios, que busca tener una visión completa del territorio, con énfasis en cuestiones ambientales y reconociendo la necesidad de incidir en los niveles de ingresos de los pobladores.

El 27,8% de la población colombiana está en situación de pobreza y el 7,9% se encuentra en pobreza extrema (DANE, 2015), mientras que en Bogotá el 42,2% de la población se clasifica en estrato 1 y 2, es decir que se trata de familias que se ubican en barrios de origen informal, con grandes dificultades para acceder a bienes y servicios, al suelo urbano legal, al sistema financiero, y por ende a la atención técnica por parte de profesionales, ya que, en el caso

concreto de la arquitectura, sólo logran acceder a la ciudad y al territorio de manera informal.

El presente artículo recoge parte de una investigación mayor encaminada a proponer transformaciones en los programas de mejoramiento barrial que se llevan a cabo en los barrios informales de la ciudad de Bogotá con vistas a garantizar su continuidad en el tiempo. Particularmente en esta ocasión se presentan los resultados del diagnóstico de dichos programas con vistas a identificar problemas y potencialidades a partir de un estudio de casos.

MATERIALES Y MÉTODOS










Se presentan los resultados de un diagnóstico integral de la implementación de los Programas de Mejoramiento Barrial, que se han desarrollado en la ciudad de Bogotá en el periodo comprendido entre la década de los años setenta hasta el año 2010, dada la presencia de iniciativas que han trascendido los periodos administrativos y han tenido gran importancia, tanto cualitativa como cuantitativamente, estableciendo hitos en lo metodológico y en lo operacional.

Se parte de un panorama nacional de la informalidad urbana y las políticas públicas en cuanto a vivienda y hábitat, en particular de los Programas de Mejoramiento Barrial, a partir de la revisión documental y el empleo del método histórico y lógico. El mismo ejercicio se repite posteriormente para la ciudad de Bogotá, como base para la selección de casos de estudio que permiten definir modalidades, metodologías, modelos de gestión y de intervención, y, sobre todo, las posibles continuidades a partir de su incidencia en el fortalecimiento de las redes sociales.

El diagnóstico fue realizado a partir de las variables identificadas como objeto de estudio en el marco teórico de la investigación (López, 2016), clasificadas según su carácter en cuatro grandes grupos: de enfoque, sociales, económicas y espaciales (Tabla 1). La información fue recopilada mediante un trabajo de campo, aplicando métodos de la investigación empírica como la observación, la encuesta y la entrevista, en este caso semiestructurada, con vistas a valorar cada una de las acciones, momentos y el papel de los diferentes actores involucrados. Esta consulta se adelantó con los líderes de los barrios seleccionados como caso de estudio y con los técnicos que hicieron parte de los equipos de profesionales, buscando establecer en detalle, el modelo de participación, con especial énfasis en los procesos de diseño urbano y arquitectónico.

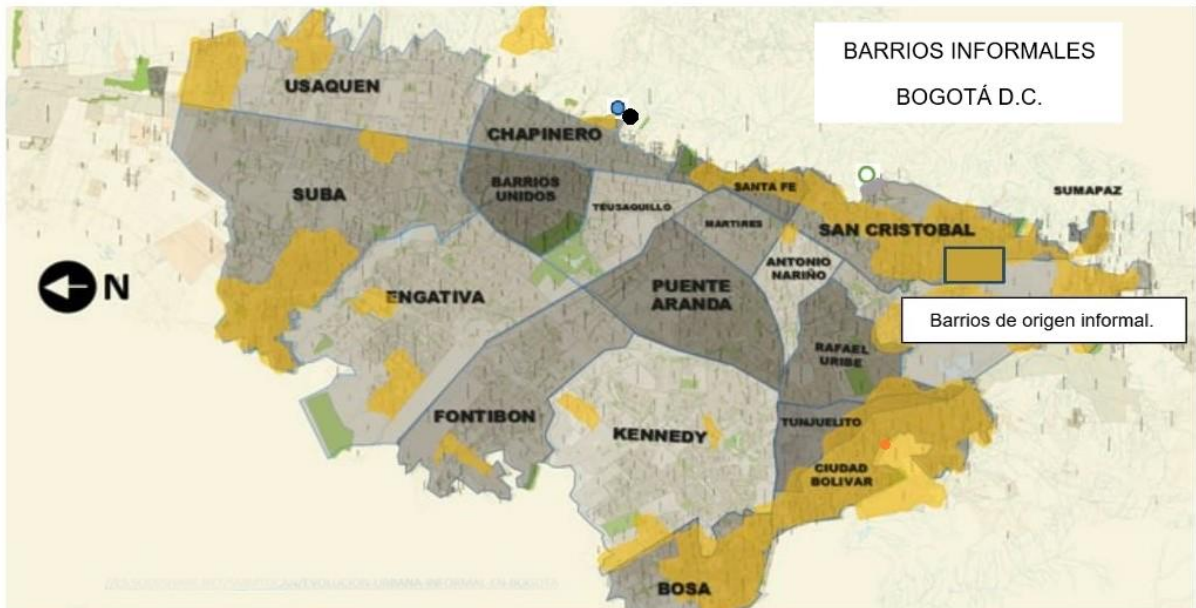
Para lograr la contextualización de los procesos, se elaboraron conjuntamente con las comunidades “líneas de tiempo”, que constituyen una herramienta de trabajo que permite la recuperación de la historia de un grupo social determinado, en este caso cada barrio, para establecer las posibles relaciones entre los sucesos locales, regionales, nacionales e, incluso, internacionales si fuera el caso, de tal forma que se logre una perspectiva del estado de consolidación del asentamiento y se aporten elementos para una posible prospectiva.

Tabla 1: Variables de estudio.

DE ENFOQUE	SOCIALES	ECONÓMICAS	ESPACIALES
Integral 	Identidad 	Recursos 	Escala 
Calidad 	Corresponsabilidad 		Particularidad 
			Informal - formal 
			Capacidad del territorio 

Para seleccionar los casos de estudio (Figura 1) se tuvo en cuenta que se tratara de barrios donde se hubiesen desarrollado programas de mejoramiento barrial significativos por su importancia en cobertura, escala, inversión y modalidad, como “Desmarginalización” y “SUR con Bogotá”, que tuvieron su extensión en el Programa “SUR de Convivencia”. También se incluyeron barrios “autónomos”, en los cuales la presencia de estos programas fue nula o muy baja, de manera que el nivel de mejoramiento y consolidación dependió a la gestión y accionar de la comunidad. Finalmente, se tuvo en cuenta la localización de los barrios, en áreas centrales o periféricas, con claras diferencias de origen, tamaño y población, así como la existencia de contactos con los líderes de los barrios para la realización de talleres y entrevistas (Tabla 2).

Figura 1: Plano de Bogotá barrios de origen informal y localización casos de estudio (Fuente: <https://es.slideshare.net/smmtocan/evolucion-urbana-informal-en-bogota>, recuperado el 19 de abril de 2019. Autor: Secretaría Distrital de Planeación).



Casos de Estudio: Juan XXIII, San Martín, San Rafael, Jerusalén.

Del Programa “Desmarginalización” (Figura 4) se escogió el barrio Jerusalén de Ciudad Bolívar (Figura 2), paradigmático por su tamaño, localización e historia. Con 126 hectáreas, es el más grande y poblado de la localidad, ubicado en medio de proyectos de vivienda nueva de la Caja de Vivienda Popular (Arborizadora Alta, Sierra Morena y Candelaria la Nueva) y con una larga historia de luchas y reivindicaciones populares. Del Programa “SUR con Bogotá” (Figura 5), se tomó el barrio San Rafael, de la Localidad de San Cristóbal (Figura 2), en la vía a Oriente, también por su localización, que colinda con la recuperación de una quebrada muy significativa para el sector. En cuanto a los barrios “autónomos” se escogieron dos de ellos, donde las comunidades han sido los líderes de los procesos, ambos de la localidad de Chapinero, el barrio San Martín y el barrio Juan XXIII (Figura 3), este último dado el acompañamiento que se ha podido brindar desde la Universidad Piloto de Colombia.

Figura 2: (a) Barrio Jerusalén y (b) Barrio San Rafael



(a)

(b)

Figura 3: (a) Barrio San Martín y (b) Barrio JuanXXIII



(a)

(b)

Tabla 2: casos de estudio (Fuente: Información de la Secretaría Distrital de Planeación 2014).

BARRIO	PROGRAMA	LOCALIDAD	ORIGEN	TAMAÑO	POBLACIÓN
Jerusalén	Desmarginalización	Ciudad Bolívar	Fraccionamiento	126,14 ha.	46.424
San Rafael	Sur con Bogotá	San Cristóbal	Fraccionamiento	14,12 ha.	2.241
Juan XXIII	Acompañamiento	Chapinero	Invasión	1,64 ha.	929
San Martín	Autónomo	Chapinero	Fraccionamiento	4,23 ha.	637

Nota: La fecha de origen está dada por la comunidad, puesto que la Secretaría solo cuenta con la fecha de legalización del barrio.

Figura 4: Localización programa Desmarginalización (Fuente: Costos generados con el programa de Desmarginalización de barrios de Bogotá D.C. Universidad de los Andes, Bogotá).

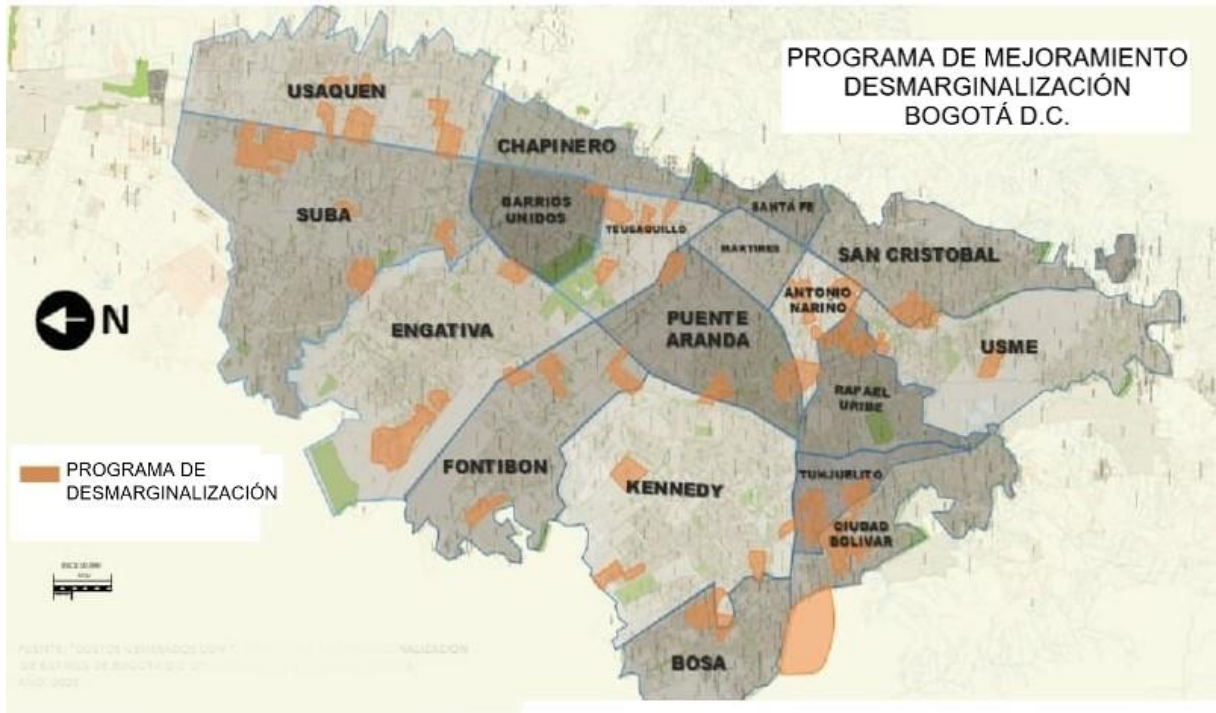
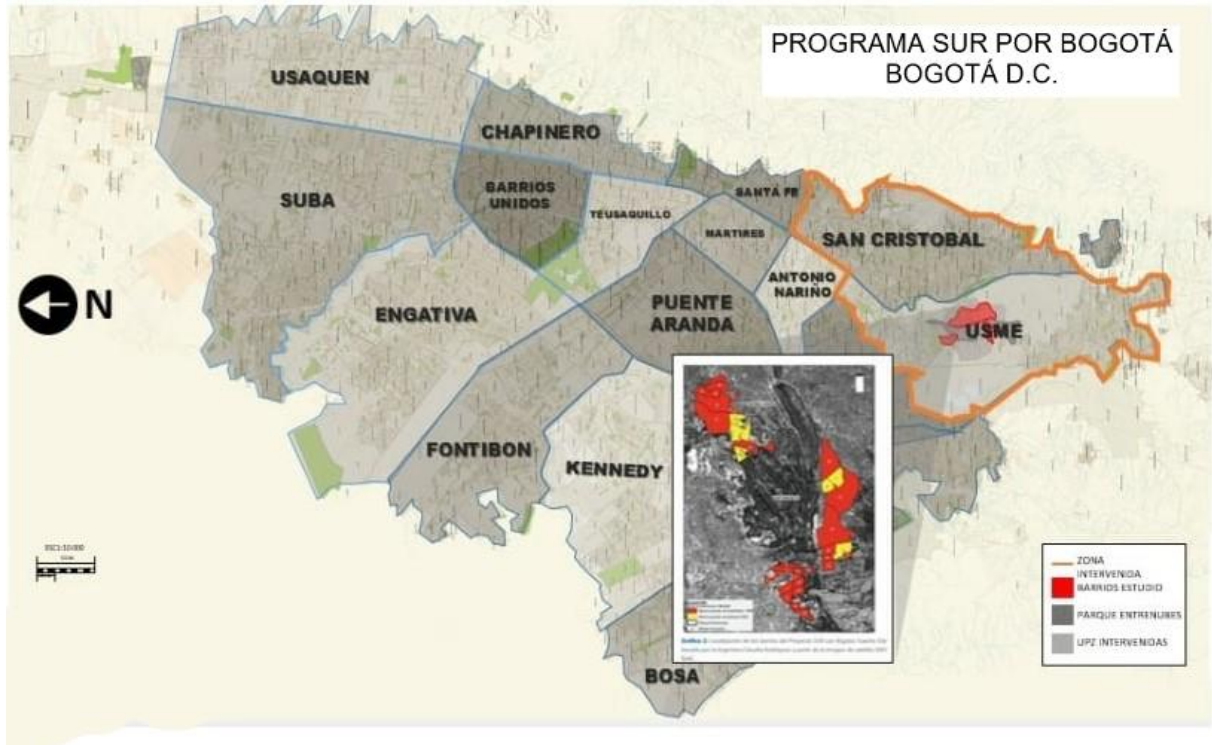


Figura 5: Localización programa "SUR con Bogotá" (Fuente: https://issuu.com/sem_proceso_urbanos_informales/docs, recuperado el 19 de abril de 2019. Autor: Grupo de Investigación "Procesos Urbanos en Hábitat" Universidad Nacional)



Mediante el Estudio de Casos, se investigó si los Programas de Mejoramiento Barrial logran perdurar en el tiempo, es decir, si generan, promueven o incentivan dinámicas nuevas o existentes alrededor del mejoramiento de las

infraestructuras, del espacio público, de los equipamientos, de las viviendas, o de las actividades propias de los grupos ubicados en el territorio, de tal forma que fuera posible establecer la relación entre las actividades generadas desde los Programas y el fortalecimiento de las organizaciones sociales, evaluando de manera particular la influencia de los procesos de diseño urbano y arquitectónico. Sobre esta base se identificó:

- Qué tan específicas fueron las intervenciones, de acuerdo con las particularidades de cada caso, y el reconocimiento de cada contexto.
- Qué tan integrales, según hayan dado respuesta a las múltiples necesidades de los pobladores.
- Qué tan endógenas, de tal forma que hayan surgido de sus expectativas.

RESULTADOS

LA INFORMALIDAD EN BOGOTÁ

El papel preponderante del Estado de buscar atender a las familias de bajos ingresos, no únicamente fue muy básico, sino que logró una cobertura mínima (Saldarriaga, 1996), la cual cambió considerablemente en el año 1972 con la creación del sistema financiero de ahorro y crédito, que logró atender fundamentalmente a las familias de ingresos medios y altos, promoviéndose, así, indirectamente el sector informal de la producción de vivienda, dada la dificultad de amplios sectores de la población para generar ahorros en entidades financieras y estar vinculados a sectores formales de la economía.

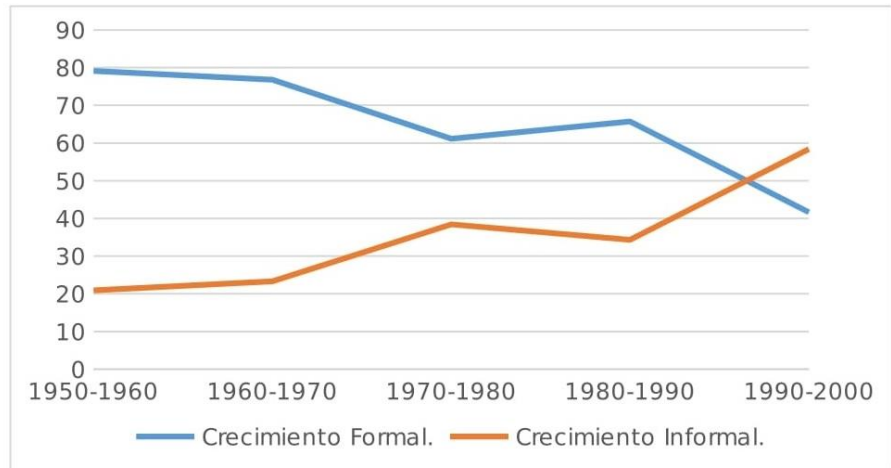
No fue hasta el año 1991 que se le otorgó a los municipios y a las organizaciones de vivienda la posibilidad de acceder a recursos vía subsidios a la demanda, tanto para vivienda nueva, como para mejoramiento de vivienda. Con la Ley 388 se establecieron, en 1887, los Planes de Ordenamiento Territorial que trazaron directrices para el desarrollo urbano de las ciudades en lapsos de tiempo de doce años, quedando ratificada en varios de ellos la existencia y necesidad de atención a los barrios de origen informal.

A los acelerados procesos de urbanización en América Latina (Zamudio y Clavijo, 1983) que generaron transformaciones urbanas considerables en lapsos muy cortos de tiempo, y conflictos en la cobertura de servicios públicos, oferta de vivienda económica, escases de espacio público y equipamientos, ineficaz servicio de transporte y una cada vez mayor ocupación informal del suelo urbano, se suma en el caso colombiano el tema adicional del conflicto armado que por más de cincuenta años ha generado el desplazamiento de más de cinco millones de personas (Figura 6).

A partir de los acuerdos de Paz, se plantea la “Nueva Ruralidad” como una nueva forma de ocupar el campo (Wilches, 2000) y Bogotá como Región Capital o Región Central. Hasta el momento, no se ha logrado una disminución de los desarrollos de origen informal, a pesar de dos estrategias simultáneas, de una parte, un mayor control de vigilancia a través de las alcaldías locales de los procesos de urbanización, además de un relativo aumento de la oferta de vivienda para sectores de bajos ingresos. Pero la gran distancia entre el déficit cuantitativo y la actual oferta, se sigue cubriendo fundamentalmente con una alta ocupación de las viviendas y predios en los

barrios de origen informal, y aún en un número importante de barrios de origen formal que se han venido informalizando (López, 2014). Esta tendencia puede llevar a la generación de amplios sectores que, en lugar de lograr mejorar, posiblemente tiendan al deterioro urbano y social.

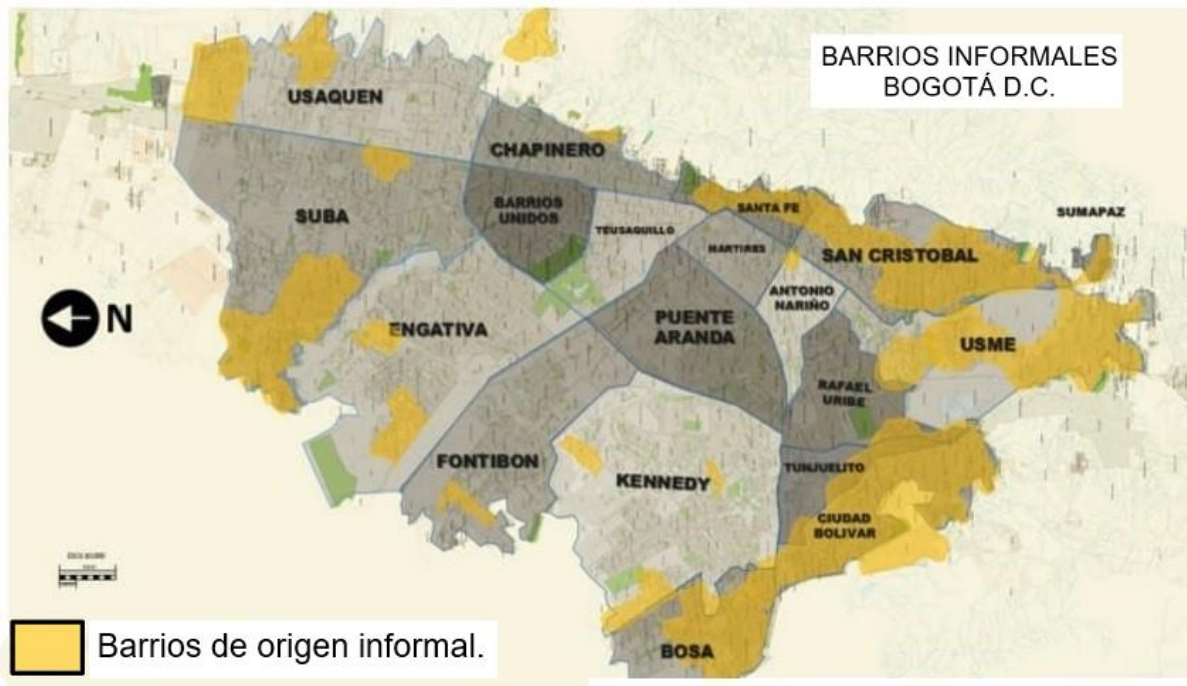
Figura 6: Bogotá crecimiento de asentamientos urbanos formales e informales, 1950-2000
(Fuente: Planos crecimiento, Estudio DPU-UCL2006).



Nota: Según el POT, el 23% de la ciudad se desarrolló de manera ilegal. Con los cálculos del presente estudio, este porcentaje aumenta a un 33,1%. Fuente: planos crecimiento, Estudio DPU-UCL. (2006). (Torres, Rincón y Vargas, 2009, Pág. 125).

Actualmente la población de Bogotá está clasificada en seis estratos, donde a los más pobres (estratos 1 y 2) pertenecen el 51% de los habitantes que ocupan el 33.2% (Torres, Rincón y Vargas, 2009), coincidiendo con los barrios de origen informal (Figura 7).

Figura 7: Plano de Bogotá - Barrios de origen informal



LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO

Como resultado de la revisión de los doce Programas adelantados hasta la fecha (Tabla 3), se identificaron las siguientes tendencias: el trabajo interdisciplinar e interinstitucional que ha estado presente desde la década de los setenta; la casi permanente presencia de organismos internacionales, tanto en lo financiero como en lo metodológico y político; las diferentes modalidades de intervención, tanto a nivel de localización como de escala; la paulatina desaparición de rubros específicos para involucrar el mejoramiento de las viviendas en los Programas, dejando en la mayoría de ellos, sobre todo en los últimos, estas dinámicas como consecuencia del mejoramiento del espacio público, los equipamientos o los temas ambientales.

Tabla 3: Caracterización programas de mejoramiento Bogotá 1972-2010 (Fuente: Autores con base en Torres 2009).

PROGRAMA	AÑOS	APOYO	LOCALIZACIÓN	INVERSIÓN	POBLACIÓN	RESULTADO EN VIVIENDA
PIDUZOB Fase I. Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá.	1972-1979	BID. (2)	Zona Oriental	86,1 US\$*	635.000	820 V. MEJORADAS 1.480 V. NUEVAS
PIDUZOB Fase II.	1983-1994	BID.	Ampliado a Ciudad Bolívar	115 US\$*	1.000.000	11.000 LOTES CON SERV. LEGALIZACIÓN BARRIOS.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.	1985	Recursos Propios.	Zona Noroccidental			ACCIONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN
O.S.P.: Obras con Saldo Pedagógico.	1996-2001	Recursos Propios.	Toda la ciudad	16.980 US\$*		ESPACIO PÚBLICO, EQUIPAMIENTO FACHADAS.
SUR CON BOGOTÁ.	1997-2001	Rc. Pr. K.F.W.	Zona El Tintal	\$ 73.542 MILLONES	83.000	MEJORAMIENTO DE VIV. COMO CONSECUENCIA
ACCIONES CONVIVENCIA.	1997-2000	Recursos Propios.	Toda la ciudad	\$ 3.248.000 MILLONES		
DESMARGINALIZACIÓN	1998-2001	Recursos Propios.	46 zonas, 311 barrios	900 US\$* (7)	472.504	
DESR. INST. COM. C.B.: Programa de Desarrollo Institucional Comunitario Ciudad Bolívar	1998-2001	Rc. Pr. C.E.	Ciudad Bolívar			
P.M.I.M.: Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.	2000-2010	Recursos Propios.	26 UPZ		2.240.295	
P.S.U.B.: Proyectos de Servicios Urbanos para Bogotá.	2003-2006	Rc. Pr. B.M.	26 UPZ	271.67 US\$		0,15% MEJORAMIENTO DE VIVIENDA
O.P.C.: Obras con Participación Ciudadana.	2003-2008	B.M. K.F.W.	14 UPZ, 10 localidades	\$3.345.000		
SUR DE CONVIVENCIA.	2004-2010	Rc. Pr. K.F.W.	Zona El Tintal			

** Financiación aproximada por obra US\$30.000 para 566 proyectos.
B.I.D.: Banco Interamericano de Desarrollo. S.U.R.: La sigla corresponde a tres localidades: San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe. K.F.W.: Cooperación.: Cooperación Alemana. C.E.: Comunidad Europea. U.P.Z.: Unidades de Planeamiento Zonal. B.M.: Banco Mundial.

El Programa de Desmarginalización se adelantó durante la primera administración del alcalde Enrique Peñalosa, 1998 a 2001, y ha sido el Programa de mayor cobertura e inversión, con criterios de focalización de acuerdo con temas de cobertura de servicios, dotación de equipamientos y carencia de espacio público, así como, la legalización, escrituración y vinculación catastral de un número importante de predios, aumentando considerablemente el recaudo de impuesto predial (<http://ieu.unal.edu.co/>). A su vez, presentó un claro panorama de dispersión por la ciudad, manteniéndose la escala barrial y sectorial como referencia, o la determinación de sectores o áreas dados por criterios de dotación de servicios públicos, redes matrices o vías arteriales. El Programa no tuvo continuidad y si bien elevó indicadores de cobertura de servicios, de equipamientos y de espacio público, no estuvo ligado a los Programas de Mejoramiento de Vivienda, lo que hacía de este ítem una consecuencia de las dinámicas logradas.

En materia de participación el Programa heredó de la administración anterior la experiencia de "Obras con Saldo Pedagógico", pero dada la tradición de

desconocer los trabajos adelantados por las alcaldías anteriores, este mutó a “Escenarios de Excelencia”, complementándose con algunas dinámicas de “Veedurías Ciudadanas”, que no tuvieron ninguna continuidad en el siguiente periodo.

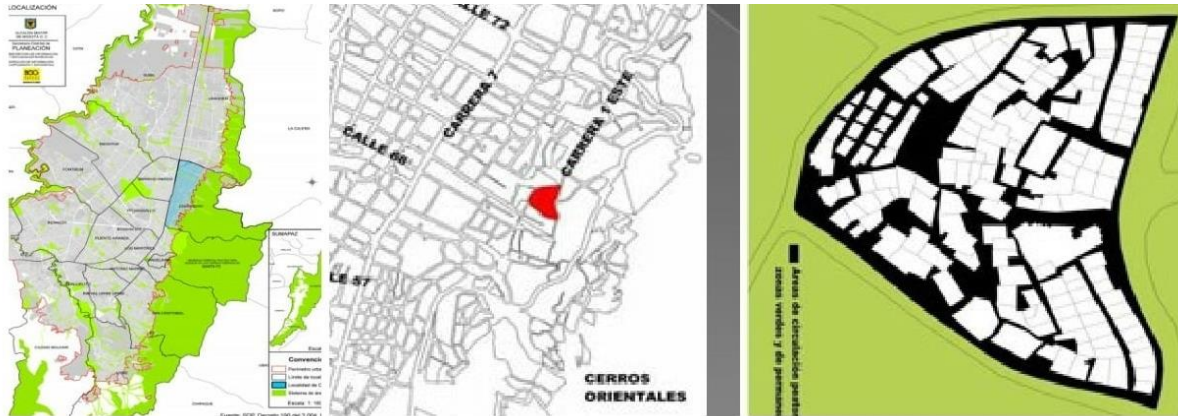
El origen del Programa “SUR con Bogotá” está dado desde la propuesta promovida por la cooperación alemana, que además de mantener la iniciativa de la focalización de las intervenciones y de su manejo interinstitucional, propuso centrarse en tres localidades del sur oriente de la ciudad: San Cristóbal, Usme y Rafael Uribe, cuyas iniciales le dan nombre el Programa (SUR). Las tres localidades presentan límites con el Parque Entre Nubes, una de las mayores reservas ambientales de la ciudad (más de 600 hectáreas), el cual viene siendo de cuidado y gestión por parte de las comunidades circunvecinas, todas de origen informal. Con énfasis en temas ambientales, de manejo de riesgo, recuperación de espacios públicos y aumento de cobertura de los equipamientos, se planteó como claro propósito inicial la generación de un modelo de intervención que fortaleciera la presencia institucional en el sector y la participación de los moradores.

El Programa buscó tener continuidad a través del Programa SUR de Convivencia, que aumento el énfasis en temas de seguridad y convivencia, pero, desafortunadamente, cambios de orden político e institucional pasaron la responsabilidad del mismo de la Caja de Vivienda Popular a la Secretaría de Gobierno y, de esta, a la Secretaría del Hábitat, aumentando los tiempos de diagnóstico, ejecución y sin mayor seguimiento a la apropiación por parte de las comunidades. A nivel de participación, se crearon Comités de Seguimiento, los cuales fueron desapareciendo una vez terminadas las obras, y la participación se centró fundamentalmente en la población adulta, descartando a los jóvenes, que son los mayores usuarios de los espacios públicos. Los tiempos, productos de las inconsistencias y de las dificultades en las coordinaciones interinstitucionales, han dejado algunas prevenciones en las comunidades involucradas.

De cada uno de los Programas escogidos se seleccionaron dos barrios representativos por la incidencia de la intervención en su proceso de consolidación urbana, y de los barrios “autónomos” se eligieron otros dos por la capacidad de respuesta de sus organizaciones y la incidencia que estas han tenido en el direccionamiento de los procesos de mejoramiento.

El barrio Juan XXIII es uno de los pocos de la ciudad que tiene como origen la invasión. Data de 1960 y su localización es muy particular, dado que está en la falda de los Cerros Orientales (Figura 8), donde en la primera mitad del siglo pasado se explotaban canteras que, una vez cerradas, los propietarios tendieron a dejar dichas tierras a las familias que trabajaban allí, o estas las tomaron por su cuenta. Rodeado de barrios de mayor estrato y localizado en lo que se ha dado por llamar el Centro Expandido, está a pocos minutos de áreas centrales de la ciudad. Se trata de una supermanzana, con una sola vía perimetral, en un terreno con alta pendiente y entrecruzado de vías peatonales estrechas, con un solo espacio público, un jardín infantil y un salón comunal.

Figura 8: Barrio Juan XXIII, Localidad de Chapinero (Fuente: <http://www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/otras-publicaciones/monografias-2009-chapinero>, recuperado el 19 de abril de 2019. Autor: Secretaría Distrital de Planeación).



El proceso de consolidación ha sido relativamente integral. Al inicio, la energía fue tomada ilegalmente de las redes vecinas, luego, el agua por mangueras de las redes matrices, de forma improvisada se trazaban y acondicionaban, se iban levantando los ranchos, primero en material provisional, cimientos ciclópeos, estructuras en concreto reforzado, paredes en ladrillo y bloque y cubiertas en asbesto cemento, y luego en placas de concreto para hacer las veces de entrepisos.

Simultáneamente se estableció una junta provisional de vecinos, que en poco tiempo se constituyó con la aprobación de la mayoría de los vecinos, conformada por diferentes comités: de vigilancia, de salud, de educación, de alimentación, de cuidado de los niños, de construcción e infraestructura. En la medida que se van formalizando los servicios y resolviendo algunos problemas como salud, educación o cuidado de los niños, bien sea al interior del barrio o en su entorno, se le va dando más énfasis a la vivienda, máxime si se logra la legalización del barrio y la posterior escrituración de las viviendas.

El barrio San Martín de Porres, igual que el anterior, data de los años sesenta, está ubicado en la misma localidad (Figura 9), y su origen, producto de un fraccionamiento ilegal, dio como resultado 118 predios, los cuales se fueron desarrollando en medio de la búsqueda de servicios básicos y resistiendo frente a un posible desalojo por la construcción de la Avenida de Los Cerros.

Figura 9: Barrio San Martín, Localidad de Chapinero (Fuente: <http://www.sdp.gov.co/transparencia/informacion-interes/otras-publicaciones/monografias-2009-chapinero>, recuperado el 19 de abril de 2019. Autor: Secretaría Distrital de Planeación).



El barrio contó siempre con el apoyo de los padres jesuitas y del Centro de investigación y Educación Popular, los cuales no solo apoyaron política y técnicamente su desarrollo, sino que algunos de ellos se instalaron a vivir modestamente con la comunidad. Este apoyo posibilitó el fortalecimiento de la comunidad y la aparición de varias organizaciones que no solo se preocupaban por el mejoramiento de las condiciones de vida, sino que daban cuenta de la formación política e ideológica de la comunidad.

DISCUSIÓN

Es evidente que las políticas han venido pasando del mejoramiento de las condiciones físicas de los asentamientos a una búsqueda de la integralidad en las intervenciones. Sí bien en todos los casos se parte de visiones interdisciplinarias e interinstitucionales, temas como el mejoramiento de las viviendas, que en los Programas Estatales se sigue dejando en manos de los usuarios, así como la incidencia de los procesos en el fortalecimiento de las organizaciones y el mejoramiento de las economías locales, no presentan evaluaciones y seguimientos posteriores.

Los procesos por iniciativa institucional parten de condiciones que posteriormente ni se verifican, ni tienen un adecuado seguimiento. Se piensa que el mejoramiento urbano traerá consigo el de las viviendas del entorno, lo cual redundará en las economías locales y en el fortalecimiento de las organizaciones. Esto es diferente en los barrios de iniciativa propia, donde los temas, si bien tienen énfasis y momentos, se dan de manera simultánea, y la aparición de la vivienda productiva, así como el aprovechamiento intensivo del espacio público es inherente a su desarrollo, al igual que el fortalecimiento de las organizaciones sociales de cada barrio.

Tanto en los barrios intervenidos como en los autónomos, la calidad de vida de los propietarios y los inquilinos aumenta con los programas de mejoramiento barrial. En términos convencionales de la oferta y demanda de un producto, en este caso vivienda en alquiler, se parte de que a mayores y mejores procesos de consolidación se dará una mayor y mejor oferta de vivienda para inquilinos, con tendencia a estabilizar precios y mejorar la calidad.

Figura 10: Identidad del barrio popular .

<p>VÍAS ESTRECHAS</p>  <p>Jerusalén</p>	<p>MANZANAS COMPACTAS</p>  <p>San Martín</p>	<p>PERFILES CONSECUTIVOS</p>  <p>Candelaria La Nueva</p>
<p>VOLADIZOS ESCALONADOS</p>  <p>Candelaria La Nueva</p>	<p>TERRAZAS MULTIUSOS</p>  <p>La Amistad</p>	<p>PRIMER PISO PRODUCTIVO</p>  <p>San Martín</p>
<p>FACHADAS CONTINUAS</p>  <p>Las Lomas</p>	<p>ENGALLE POPULAR</p>  <p>Juan XXIII</p>	<p>USO INTENSIVO ESPACIO PÚBLICO</p>  <p>San Rafael</p>

En todos los casos de estudio se encuentra claramente establecida la identidad de barrio popular de origen informal, independientemente de las intervenciones en el tiempo, sus modalidades e incidencia: tramas urbanas con perfiles de vías estrechas; manzanas compactas; perfiles urbanos consecutivos con voladizos escalonados que disminuyen en la medida que suben de altura; terrazas en los últimos pisos; primeros pisos con actividades productivas, bien sea casa con local, con parqueo, microempresa o vivienda compartida; fachadas continuas con ladrillo a la vista y ricos entrabes de mampostería, o pañetados con acabados en colores vivos con figuras geométricas, rombos en particular y elaboradas rejas de ornamentación. Los barrios donde se adelantaron programas por parte del Estado, por lo general, presentan diseños e imágenes de equipamientos y mobiliario urbano típico o estándar, que de todas maneras no logran quitar fuerza a la identidad lograda por esta ya tradicional forma de producir y transformar el espacio (Figura 10).

En los casos de intervención del Estado, existe la tendencia a ajustar las dinámicas del barrio a las pretensiones del Programa a ser implementado, aunque dada la participación de la comunidad en el diagnóstico y en algunos casos en la gestión, los tiempos y metas institucionales por lo general no concuerdan con las del sitio. Si bien la tradición está en trabajar con las Juntas de Acción Comunal -J.A.C.-, a través de Comités, hoy en día existe un número importante de organizaciones con cierta o total independencia, que dada la premura de la inversión no son tenidas en cuenta.

Las intervenciones del Estado tienen un fuerte énfasis en el producto, sometiendo muchas veces el proceso al logro de metas y resultados. Se

crean organizaciones para acompañar y darle seguimiento a las obras, las cuales en la mayoría de los casos desaparecen, afectándose así la continuidad de los procesos. Mientras que, en los barrios con más autonomía, las dinámicas están dadas por la capacidad de operación y gestión de los grupos, y si bien se van atendiendo los problemas sin una agenda muy establecida y a partir de diagnósticos empíricos y poco técnicos, son los mismos grupos los que garantizan la continuidad y la autonomía.

Es evidente que, tanto en los barrios autónomos como en los intervenidos, las mejoras implican obras que requieren mano de obra, materiales y asistencia técnica. En los primeros, hay una fuerte tendencia a que estos recursos sean dados e invertidos en el mismo entorno, mientras en los segundos, los beneficios quedan en manos de agentes externos. Por la participación y las dinámicas en el tiempo, el proceso en los barrios autónomos, a pesar de estar regido por la “prueba y error”, posibilita por parte de los pobladores una toma de iniciativas en cuanto a los usos que deben y pueden acompañar los procesos de consolidación de los espacios públicos y el mejoramiento o aparición de nuevos equipamientos, mientras en las intervenciones estatales se da por hecho que estos cambios ocurrirán y no se tienen como consideraciones de partida.

La escala barrial típica de los casos estudiados ha venido siendo remplazada recientemente por las Áreas Prioritarias de Intervención –A.P.I.–, dado el reconocimiento de que, por lo general, los problemas desbordan la escala micro (en este caso barrial), y que los temas de infraestructura, vialidad, ambientales, de equipamientos y espacio público, ameritan escalas mayores. En los barrios autónomos se pudo comprobar que en más de una oportunidad trabajaron mancomunadamente con los barrios vecinos y generaron grupos de presión y gestión ante las entidades para lograr atención con perspectivas sectoriales.

El modelo de intervención institucional no hace distinción de localización, según sean barrios de centro, anillo intermedio o periferia, de origen, tamaño, entorno y contexto o topografía. Se aplican las mismas estrategias y mecanismos de intervención, participación, gestión e implementación de las obras, salvo algunas especificaciones técnicas. En los barrios autónomos, las formas de organización, de relación al interior de las comunidades, de estas con el territorio y su entorno, dan cuenta del origen del asentamiento y de su tamaño, lo que conlleva a formas diversas de organización, por lo general por etapas o sectores, de las posibilidades de relación con su entorno, constituyéndose en muchos casos en factor de amenaza, y más recientemente dan cuenta de grupos étnicos producto del desplazamiento forzado por el conflicto interno.

La actual cobertura de los Programas de Mejoramiento es mínima, en comparación con la dimensión del problema, manteniéndose la lógica de tratamientos diferenciados a los barrios de origen informal con respecto a los de origen formal, así en ambos residan pobladores de condiciones sociales, económicas y culturales similares. En amplios sectores de la ciudad, temas como la movilidad, el medio ambiente, los equipamientos y el espacio público cubren la demanda de las familias sin distingo del origen de los barrios en que habitan.

Esta situación de políticas, normas, programas y proyectos genera más segregación que la integración que promueve. El territorio debe leerse a partir

de sus dinámicas sociales, económicas y culturales, y no solo de las condiciones físicas, de tal forma que sea la potenciación de sus relaciones, de sus formas de actuación, lo que redunde en el mejoramiento de sus condiciones de vida y habitabilidad, atendiendo a temas como la seguridad y la convivencia.

En todos los casos y dado que en los Programas Institucionales el mejoramiento de vivienda se considera una consecuencia de las intervenciones, no se tiene un cálculo de la capacidad portante del territorio (Cortés, 2006), generándose procesos de densificación que en muchos casos se constituirán en promotores del deterioro físico de las viviendas, del entorno urbano y del social. Esta situación se hace aún más compleja por la condición de riesgo sísmico que tiene la ciudad, y que lleva a la aplicación de estrictas normas de reforzamiento estructural, lo que se ha convertido en una problemática de gran preocupación.

La dificultad de generar espacio público al interior de los barrios, de completar las coberturas por medio de los equipamientos existentes y algunos propuestos, y de brindar adecuadas soluciones a las demandas de transporte, hace que las actuales densidades y las tendencias a futuro, máxime con la actual escasez de tierras por urbanizar y de una adecuada oferta de vivienda social, lleven a los sectores donde se ubican los barrios de origen informal a pasar rápidamente de la consolidación al deterioro.

CONCLUSIONES

A nivel general los Programas de Mejoramiento centran su atención en la infraestructura, el espacio público y los equipamientos, y algunos promueven la escrituración de los predios, quedando el mejoramiento de vivienda como efecto de estas intervenciones. Sin una visión integral de las condiciones de vida y habitabilidad, los Programas se constituyen en un fin y no en un medio para fortalecer las organizaciones y aumentar su autonomía. De ahí que las dinámicas de participación se adelantan fundamentalmente con las familias propietarias, los inquilinos, que son por lo general un porcentaje representativo de la población no se tienen en cuenta, máxime si se trata de grupos altamente vulnerables.

En las diferentes intervenciones, tanto en la etapa de diagnóstico, como de definición de estrategias, de seguimiento y administración de las obras y de sostenibilidad de las mismas, no parten del reconocimiento de una clara identidad del “barrio popular”. Si bien tanto los barrios con iniciativas propias como los que reciben la atención de Programas del Estado parten de esquemas de participación similares, los primeros logran mantener el control sobre los procesos, alcanzando el fortalecimiento de sus organizaciones, su continuidad y autonomía.

En las inversiones en pro de los mejoramientos tienden a fortalecer las economías de los barrios autónomos, tanto en el desarrollo de las obras, como en la motivación de nuevos usos en el entorno y, por tanto, el fortalecimiento de las iniciativas locales, mientras en los barrios asistidos estos recursos quedan en contratistas ajenos al lugar. Los procesos de diseño urbano que trabajan a escala de las Áreas Prioritarias de Inversión – A.P.I.– y la barrial, fragmentan el territorio, entrando en contradicción con su

esencia homogénea y continua por franjas o zonas ambientales, comerciales, de movilidad, entre otras.

Se concluye que tanto los formatos, esquemas y modelos de intervención, como los procesos de diseño urbano y arquitectónico, al ser generales e impuestos, hacen caso omiso de las particularidades de los asentamientos, forzando en muchos casos situaciones que pueden llegar al mismo fracaso de las intervenciones. En los procesos de mejoramiento de los barrios en general y los de diseño en particular, bien sean en los barrios autónomos o asistidos, tienden a aumentar las diferencias entre estos y los asentamientos de origen formal, generándose dinámicas de segregación.

Si bien las propuestas producto de los procesos de diseño reconocen la actual oferta de vivienda básicamente en arrendamiento (inercia inmobiliaria), esto genera procesos de densificación que en muchos casos conducen al deterioro, siendo necesario ampliar paralelamente la cantidad y calidad del espacio público, los equipamientos y la movilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cámara de Comercio. 2015. Estado de Bogotá Región. Disponible en: <https://www.ccb.org.co/content/download/6474/90713> Acceso en 10/06/2017

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2017. Estadísticas por tema: demografía y población. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion> Acceso en: 13/06/2017

CORTÉS, M. E. 2006. La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954. Colección Punto Aparte, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

LÓPEZ, W. 2003. Origen de la Informalidad Urbana en Bogotá, Años Cincuenta. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá.

LÓPEZ, W. 2014. Palimpsesto Urbano. De la Formalidad a la Informalidad. Procesos de Informalidad Urbana en Barrios de Origen Formal. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.

LÓPEZ, W. 2016. La Informalidad Urbana y los Procesos de Mejoramiento Barrial. Revista Arquitectura y Urbanismo, 37 (3), p.1–18.

SALDARRIAGA, A. 1996. Corporación Colegio de Villa de Leyva, Cehap, Medellín, Citce, Cali. Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y Arquitectura de la Vivienda Estatal en Colombia, 1918-1990. Bogotá: Puntos Suspensivos Editores.

TORRES, C.; RINCÓN, J.; VARGAS, J. 2009. Hábitat y vivienda: pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá. *Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes. Grupo de Investigación "Procesos Urbanos en hábitat, vivienda e informalidad", Ciudad Universitaria. Bogotá*, p. 390.

TORRES, C. (Coord.). 2009. Ciudad Informal Colombiana. Barrios Construidos por la Gente. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

WILCHES, L. 2000. El nuevo rol de lo rural. Seminario internacional: La nueva ruralidad en América Latina. Bogotá.

ZAMUDIO, L.; CLAVIJO, H. 1983. El Barrio Popular ¿Marginados o Ejército Industrial de Reserva? Revista Controversia. Bogotá. (113/114). p. 3-124.

Submetido: 23/05/2018
Aceito: 10/01/2019