

# De periferia informal a sector residencial

**Clemencia Escallón**

Arquitecta, Especialista en Diseño Urbano.  
Facultad de Arquitectura Universidad de los Andes.

**Palabras clave**

Áreas residenciales, gestión urbana,  
mejoramiento de barrios.

**Keywords**

Residential areas, urban management,  
neighborhood improvement.

**De periferia informal a sector residencial, los inicios de un cambio de enfoque.**

*Pasar de la comprensión de dos ciudades, una pobre y otra con facilidades y oportunidades, al entendimiento de una sola ciudad, como unidad en términos de calidad y reto urbano, es el tema que interesa abordar en el artículo. Las transformaciones en el enfoque se analizan desde dos aspectos, los procesos y las acciones en el mejoramiento de los barrios periféricos en la ciudad de Bogotá y, los cambios en la comprensión del rol de los ciudadanos en esos procesos pasando de objeto de las acciones a sujetos activos de las mismas.*

*La síntesis de las acciones en este tema durante los últimos treinta y cinco años permite reconocer las búsquedas institucionales, los retos impuestos en cada momento frente al desarrollo urbano y en los últimos años la comprensión de las pautas de ordenamiento territorial como una oportunidad para consolidar esos aprendizajes, destacando la escala intermedia y la aplicación del programa de mejoramiento como una nueva exploración en términos del ejercicio ciudadano.*

**From informal periphery to residential area, the beginnings of a new approach.**

The change from the understanding of two cities, a poor one and another one with facilities and opportunities, to the understanding of a single city, like an unit in terms of quality and urban challenge, is the subject that this article approaches. The transformations in the approach are analyzed from two aspects, the processes and the actions in the improvement of the outlying areas in the city of Bogotá and the changes in the understanding of the role of the citizens in those processes, who switch from object of the actions to active subjects of the same ones.

The synthesis of the actions in this subject during the last thirty-five years allows to recognize the institutional researches, the challenges imposed at every moment as opposed to the urban development and in the last years the understanding of the guidelines of territorial ordering like an opportunity to consolidate this knowledge, emphasizing the intermediate scale and the application of the program of improvement like a new exploration in terms of the citizen exercise.

### Décadas de preocupación y acciones emprendidas.

La preocupación de la administración Distrital, en los últimos cuarenta años, en relación con los asentamientos informales en la periferia urbana, donde han encontrado su espacio en la ciudad los sectores más pobres de la población, ha tenido muchos matices y énfasis que, en conjunto y con diferentes tipos de acciones y procesos llevados a cabo a lo largo de estos años, viabilizaron la positiva acción que hoy opera en la ciudad, en términos de mejoramiento del hábitat popular.

A partir de los años sesenta se inicia una serie de reflexiones sobre los asentamientos ilegales en los cerros orientales de la ciudad, muchas de las cuales cobrarían forma más adelante a través del planteamiento de propuestas específicas, entre ellas la del Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá, PIDUZOB. De esta manera, se entendió la problemática de la dinámica urbana ilegal y la incapacidad institucional para resolverla. La administración Distrital solicitó recursos externos para superar los problemas de marginalidad y atender la pobreza individual y colectiva de un millón de habitantes.

El Alcalde del momento, en el documento del proyecto PIDUZOB, advirtió que “ *sin acciones expresadas en la urbanización, se continuará el crecimiento caótico, desordenado, socialmente explosivo y oneroso*”, por lo tanto se planteó para el desarrollo del programa una nueva estrategia, una política urbana diferente, consistente en la propuesta de una solución integral que apuntara hacia la eficiencia urbana. Todo ello, para evitar la convivencia de dos ciudades en una: una, pobre y de miseria, y la otra, de facilidades y oportunidades para los habitantes de mayores recursos<sup>1</sup>. Para entonces, era evidente la imposibilidad de controlar al urbanizador clandestino y se reconocía, con preocupación, su gestión cómo la única alternativa de oferta de vivienda para los más pobres.

Años después, el desbordado crecimiento de la población se había tomado otras áreas de la ciudad, entre ellas, gran parte de la zona del sur-occidente (una extensión de 11.000 Has. aproximadamente), sector que presentaba para finales de los años setenta una condición igualmente preocupante: otro millón de habitantes requería servicios públicos, vías de acceso, equipamientos y servicios sociales. Los cerros del sur de la ciudad y los bordes de los ríos Tunjuelito y Bogotá estaban ocupados de forma muy precaria y para dar respuesta a esta situación se diseñó y puso en marcha otro ambicioso programa denominado Ciudad Bolívar. En su ejecución, como en el caso anterior, se contó con recursos de crédito externo, lo que permitió que se adelantaran

---

<sup>1</sup> ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRICTAL; *Programa integrado de desarrollo urbano de la zona Oriental de Bogotá – PIDUZOB*, Bogotá: Italgaf, 1973. pp. 12 -13.

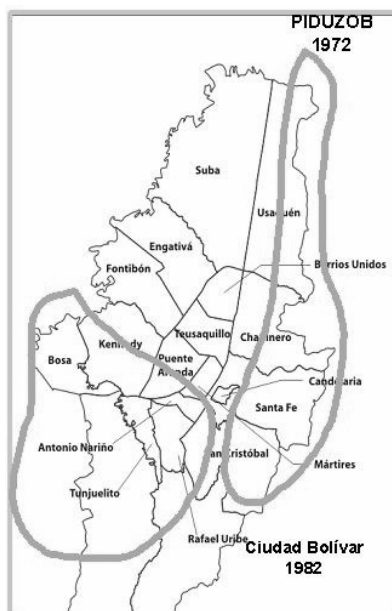


Imagen 1. Bogotá - Intervenciones en mejoramiento. PIDUZOB 1972. Plano 1. Fuente: Cuadernos POT. Vivienda DAPD. 2001

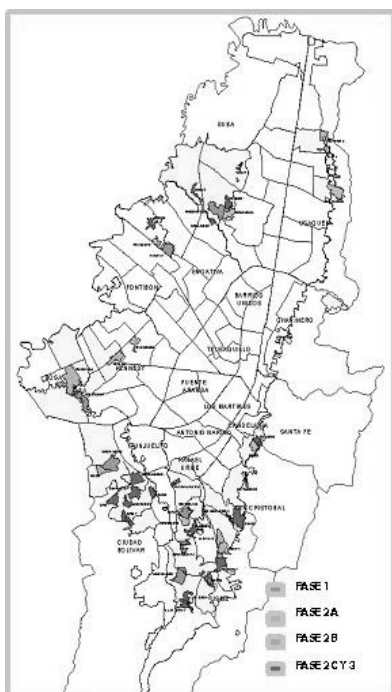


Imagen 2. Bogotá - Intervenciones en mejoramiento. Planos Desmarginalización 1998-2000. Fuente: Cuadernos POT. Vivienda DAPD. 2001

importantes obras de infraestructura de acueducto y alcantarillado, vías y programas de atención con servicios sociales.

A comienzos de la década del noventa, la ciudad enfrentaba una crisis económica sin precedentes, lo que impedía destinar recursos para el desarrollo de los proyectos de infraestructura diseñados para las zonas de nuevos asentamientos, por lo tanto, la preocupación por la periferia urbana y las condiciones de sus habitantes se centró en la búsqueda de mecanismos y la definición de acciones encaminadas a lograr el reconocimiento legal de su condición urbana. Los procesos de legalización de barrios en ese momento, bajo el marco de actuación urbanística del Acuerdo 6 de 1990, obtuvieron entre los años 1996 y 1999 los mayores resultados: de 1.084 desarrollos identificados de origen ilegal, que ocupaban un área de 6.628 Has., se legalizaron 673, correspondientes a 2.600 Has.<sup>2</sup> Este comportamiento obedeció, posiblemente, a la modificación que sufrió el proceso de legalización donde, además de permitir el reconocimiento del desarrollo, se condicionaba la legalización de las zonas afectadas a la ejecución de obras o al reasentamiento.

Con los primeros pasos dados hacia la descentralización de la ciudad, la administración Mockus - Bromberg (1996 - 1998) le apostó a la estrategia de "Aprender a sumar", esquema de gestión de proyectos que intentaba, por primera vez, sumar los esfuerzos y recursos de las diferentes instancias centrales y locales de gobierno para que éstas, mediante una apuesta común, adelantaran los proyectos de mejoramiento de determinadas zonas de la ciudad. Único ejemplo de ello es el proyecto conocido como "Fanja Seca" en la localidad de Bosa, liderado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EEAB, que consistió en la construcción de redes de servicios públicos, vías y equipamientos colectivos, los que incidieron positivamente en la calidad urbana de ese sector de periferia.

El programa de Desmarginalización fue uno de los objetivos principales del Plan de Desarrollo del período 1998 - 2000. Para dar cumplimiento a las metas fijadas en éste, la gestión del programa contó con el apoyo directo y prioritario del Alcalde Mayor y requirió dar continuidad a las acciones de legalización emprendidas anteriormente (donde 400 desarrollos se encontraban en curso). Éste ha sido uno de los programas más ambiciosos que se han puesto en marcha en la ciudad. Se invirtieron 500 millones de dólares, recursos propios del Distrito, en 59 zonas (correspondientes a 1.700 Has, aproximadamente, de área urbana) de 12 localidades de la ciudad; los cuales se destinaron principalmente a la ejecución de redes de acueducto y alcantarillado y equipamientos educativos de alto impacto zonal.

<sup>2</sup> ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRICTAL -DAPD-; Plan de Ordenamiento Territorial - POT-, Documento Técnico de Soporte, Bogotá, 2000, pp.158 -160.

### **El cambio de enfoque**

En este recuento breve de las acciones dirigidas al mejoramiento de las zonas urbanas deficitarias, llevadas a cabo entre la década del 60 y el año 2.000, se evidencia, por un lado, la constante preocupación de la administración distrital por atender dichas zonas de la ciudad, habitadas por los más pobres; y por otro, la incapacidad de sumar adecuadamente las experiencias realizadas en ese sentido, para convertirlas en un esquema de gestión urbana permanente y continua, que sea capaz de impactar en el conjunto de la ciudad y su calidad de vida.

Asimismo, es posible identificar otras debilidades en los enfoques que orientaron estas acciones. Por una parte, los programas y proyectos emprendidos se aplicaron a grandes territorios, los primeros proyectos abarcaron zonas que comprendían más de 10.000 Has de área urbana; en el caso del programa de Desmarginalización, si bien más acotado en términos de área, la dispersión de la acción dificultó medir y reconocer el impacto de la propuesta en cuanto al mejoramiento del entorno.

Por otra parte, estas acciones se enmarcaron dentro de un enfoque de corte asistencialista, donde los ciudadanos residentes en las áreas que integraban el proyecto eran considerados como receptores de los beneficios que se ofrecían y sólo en casos excepcionales eran tenidos en cuenta como interlocutores válidos en la consecución de los procesos de mejoramiento. No obstante, otros programas realizados posteriormente asumieron una actitud diferente, donde se buscó incentivar la participación de los habitantes en el desarrollo de los proyectos. De este modo, a finales de la década de los ochenta, mediante la implementación de los Talleres Zonales, realizados en localidades como la de Ciudad Bolívar, se introdujeron mecanismos que permitieron involucrar a la comunidad en la presupuestación zonal. Entre 1995 y 1997, se aplicaron otras metodologías, con las que también se buscaba la presencia activa de la comunidad en el proceso; un ejemplo representativo de ello son las Obras con Saldo Pedagógico, incluidas en el programa de Desmarginalización.

### **El ordenamiento territorial, una oportunidad para consolidar aprendizajes.**

Las reflexiones y programas llevados a cabo para el mejoramiento de los asentamientos informales fueron una base importante para las acciones que, al respecto, se establecieron en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá. Por primera vez, en el desarrollo de este nuevo instrumento de ordenamiento territorial, se consideró la periferia de origen ilegal como una parte integrante del espacio urbano que, reconocido como un sector residencial, con sus barrios y su gente es tan necesaria e importante como cualquier otro sector residencial de la ciudad.

Igualmente, por primera vez, se emplearon instrumentos de gestión urbana que no sólo se aplicaron a este tipo de sectores sino también al resto de la ciudad; estos instrumentos fueron las categorías de tratamientos y áreas de actividad. El hecho de que la implementación de estas categorías abarcara toda la ciudad, y a pesar de su carácter normativo, contribuyó a exponer estos sectores a la “luz pública” de una forma diferente de la que resultaba de los simples procesos de legalización de los desarrollos, donde cada uno contaba con su norma individual -contenida en las Resoluciones de legalización-, lo que acrecentaba su desarticulación del resto del entorno.

Estas acciones emprendidas en el ordenamiento territorial, sumadas a otra apuesta del POT de Bogotá por establecer una escala intermedia de planeación urbana a través de la definición de las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ-, han creado un escenario consistente para la consecución de los distintos programas de gobierno, en particular, el de mejoramiento integral.

En los programas de vivienda del POT (2000) y de Hábitat (2003)<sup>3</sup>, el subprograma de mejoramiento integral mantuvo tanto su definición como sus componentes, donde se reconoció el carácter residencial de estas zonas informales de la ciudad y se establecieron estrategias de planeamiento, coordinación institucional, participación y concertación.

En la creación de los escenarios de gestión, previstos en el POT para las distintas vigencias administrativas, se advirtió cómo las UPZ y, especialmente, las 26 UPZ caracterizadas como *Residencial de urbanización incompleta*, requerían para su definición de la coordinación de las diversas acciones institucionales; éstas ya no podrían darse de forma aislada como en los programas anteriores. Otro avance institucional, en la definición de esta nueva escala territorial, lo constituyó la intervención de la Caja de Vivienda Popular, CVP, en la coordinación del programa, a partir de lo cual los ciudadanos y sus organizaciones han sido interlocutores indispensables en el proceso de mejoramiento.

Acorde con lo anterior, en el análisis del cambio de enfoque que se ha dado en la concepción de los asentamientos informales, se han identificado dos elementos claves que han conducido a dicha transformación y que, además, pueden considerarse como unos de los factores que con mayor fuerza han incidido en la calidad de vida urbana de los sectores residenciales de los estratos bajos de la ciudad. El primero, el reconocimiento de estas zonas como partes constitutivas de la ciudad y el segundo, la participación ciudadana en la búsqueda de los estándares propuestos para el conjunto de la ciudad.

Las experiencias recientes del DAPD, a partir de los talleres diseñados con el fin de someter a discusión con la ciudadanía las propuestas relativas a la estructura urbana y la norma de las UPZ, son sin duda avances significativos en esta materia. Los conceptos

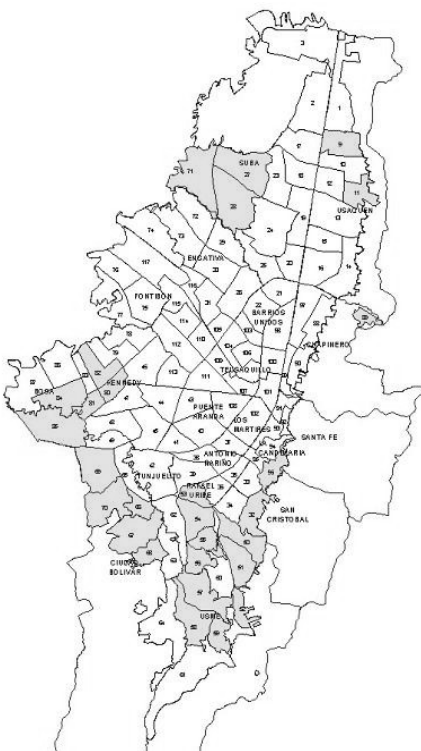


Imagen 3. Plano P.O.T. Unidades de Planeamiento Zonal, UPZ, Tipo 1. Residencial de Urbanización Incompleta.  
Fuente : Cuadernos del POT. Vivienda DAPD 2.001

<sup>3</sup> A partir de este momento el programa de vivienda, contemplado en el POT 2000, se denomina programa de Hábitat.

generales que definen el ordenamiento territorial al ser aplicados a una determinada escala de territorio, reconocible por los líderes sociales, se convierten en componentes de la ciudad.

Este reconocimiento de la escala territorial, por parte de la comunidad, cobra especial importancia en la aplicación del programa de mejoramiento de las UPZ caracterizadas como *Residencial de urbanización incompleta*. En la discusión sobre las propuestas se parte de la contextualización de la estructura del conjunto de la ciudad, en la que se incluye la zona, y luego se pasa al análisis de ésta. Una vez comprendidas las diferentes escalas dimensionales se posibilita la intervención de los residentes de dicha zona en los procesos de aprobación del desarrollo. En este sentido, se superan los trámites de legalización para la instalación de los servicios y viabilización de las inversiones públicas, a los que se veían abocados los residentes de los barrios y que constituían el único tipo de vínculo a través del cual se relacionaban con los procesos de mejoramiento.

#### **La interacción con la ciudadanía y sus organizaciones - el mejoramiento de la gobernabilidad.**

Pasar del nivel barrial al de UPZ, en la concepción de la acción en los sectores de periferia, ha constituido para los ciudadanos y las organizaciones de estas zonas todo un reto. La organización territorial por excelencia en Bogotá, la Junta de Acción Comunal - JAC-, presenta aún grandes dificultades para involucrarse en las reflexiones de carácter colectivo que aborden escalas diferentes a la que representa el barrio, su jurisdicción. Si bien, las JAC participan en los procesos que se llevan a cabo a nivel de localidad, en la discusión del Plan de Desarrollo, siempre lo hacen a título del barrio que representan; sin embargo, como se podría pensar, su participación en procesos de esa naturaleza no pone en crisis ese nivel de representación. Tampoco afecta en este ámbito, compartir el estudio de temas sectoriales con otros tipos de asociaciones o atender a grupos específicos que se han creado en la ciudad para representar distintos intereses colectivos, como por ejemplo los consejos locales de juventud o los de cultura, entre otros.

El análisis, en términos de calidad y cantidad, de la organización social en Bogotá se emprendió a partir de 1997 con los primeros estudios de Capital Social a nivel nacional<sup>4</sup>, los cuales se complementaron con encuestas de mayor cobertura, realizadas por el Observatorio de Cultura Urbana en el año 2001<sup>5</sup>. Allí se evidenció una disminución preocupante de la calidad del capital social de la ciudad, a pesar de los esfuerzos y recursos destinados a mejorar la

---

<sup>4</sup> Putnam, que, con base en la idea central de la teoría del capital social, reconocen que las redes sociales poseen un valor y los contactos sociales afectan la productividad.

<sup>5</sup> SUDARSKY, John. *Densidad y Articulación de la sociedad civil de Bogotá. Localidades y sectores 1997 -2001*. Bogotá Alcaldía Mayor. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Departamento Administrativo de Acción Comunal. Colección Cultura democrática, 2003.



Imagen 4. Programa Ciclobarrio. Patio Bonito. Kennedy 2004.  
Fuente: *Obras con Saldo Pedagógico - 2.000 Acuerdos para la Sostenibilidad - 2005.*



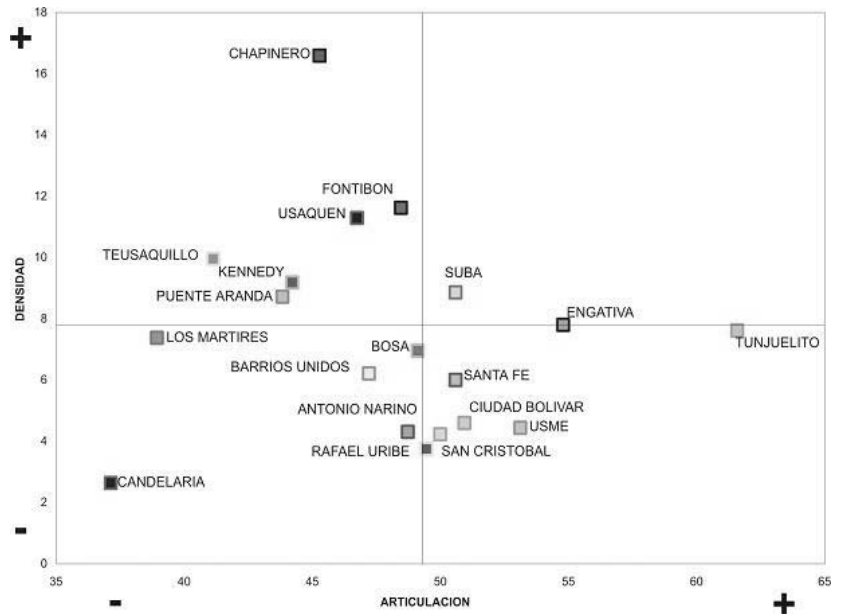
Imagen 5. Sierra Morena – Ciudad Bolívar.  
Fuente: *Obras con Saldo Pedagógico - 2.000 Acuerdos para la Sostenibilidad - 2005.*

organización social. De este modo, para el programa de mejoramiento integral, el reconocimiento y fortalecimiento de la organización social se convirtieron en un eje de acción fundamental. Se entendió que el programa no sólo debía lograr el mejoramiento físico de la zona, sino que su gestión también debía tener como objetivo el mejoramiento de las capacidades de sus ciudadanos y las competencias de las organizaciones sociales, con el fin de relacionarse mejor entre ellas y con las entidades. De esta manera, se logra mejorar las condiciones del ejercicio ciudadano y, por lo tanto, de gobernabilidad de la ciudad.

Las estrategias del programa combinan acciones de reconocimiento, fortalecimiento de capacidades y generación de espacios de interlocución, como los Núcleos de Participación Zonal - NPZ-, desde los cuales el programa, en su conjunto y con las entidades que participan, logra una interlocución eficiente con los ciudadanos y sus organizaciones. No obstante, esta condición de reconocer la gestión de las organizaciones sociales y su validez como actores urbanos, no siempre es posible de mantener. La Caja de Vivienda Popular, en su calidad de coordinadora; el DAPD, como líder de los procesos de ordenamiento territorial; y las demás entidades partícipes en el desarrollo del programa realizan importantes esfuerzos para mejorar los insumos de información y las estrategias de comunicación urbana, con el propósito de alimentar adecuadamente estos escenarios de participación ciudadana y garantizar el cumplimiento de los objetivos del mismo, en función de la calidad de vida urbana.

Finalmente, el reto está en seguir construyendo desde el territorio, concebido como *continente de las decisiones*<sup>6</sup>, los vínculos entre regulación, cultura política y gobierno. Éstos son procesos de largo plazo que, sólo mediante una acción pública responsable y una gestión ciudadana sólida, garantizarán que las carentes periferias de nuestras ciudades se conviertan en sectores residenciales de calidad para todos los ciudadanos.

<sup>6</sup> ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ; *Bogotá para vivir todos del mismo lado. Memorias de un plan de desarrollo*, Bogotá: 2002, p.84



Cuadro 1. Densidad y articulación de la sociedad civil en las localidades de Bogotá  
Fuente: Sudarsky J. *Densidad y articulación de la sociedad civil en Bogotá*.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA; *La Bogotá del Tercer Milenio, Historia de una Revolución Urbana 1998 -2000*. Tomo 2. Bogotá sin fronteras, Bogotá: 2000.

\_\_\_\_\_ *Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado. Memorias de un Plan de Desarrollo*, Bogota: 2002.

\_\_\_\_\_ *Bogotá Para Vivir 2001 -2003*. Tomo 1. Bogotá, 2003

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL; *Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá –PIDUZOB-*, Bogotá: Italgraf, 1973.

\_\_\_\_\_ *Plan de Ordenamiento Territorial. Documento Técnico de Soporte*, Bogotá, 2000.

\_\_\_\_\_ *Plan de Ordenamiento Territorial. Cuadernos del Plan. Vivienda*. Bogotá, 2001.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO; *De Habitantes a Ciudadanos. Proyecto de Acciones Integradas para el Mejoramiento de la Calidad de Vida en Asentamientos Populares Urbanos*. Proyecto COL 84/007. Bogotá: Lerner, 1988.

FONSECA CAMPOS, Paulo Eduardo. "Tecnología ¿Para qué y para quien?" En: A.A.V.V.. *Mejor Habitat y Ciudad para Todos*. CYTED Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo - Proyecto XIV.4 Mejoramiento y reordenamiento de asentamientos urbanos precarios, Sao Paulo: Mandarin, 2001.

SUDARSKY, John; *Densidad y Articulación de la Sociedad Civil de Bogotá. Localidades y Sectores 1997 -2001*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Colección Cultura democrática, 2003.