

BOSA ENTRE LA FORMALIDAD Y LA INFORMALIDAD

Una apuesta por la construcción social de un territorio sustentable

Juan Carlos Castellanos Puentes

Profesionales Asociados para el Desarrollo Urbano y Regional (PROADECUAR)

Mail: juancastell65@gmail.com

RESUMEN

Bosa, ubicada en el suroccidente de Bogotá, tiene alrededor de 700.000 habitantes, es uno de los territorios de mayor desarrollo urbano reciente en Colombia; en la primera década del siglo XXI incrementó su población un 50%, producto de procesos contradictorios entre la formalidad y la informalidad; es el único sector conurbado en Bogotá. El presente artículo refiere la historia del proceso urbanístico de este territorio a partir de los setenta, más que la morfología urbana, la atención se centra en el diseño y la gestión urbana especialmente en el papel de los agentes urbanos para transformar condiciones adversas, producto del desarrollo informal a través de la autogestión y la participación ciudadana acompañada de entidades gubernamentales que han priorizado el desarrollo de proyectos de vivienda de la ciudad en la localidad, atrayendo a promotores inmobiliarios privados generando incremento del precio del suelo y una de las mayores tasas de densificación.

Palabras clave: Autogestión, Informalidad, Bosa, Densificación

ABSTRACT

Bosa, located in the southwest of Bogota, has around 700,000 inhabitants, is one of the areas most recent urban development in Colombia, in the first decade of the century the population increased by 50% due to contradictory processes between formality and informality; is the only sector in Bogotá with conurbation. This article relates the history of urban planning process of this territory from the seventies, but the urban morphology, the focus is on design and urban management especially in the role of urban actors to transform adverse conditions, product informal development through self-management and citizen participation accompanied by government entities that have prioritized the development of housing projects of the city in the town, attracting private developers to generate increase in land prices and one of the highest rates of densification .

Key words: Self Management, Informality, Bosa, Densification

1 CARACTERIZACIÓN DE LA LOCALIDAD



Gráfica 1 Ubicación Bosa en Bogotá y división en UPZ Elaboración propia

Bosa es una de las 20 localidades en que está dividida Bogotá, está regida por un Alcalde Local nombrado por el Alcalde Mayor de la ciudad, a su interior el territorio está dividido en cinco sectores denominados Unidades de Planeamiento Zonal. Está ubicada en el suroccidente de la capital de Colombia, representa el 2,8% del área total de la ciudad, siendo la décima primera localidad en extensión territorial con 2.395 ha., la octava en área urbana con 1.919 ha. , y posee 476 ha. de suelo de expansión (Catastro Distrital, 2013). Limita por el norte y al occidente con el municipio de Mosquera, separada de este por el Río Bogotá; al sur y sureste con la localidad de Ciudad Bolívar y el municipio de Soacha, con el cual presenta conurbación; al oriente con la localidad de Kennedy. Es una localidad periférica, de ocupación relativamente reciente (40 años), pues se encuentra en su mayoría por debajo de la cota de los ríos

En Bosa desemboca, al Río Bogotá, el Tunjuelito, luego de atravesar la ciudad y recoger gran cantidad de contaminantes, el territorio, en su mayoría estuvo cubierto por humedales que han sido desecados para la urbanización, mediante la disposición de escombros, pero aún existen dos relictos que han sido reconocidos por la administración distrital e incorporados a la red de humedades de Bogotá.

Antes de fundar Santafé de Bogotá, Gonzalo Jiménez de Quesada, ubicó su campamento en Bosa, que era uno de los principales cercados de los Muisca, habitantes ancestrales del territorio, quienes aprovechaban la condición lacustre para el desarrollo de cultivos periódicos de acuerdo con las épocas de lluvias. Dada su fertilidad, y disponibilidad de mano de obra indígena, este fue un territorio estratégico en el repartimiento de tierras y las encomiendas, por ello en Bosa se constituyó en “pueblo de indios” y en esta se edificó una de las capillas doctrineras más antiguas de la región (y es la única que aún se conserva), de los tiempos coloniales también se preserva la hacienda La Isla, ubicada en medio de los ríos Bogotá y Tunjuelito.

Los terrenos anegadizos no eran propicios para los cultivos ibéricos ni la crianza de ganado, por ello los colonos españoles iniciaron los desecamientos de los humedales e intervinieron los “camellones”, sistema de cultivo de los indígenas; el ganado recorría la Sabana deteriorando el ecosistema de los humedales con sus cascos y dañando los sembrados, por lo que los indígenas terminaron adaptándose y dedicándose también a la ganadería (especialmente de ovejas), pero las condiciones de la sabana no eran adecuadas para los nuevos usos.

Los “camellones”, eran montículos de tierra rodeados de canales con los cuales se regulaban las inundaciones, se accedía a la pesca y se mitigaban las heladas, pues el agua captaba el calor durante el día y liberaba la energía en la noche de manera paulatina. Con la ruptura del sistema regulatorio de los muisca (llamados la gente del agua) las aguas corrían libremente afectando los cultivos y el ganado, por lo cual habitar en el territorio comenzó a generar inconvenientes; Cavellier (2006) dice que en 1597, el encomendero Francisco Maldonado de Mendoza (propietario de 20.000 cabezas de ganado repartidas en 16.425 ha. así: 10.000 ovejas, 7.000 vacas, 1.000 caballos y 2.000 cerdos) propone trasladar la población de Bogotá, reconociendo que " el año de aguas se empantana todo lo mas del pueblo". Maldonado también se queja de las heladas, y refiere que para evitar esto, los indios se trasladaban a Tena para hacer otras siembras.

A partir de la segunda mitad del siglo XVII, se intensificaron los impuestos sobre las haciendas de la Sabana y se incrementa el traspaso de las tierras a la iglesia o la devolución a la corona; las tierras comienzan a ser subexplotadas, mientras los resguardos son abandonados o arrendados con el auge de formas libres de contratación de mano de obra; en 1.754 el Virrey Solís ordenó investigar quienes aprovechaban el resguardo de Bosa y ordena que los arrendamientos sean recogidos por un recaudador oficial, a partir de allí la funcionalidad del resguardo comienza a ser cuestionada y en 1850 se ordena su disolución, aunque las tierras continuaban siendo zona de cultivos, en manos de campesinos descendientes de los indígenas. Agustín Codazzi (1997) describe la Sabana así: “hay muchos pueblos que conservan sus primitivos nombres y cuyos habitantes de raza indígena se dedican a la agricultura y cría de los ganados.”

2 PROCESO DE URBANIZACION

En 1954 durante el gobierno de Rojas Pinilla mediante el Decreto N° 3640, Bosa y cinco antiguos pueblos de indios se anexan al Distrito Especial de Bogotá, generando nuevos espacios para la urbanización, aunque este territorio periférico aun no era atractivo para los agentes inmobiliarios, inicia un proceso de asentamiento industrial impulsado por el desarrollo del ferrocarril, la electrificadora del Charquito en el municipio de Soacha (iniciada en 1953) y las industrias movidas por energía eléctrica, además de la ampliación de la carretera del sur.

Específicamente en el sector de Cazucá, sobre la autopista del sur en límites con Bosa, se concentran varias



industriales a partir de los finales de la década del cincuenta, (la primera fue carrocías el Sol en 1959) y esto genera la necesidad de vivienda para los nuevos obreros, se desarrollan en territorio de Soacha barrios como La Despensa; en Bosa se genera una dinámica urbanística atraída por la oferta de trabajo en el barrio San Pablo (de origen informal) y en torno a la estación del tren se inicia otro asentamiento que luego se convierte en La Estación y a partir de este se instalan viviendas a lado y lado de la vía que conduce al centro de Bosa

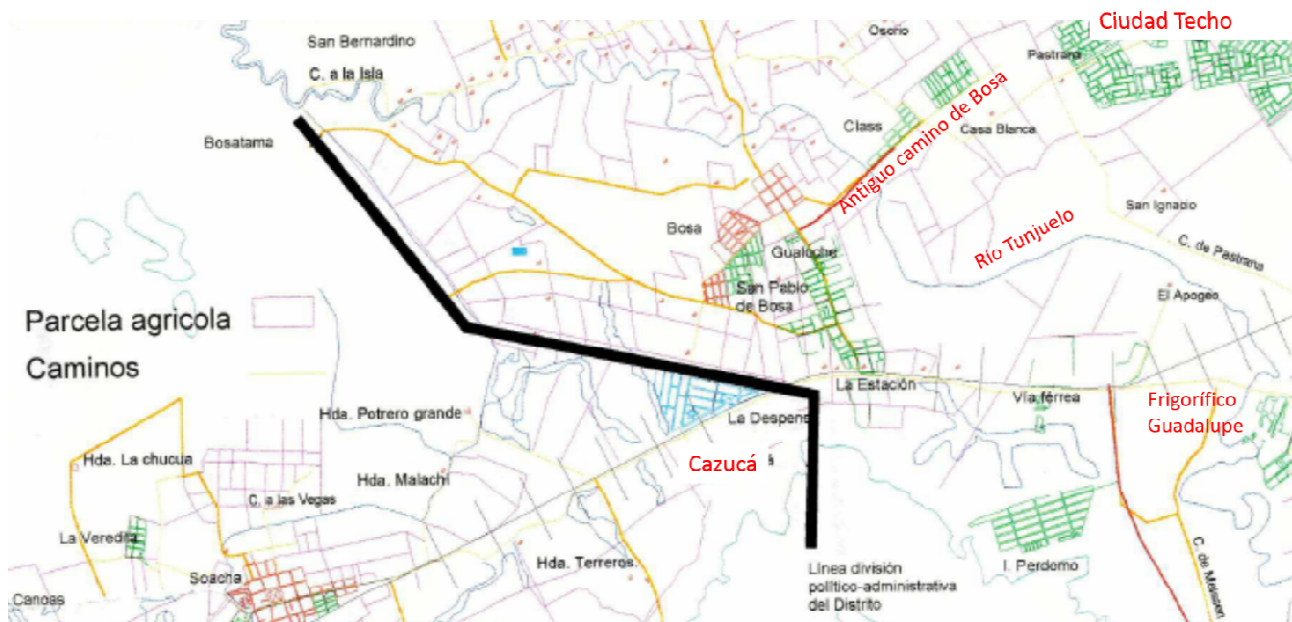
Gráfica 2 Desarrollo urbano años 50. Fuente Moreno 2001

En la gráfica No. 2 se aprecia el escaso desarrollo urbano del territorio, en Bosa se distingue claramente la traza del centro histórico y el sector del barrio San Pablo, con otro conjunto en el barrio Argelia, donde se desarrollan algunas industrias; sobre la carretera del sur o vía a Bosa se aprecian algunos puntos cerca a la Estación del tren. El sector industrial, en especial la industria del automóvil, buscó establecerse en la antigua hacienda Cazucá, entre otras razones por la disponibilidad de servicio eléctrico (el 77.3% de la población accedía a esta) y a un régimen tributario especial dispuesto por el gobierno nacional para acoger a la industria en el sector. Aunque el 81.8% de las industrias carecía de acueducto, esta necesidad era suplida a través de la improvisación de pozos para almacenar el agua; el 72.7% no tenía alcantarillado, y en vez de esto usaban

pozos sépticos o canales abiertos; las industrias eran posibles gracias al hecho de que hayan podido clasificarse como "industrias secas" pues no necesitaban altos volúmenes de agua.

Las condiciones precarias de servicios en la zona industrial, no influyó en la creación de infraestructuras y equipamientos que posteriormente facilitarían los asentamientos residenciales informales, pues la población residente ni siquiera usó el servicio de energía de la industria para su provecho; de manera que gracias a esto no hubo un aumento considerable de la población durante los años cincuenta. Solo el 5.6% de la población ocupada de Bosa trabajaba allí, aun la producción agrícola demandaba mano de obra. Adicionalmente la orden religiosa de los Claretianos que reemplazó a la Orden Franciscana Menor, instala el colegio Claretiano y el Inmaculado Corazón de María, en torno a la capilla doctrinera (construida en el siglo XVII); siguiendo su ejemplo otras comunidades abren colegios campestres para población de altos ingresos, como el Nazareth, el Clara Fey y el Giovanni Farina; con esto también se promueve una estructura de servicios que demanda mano de obra y que a su vez busca domicilio cerca del trabajo, generándose los primeros barrios informales.

En los años sesenta, ante el surgimiento de múltiples asentamientos espontáneos, que buscaban satisfacer el derecho a la vivienda, (Según datos del Instituto de Crédito Territorial- ICT, el déficit en Bogotá para fines de 1960 era de 68.200 viviendas, 25,74% del país), El Estado, apoyado por la Alianza para el Progreso y para evitar brotes de comunismo, se proyectó construir 10.000 viviendas, para 84.000 personas aproximadamente en "Ciudad Techo" (que luego se transforma en Ciudad Kennedy), sobre las antiguas pistas del aeropuerto y terrenos aledaños; para el momento, este programa era el mayor que se hubiera hecho en América Latina.



Gráfica 3 Desarrollo urbano años 60. Fuente Moreno 2001

Tal como podemos observarlo en la gráfica No. 3, en torno a Ciudad Techo se genera una fuerza centrípeta y sobre el camino del aeropuerto con el casco de Bosa, se comienzan a poblar las antiguas fincas, que dependían del agua del Tunjuelito y cuyas aguas dejaron de ser aptas para cultivo producto de la consolidación de las Curtiembres en San Benito a comienzos de los 60 y con la posterior instalación del Frigorífico Guadalupe en 1964, en inmediaciones de la Autopista Sur. A partir del auge económico de Cazucá, se establecen cerca a la estación del tren más de cuarenta industrias diferentes; pero este crecimiento industrial no estuvo acompañado de un incremento poblacional en la misma proporción. Para 1951 Bogotá contaba con 648.324 habitantes, mientras que Bosa tenía 16.918 personas, para 1964 creció a 23.950, con una tasa anual de 2.5%, siendo rural la mayoría del territorio, como lo reconoce el Decreto 1119 de 1968 (por el cual se adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad), por lo tanto cualquier desarrollo urbano en este territorio era considerado ilegal, "hasta que tenga posibilidades de servicios públicos de acueducto y alcantarillado conectados a las redes distritales",.



A partir de los setenta, el auge industrial demanda mano de obra que busca ubicarse cerca del lugar de trabajo, se intensifica el proceso de ocupación a través de asentamientos sin servicios ofrecidos por urbanizadores que lotean las antiguas haciendas, las cuales por pérdida de su capacidad productiva y de competitividad se venden a bajos costos, como tierra rural. Por falta de servicios públicos, los habitantes de los nuevos barrios utilizan los vallados como

alcantarillado y sufren constantemente de las inundaciones, asunto que se pretende resolver con la instalación de pilas públicas para proveer de agua y el realce de los “jarillones” o diques construidos sobre los ríos y la utilización de motobombas para evacuar las aguas servidas, Bosa inicia su crecimiento urbano con ingentes problemas

Gráfica 4 Desarrollo urbano años 70. Fuente Moreno 2001

En la década de los 70, Bosa vive una explosión demográfica inusitada, especialmente en la zona central, territorio que correspondió al antiguo resguardo indígena y que estaba en manos de campesinos para los cuales era más rentable emplearse que trabajar la tierra y que cedieron frente a la demanda de suelo. La urbanización se da con desarrollos tanto formales como informales. Bogotá pasa de 648.324 habitantes en 1951 a 2.718.546 en 1973, mientras Bosa pasa de 16.918 personas en 1951 a 250.000 en 1973. El fenómeno migratorio y la segregación socio espacial causada por las rentas del suelo urbano, determinaron el crecimiento

2.1 La Explosión Demográfica Informal

Con el impulso de la industria se desarrolla la Autopista Sur y con esta las distancias con el antiguo municipio, se reducen, los antiguos caminos de herradura se ensanchan para dar cabida a los automotores movidos por gasolina y las rutas de transporte colectivo informal comienzan a llegar a los perímetros de Bosa; con el mejoramiento de la accesibilidad, la tierra vacante se hace atractiva para su ocupación, es parcelada sin procesos urbanísticos formales y ofertada a bajos precios y con facilidades de pago.

El 20 de Julio de 1972, sobre el camino entre los antiguos pueblos de Bosa y Engativá, se da al servicio la Central Mayorista de Abastos CORABASTOS, el camino se ensancha para dar paso a la Avenida Agoberto Mejía, mejorando la accesibilidad y facilitando el surgimiento de nuevos barrios sobre el territorio de las antiguas haciendas; para afrontar esta nueva oleada de nuevos asentamientos, el gobierno de la ciudad expidió el Acuerdo 21 de 1972, “por el cual se adopta un plan de mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto y se dictan normas de procedimiento”; la legalización de estos procesos informales se acompaña de dotación de servicios públicos y acceso vehicular, con lo cual se impulsa el surgimiento de nuevos asentamientos, ante la expectativa nuevos programas de mejoramiento.

Esta práctica de “legalización” se había implementado desde 1963 con el Acuerdo Distrital No. 22, y se sigue desarrollando posteriormente con otras normas como el Acuerdo 6 de 1990, con los cuales se alienta a los urbanizadores “piratas” a ofertar suelo sin urbanización, con la certeza que más adelante a través de los programas gubernamentales y la gestión comunitaria se proveerá de servicios a estos barrios “ilegales”, inclusive se presenta una práctica perversa que favorece la informalidad, consistente en que algunos de esos “urbanizadores piratas” además de obtener ganancias espectaculares con la compra de suelo bruto a precio de suelo rural, para venderlo como suelo urbano, eran considerados por la gente como sus benefactores y con ese respaldo se hacían elegir para desempeñarse como concejales y desde la curul promovían las normas para legalizar los mismos barrios que ellos mismos habían originado de manera informal. En Bosa el vínculo entre política y urbanización se evidencia en dos de los barrios ubicados en la zona central de la localidad y

desarrollados entre los setenta y los ochenta, estos son el Humberto Valencia (quien fue concejal de la ciudad y Carlos Albán Holguín, quien fuera Alcalde Mayor de Bogotá entre 1970 y 1973). Con este sustento normativo, los urbanizadores ilegales desarrollaron la mayor parte de la zona central de Bosa, siendo uno de estos Alfonso Cruz Montaña, quien originó barrios como Laureles (que tiene tres sectores) y Naranjos; el otro insigne urbanizador fue un campesino de apellido Olarte que bautizó los barrios con nombres de héroes nacionales como José Antonio Galán o Antonia Santos, este además de promover la urbanización participó de la organización comunitaria para el desarrollo urbano del barrio,

Otra práctica entre política y urbanización (esta si “legal”) se daba a la inversa, los concejales o funcionarios de la administración aprobaban normas que favorecieran el desarrollo de obras públicas en determinados sectores de la ciudad y posteriormente fundaban o se vinculaban a firmas constructoras que aprovechando la inversión pública desarrollaban proyectos urbanísticos para sectores medios de la población, con el patrocinio de entidades gubernamentales como el Banco Central Hipotecario. Uno de estos personajes fue Fernando Mazuera Villegas, quien luego de su paso por la Alcaldía Mayor (1957-1958) fundó una constructora con su nombre, la cual desarrolló en Bosa, sobre la Autopista Sur, la Urbanización Madelena.

Para Angélica Patricia Camargo Sierra & Adriana Hurtado Tarazona (2013), la urbanización informal, se mantiene como un mecanismo importante para acceder al suelo y a la vivienda, para quienes no pueden acceder a la oferta del mercado formal ni a través de programas del Estado. La informalidad urbana es una peculiaridad del mercado del suelo de América Latina basada en salarios bajos, crecimiento poblacional exponencial, persistencia de economía informal y desigualdad de ingreso, aunque el mercado informal de la vivienda no es simplemente un resultado de la insuficiencia de ingresos, sino parte de las causas de la pobreza. La informalidad aventaja a la formalidad en la medida que oferta predios de mayor tamaño, con facilidades de pago, es posible construir y ampliar la vivienda por etapas en la medida de la disponibilidad de recursos para posteriormente subdividirlos y alquilar parte de ella o construir un local o taller como estrategia de ingresos, lo cual hace productiva la vivienda y no solo satisface la necesidad de habitar.

En Bosa, la mayor parte del desarrollo urbano es de origen informal, pero producto de la gestión comunitaria los programas estatales, todos los barrios se encuentran hoy legalizados y cuentan con todos los servicios públicos, incluyendo gas natural y telefonía con acceso a internet; es decir han pasado a la formalidad.

2.2 El papel de las entidades estatales

A partir de las teorías de Lauchin Curie, a mediados de los años 70, la vivienda se convierte en el principal motor del desarrollo económico del país, para lo cual se implementa un sistema de financiación mediante Unidades de Poder Adquisitivo Constante – UPAC, El Instituto de Crédito Territorial, entidad estatal creada con el fin de generar soluciones de vivienda para sectores de menores recursos económicos, impulsó en Bosa, a mediados de los setenta, las urbanizaciones José María Carbonell y Piamonte, con soluciones unifamiliares, en lotes de 6 x 12 metros, que eran entregados con una “unidad básica” consistente en la primera planta con tejas de asbesto cemento y con antejardín. Las dos urbanizaciones se proyectaron en dos etapas e incluían zonas verdes, parques y servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.

La entrega de viviendas a los beneficiarios de la urbanización Carbonell se dio a principios de los años ochenta, ante la demora y antes de concluir su construcción, algunos adjudicatarios se tomaron las viviendas, en Piamonte se proyectó además un conjunto de edificios multifamiliares de cinco niveles, que presentaron fisuras y agrietamientos y también tuvieron retraso en su entrega, la posibilidad del desarrollo progresivo y/o el desarrollo urbano incompleto generaron la posibilidad de construcciones por fuera de lo planeado y autorizado, además de la ocupación indebida de espacios públicos, con lo cual un proceso formal se permeó de proceso informales

La oferta de vivienda formal a bajo costo, no fue suficiente para evitar la urbanización informal, pues no cubría toda la demanda, por lo cual la alternativa para las familias de menos recursos era la compra de un lote sin servicios, que además de ser menos costoso inicialmente, podía ser pagado en cómodas cuotas y la vivienda ser desarrollada mediante lo que Turner (1976) denominó “desarrollo progresivo”. Ante la incapacidad institucional surge entonces medidas como los acuerdos referidos anteriormente y la institucionalización del trabajo comunitario a través de las Juntas de Acción Comunal – JAC, a las cuales me referiré más adelante. La

habilitación de la accesibilidad y provisión de redes de servicios, promovida por las entidades estatales, fue aprovechada por los urbanizadores informales para ofrecer lotes en los sectores aledaños a Piamonte y José María Carbonell, entre estos Cruz Montaña con el barrio La Palestina.

En el año 1983 para conmemorar el bicentenario del natalicio del libertador, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo – BID se desarrolla el programa Ciudad Bolívar y se crea una nueva localidad en parte del territorio de Bosa, mediante este programa se invierte en infraestructura de servicios públicos (especialmente acueducto y alcantarillado) y en vías, principalmente en el acceso por la Avenida Ciudad de Villavicencio. La inversión pública contribuyó a densificar más a Bosa, con la oferta de nuevos proyectos de vivienda informal y comienzan a parecer proyectos formales como Madelena (referido anteriormente) o Villa del Río de Luis Carlos Sarmiento Angulo un urbanizador y banquero que creció gracias al impulso al crédito hipotecario para familias de bajos recursos a partir del modelo de Lauchin Currie.

En 1998 se crea METROVIVIENDA, una entidad del Distrito Capital, como banco de tierras, que prioriza su intervención en Bosa con tres ciudadelas, de las cuales hablaré más adelante; esta intervención pretendía frenar el proceso de desarrollo informal, con ofertas accequibles a hogares de bajos ingresos, mediante la captación masiva de predios disponibles con lo cual se redujo la oferta y el incremento los precios del suelo; con este modelo de banco de tierras se bajó el nivel de ganancia de los “urbanizadores piratas”; y a cambio llegaron promotores inmobiliarios privados que apalancados en los subsidios estatales y aprovechando las inversiones estatales en infraestructura de servicios y movilidad realizada en el sector, adquirieron predios aledaños a las ciudadelas y desarrollaron sus propios proyectos de vivienda de interés social y con ello se contribuyó aún más al incremento de la densidad y el déficit de espacios públicos y edificios dotacionales.

La búsqueda de minimizar el costo de las unidades afectó la calidad y el tamaño de estas, con el crecimiento de las familias, estas han ampliado sus viviendas, sin tener en cuenta las restricciones normativas y de manera similar a los proyectos desarrollados por el ICT, tienden a la informalidad.

A principios del siglo XXI, la administración de Bogotá aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial, que declara el borde occidental de la ciudad cercano al Río Bogotá, como zona de expansión urbana, y dentro de esta franja se incluye la zona inundable de Bosa. Para habilitarla se inician obras tendientes a mitigar el riesgo, con la construcción de un sistema de evacuación de las aguas lluvias mediante el Canal Cundinamarca., el cual ha fallado en dos ocasiones generando inundaciones en las ciudadelas, de lo cual hablare más adelante.

2.3 las Juntas de Acción Comunal y el desarrollo urbano

El que a pesar de su origen informal, todos los barrios estén legalizados y normalizados, se debe al trabajo comunitario desarrollado a través de organizaciones social, especialmente las juntas de Acción Comunal –JAC-, reconocidas institucionalmente y surgidas en Colombia en la década del cincuenta a partir del impulso del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano CINVA, (Peña 2009); para Bogotá se instituyen las JAC mediante el Acuerdo 4 de 1959, en el cual se reconoce: “Que en la ciudad existen numerosas comunidades o barrios que carecen de (...) servicios públicos adecuados, y cuyas condiciones físico-ambientales requieren un saneamiento eficaz; Que estos mejoramientos no se pueden llevar a cabo con los solos recursos oficiales disponibles, sino que para lograrlos se requiere la cooperación de la iniciativa, la pericia y la ingeniosidad de los vecinos; Que para que esa cooperación resulte eficaz es necesario organizar la acción de los vecinos de cada comunidad de manera que se pueda encauzar conjuntamente con la acción oficial y rinda así el máximo beneficio comunal; Que para organizar la cooperación de los ciudadanos al mejoramiento y desarrollo de sus propias comunidades es necesario establecer Juntas de Acción Comunal, en los diferentes barrios de la ciudad, fijándoles funciones y dándoles cierta intervención en el manejo de determinados servicios”

Inicialmente la Acción Comunal estaba a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. La administración distrital reconoce su incapacidad de ordenar la ciudad y atender las falencias urbanísticas y que para superarlas se requiere el concurso de las Juntas de Acción Comunal –JAC- por ello en todos los barrios de origen informal se constituía una JAC de manera casi inmediata a la creación del barrio, inclusive algunas de estas eran promovidas por los mismos urbanizadores, como estrategia para proveer los servicios, además de

mantener cierto manejo sobre el territorio, para canalizar los posibles inconformismos y adicionalmente para efectos de la entrega de los predios públicos como requisito para la legalización del loteo.¹

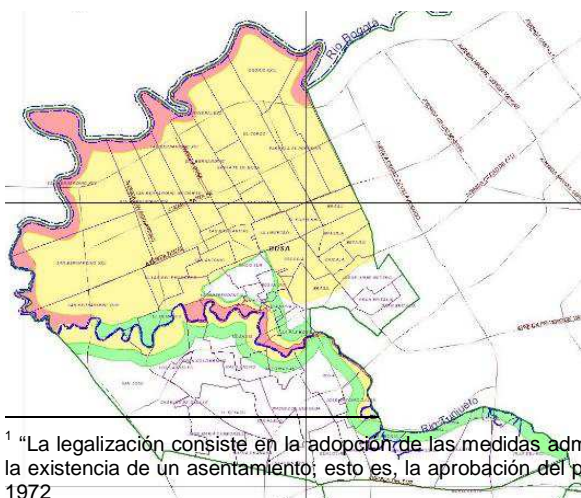
Es tal el aporte de la acción comunal que mediante Acuerdo 35 de 1961 se incorpora esta "entendida como la utilización de los recursos humanos, económicos y político administrativos de la comunidad" a los programas de desarrollo social, económico y físico que adelanta la administración distrital, y se destina una partida especial para ser ejecutada con estas organizaciones, además de crear secciones especializadas en el asunto dentro de las entidades y permitir la participación de representantes de la comunidad en las juntas directivas de las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos.

Las JAC aportaban mano de obra gratuita para el desarrollo de las obras en el barrio, como la construcción de la escuela pública, el centro de salud, el salón comunal, las vías, así como la instalación de las redes de acueducto y/o alcantarillado; la necesidad de servicios públicos movía el trabajo de las comunidades y a través de estas la administración distrital invertía los recursos, bajo las modalidades de habilitación o regularización.² Dado que el erario público era escaso, para la asignación de los recursos los dignatarios debían realizar gestión ante el gobierno de la ciudad y para ello tuvieron que recurrir a intermediarios políticos como los concejales de la ciudad y por ello algunos barrios llevan nombre de políticos.

Es el caso del barrio Humberto Valencia, que surgió producto de la Organización Popular de Vivienda Saúl Rudas, que operaba bajo la modalidad de una cooperativa, la cual contaba con 126 socios que compraron el lote de manera conjunta y que luego de cinco años de gestión realizaron el loteo y distribución, pero que para el desarrollo urbanístico solicitaron el apoyo de Valencia quien en ese momento (mediados de los 70) era concejal de Bogotá y en agradecimiento le cambiaron el nombre al barrio. Los directivos de la cooperativa terminaron siendo directivos de la JAC como el caso de Campo Elías Osorio, que dejó plasmada su visión del desarrollo de su barrio y el sector en *Voces del Común* (1998)

Otra práctica común relacionada con la fundación y desarrollo de los barrios informales, fue la acción urbanística de políticos, quienes compraban el lote, lo subdividían para entregarlo con facilidades a personas que luego se convertían en sus electores para alcanzar una curul y mantenerse en esta, en Bogotá son conocidos los casos de Mariano Porras, Rafael Forero Fetecua quienes fueron concejales y Alfredo Guerrero Estrada que incluso fue presidente de la comisión del cabildo distrital, encargada de legislar sobre la planeación de la ciudad y que llegó a ser congresista. En Bosa Armando Echeverry loteó un predio que inicialmente llevó su nombre y que luego fue cambiado a *Potreritos* este político luego de ser concejal fue director de la Caja de Vivienda Popular

3. LAS INUNDACIONES EN BOSA



De manera cíclica, en los meses de Marzo y Abril así como en Noviembre y Diciembre, la pluviosidad en la Sabana se incrementa y con esta el caudal de los ríos, en el IGAC pueden observarse aerofotografías que muestran las inundaciones del borde occidental de la ciudad, en los reportes de prensa también se da cuenta de estas inundaciones, que afectaron a los *hortelanos de bosa* los cuales estaban ubicados en lo que hoy son las ciudadelas El Recreo y El Porvenir Dado que los terrenos se encuentran por debajo de la cota del Bogotá y del Tunjuelo, al incrementarse su caudal, se desbordaban. Una de las inundaciones que afectó más a los habitantes del occidente

¹ "La legalización consiste en la adopción de las medidas administrativas establecidas por normas, necesarias para reconocer oficialmente la existencia de un asentamiento; esto es, la aprobación del plano y la expedición de la reglamentación respectiva" Acuerdo Distrital 23 de 1972

² "Se considera habilitación la dotación de los servicios públicos mínimos, provisionales y colectivos y de acceso vehicular, elementos considerados indispensables para una subsistencia digna. (...) La regularización es la actividad conjunta de la Administración y de los habitantes, con el propósito de obtener la dotación adecuada y completa de los servicios públicos previstos en las reglamentaciones urbanísticas, y la solución de las necesidades de la comunidad mediante programas de mejoramiento que deberá contemplar las condiciones particulares de cada asentamiento en lo físico- económico y social".

y especialmente a los bosunos, fue la de Noviembre de 1979, que dejó los terrenos bajo el agua por varios días y que fue uno de los principales detonantes para que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado (EAAB) contratara un estudio para la adecuación hidráulica del río Bogotá (AHRB).

Gráfica 5 Zonas de inundación ríos Bogotá y Tunjuelito Elaboración propia

La adecuación hidráulica contempla el realce de los jarrillones, la ampliación del cauce del Bogotá y el fortalecimiento del sistema de descontaminación a través de plantas de tratamiento. Adicionalmente la administración distrital emprendió el diseño y posterior construcción de la Represa cantarrana para regular las crecientes del Tunjuelo y del Canal Cundinamarca, el embalse artificial más grande de la ciudad para evacuar las aguas lluvias al Bogotá; como lo muestra la gráfica No. 6, el Canal fue trazado sobre antigua zona de "camellones", irrumpiendo este sistema empleado por los Muiscas, para regular la creciente de los ríos



Gráfica 6 Trazado de camellones sobre el río Bogotá en la zona del Tintal Sur, hoy Ciudadela El Recreo. Fuente Google Earth

El Canal Cundinamarca, que se puso en servicio en el 2006, se proyectó como la obra que permitiría mitigar el riesgo para habilitar el suelo del borde occidental y con ello posibilitar el desarrollo de las ciudadelas El Recreo y El Porvenir, proyectadas por METROVIVIENDA a partir del 2000. A pesar de la construcción del Canal Cundinamarca, el fenómeno de la niña incrementó el caudal del Bogotá y dos años después de inaugurado (Abril de 2008) presentó una falla en la planta de Gibraltar le impidió evacuar el agua, causando la inundación de varias urbanizaciones recientemente construidas, situación que se repitió en el 2011 generando una afectación alrededor de cincuenta mil personas. Las zonas afectadas son las mismas que se han sido inundado históricamente, y de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial fueron clasificadas "de desarrollo" y "en consolidación", por tanto están conformadas por suelo de expansión, con grandes predios urbanizados o sin urbanizar y a la cual además pertenecen a áreas protegidas.

El Fondo para la prevención y Atención de Emergencias (FOPAE 2011) en su informe de la emergencia del 2011 expresa: "las zonas afectadas por reflujo asociado a los altos niveles del Canal Cundinamarca y sus afluentes, se cataloga en amenaza media de inundación por desbordamiento de acuerdo al plano normativo del Plan de Ordenamiento Territorial vigente". La explicación del FOPAE a la inundaciones está en las altas lluvias y crecientes registradas en la cuenca del río Bogotá, influenciadas por el fenómeno de la Niña, coadyuvado con las protecciones y realces de jarillones en la parte alta y media de la cuenca del Río, que ha conllevado a eliminar paulatinamente las planicies aluviales de amortiguación de las crecientes del río, con la consecuencia del aumento paulatino de caudales y niveles.

El *Estudio de sedimentos hídricos de cinco humedales de Bogotá y el sector de Campo Verde de la Localidad de Bosa* contratados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado del Distrito y elaborado por el Geólogo Jhon Meyer Muñoz, concluyó que: "...de acuerdo con la definición de humedal establecida por la convención Ramsar y el MAVDT esta zona corresponde a este tipo de ecosistemas... la zona en cuestión no es apta para la construcción de obras civiles, en especial para la generación de vivienda, por el riesgo que estas generarían". A pesar de la advertencia del estudio de Muñoz, se continúan desarrollando nuevos proyectos de vivienda, con el riesgo que compromete las condiciones de habitabilidad, representado en la presencia de aguas residuales en accesos a los conjuntos residenciales y viviendas, la probabilidad de contaminación de los almacenamientos de agua obliga la suspensión del servicio, afectación de la evacuación de aguas residuales y residuos sólidos domésticos, y la generación de vectores (roedores, moscas, zancudos y microorganismos). Igualmente, la presencia de agua en las vías genera riesgo de electrocución por las redes eléctricas subterráneas y subestaciones eléctricas que pueden quedar sumergidas, lo que obliga a suspender el fluido eléctrico.

La habilitación de las antiguas haciendas para el desarrollo de urbanización formal, ha tenido falencias, sin embargo aledaña a la ciudadelas hay construidos unos barrios de origen informal, que no se inundaron, revelando una vez más la tensión entre la formalidad y la informalidad en la localidad, pues el territorio no planificado respondió de manera más acertada a los efectos del cambio climático.

4. ASOCIACIÓN PARA LA VIVIENDA INTEGRAL ASOVIVIR

Con la Ley 9 de 1989 se incorpora a la planificación del desarrollo municipal el componente de la planeación urbanística además del plan vial de servicios públicos y de obras públicas; adicionalmente institucionaliza la existencia de las Organizaciones Populares de Vivienda – OPV, como entidades sin ánimo de lucro, con sistema financiero de economía solidaria que desarrollan programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria y que podía ser constituidas por sindicatos, cooperativas, asociaciones, fundaciones, corporaciones, juntas de acción comunal, fondos de empleados, empresas comunitarias. Les permite la recepción anticipada de dineros para adelantar los planes bajo el control de entidades pero les exige que deberán ejecutar sus planes de vivienda en terrenos aptos para el desarrollo urbano y de conformidad con todas las normas técnicas, urbanísticas y arquitectónicas.

A través de la Ley 3 de 1991, se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda y se reforma el Instituto de Crédito Territorial, - ICT, con estas dos disposiciones legales, el Estado se retira de la construcción directa de unidades de vivienda; dejando en manos del mercado inmobiliario la responsabilidad de proveerlas y abriendo paso a su gestión a cargo de las entidades sin ánimo de lucro, bajo la figura de las OPV. El reconocimiento de las OPV, es una estrategia del gobierno nacional, para producir vivienda formal de bajo costo, vinculando la mano de obra y el trabajo de los futuros pobladores, incorporando las prácticas de la autoconstrucción y el desarrollo progresivo, que se aplican en los desarrollos informales.

Este marco normativo surge a partir de la Nueva Constitución Política de 1991, en la cual participaron entre otros los guerrilleros desmovilizados del Movimiento M-19, cuyo máximo dirigente Carlos Pizarro, luego de la dejación de las armas el 8 de marzo de 1990, fue asesinado siendo candidato presidencial el 26 de abril de 1990: En su honor se constituyó la Asociación de Viviendistas Carlos Pizarro que se transformó después en la OPV ASOVIVIR que adquirió en Bosa, un lote de propiedad del liquidado ICT y desarrolló 500 viviendas unifamiliares

El predio se adquirió mediante el préstamo de una entidad financiera cooperativa, a cada uno de los afiliados de ASOVIVIR, la organización gestionó los subsidios de vivienda decretados por la Ley 3a. de 1991, para la construcción de las casas y posteriormente LA OPV constituyó su propia entidad financiera que se denominó CREAR Cooperativa, que financió los recursos adicionales para la construcción de las viviendas mediante préstamos individuales a los asociados. También se constituyó una fábrica de materiales prefabricados que disminuyó los costos de construcción.



Los vivendistas participaban con aportes en dinero y trabajo comunitario, el fin de semana, además de la gestión administrativa, técnica y financieramente. El trabajo técnico era desarrollado entre semana por obreros contratados entre estos algunos asociados. El proyecto cuya ejecución se llevó tres años permitió la entrega de vivienda a bajo costo, y se convirtió en referente para la localidad e inclusive recibió reconocimientos nacionales como el Primer Puesto, del Concurso TECHO COLMENA, en Vivienda de Interés Social, Categoría Asociativa 1996

Gráfica 7 Zonas verdes y espacios públicos ASOVIVIR Elaboración propia

Como se puede observar en la gráfica No. 7, uno de los principales logros de ASOVIVIR y de la Esperanza otro proyecto de FENAVIP en Bosa, fue la generación de espacio público especialmente zonas verdes, en lo cual Bosa presentaba la mayor falencia del Distrito. También se generaron espacios para la construcción de dotacionales como es caso del jardín infantil Asovivito, (en el centro del barrio) que presta servicio a los habitantes del entorno más allá del barrio y que fue producto de uno de los comités de la organización

Con ASOVIVIR se logró la consolidación de un movimiento y una organización que logró llevar a instancias gubernamentales a sus dirigentes, de allí surgieron directivos de entidades distritales, secretarios de despacho, y hasta concejales de la ciudad, inclusive Josué Gastelbondo integrante de la organización, fue viceministro de vivienda en la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez. La gestión en ASOVIVIR permitió integrar procesos de planeación formal con la posibilidad de desarrollo progresivo de las unidades de vivienda, característico de proceso informales, pudiendo conciliar esta pulsión entre la formalidad y la informalidad.

5 CIUDADELAS EL RECREO Y EL PORVENIR, METROVIVIENDA

Metrovivienda creada por Acuerdo 15 de 1998, como una entidad industrial y comercial del Estado, para promover la oferta masiva de suelo urbano, facilitar la ejecución de proyectos integrales de vivienda de interés, seleccionar grandes zonas de la ciudad sin urbanizar, susceptibles de ser adecuadas para el desarrollo de ciudadelas, adquiriendo expropiando fincas o haciendas; realizando el diseño urbanístico, incluyendo las actividades dotacionales; contratando la construcción de las redes de servicios públicos; y vendiendo a constructores privados, las manzanas completas, quienes deben ajustarse a los topes de valor.

Para el desarrollo de vivienda formal de bajo costo, Metrovivienda seleccionó a Bosa de entre 21 zonas de análisis en Bogotá, tras la consideración de unos elementos cuantitativos y cualitativos, entre estos la proliferación de desarrollos de origen informal y la mayor posibilidad del surgimiento de otros, ante la existencia de riesgo de inundación, la Unidad de Prevención y Atención de Emergencias del Distrito, indico que esta podía mitigarse con obras de alcantarillado, plantas de bombeo y adecuación de la altura del jarillón sobre el río Bogotá; el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, indicó que Bosa contaba con disponibilidad de servicios públicos; accesibilidad optima con la ALO, la Av. Cali, y la Av. 1º de Mayo; con potencialidad para desarrollar obras como el Parque Gibraltar, la biblioteca Tintal y una Estación del Metro.

El borde occidental de Bosa es sede de las dos primeras ciudadelas desarrolladas por METROVIVIENDA, el Recreo tiene 117 hectáreas y un total de 10.500 viviendas, la ciudadela el Porvenir tiene un área de 160 hectáreas con un total de 13.200 viviendas de interés social



Una vez seleccionada la zona para el desarrollo de los proyectos, en el caso de El Recreo (primera ciudadela), Metrovivienda negoció con los 18 dueños de las tierras, a partir del valor comercial definido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la valuación de La Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Para el diseño urbanístico se abrió una convocatoria pública, en la que se plantearon unos lineamientos como: La continuidad de la mala vial, la movilidad peatonal y en bicicleta, la cualificación de lo público a través de la accesibilidad y jerarquía, el diseño de los canales de aguas lluvias, las zonas educativas, la consolidación de zonas de parque y una propuesta en torno al tema comercial; El esquema de las ciudadelas buscaba además de proveer vivienda formal, un estructura urbana adecuada y una oferta de servicios suficiente, para la integración de sectores de menos recursos a la ciudad. El diseño definitivo fue asesorado por el arquitecto Germán Samper para una población de 5000 habitantes y una densidad de 240 viviendas por hectárea.

El 40% del suelo se destinó a zonas verdes y el resto a vivienda, comercio y equipamientos. Se planeó un comercio formal, y se previó el surgimiento

espontaneo de otro comercio en los primeros pisos de la vivienda. La vivienda se pensó como unifamiliar y como multifamiliar previendo espacios de encuentro comunitario.
Gráfica 8 Plano El Recreo Fuente METROVIVIENDA

Se determinó que la mayoría de las unidades después del desarrollo progresivo, tuvieran entre 2 y 3 habitaciones, cocina-patio de ropas, y sala-comedor.

La compra masiva de suelo disponible, se constituyó en buena estrategia frente a la informalidad, pues dejó sin tierra a los urbanizadores piratas, pero adicionalmente entorno a estas dos ciudadelas, se generó una gran dinámica constructiva por parte de desarrolladores privados formales, generando una densidad mayor a la proyectada, con su consecuente déficit de espacios públicos y dotacionales además de la proliferación de comercio informal.

La informalidad en las ciudadelas de Metrovivienda y los conjuntos del entorno, no se limita a la ocupación indebida de espacios públicos, adicionalmente los pobladores han comenzado a ampliar las viviendas sin que haya autorización legal para ello, convirtiendo un proceso urbanístico formal en uno informal.

6 CONCLUSIONES

Bosa ha sido producto de procesos urbanísticos tanto formales como informales, que han estado imbricados; de proceso formales como la generación de industria o la central de abastos se produjo la parcelación ilegal de las antiguas haciendas, mientras la organización popular en barrios de origen informal ha promovido la inversión pública para el mejoramiento y legalización de estos asentamientos y con estos programas de “desmarginalización” se ha incrementado el precio del suelo y ha atraído promotores inmobiliarios formales para el desarrollo de nuevos proyectos de vivienda. A pesar que el territorio de Bosa, es una zona segregada socio-espacialmente, pues los barrios del sur representan en el imaginario, una condición inferior, y son sinónimo de carencia de servicios públicos, equipamientos y calidad de vida pero pesar de ello, el precio del suelo ha presentado un incremento considerable, lo que revela una alta demanda por vivienda en el territorio

El modelo de intervención por parte del Estado, frente a la informalidad, con la construcción de barrios como Piamonte y José María Carbonell, hasta los proyectos de Metrovivienda, no se constituyó como una respuesta favorable ante las necesidades de la población de Bosa, pues la implantación de más unidades de las previstas inicialmente y la insuficiencia en espacio interior por vivienda y espacios públicos conducen a la informalidad en la ampliación de las construcciones y la ocupación indebida de espacios públicos.

El Recreo mostró las bondades de un modelo tripartito asociando al Estado, con la compra de terrenos y englobe; el constructor, quien diseñó, construyó y comercializó la vivienda; y la familia la cual participaba con el desarrollo progresivo de su vivienda, lo cual demostró en cierta medida, que la combinación de esfuerzos, públicos y privados puede utilizarse con eficiencia en el caso de metas sociales; aunque vale la pena resaltar que para esta ciudadela el éxito frente a la informalidad estuvo garantizado por la adquisición de suelo, pero ahora ante la escasez de este, se dificulta la eficiencia del modelo. El modelo del banco de tierras, solo financia el suelo y el urbanismo, la inversión es menor respecto de los modelos anteriores en los que el Estado construía directamente la vivienda; en el modelo la inversión se recuperaba a muy corto plazo, aunque aún no se había recuperado en su totalidad pues las facilidades pensadas para la recuperación de la cartera no fueron posibles; este modelo si ofrece una respuesta habitacional para una población, pero no para la más necesitada; pues los bajos ingresos no permiten el acceso a un crédito financiero, dando paso a la continuidad de la informalidad

Un aporte importante de los proyectos de Aso Vivir y Metrovivienda fue la producción de espacio público y áreas verdes, pero las posteriores intervenciones de inmobiliarios privados, sin provisión de espacios públicos, ayudó a aumentar el déficit de la localidad. De otra parte la construcción de la ALO y la extensión de la Avenida 1º de Mayo aún no han sido posibles, por lo que no ha habido una conexión eficiente con la ciudad, y esta zona sigue estando desconectada del resto de la ciudad, con una malla vial principalmente de tipo local, que ha configurado a Bosa como un lugar cerrado.

Además de las ciudadelas Metrovivienda gestionó tres planes parciales en Bosa para el desarrollo de aproximadamente otras veinte mil viviendas, pero con el cambio de administración y producto de las inundaciones del 2011, están siendo revaluadas por encontrarse en zonas inundables, específicamente la zona del Plan Parcial Campo Verde ha sido designada en la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento territorial, como zona de protección por inundación.

La eficacia de la participación ciudadana en el desarrollo urbano de Bosa, como lo mostró el proceso de ASOVIVIR, debería ser tenido en cuenta para el desarrollo de los proyectos que aún están pendientes e inclusive puede replicarse en otros territorios, pues integra estrategias comunes en procesos informales para la disminución de los costos de producción de vivienda, como la autoconstrucción o autoproducción, la construcción social de hábitat y la gestión ambiental sustentable mediante producción de materiales que demandan menos consumo de energía, con procesos formales de planificación y urbanismo.

En un caso como ASOVIVIR se resuelve de manera exitosa esa pulsión entre la formalidad y la informalidad que han caracterizado a Bosa, permitiendo la libertad para construir que reclama Turner (1976) a través de organizaciones sociales y garantizando el derecho a la ciudad mediante la provisión de servicios y el cumplimiento de la responsabilidad del aparato de Estado.

7 BIBLIOGRAFIA

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ,

- Acuerdo 4 de 1959
- Acuerdo 35 de 1961
- Acuerdo 22 de 1963
- Acuerdo 21 de 1972
- Acuerdo 15 de 1998

CATASTRO DISTRITAL. (2013.). *Infraestructura de datos espaciales para el distrito capital* (IDECA). Bogotá.

CAVELIER, I.. (2006) *Perspectivas culturales y cambios en el uso del paisaje en la Sabana de Bogotá Colombia, Siglos XVI y XVII*. En F. VALDEZ, (editor). *Agricultura Ancestral Camellones y Albarradas Contexto social, usos y retos del pasado y del presente Coloquio Agricultura Prehispanica sistemas basados en el drenaje y en la elevación de los suelos cultivados (127-140)*. Bogotá

CEBALLOS, Olga et al (2011) *Una reflexión sobre la producción de vivienda social en Bogotá 1998 – 2010*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCIÓN COMUNAL DISTRITAL (1998). *Campo Elías Osorio. Barrio Humberto Valencia*. En *Voces del Común. Testimonio de Líderes Comunales de Bogotá, 73–96*. Bogotá: Imprenta Distrital de Bogotá.

FONDO PARA LA PROMOCION DE EMERGENCIAS (2011) *Diagnóstico Técnico DI-6103 Evento SIRE No. 450688 - Emergencia SIRE No. 3382 Nivel Emergencia III*. Bogotá: Subdirección de Emergencias

JIMENEZ, Luis Carlos (2007). *Las áreas residenciales de origen popular*. En *Urbanismos No. 2*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

CAMARGO SIERRA, Angélica Patricia, & HURTADO TARAZONA, Adriana. (2013.). *Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio Urbano* Revista INVI (Bogotá) 28: 77-107.

MORENO BLANCO, O. (2001) *proceso de conurbación de Soacha y Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Maestría en Urbanismo.

MUÑOZ BARRERA, M. (2006). *Estudios de sedimentos hídricos de cinco humedales y el sector de Campo Verde en la Localidad de Bosa*, Bogotá: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

PEÑA, M..(2009) *El Programa CINVA y la Acción Comunal. Construyendo Ciudad a Través de La Participación Comunitaria*. Bogotá: Universidad Nacional,

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

- Decreto N° 3640 de 1954
- Ley 9 de 1989
- Ley 3 de 1991

TURNER, J. (1976) *Libertad para construir: el proceso habitacional controlado por el usuario*. México: Siglo XXI Editores.

