

# MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS: CAMBIOS EN EL DISCURSO, GESTIÓN Y ACCIÓN DENTRO DEL PRIMER P.O.T. DE BOGOTÁ.

## El caso de estudio del programa Sur con Bogotá y el Área prioritaria de Intervención Lucero Alto.

**Jorge Andrés Viasus Salamanca**

Universidad Nacional de Colombia

Director: Rene Carrasco

[jviasuss@unal.edu.co](mailto:jviasuss@unal.edu.co)

### RESUMEN

Este artículo académico es un avance del Trabajo Final de la Maestría en Urbanismo que se basa en un análisis de caso de dos programas de mejoramiento integral de barrios en la ciudad de Bogotá. Estos dos programas distan mucho en sus componentes discursivos, de gestión y de acción. Se hace este análisis teniendo como base lo que Lefebvre definía en la década de los 70 como "Derecho a la ciudad" y "Sociedad Urbana" para, de alguna manera, demostrar que las intervenciones físicas de estos dos programas, independientemente de su discurso político, olvidaron incluir las zonas informales dentro de la ciudad; es decir, la idea de Derecho a la Ciudad se abandonó en el momento en que las intervenciones crearon una suerte de burbujas independientes sin una correcta accesibilidad a la misma.

**Palabras clave:** Mejoramiento Integral de Barrios, Informalidad, Derecho a la Ciudad, Sociedad Urbana, Bogotá.

### ABSTRACT

This academic article is an advance of the Final Work of the Master in Urbanism that is based on an analysis of two programs of Slum Upgrading in the city of Bogota. These two programs are far apart in their discursive, management and action components. This analysis is based on what Lefebvre defined in the 1970s as "Right to the City" and "Urban Society", in order to, demonstrate that the physical interventions of these two programs, regardless of their political discourse, forgot to include slums inside the city; That is to say, the idea of "Right to the City" was abandoned at the moment in which the interventions created a sort of independent bubbles without a correct accessibility to the same one.

**Key words:** Slum Upgrading, Informality, Right to the City, Urban Society, Bogotá.

## Contexto Espacial

Esta investigación nace el 27 de julio de 2015 en donde se presentó, en la alcaldía de la ciudad, el resultado de la encuesta multipropósito de Bogotá realizada en el año 2014. Esta encuesta tiene como finalidad ofrecer información estadística en cuanto aspecto social, económico y de entorno urbano de los hogares y habitantes de la ciudad de Bogotá en cada una de sus 19 localidades urbanas y algunos municipios del departamento de Cundinamarca.

En estos resultados se mostró el estado actual de las localidades de Bogotá y se mencionó que localidades como Rafael Uribe y San Cristóbal mostraban grandes avances en materia social y urbanística y gran parte de ese discurso se atribuyó a las acciones ejecutadas por la administración de ese momento (Gustavo Petro). Es allí donde nace la curiosidad por entender de donde vienen esos cambios en la localidad teniendo en cuenta que las mejoras urbanísticas como las que se mencionaron no son un proceso de corto plazo, sino que por el contrario llevan tiempo y esfuerzos de distintas administraciones.

Cuando se investiga a fondo se encuentra que a mediados del 2004 (inicios de la alcaldía de Lucho Garzón) se acuerda un proyecto en el Distrito Capital, que se empezó a gestionar desde el año 1999 (Enrique Peñalosa), por un tema que se venía debatiendo debido a las grandes preocupaciones que se tienen al respecto de las condiciones de vida de las personas en los sectores más vulnerables de Bogotá. Este acuerdo denominado "Sur con Bogotá", optó por mejorar las condiciones de vida de habitantes que se habían localizado en la cercanía al parque "Entre nubes" es decir los barrios pertenecientes a las localidades de San Cristóbal, Usme, y Rafael Uribe (Torres, Rincon, & Vargas, 2006) (Ver: Figura 1) demostrando que las actuaciones y mejoras que se hicieron en el sector se venían trabajando desde aproximadamente 15 años atrás.

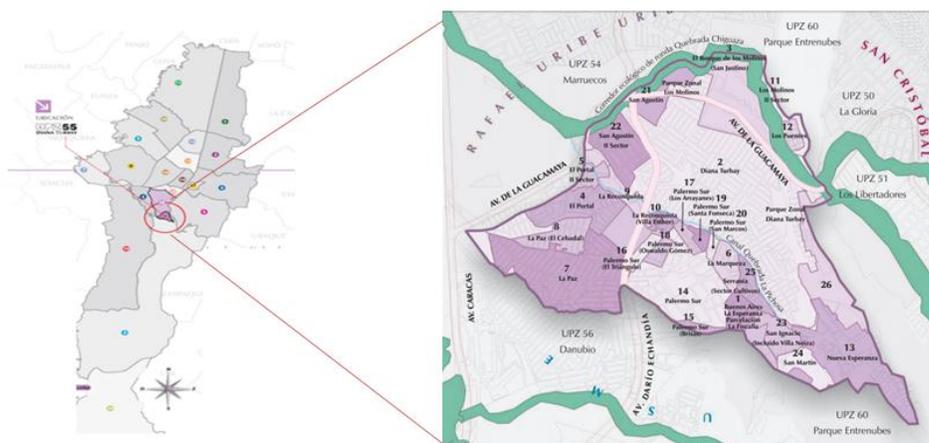
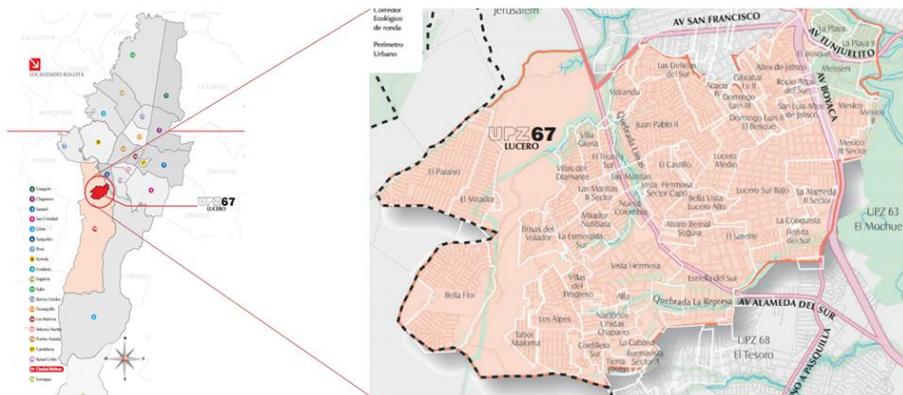


Figura 1 Localización UPZ 55 Diana Turbay (SDP, 2004)

Siguiendo con la investigación, se encuentra que hay varios nuevos proyectos de mejoramiento integral que sí se le atribuyen a la administración de Gustavo Petro. Estos nuevos programas tienen que ver con un cambio de enfoque bastante diferente. Allí se identifican las zonas más deficitarias a través de las Áreas Prioritarias de Intervención (API) y de esta manera se identifican a una escala menor los déficits más urgentes en los barrios y de esa manera se procede a hacer micro intervenciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector correspondiente. Para el ejemplo de investigación de este modelo se propone analizar el área prioritaria de intervención Lucero en la localidad de Ciudad Bolívar (Ver: Figura 2).



**Figura 2 Localización UPZ 67 Lucero (SDP, 2004)**

El objetivo de esta investigación será llevar a cabo un análisis comparativo de lo que han significado estos dos programas en términos urbanísticos y encontrar que enseñanzas le ha dejado y sigue dejando en la ciudad de Bogotá. Esto, por supuesto, en una gran variedad de aspectos físicos, sociales, políticos, etc, ya que no se puede decir que el Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) actúe en una sola dirección. Es decir, el mejoramiento integral de barrios no ha estado enmarcado solo en un proyecto urbano, físicamente hablando, que mejorara las condiciones de infraestructura de los espacios, sino que también este conllevó a profundizar en temas mucho más de fondo como la convivencia, ya que los problemas de la ciudad no parten solo de las estructuras físicas, sino también de la configuración de los tejidos sociales y sus relacionados.

Es menester para esta introducción contextualizar esta investigación desde un posición, de quien investiga, que más que partir de un gobierno u otro, lo que preocupa es el hecho que estas intervenciones no han logrado otorgar ciertas facilidades a las personas que habitan estos lugares bien sea porque no se lo han propuesto o porque los conflictos económicos y de corte desigual al interior de las ciudades latinoamericanas no han permitido elaborar un discurso de ciudad incluyente que supere las simples intervenciones físicas de un sector aislado y más bien logre integrar estos lugares a la ciudad formal con todas y cada una de las ventajas de la denominada sociedad urbana propuesta por Lefebvre.

### **El problema de urbanización informal en Colombia**

La ciudad de Bogotá con alrededor de 7 millones de habitantes, sin contar con la población conurbana, debe afrontar la recepción de los flujos migratorios del país. “En efecto, de un total de 6.740.859 habitantes enumerados en la ciudad, 2.723.541 eran migrantes de toda la vida, lo cual representaba el 40,4% del total de la población de la capital en ese año. De ese total de migrantes, 358.143 lo hicieron en los cinco años previos al Censo, cifra que representaba el 5,3% del total de la población de la ciudad en el año 2005” (Banguero & Banguero, 2013) Desde los aspectos económicos hasta los violentos son causantes de grandes migraciones rurales-urbanas que empiezan en las cabeceras municipales más cercanas y terminan en las grandes ciudades, o incluso pobladores urbanos de ciudades pequeñas se ven atraídos por diferentes motivos a las grandes ciudades como por ejemplo, y en especial, la ciudad de Bogotá.

Las poblaciones que llegan día a día a la ciudad deben afrontar las adversidades que trae el cambio urbano. Por este motivo se ven obligados a ocupar sectores de la ciudad que no son aptos para su urbanización. En este proceso se ven enfrentados a las inclemencias de la ciudad y a quienes se aprovechan de sus necesidades primarias y les ofertan viviendas sin ningún tipo de infraestructura ni equipamiento primario, o deben vivir en inquilinatos en condiciones de hacinamiento e insalubridad, o simplemente se ven obligados a lo que se ha denominado como la autoconstrucción con materiales muy precarios que no pueden dar soporte para una vida de calidad.

Incluso desde los informes de ONU-Habitat hay una preocupación porque en el mundo por lo menos 1 de cada 3 habitantes se ven enfrentados a este problema que se traduce en barrios de tipo informal. Para el caso

colombiano, la contraloría general de la nación afirma que, el 74% de la población esta urbanizada según el censo de 2005 (CGN, 2008), y lo grave de este asunto es que entre el 20% y el 30% de su población urbana se encuentra viviendo en asentamientos precarios. (Echeverri, 2013)

La vulnerabilidad social, los riesgos de las personas habitando construcciones informales, la poca protección social, los pocos equipamientos que tienen las personas para cualquier intento de desarrollo, y en ultimas, la poca importancia dentro de la ciudad para la gestión de una intervención urbana para afrontar el problema de la informalidad en la ciudad son solo algunos de los problemas que deben afrontar poblaciones como estas.

De estos procesos de conformación de urbanización informal se obtiene entonces un hábitat y una vivienda de baja calidad, un impacto en las estructuras ambientales urbanas, un aumento de las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de la sociedad que allí habita y, por lo tanto, un notorio incremento de las inversiones requeridas para incorporar estos desarrollos a la ciudad en condiciones adecuadas (CGN, 2008)

De acuerdo con la contraloría general de la nación (2009), para todo el territorio nacional se encontraron 1.413.000 hogares que se encontraban en las ciudades y que se establecían sobre asentamientos precarios. La misma fuente afirma que sólo un 14,9% de esos hogares cumplen condiciones que las hacen no susceptibles de mejorar, mientras que el 64% solo presenta carencias cualitativas y un 21,1% se encuentra en condiciones de riesgo, lo cual quiere decir que más del 80% de los asentamientos precarios tienen la connotación de poderse mejorar.

El proceso de urbanización que empezó desde mediados del siglo pasado se presenta como un proceso imparable a hoy. Es por esto, que el debate dentro de la ciudad no puede ser indiferente al tema y por eso este trabajo intentará profundizar, en el análisis, algunas medidas que se han tomado dentro de la ciudad para enfrentarlo y de esa manera entender las razones por las que distintos programas no han logrado

### **Un acercamiento y una explicación teórica**

En el año 1969 se da la primera publicación del texto “Derecho a la ciudad” de Henri Lefebvre como una crítica frontal a la Carta de Atenas elaborada y sustentada por los conceptos y desarrollos técnicos desarrollados en el CIAM. Mario Gaviria en el prólogo de esta misma publicación del año 1978 se refiere a la misma como una trampa que caricaturiza la vida y que termina dejando de lado todo las demás acciones que se dan dentro de la ciudad, fuera de las cuatro funciones básicas que planteaba la carta y que eran habitar, trabajar, circular y cultivar el cuerpo y el espíritu.

En el mismo proceso crítico Jane Jacobs criticando los procesos de planeación que se venían dando de una manera vertical y de manera completamente técnica se preocupó por encontrar otra manera para dejar de generalizar procesos en la ciudad que de acuerdo a lo que ella veía no podían seguir siendo procesos mecánicos que terminaban articulando todas las realidades urbanas a una exclusiva y por eso menciono que:

“Cuando se trata de comprender a las ciudades creo que los hábitos de pensamiento más importantes son los siguientes: a. Pensar siempre en estructuras en movimiento, en procesos en curso b. Trabajar inductivamente, razonando de lo particular a lo general y no al revés; y c. Buscar indicaciones o señales singulares, distintas a la generalidad y que hagan referencia a muy pocas cantidades ya que ellas nos revelaran las cantidades “promedio” mayores que están efectivamente operando.” (Lefebvre, El derecho a la ciudad, 1978, pág. 6)

Y es de esta manera como se podrá conseguir, según la sociología de la época, dejar de construir ciudades para empezar a pensar en la consecución de vida urbana que de acuerdo a los procesos sociales se evidencia que se encontraban y se encuentran lejos de los postulados modernistas de la arquitectura de la primera mitad del siglo XX, y sobre todo de la intervención netamente física y superficial.

De acuerdo con estos postulados es que el debate urbano empezó a tomar otra connotación que no basaba sólo sus discusiones en elementos físicos, sino también en elementos de corte social, cultural, económico e incluso político como se mostrará más adelante. En últimas, la preocupación de la sociología de la época era

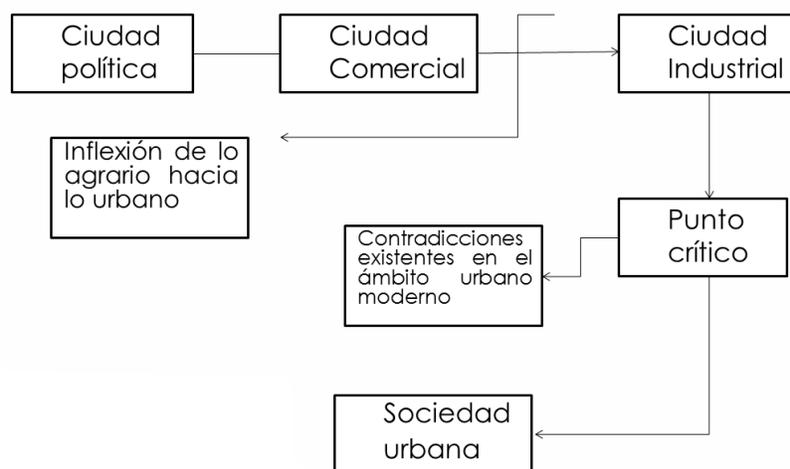
por poner en boca de los técnicos, de los políticos, y sobre todo, de los ciudadanos, la existencia de una problemática urbana que sólo se entendía recurriendo a la misma vida urbana y sus relaciones sociales; no sólo en la casa y en el trabajo por aparte, sino una mezcla de los dos y al mismo tiempo en la calle misma.

Lefebvre inmiscuido en todo ese escenario se ve en la necesidad de recrear un concepto teórico que pudiese explicar esa falta de escenarios sociales que necesita el habitante urbano para lograr la vida urbana que no ofrece el simple hecho de tener ciudades con grandes edificios y lugares para trabajar. Por el contrario, ese nuevo escenario debería corresponder a un lugar que ofertara calidad de vida a los habitantes tanto por las actuaciones físicas que se encontraban en la ciudad, como también por los escenarios que oferten posibilidades para que los ciudadanos adquieran derechos civiles, políticos, culturales, entre otros.

En esa búsqueda por explicaciones al contexto urbano que vivían las ciudades europeas, él encontró que el proceso por el que atravesaban la mayoría de las ciudades y que explicaban las viejas y nuevas necesidades urbanas se refería a un proceso de cambio constante en el que la ciudad mutaba para adaptarse a los grandes cambios que requería el día a día.

Rápidamente, puesto que no es interés de esta investigación, la explicación de este proceso (Ver: Figura 3) empieza en la vieja ciudad medieval en donde existe un órgano que ordena políticamente las relaciones sociales de las personas pero que con el paso de los siglos esa misma ciudad se transforma en un lugar comercial y es allí en donde empiezan a aparecer esos brotes de artesanos y burgueses que condicionarán la vida de las ciudades desde ese entonces. Recordemos que Lefebvre tenía abiertamente tendencias comunistas y en ese sentido vale la pena recalcar que ya desde 1848 en el manifiesto del partido comunista se había mencionado el alto carácter revolucionario de la clase burguesa.

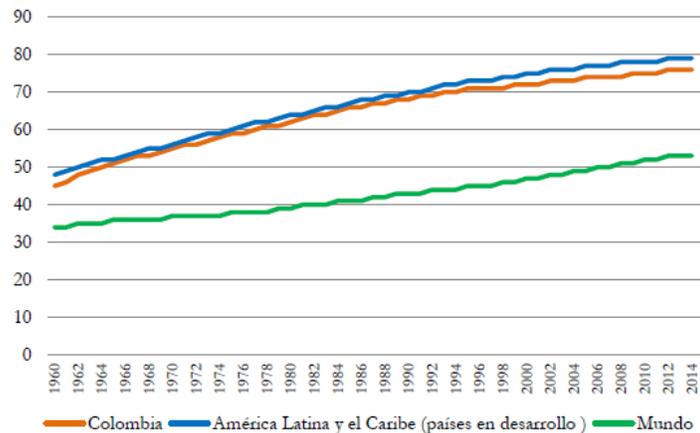
“Dondequiera que ha conquistado el poder, la burguesía ha destruido las relaciones feudales, patriarcales, idílicas. Las abigarradas ligaduras feudales que ataban al hombre a sus «superiores naturales» las ha desgarrado sin piedad para no dejar subsistir otro vínculo entre los hombres que el frío interés, el cruel «pago al contado». Ha ahogado el sagrado éxtasis del fervor religioso, el entusiasmo caballeresco y el sentimentalismo del pequeño burgués en las aguas heladas del cálculo egoísta (...). Ha sustituido las numerosas libertades escrituradas y adquiridas por la única y desalmada libertad de comercio. En una palabra, en lugar de la explotación velada por ilusiones religiosas y políticas, ha establecido una explotación abierta, descarada, directa y brutal.” (Marx & Engels, 1848)



**Figura 3 Proceso urbano**  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Lefebvre, La revolución urbana, 1972)

Con los avances de la técnica y la industria de mediados de siglo XVIII, la misma burguesía se encargó de adecuar las ciudades a sus intereses y es allí en donde, según Lefebvre, la problemática urbana tiene punto de partida con el proceso de industrialización. Como se pudo observar en el anterior diagrama el paso de una

ciudad comercial a una ciudad industrial estuvo correlacionado con un gran proceso migratorio que relegó las actividades rurales a un segundo plano y puso las actividades urbanas como actividad primaria en los intereses de las personas puesto que allí en *“la ciudad, como taller, se permite la concentración de los medios de producción sobre un limitado espacio”* (Lefebvre, 1978, pág. 22). Esto motivó la noción de un sistema cerrado y completo que se autoabastecía de todas las necesidades que se podían tener; lo cual, de alguna manera, fue cierto, pero en otra, fue un proceso fuertemente segregador sobre todo por la manera en que la gran mayoría de campesinos desposeídos que se encontraban arruinados empezaron a huir a las ciudades en busca de nuevas oportunidades para trabajar y poder subsistir. Esta dinámica de crecimiento urbano la podemos entender en la Figura 4 y comparada con el crecimiento de la población mundial y regional.



**Figura 4 Estado de la población urbana en el mundo como porcentaje de la población total (Saldaña, 2016)**

Aquí aparece el primer punto de reflexión sobre el contexto latinoamericano y es el mismo Lefebvre quien dirá que en las ciudades latinoamericanas el proceso continuo de industrialización – urbanización fue completamente diferente ya que *“Hay una masiva extensión de la ciudad y de urbanización (...) con poca industrialización”* (Lefebvre, 1978, pág. 25)

Y ese primer punto permite pasar al siguiente eje de análisis que resulta del concepto de “derecho a la ciudad” y que se encuentra regulado por todas esas contradicciones y “nuevas” necesidad que aparecen en el contexto urbano moderno. Para el teórico, el hecho de construir una ciudad implica que esta se construya sobre las ruinas del pasado, es decir, que la ciudad como proceso se reconfigura tomando estructuras del pasado pero con necesidades del presente. Lo anterior implica que las nociones de derecho que tienen los ciudadanos inmediatamente cambien en cuanto a las posibilidades que estos tienen para actuar dentro de la misma.

En la ciudad antigua, Grecia o Roma, el concepto de ciudadanía implicaba unas condiciones específicas que permitían que algunos de los seres humanos que habitaban el territorio fueran sujetos de derechos; “los otros” seres humanos, entiéndase esclavos no podían gozar de esos privilegios simplemente por su condición de color de piel, o procedencia.

En la ciudad de la industrialización y sobre todo la de Henri Lefebvre el concepto de “derecho a la ciudad” tiene otras connotaciones que él mismo expone como:

*“El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente al derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad”* (Lefebvre, 1978, pág. 159)

En definitiva lo que Lefebvre nos dice es que la sociedad de su momento y la sociedad de nuestro momento debían redefinir las formas, las funciones, las estructuras de la ciudad que ya sean económicas, o políticas, o

culturales se refieren a necesidades sociales propias de la sociedad urbana en la que cohabitan. Por esta razón las necesidades urbanas de la década del 70, para él implican lugares mucho más cualificados, lugares de simultaneidad y encuentro y desde su posición crítica y marxista unos lugares en los que el valor de uso suplantaría al valor de cambio, al comercio y al beneficio. Para eso se necesita construir un nuevo humanismo que se enfoque en un hombre distinto que habita la nueva sociedad urbana lejos de todas las ideologías de mercado que predominan en la ciudad.

En este nivel es correcto entremezclar las diferencias que se dan dentro de esa ciudad capitalista de la que habla Lefebvre en donde hace unas distinciones de los lugares que se encuentran en la misma. Por un lado Lefebvre habla de las "Isotopías" de la ciudad que son "lugares" incluidos dentro de la ciudad, que contienen e integran todos esos derechos que podría ofertar la ciudad y en últimas terminan siendo habitados por sectores, de la sociedad, privilegiados y con recursos económicos altos que puedan solventar las exigencias del sistema económico local. Por otro lado se encuentran los "no lugares" y que el autor los denomina como "Heterotopías" y que por consiguiente se ven limitados en el acceso a todos esos servicios que debería tener la ciudad y que contrario a los habitantes del "lugar", sus condiciones económicas no le permiten costearlos.

De nuevo es pertinente señalar que en la realidad latinoamericana el proceso que se mencionó anteriormente es creador de una realidad compleja que hace que ese lugar de isotopía sea exclusivo para muy pocos y por el contrario ese lugar de heterotopía se convierta en el lugar en el que la mayoría se ve obligado a habitar. Prueba de lo anterior se puede observar en el siguiente análisis del Banco mundial (Ver: Figura 5), en donde se puede observar que incluso hasta el año 2000 el coeficiente de GINI, que mide la desigualdad dentro de los países, se encontraba por encima de 0,5 para la totalidad de los países analizados.

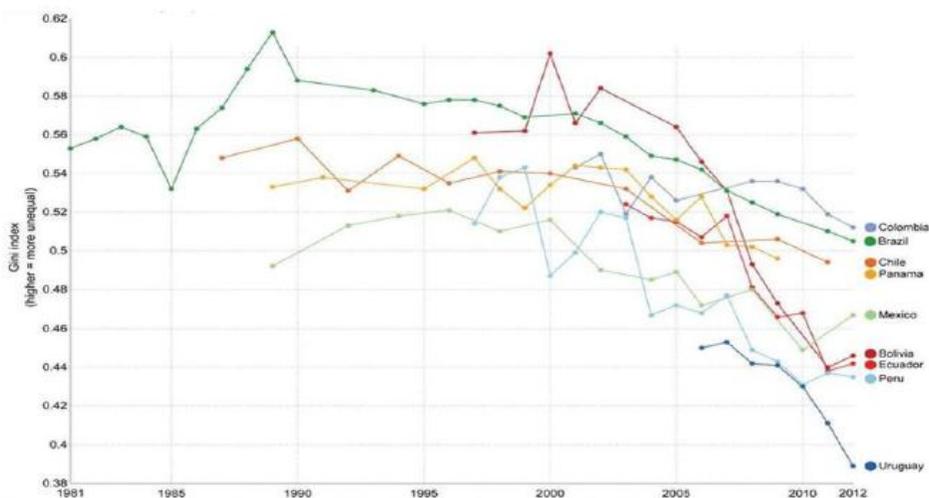


Figura 5 Desigualdad de ingresos en América Latina medida por el índice de GINI  
Fuente: Databank (2015)

### Visión contemporánea del "Derecho a la ciudad"

Tal y como lo mencionaba Lefebvre, para cada momento las necesidades de las sociedades urbanas van cambiando, y como es apenas obvio, cuarenta años después, las necesidades y la contextualización de la problemática urbana debe ser otra. Al respecto, Jordi Borja es uno de los exponentes que retoman esa herencia conceptual que arrojó la sociología de los 70.

De alguna manera, la posición de hoy continua siendo una ciudad que segrega entre espacios isotópicos y heterotópicos (Ver: Figura 6), que a la luz de hoy día se ve mucho más palpable y tangible. No hace falta ver más allá de lo obvio para entender que nuestras ciudades latinoamericanas han sido receptoras directas de la

problemática urbana creando ciudades duales y marcadas casi que por límites invisibles que nos muestran la realidad de una ciudad que ofrece privilegios y derechos a unos pero por otro lado ofrece inequidades y desigualdades a otros.

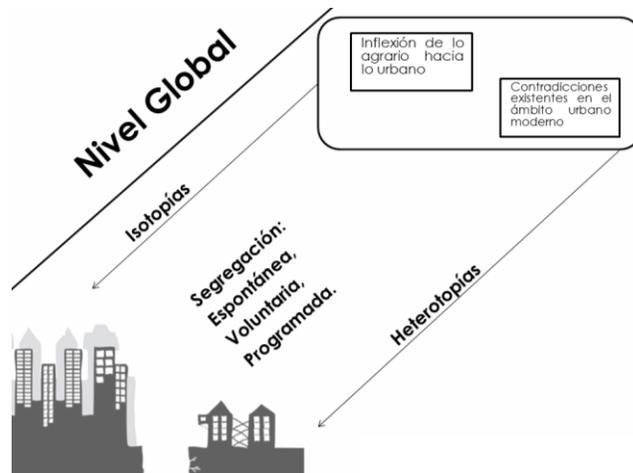


Figura 6 Frentes de la ciudad latinoamericana

Fuente: Elaboración propia

A la luz de la lectura de Borja y de alguna manera de Lefebvre se dice que Latinoamérica debe atacar tres frentes:

1. Por un lado debe resolver la problemática de esas masas de migrantes que llegaron y continúan llegando a las ciudades. Antes provenían de los sectores rurales, pero ahora adicionalmente, y en mayor cantidad, provienen de otras ciudades intermedias u otras cabeceras municipales en busca de mejores condiciones de vida en la ciudad.
2. Como lo mencionaba Lefebvre, no sólo la ciudad latinoamericana, sino las ciudades en general deben responder a los déficits sociales, culturales y de gobernabilidad democrática que de no resolverse podrían implicar graves crisis urbanas generalizadas.

Las dos anteriores de por sí ya han creado un escenario preocupante para la ciudad, y que es la segregación socio espacial entre isotopías y heterotopías internas que reproducen el no acceso de las personas al “derecho a la ciudad”. Sin embargo, se debe afrontar:

3. Como valor adicional que Lefebvre ya mencionaba la relación de las actuaciones locales con niveles superiores o como él los llamaba “niveles globales” que tenían incidencia ideológica con la posibilidad de modificar la distribución de los recursos. En su momento podía tener punto de análisis en un sistema local y nacional en donde la ideología era permeada por el espacio institucional y poder que tuviese el Estado.

Para nuestra época las condiciones han cambiado y el nivel global al que asistimos hoy en día es el de un *“Capital financiero volante y perseguidor de un lucro cortoplacista articulado con el sistema financiero local, con una legislación favorable a la urbanización difusa y al boom inmobiliario y la propiedad privada del suelo con apropiación por parte de los agentes privados de las plusvalías resultantes del proceso especulativo.”* (Borja, 2013, pág. 103).

Y lo que más preocupa de este escenario es que los gobiernos, sean de derecha o de izquierda, lo están permitiendo para poder solventar la falta de recursos mediante la venta del espacio público, con créditos fáciles del capital financiero para promover la inversión.

Esos tres escenarios han hecho que la ciudad latinoamericana se continúe atascando en la consecuente búsqueda de cumplimiento de las tres metas anteriormente descritas; sin embargo, es notoria la tendencia de las ciudades en la satisfacción de los intereses globales para poder cumplir con el discurso globalizador que exigen los capitales internacionales a las economías locales para intervenir en ellas y que se sustenta en:

Competitividad y no productividad, cohesión social y no igualdad, sostenibilidad en medio de una sociedad consumista, gobernabilidad o gobernanza y no participación, sociedad civil y no sociedad política, globalización sin atender sus efectos colaterales, mercado con inversiones improductivos, flexibilidad para legitimar las desiguales condiciones en que se viven, identidad en donde se debería predicar por estilos multiculturales, individualización abandonando la idea de la socialización de ideas y necesidades, la seguridad bajo la ideología del miedo al otro, la inmigración catalogada como sujetos que no son susceptibles de derechos y finalmente el gasto público entendido como las grandes inversiones dirigidas a financiar grandes proyectos privados.

En esa búsqueda de complacencia al capital internacional se han pronunciado las diferencias sociales al interior de las ciudades en donde los pocos que logran conseguir los medios para sostenerse buscan entre otras diferenciarse de los demás mediante la construcción de áreas exclusivas. Estas áreas son sectores acomodados que consideran “peligrosos” a quienes no hacen parte de su grupo social. Los llaman pobres, marginales e incluso delincuentes potenciales.

Lo que esa búsqueda ha terminado generando es un urbanismo clasista que impide la consecución de una sociedad igualitaria y que en últimas defiende el “derecho a la ciudad.” que hoy por hoy se transforma en *“el derecho a la vivienda y al espacio público significativo y bello, a la preservación y mejora del ambiente y del patrimonio, a la permanencia, en el lugar y al cambio de residencia, a la movilidad y a la centralidad, a la identidad sociocultural y a la visibilidad, a la accesibilidad y a la monumentalidad, al gobierno democrático de la ciudad metropolitana y a la gestión descentralizada o de proximidad, a la formación continuada y al salario ciudadano, a la seguridad y al refugio. Supone la igualdad política-jurídica de todos los residentes y el acceso universal tanto a los bienes y servicios de interés general como a la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas.* (Borja, 2013, pág. 60)

### **Los estudios de caso**

Los programas de mejoramiento integral de barrios en Colombia tienen un largo recorrido a nivel histórico con casos tan representativos como los del barrio Colinas en la ciudad de Bogotá o el Proyecto PRIMED de la ciudad de Medellín. El primero de ellos se desarrolló en el año 1969 dirigido por la Caja de Vivienda Popular y se hizo con la finalidad de “establecer unas normas mínimas y presentar una metodología que sirviera como herramienta para el tratamiento de asentamientos urbanos subnormales similares” (Romero, 2016, pág. 390) Dentro de esta intervención se trabajó en el saneamiento ambiental del barrio, con todo lo que esto implica, la construcción de servicios complementarios a la vivienda como escuela y Centro de integración y desde el punto de vista social se organizaron capacitaciones, bolsas de empleo y organizaciones de empresas comunitarias, entre otras.

El segundo de los casos mencionado es el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED) y tuvo tanto éxito que fue seleccionado como una de las mejores prácticas del país para ser presentado en la segunda conferencia de Habitat en Estambul en 1996. Este proyecto tiene desarrollo en el año 1995 apoyado por el gobierno de Cesar Gaviria quien se propuso adelantar quinientas mil soluciones de vivienda. En este sentido, el PRIMED “propone la utilización de los recursos del INURBE, para el mejoramiento y la legalización en forma combinada, con la participación de las entidades municipales” (Romero, 2016). El proyecto dirigió sus esfuerzos hacia 6 objetivos concretos: 1. Establecimiento de mecanismos adecuados de planificación y gestión 2. Promoción y participación comunitaria 3. Mejoramiento barrial 4. Mejoramiento y reubicación de familias 5. Legalización en la tenencia 6. Mitigación del riesgo geológico.

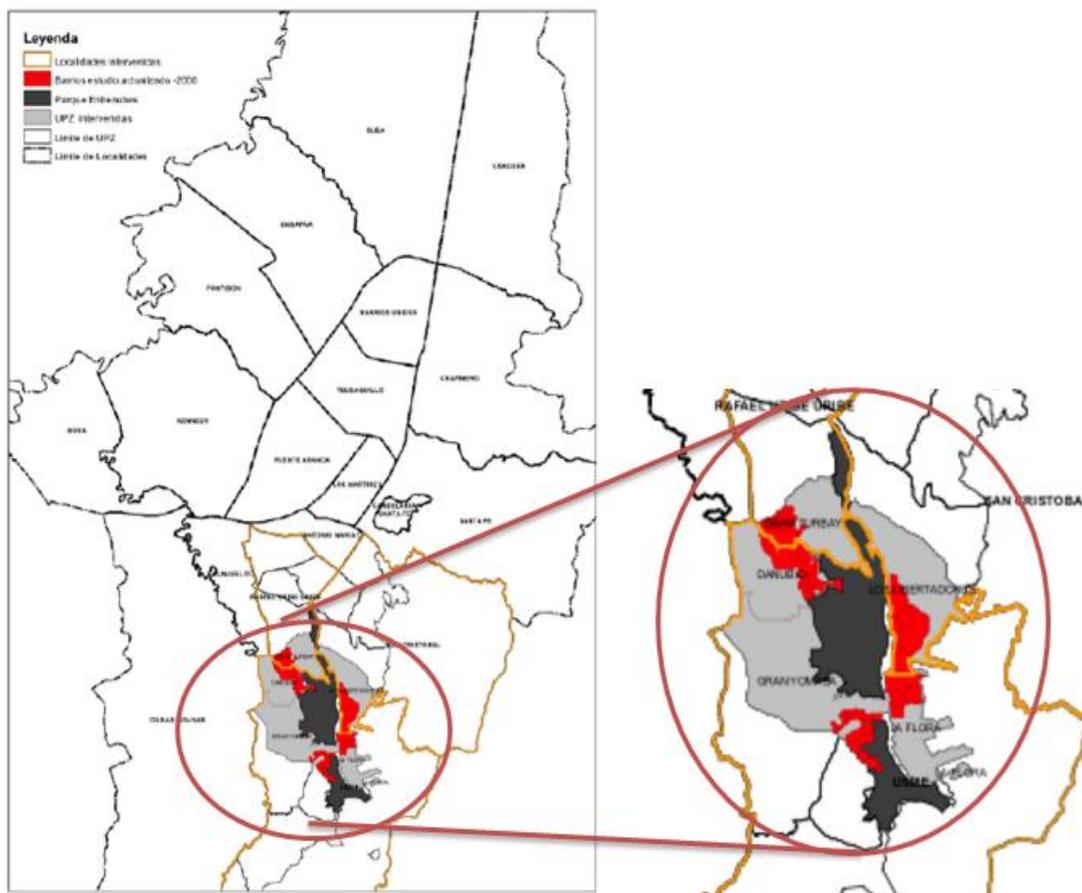
Por su puesto que no han sido estos los únicos casos de Mejoramiento Integral vistos en el país pero vale la pena mencionarlos por su representatividad y el periodo de tiempo que existe entre uno y el otro para demostrar el largo alcance histórico que han tenido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Para el estudio de caso de este trabajo académico interesa, como lo menciona su título, hablar de las intervenciones que se han dado en la ciudad de Bogotá dentro de la entrada en vigencia de la ley 388 que regula los planes de ordenamiento de los municipios y más específicamente los programas de mejoramiento que se han dado dentro del POT de la ciudad de Bogotá.

El primer caso de estudio es el programa Sur con Bogotá que empezó a gestionarse desde el año 1997 Con el entonces alcalde de la ciudad Antanas Mockus y tuvo continuidad en los periodos de alcaldía de Enrique Peñalosa-Antanas Mockus y finalizó en la alcaldía de Luis Eduardo Garzón. En el año 1997 se presenta la propuesta de proyecto a la cooperación alemana y se adelanta la gestión de recursos institucionales para tal fin, pero es hasta el año 2000 que se firma el acuerdo con el Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KfW) y se definen los detalles de ejecución del proyecto.

“El Proyecto SUR con Bogotá, propuso una intervención de mejoramiento físico y social mediante la ejecución de grandes obras de infraestructura y equipamientos urbanos más detallada y más próxima a las comunidades, en un territorio limitado de 41 barrios, y apostó más decididamente a la participación de las comunidades y el fortalecimiento de sus estructuras organizativas.” (Romero, 2016, pág. 160)

Las zonas de intervención de este proyecto fueron Bolonia, Ladrilleras y Vía Oriente localizadas las localidades de Usme, Rafael Uribe y San Cristóbal (Ver: Figura 7) seleccionadas por hacer parte de la macro zona del parque Entre Nubes que es el elemento unificador de las tres zonas y que, entre otras, se buscaba lograr su protección y preservación por parte de la población.



**Figura 7 Localización de la intervención del Proyecto SUR con Bogotá**  
Fuente: Tomado de (Romero, 2016)

Respecto al programa como tal, los ejes de acción que se tuvieron en cuenta en la ejecución del proyecto en sus dos actualizaciones y que presenta la caja de vivienda popular son los siguientes:

Proyecto de Mejoramiento Integral de barrios  
" S U R c o n B o g o t á "

C o m p o n e n t e s



Figura 8 Componentes y líneas de acción del proyecto Mejoramiento Integral de Barrios SUR con Bogotá  
Fuente: Tomado de (Romero, 2016)

El segundo programa de mejoramiento que se tendrá en cuenta en este análisis es el de la API Lucero en la localidad de Ciudad Bolívar. En este programa participaron 12 entidades e instituciones de carácter público y una fundación de carácter privado pero orientadas por la Secretaria Distrital de Hábitat.

Las intervenciones que se hicieron en este sector de la ciudad se hicieron debido a que se encontró que los habitantes convivían con una constante falta de oportunidades económicas, culturales y recreativas que tenían repercusiones en los aspectos de seguridad y convivencia. Adicionalmente se encontraron problemas de asentamientos informales en zonas de riesgo junto a la Quebrada el Zanjon de la Estrella.

En la encuesta de caracterización sociodemográfica realizada en la CVP por barrios, se identificó que en el API Lucero las tres principales problemáticas que tienen los 4 barrios que la componen, son las condiciones de seguridad, el estado deteriorado o inexistente de vías, andenes y escaleras de acceso y por último el problema de manejo y recolección inadecuada de basuras. (Saldaña, 2016).

La ubicación de este proyecto y las obras específicas que se realizaron en el proyecto se especifican el siguiente mapa que ejemplifica claramente qué tipo de intervenciones y dónde se hicieron.



Figura 9 Intervenciones ejecutadas del programa de Mejoramiento Integral de Barrios en la API Lucero, localidad de Ciudad Bolívar. 2012- 2016

Fuente: Tomado de (Saldaña, 2016)

De esta manera los ejes de acción que presenta este programa en específico se dividieron de manera global de la siguiente manera atendiendo a unos ámbitos específicos que de alguna manera intentan confrontar el problema de la informalidad y las heterotopías de la ciudad:

Ejes de acción de la API Lucero de Ciudad Bolívar	
Componente	Accesibilidad
	Equipamientos, actividades cívicas y culturales
	Servicios públicos
	Equipamientos para programas sociales
	Condiciones ambientales
	Vivienda

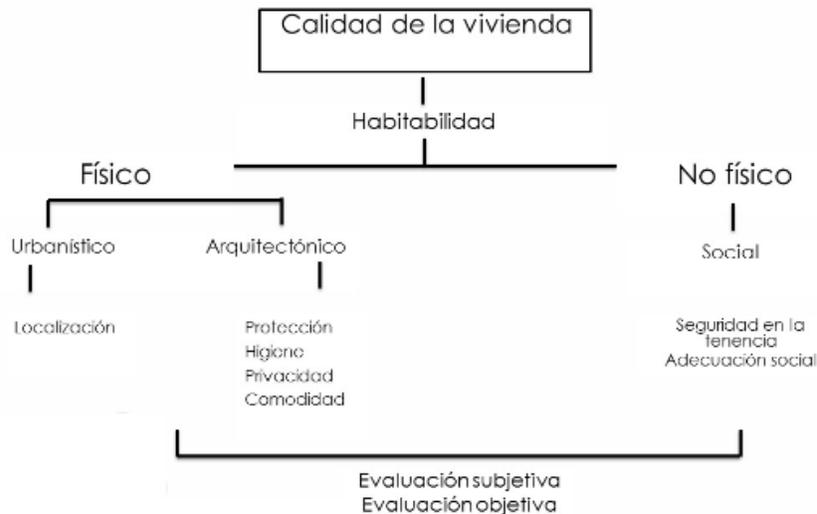
Tabla 1 Ejes de acción de la API Lucero de Ciudad Bolívar  
Fuente: Elaboración propia con datos de (Saldaña, 2016)

### ¿Y el derecho a la ciudad qué?

Dentro del discurso de “derecho a la ciudad” existen unos mínimos que exige el concepto teórico para determinar si efectivamente una población específica cuenta con este o no. Como lo mencionábamos al inicio de este trabajo académico, a Lefebvre no dejaba de interesarle las condiciones sanitarias, de higiene, de riesgo

que puedan tener las distintas personas que habiten en esas llamadas “herotopias” de la ciudad. Sin embargo, le sigue preocupando otra parte que no se tiene en cuenta en las intervenciones de los programas que se mostraron anteriormente y que ya veremos a continuación.

Si lo ponemos en una escala local, Olga Ceballos y Doris Tarchopolus ya habían esbozado con anterioridad una metodología para entender la calidad de la vivienda para la ciudad de Bogotá. Lo que hicieron las autoras fue dividir la habitabilidad dentro de dos componentes uno físico y otro no físico. De esta manera podían evaluar qué tan bien se encontraba una vivienda dependiendo de una serie de factores que mencionaban para cada una de esas variables y que se dividían de la siguiente manera:



**Figura 10 Metodología de calidad de la vivienda**  
**Fuente: Tomado de (Tarchópulos & Ceballos, 2003)**

Para la finalidad de este trabajo nos interesa analizar el componente físico y más específicamente el urbanístico, teniendo en cuenta que como se presentó en el anterior apartado las intervenciones de los programas de mejoramiento estuvieron dirigidos a solventar los componentes físicos arquitectónicos y los componentes no físicos.

Para ello se presentan las Tablas 2 y 3 correspondientes a un análisis general respecto a los programas analizados y como estos han logrado o no cumplir con las variables que se propone el derecho a la ciudad hoy en día. En virtud de ello, al análisis de Ceballos y Tarchópulos, se le han yuxtapuesto las variables que Jordi Borja considera que deben ser las que se evalúen a la hora de diagnosticar si se cuenta o no con derecho a la ciudad. De esa manera se evaluaron las características generales de los dos programas con los siguientes resultados.

			Jordi Borja	Sur con Bogotá		API Lucero		
				Cumple	No cumple	Cumple	No cumple	
Físico	Urbanístico	Localización	Derecho a la vivienda y al lugar		Sólo hay derecho al equipamiento comunitario		Sólo hay derecho al equipamiento comunitario	Comedor y jardín infantil Estimulo cultural
			Derecho al espacio público y a la monumentalidad	Parque Entre Nubes			Parques de bolsillo	
			Derecho a la movilidad y la accesibilidad		Manejo de vías internas, pero no urbanas		Manejo de vías internas, pero no urbanas	
			<b>Derecho a la centralidad</b>		<b>NO CUMPLE</b>		<b>NO CUMPLE</b>	
			<b>Derecho al medio ambiente<sup>1</sup></b>					
	Arquitectónico	Protección	Derecho a la vivienda y al lugar Derecho al medio ambiente	Mitigación de riesgos			Condiciones ambientales	
		Higiene		Manejo de aguas			Servicios públicos	
		Privacidad						
		Comodidad		Mejoras en la vivienda			Mejoras en la vivienda	Barrios de colores

Tabla 2 Cumplimiento de variables del derecho a la ciudad en los aspectos físicos con indicadores de (Borja, 2013) y (Ceballos & Tarchopolus, 2003)

			Jordi Borja	Sur con Bogotá		API Lucero	
				Cumple	No cumple	Cumple	No cumple

<sup>1</sup> Este apartado no cuenta con un análisis preliminar puesto que aunque se han hecho intervenciones dirigidas al riesgo, las mejoras en el medio ambiente es un tema que se ha dejado atrás. Por ejemplo la UPZ de Lucero es una zona rodeada de canteras y explotación minera que continua acabando con el río Tunjuelo.

<b>No físico</b>	<b>Social</b>	<b>Seguridad en la Tenencia</b>	Derecho a la vivienda y al lugar	Legalización de barrios			NO CUMPLE
			Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía			NO CUMPLE	NO CUMPLE
		<b>Adecuación social</b>	Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad	Planeación participativa Fortalecimiento de la organización comunitaria			NO CUMPLE
			Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal	Planeación y gestión del proyecto, coordinación interinstitucional planeación local			NO CUMPLE
			Derecho a la ciudad como refugio		NO CUMPLE		NO CUMPLE
			Derecho a la justicia local y la seguridad	Derecho a la seguridad ciudadana			NO CUMPLE
			Derecho al empleo y al salario ciudadano	Productividad			NO CUMPLE

Tabla 3 Cumplimiento de variables del derecho a la ciudad en los aspectos No físicos con indicadores de (Borja, 2013) y (Ceballos & Tarchopolus, 2003)

Sin desconocer la importancia que pueden tener estas intervenciones en la búsqueda de la mejora de calidad de vida de una población que vivía bajo condiciones sanitarias y ambientales complejas y con seguridad en la tenencia de su tierra incierta, es acertado explorar la falta de intervención de estos programas en lo físico-urbanístico, que más allá de mencionar la accesibilidad con una mejora de vías, que no deja de ser importante, terminan dejando la accesibilidad a la suerte de estas construcciones viales.

A lo que se refiere la anterior afirmación es que hay que tener en cuenta que la localización de un sector contiene una serie de componentes que ya habíamos visto que Jordi Borja mencionaba para entender el real derecho a la ciudad:

*“El derecho a la vivienda y al espacio público significativo y bello, a la preservación y mejora del ambiente y del patrimonio, a la permanencia, en el lugar y al cambio de residencia, **a la movilidad y a la centralidad**, a la identidad sociocultural y a la visibilidad, **a la accesibilidad y a la monumentalidad**, al gobierno democrático de la ciudad metropolitana y **a la gestión descentralizada o de proximidad**, a la formación continuada y al salario ciudadano, **a la seguridad y al refugio**. Supone la igualdad política-jurídica de todos los residentes y **el acceso universal tanto a los bienes y servicios de interés general como a la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas**. (Borja, 2013)<sup>2</sup>*

La anterior afirmación de Borja nos llama la atención debido a que como ya lo habíamos visto en la mención de Lefebvre, no basta con hacer parte de una ciudad desde la periferia y los espacios externos a ella. Es necesario que se incluya dentro de las intervenciones a esas heterotopias un componente urbanístico y de localización que no se limite a las obras arquitectónicas y las vías. Estos programas deben repensarse los conceptos anteriormente subrayados.

Una de las afirmaciones de Borja es el derecho a la movilidad y a la centralidad. Estos conceptos dentro de una noción local pueden implicar la concepción de un entramado vial que permita el flujo vehicular que pueda interconectar el resto de la ciudad con su centro principal y en donde los habitantes se desplacen en transporte público y/o privado. Sin embargo, lo que realmente debería suceder con este tipo de interconexiones no debería ser la de llevar el ciudadano al centro, sino en lo posible llevar el centro o la centralidad al ciudadano.

Puede que suene utópica la idea de reformar la ciudad y establecer nuevas centralidades pero en definitiva el debate de una ciudad centralizada a una ciudad dispersa y con varias centralidades ya se demostró desde los 70 con Lefebvre y Jane Jacobs que no se puede dejar en manos de la zonificación. Lo que realmente necesitan los pobladores de estos lugares es poder sentir que son parte de la ciudad y hacerse parte de una identidad sociocultural que no implique grandes desplazamientos.

El derecho a la centralidad puede implicar grandes mejoras en las condiciones de calidad de vida de los pobladores, entre muchas otras, la cercanía implica derecho a proximidad para todas esas actividades cotidianas del ser humano que no implique fragmentar la ciudad en lejanos sectores donde se trabaja, se duerme y se divierte. La correcta mezcla de estos sectores implicaría la mejora en las condiciones de vida a nivel social, económico y participativo de los ciudadanos.

Lo anterior sin mencionar que a nivel social, en nuestras ciudades, puntos tan críticos como la seguridad y el acceso a los bienes y servicios de interés general están distribuidos inequitativamente. En conclusión y a modo muy general lo que busca este artículo es mencionar que hace falta replantear el fin de la mejora en las condiciones de vida de los habitantes de los sectores informales de las ciudades. Se reitera que aunque no deja de ser importante la intervención arquitectónica dentro de estos sectores, no basta con ella, sino que se debe pensar más allá y poder otorgar el derecho a la ciudad que deberían tener todos los habitantes.

---

<sup>2</sup> Subrayado personal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2009). Estrategias y acciones para asentamientos irregulares: Compendio multimedia de medidas de adaptación y de prevención. Washington DC, USA.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo*. Paidós Iberica.
- Betancur, J. (2007). Approaches to the regularization of informal settlements: the case of primed in Medellín, Colombia. *Global Urban Development*.
- Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Barcelona, España: Alianza editorial.
- Ceballos, O., & Tarchopolus, D. (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá : Universidad Javeriana.
- Cepeda, E. B. (2013). *Retos y desafíos del programa de mejoramiento integral de barrios de Bogotá, D.C. entre 2000 y 2012, visto desde el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana, Facultad de arquitectura y Diseño.
- CGN, C. g. (2008). *Hábitat y vivienda digna: una deuda creciente*. Bogotá, Colombia : Contraloría general de la república .
- CIFA. (2001). Formulación de criterios de ordenación para los planes parciales de las localidades de Usme y Ciudad Bolívar. En J. L. Piñon, *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización de suelo urbano. *Bitacora*, 63 - 88.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. Londres: Verso.
- Echeverri, A. (2013). Informalidad y urbanismo social en Medellín . En UNESCO, *Reciclar Ciudad: Repensar la transformación de las ciudades* (págs. 113 - 124). Barcelona, España: Catedra UNESCO de sostenibilidad.
- Fernandez, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, 25-38.
- Harvey, D. (2015). *Espacios de esperanza*. Madrid, España: Akal, Cuestiones de antagonismo.
- Hernandez, C. A. (2006). Proyecto urbano integral en la zona nororiental de Medellín: Un modelo de transformación de la ciudad. *Congreso internacional de desarrollo urbano Madrid*.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Marx, K., & Engels, F. (1848). *Manifiesto del partido comunista*. Londres: Liga de los comunistas.
- Mcfarlane, C. (2012). Rethinking informality: Politics, Crisis, and the city. En *Planning Theory & practice* (págs. 89-108). United Kingdom: Durham University.
- Millan, O. D. (2001). De la generación espontánea a la formalidad planificada. En J. L. Piñon, *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Min. Vivienda. (2014). *Colombia: 100 años de políticas habitacionales para el séptimo foro urbano mundial*. Bogotá: Ministerio de vivienda, ciudad y territorio .
- Moreno Saenz, L. C. (2013). *Análisis de la evolución en las prácticas de mejoramiento integral de barrios (MIB) en la gestión urbana de Bogotá entre 1995-2011*. Bogotá D.C.: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario-Facultad de ciencia política y gobierno.
- ONU-Habitat. (2009). *Planificación de las ciudades sostenibles: Orientación para políticas: Informe global sobre asentamientos humanos*. Londres: Earthscan.
- Piñon, J. L. (2001). *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Rincón, A. P. (2004). Análisis de los procesos de redensificación en Bogotá ¿Una alternativa al crecimiento urbano sostenible? *Bitacora*, 82-92.
- Romero, C. (2016). *Evaluación de mejoramiento integral de barrios: el caso Proyecto sur con Bogotá*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Saldaña, J. D. (2016). *La rebelión urbana: Ciudad informal y mejoramiento integral de barrios, dos realidades de la producción del espacio urbano residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá (2012-2016)*". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Maestría en urbanismo.
- Saldarriaga, A. (2001). La ciudad informal ¿Problema o solución? En J. L. Piñon, *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Salgado, C. (2 de febrero de 2003). Así se transforma a Medellín. *El Tiempo*.

- SDP. (2010). *Boletín N° 22: Bogotá, Ciudad de estadísticas, Densidades urbanas: El caso de Bogotá*. Bogotá: Secretaria Distrital de Planeación.
- SDP, S. D. (2004). *Cartillas pedagógicas del POT: Acuerdo para construir ciudad*. Bogotá: SDP.
- Secretaria de planeación, .. (2009). *Diagnostico de los aspectos fisicos, demograficos y socioeconomicos*. Bogotá.
- Sierra, A. (2001). El proceso de formalización de la ciudad informal. En J. L. Piñon, *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia: Universidad politenica de Valencia.
- Tarchópulos, D., & Ceballos, O. (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Centro editorial Javeriano.
- Torres, C. (2009). *Ciudad informal Colombiana: Barrios construidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, C., Rincon, J., & Vargas, J. (2006). *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá: Habitat y vivienda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Torres, T. C. (2001). Nuevas periferias urbanas y tendencias de la ciudad informal en COlombia en los años 90. En J. L. Piñon, *Recomposición de la ciudad informal*. Valencia: Universidad politecnica de Valencia.
- Varela, M. R. (2001). La reproducción de la informalidad: El caso de Cali. En J. L. Piñon, *La recomposición de la ciudad informal*. Valencia: Universidad Politecnica de Valencia.
- Vargas, V. M. (18 de Junio de 2006). La ciudad de las desigualdades. *El tiempo*, págs. 1-2-3.
- Velandia, D. (2005). *Ciudad: cartila de indicadores del observatorio de vivienda*. Bogotá: Universidad de los Andes.