

# Actuación de los Agentes Estatales, Privados y Comunitarios en la Construcción de la Ciudad y de las Localidades<sup>1</sup>

POR: ARQ. CARLOS A. TORRES T.2

Arquitecto - Urbanista de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como docente de tiempo completo y director del Departamento de Urbanismo de la misma Universidad.

## Introducción

Vivir y construir la ciudad hoy es encontrarse con un marco de realidad que en ocasiones abruma. Una ciudad que se transforma permanentemente y qué como un organismo vivo nace, crece, se reproduce y en ocasiones muere. Por ello, pensar como, quién y para qué se construye ciudad hoy es fundamental.

Pensar cómo se construye ciudad significa no desconocernos a nosotros mismos, por el contrario nos hace partícipes de uno de los grandes problemas que hoy al final del milenio afectan la sociedad colombiana, cual es el crecimiento acelerado del proceso de urbanización, que para el año 1995 representaba a cerca del 70.65%<sup>3</sup> de la población total Colombiana; a su vez, se establecía una concentración de más del

<sup>1</sup> Documento preparado para el Seminario La Ciudad y sus Localidades, Construcción de Ciudad, noviembre de 1997.

<sup>2</sup> Arquitecto - Urbanista de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como docente de tiempo completo y director del Departamento de Urbanismo de la misma Universidad.

<sup>3</sup> Tomado del Documento Desarrollo Urbano en Cifras No.1, con base en información de los censos -DANE- y las proyecciones Subnacionales. Santa Fe de Bogotá D.C., 1.996.

27.40 % del total de la población en las cuatro principales ciudades del país y de ella el 14.65% estaba concentrada en la ciudad capital (5.484.244 habitantes según cifras del Censo de población ajustada a 1993)<sup>4</sup>. Por ello, la construcción de ciudad no se puede entender como la suma de fragmentos físico-spaciales, sino como la construcción dinámica de tejido social a través de los diferentes agentes que actúan y se superponen en la ciudad, siendo estos la expresión y el reflejo de la dinámica económica, social, política e ideológica que en ella se desenvuelve. La ciudad es un organismo vivo en permanente proceso de construcción, reflejando una ciudad inacabada y en constante transformación, la cual requiere de la activa participación de los diferentes agentes sociales que en ella interactúan para su adecuado desarrollo y consolidación.

## 1. La Ciudad Colombiana Hoy

Son varios los elementos que se deben reiterar en el análisis de la ciudad colombiana, por una parte su rápida transformación y el acelerado crecimiento, particularmente en la segunda mitad del presente siglo. El proceso migratorio campo ciudad que aun hoy se abate sobre las ciudades por efectos de las diferentes manifestaciones de violencia, sumado a la profundización de las condiciones de pauperización del campo colombiano y la dificultad permanentes generadas por las erráticas políticas económicas y sociales que han marcado periodos de inestabilidad económica reflejados principalmente en los sectores de más bajos ingresos.

<sup>4</sup> Fuente, DAÑE, Censos de Población y de Vivienda y Población Ajustada

Por ello vale la pena reiterar, como se mencionara en un Foro sobre vivienda de interés social "... que la característica espacial de las ciudades consiste en que la vida útil de sus estructuras físicas es mucho mayor que la vigencia de las estructuras sociales y urbanas. Es ésta la dificultad principal para adecuarlas a la evolución de la sociedad."<sup>5</sup>

La actual ciudad colombiana es producto del acomodamiento constante al modelo capitalista, cuya evidencia es el acelerado crecimiento, siendo está la expresión del individualismo y la competencia que impone la dinámica del mercado, profundizando y marcando cada vez mas las diferencias sociales, económicas y políticas, reflejadas en la concentración poblacional, el desorden urbano, la segregación espacial en oposición a los conceptos de armonía, unidad, integración, solidaridad, convivencia entre otros.

Así mismo, "...en la época moderna se produce sin duda el fenómeno social más importante de este siglo en Colombia; la urbanización acelerada y el crecimiento demográfico explicado por diversas causas, entre ellas la violencia política y el crecimiento de la natalidad. Los efectos en las ciudades son claros: áreas periféricas de urbanización clandestina, invasiones de terrenos fiscales, traslado a las urbanizaciones de moda en lugares alejados de la ciudad de las familias de ingresos medios y altos, deterioro de las áreas centrales antiguas y aparición de los inquilinatos -como rasgos físico-espaciales<sup>6</sup>-. Desigualdad, desempleo, miseria urbana, alta demanda de servicios públicos, desorden urbanístico y extensión antieconómica de las principales ciudades a costa de tierras de alto potencial agrícola. Las ciudades crecen a saltos dejando vacíos, lotes de engorde que no cumplen la función social de la propiedad"<sup>7</sup>

<sup>5</sup> FAVIDI. Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital. La vivienda de interés social. Ponencia Planeación y gestión de la vivienda de interés social presentada por Patricio Samper G. durante el 1er Simposio Nacional de Vivienda de Interés Social. Bogotá, 1.990.

<sup>6</sup> Nota de comentario del autor del presente artículo.

<sup>7</sup> Ibidem.

En estas condiciones, Colombia se seguirá consolidando como un país de ciudades, llegando en la mitad del próximo milenio a albergar más del 85 % de la población total y con un número de habitantes superior a 40.000.000 (Se estima una población de 56.402.000 habitantes para el año 2050).<sup>8</sup> Ello, presagia la mayor agudización del conflicto urbano en todas sus dimensiones.

## 2. Desarrollo Físico y Crecimiento Demográfico en Santafé de Bogotá D.C.

### Algunos rasgos de la evolución urbanística de Bogotá en el último siglo

Bogotá es hoy el escenario de la expresión de los más agudos conflictos en el orden económico, político, social y físico espacial. Para poder expresar los factores de la manifestación de esta crisis urbana por la que atraviesa la ciudad, se requiere mirar de manera rápida el proceso de desarrollo físico y como este está estrechamente ligado al crecimiento demográfico en la ciudad.

Bogotá hasta comienzos del siglo xx se mantuvo como una ciudad pequeña, con una población que no superaba los 100.000 habitantes, situación está que mantuvo durante todo el siglo pasado, con una estructura urbana resuelta sobre la base del esquema español de damero inicialmente trazado en la ciudad. "La ciudad no se extendió físicamente: el perímetro urbano de Bogotá en el año 1843 es casi coincidente con el del año 1791 "<sup>9</sup> y como tal se mantiene hasta comienzos del presente siglo.

El desarrollo en términos económicos y el inicio del proceso de industrialización solo se dará veinte años después -1930-, existiendo un desfase continuo que se reflejara en la forma que asume la ciudad a través de un cambio de perfil, dándose un aumento en la densidad del casco antiguo,

<sup>8</sup> Dato que se señala en el documento Desarrollo Urbano en Cifras No.1 del Ministerio de Desarrollo Económico en el cuadro América Latina. Tamaño y crecimiento de la población total. 1975-2050

<sup>9</sup> Vargas Lesmes, Julián & Zambrano, Fabio, "Santa Fe de Bogotá: evolución histórica y servicios públicos 1.600-1 957" en Santana, Pedro et al., Bogotá 450 años: retos y realidades, Ediciones Foro Nacional, Bogotá 1.988, pg 17.

iniciándose una presión sobre las antiguas haciendas y ejidos, desarrollándose a su vez las primeras operaciones especulativas sobre el suelo urbano, a ello se suma un cambio significativo en las tasa de crecimiento demográfico, la cual varía del 1% al 5% en el primer cuarto de siglo. "... aparecieron formas de hábitat como los *inquilinos* o los asentamientos marginales (Subnormales) y periféricos, ubicados en las faldas de los cerros y en el sur, (Equivalentes al 61.4% del Total de la ciudad)".<sup>10</sup>

Un segundo momento del crecimiento de Bogotá se presenta después de 1940, cuando se expresa que la formación espacial agraria ya no es la predominante -en 1930 el 29% de la población es urbana y el 71% es rural<sup>11</sup>-, dándose un aumento cuantitativo de la población en la ciudad y empezando a crecer de manera no controlada, presentándose gran acumulación de demandas de suelo urbano, servicios e infraestructura por el aumento del tamaño de la población, ello es más fuerte en el periodo 50-60 en donde los procesos migratorios campo ciudad son más fuertes, por efectos del denominado fenómeno de la violencia. En este periodo se evidencia la necesidad de modernizar la ciudad y para ello el Estado crea el Distrito Especial (Decreto 17 de 1.954), integrando varios municipios y creando las empresas de servicios públicos (EAAB, EEEB, EDIS, ETB, EDU).

En los años 60 el proceso de urbanización presenta como característica la elevación de los costos del suelo urbano; así mismo, se toman decisiones institucionales de empezar a enfrentar los problemas a partir de tecnologías y normativas expresadas en leyes y reglamentos. Para los años 70, con la aparición del Sistema UPAC, se establece una acción físico espacial fuerte del capital financiero, sumado a varios intentos de regularización de la ciudad.

Los años 80's y 90's marcan el aceleramiento del proceso de urbanización, ligado a la continuidad de procesos migratorios, aumento vegetativo de la población, continuidad en la transformación de la estructura productiva de agrícola a industrial, presencia de mejores condiciones de calidad de vida en la ciudad entre otros.

La magnitud del crecimiento de la ciudad se considera, que entre otros, debe a los siguientes factores: "1. Un crecimiento poblacional elevado hasta 1964 y una desaceleración de este crecimiento a partir del año 1973; 2. Un proceso de transformación demográfica, causado por la reducción de las tasas de fecundidad y mortalidad; 3. La continua inmigración desde los departamentos vecinos; 4. La creciente participación femenina en el mercado laboral"<sup>12</sup>. Por ello la ciudad no se puede entender como un objeto terminado, por el contrario la ciudad es un objeto en permanente movimiento y construcción, cuyo proceso no termina, se equilibra y se transforma.

Hoy, a los albores del siglo XXI, Bogotá presenta múltiples problemas, entre los cuales se encuentran que el "30% de sus habitantes no tiene acceso a los servicios básicos de salud, el 40% no puede acceder a los centros educativos, el déficit cuantitativo de vivienda es superior a las 400.000 unidades, en tanto que 700.000 presentan algún problema de tipo estructural, la mujer es cabeza de hogar en el 35% de las familias y el 28% está por debajo de la Línea de Pobreza, más de 200.000 personas viven en la calle, tan solo en el centro de la ciudad hay 15.000 mujeres prostitutas, muchas de ellas niñas entre 8 y 12 años, la ciudad aumenta a un ritmo anual de 400 nuevas Hectáreas ocupadas"<sup>13</sup>

Vargas & Zambrano, op.cit., pg 24 DANE, Censos de Población y de Vivienda.

<sup>12</sup> Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá prioridad social (Plan de Desarrollo Económico y Social 1.990 - 1.994). Tomo I., Bogotá, 1.991.

<sup>13</sup> Información tomada del Plan Estratégico Bogotá 2000.

**El tamaño poblacional de Santafe de Bogotá D.C.**

Al comparar los censos de población en el cuadro adjunto,<sup>4</sup> se puede apreciar claramente las

velocidades del crecimiento de la población en Bogotá, que si se compara con los aumentos de las áreas ocupadas y la celeridad con la que se producen estos procesos.

| <b>Censos de Población 1905-1993</b> |                  |   |  |
|--------------------------------------|------------------|---|--|
| <b>Año</b>                           | <b>Población</b> | <b>Aumento Absoluto Sobre el Censo Anterior</b> | <b>Tasa de Crecimiento Intercensal</b> |
| 1905                                 | 100.000          | —   |  |
| 1912                                 | 121.257          | 21.257  | 34.95                                  |
| 1918                                 | 143.994          | 22.737  | 20.94                                  |
| 1928                                 | 235.421          | 91.427  | 50.39                                  |
| 1938                                 | 330.312          | 94.891  | 34.45                                  |
| 1951                                 | 715.250          | 384.986   | 62.00                                  |
| 1964                                 | 1.697.311        | 982.061   | 67.74                                  |
| 1973                                 | 2.855.065        | 1.157.754                                       | 57.66                                  |
| 1985                                 | 4.441.470        | 1.345.161                                       | 32.50                                  |
| 1993                                 | 5.484.244        | 1.042.774                                       | 26.31                                  |

Fuente: DANE, Censos de Población y de Vivienda

Se pueden establecer algunas consideraciones a saber:

Se presenta una disminución de la tasa de crecimiento intercensal de un 6.7% en el año 1.964 a 2.63% en el año 1.993.

Bogotá presenta un nivel de concentración poblacional acentuado en las últimas cinco décadas, al pasar de 330.312 habitantes en 1938 a 5.484.244 en 1993, en 55 años la población de Bogotá creció en 1.660%.

El rango promedio de crecimiento de la ciudad oscila entre 110.000 y 130.000, es decir en Bogotá crece una ciudad como Pereira anualmente, en tamaño más no en equipamientos, infraestructura empleo y otras necesidades básicas.

■ Aunque han disminuido las tasas de mortalidad y fecundidad, los ritmos del crecimiento urbano se mantienen.

La migración mterregional e intraurbana, por oportunidades de empleo y estudio, por expulsión

<sup>4</sup>Datos tomados de los Censos Nacionales de Vivienda y Población, DANE.

económica de áreas agrícolas y por efectos de la confrontación armada en las áreas rurales de manera principal continúan atrayendo volúmenes importantes de población a la ciudad.

**Factores detonantes del crecimiento**

La ciudad en tanto albergue que concentra las actividades productivas, sociales, políticas y culturales, se comporta como un centro que atrae a la población en busca de mejores oportunidades. Históricamente Bogotá ha sido el centro de concentración del poder y por ello de las oportunidades, lo cual ha atraído un número significativo de pobladores.

Entre otros, los factores más característicos del crecimiento de la ciudad se encuentran hoy en día en:

- Migración campo ciudad en busca de nuevas oportunidades.
- Fortalecimiento del modelo neoliberal, propiciando el acceso de productos agrícolas a mas bajos costos que los producidos nacionales.

Incremento de los factores de violencia en áreas rurales, primordialmente por los agentes generadores de factores de violencia.

- Concentración del capital y la actividad productiva en las ciudades.
- Aumento de las expectativas de vida de la población por los avances tecnológicos.
- Mejores expectativas de calidad de vida en la ciudad que en el campo y pequeños municipios.

### **El tema de la metropolización y crecimiento sobre la sabana de Bogotá**

El crecimiento de Bogotá ha desbordado siempre su perímetro urbano y con este su perímetro sanitario, absorbiendo en varios momentos de su existencia a los municipios vecinos, incorporándolos a la ciudad a pesar de estos.

Esta misma situación se aproxima a los 17 municipios que se denominan como el área metropolitana de Bogotá, los cuales no desean afrontar la misma circunstancia de los municipios ya conurbados y desaparecidos como unidades político administrativas. Sin embargo Bogotá es el que provee de agua y energía eléctrica a estos municipios, es la ciudad que le brinda los servicios y la infraestructura para el desarrollo de sus habitantes, así como los provee de educación y empleo, entre otros.

Por ello, un problema fundamental a atacar por Bogotá y los municipios vecinos es la definición clara de una región o área metropolitana, que permita compartir responsabilidades a partir de las fortalezas y debilidades, más aun cuando Bogotá cada día agota sus áreas urbanizables y de hecho las extenderá sobre el área de la Sabana. Hoy en día el área de Bogotá y la Sabana albergan 5.678.952<sup>15</sup> habitantes esperándose que en diez años Bogotá halla agotado sus áreas libres y la población de la sabana se amplíe a 11.000.000 de habitantes en el año 2010, lo cual conlleva el reto de garantizar una adecuada calidad de vida a las próximas generaciones desde la presente.

<sup>15</sup> Dato que se señala en el documento Desarrollo Urbano en Cifras No.1 del Ministerio de Desarrollo Económico en el Cuadro Población en Áreas Metropolitanas por Núcleo y Municipios Conurbados.

### **3. Surgimiento de las Localidades**

Bogotá desde mediados de siglo ha sido considerada con un tratamiento jurídico atípico que le ha marcado un derrotero diferente a los otros municipios, ya desde 1.954 cuando se le considero Distrito Especial, pasando por el decreto 3133 de 1.968, el Acuerdo 7 de 1.979, el Acuerdo 6 de 1.990, hasta llegar a la Constitución Política de 1.991 y la definición última como Distrito Capital.<sup>16</sup>

Para el año 1986 con la primera elección popular de alcaldes, se empieza a manifestar la necesidad de adelantar un proceso de descentralización en la ciudad -proceso en esta época ya iniciado en otras ciudades-, el cual parte de cambiar las alcaldías menores por alcaldías locales, sin tomar en consideración la definición de comunas, situación que hasta hoy día se mantiene.

El Proceso de descentralización ha estado marcado por la conformación de Administraciones Locales en cabeza del alcalde Local, la definición de las Juntas Administradoras Locales -JAL- y la constitución de los Fondos de Desarrollo Local, constituyéndose en un nuevo régimen político-fiscal para Santa Fe de Bogotá.

Dentro de este proceso, las JAL recibieron para el año 1992 el 2% del presupuesto de la administración central, esperándose que para el año 1.998 manejen el 20% de este. Sin embargo, el presupuesto ha estado amarrado a los sectores y porcentajes de inversión, a los Planes de Inversión Local con base en los Planes de Desarrollo Local amarrados estos a su vez, al Plan de Desarrollo de la ciudad Capital, a ello se suma el hecho de la descentralización de Instituciones y sectores de atención. Sin embargo la descentralización es fundamentalmente de funciones mas no de recursos, dejando en manos de las Localidades el prever su futuro mediano y amarrando los recursos a nivel central.

No obstante, con la implementación del denominado proceso de descentralización, la ciudad de Bogotá inicio un proceso de transformación y mejoramiento de la eficiencia administrativa, que ha

<sup>16</sup> Constitución Política de Colombia 1.991. Título XI, *De la Organización Territorial*, Capítulo 4. del Régimen Especial. Artículos 322, 323, 324 y 325.

permitido el surgimiento de nuevos desarrollos de gestión y participación en el denominado escenario Local, los cuales buscan fortalecer la denominada democracia local.

Sin embargo, la descentralización no es la panacea y no ha logrado resolver los problemas del desarrollo local, el avance de la informalidad tanto espacial como económica, el mejoramiento de la calidad y tarifas de los servicios públicos<sup>17</sup>, así como un aumento de su cobertura, como tampoco el superar las condiciones de pobreza para Bogotá expresadas en un 17.4 % de población con Necesidades Básicas Insatisfechas y 12.8% en condición de miseria, lo cual equivale en términos absolutos a 1.017.213 hogares<sup>18</sup> o a través del indicador de Línea de Pobreza el 34.6% de la población se encuentra bajo esta condición y el 4.7% bajo la Línea de Indigencia<sup>19</sup>.

#### 4. Quiénes Construyen Ciudad

Este escenario de la problemática social, económica y política, que es la Ciudad está compuesto por una gran gama de conflictos y tensiones entre los diferentes actores involucrados<sup>20</sup>, donde subyace el reconocimiento de la representatividad y la legitimidad en manos de quien se encuentra. Cada Agente Social se considera socialmente reconocido y

<sup>17</sup> Bogotá contaba con una cobertura de 94.6% de Acueducto, 81.8% de Alcantarillado, 95.4% de Energía, 88.1% de Recolección de Basuras y 55.9% en Telefonía para el año 1.993. Tomado del Cuadro 1.9 del documento Desarrollo Urbano en Cifras.

<sup>18</sup> Dato que se señala en el documento Desarrollo Urbano en Cifras No.1 del Ministerio de Desarrollo Económico en el Cuadro 1.10. Colombia Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas(NBI). Ciudades Capitales y municipios con más de 100.000 habitantes

<sup>19</sup> Desarrollo Urbano en Cifras No.2. Ministerio de Desarrollo Económico. Cuadro 4.3. Porcentaje de población bajo Línea de Indigencia (LI) y Línea de Pobreza (LP), según departamentos y zonas, 1.994.

<sup>20</sup> Se habla de Actores Sociales, Sociedad Civil, Comunidad, Agentes Sociales entre otras muchas acepciones para referirse a categorías de análisis de la población a nivel urbano.

por tanto con un grado de legitimidad dado por este respaldo. Son los grados de legitimidad traducidos en la acción concreta lo que permite establecer en manos de quien está el reconocimiento social.

Qué son los AGENTES SOCIALES conceptualmente

La dinámica que toman los procesos urbanos, presenta una serie de características particulares, haciéndose necesario desarrollar y utilizar instrumentos apropiados para el análisis de las nuevas relaciones, conflictos y contradicciones de la problemática urbana.

En esta perspectiva, se enuncian a continuación algunos de los elementos para una conceptualización general sobre la acción de los agentes presentes en la problemática urbana actual, los cuales permiten definir un marco de análisis particular para la ciudad, precisando un enfoque sobre lo urbano y la relación sociedad-naturaleza:

Agentes Sociales: son los actores dinámicos del proceso de construcción y transformación de la ciudad; como gestores directos de la intervención del espacio, de la sociedad y de la naturaleza, intervienen a través de diferentes mecanismos de apropiación del suelo y la formación y consolidación de la estructura urbana, los cuales asumen tres formas de manera general: La Comunidad, El Estado y La Iniciativa Privada.

La Comunidad, está compuesta por la población organizada que se encuentra presente como actor fundamental a lo largo de todo el proceso de construcción de la ciudad, generando alrededor suyo una estructura social y urbana, producto de la consolidación de las Unidades Urbanas (Barrios).

El Estado, es la estructura jurídico-política o la suma de las organizaciones del país, que para el caso de Colombia la Constitución lo define como "...Un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"<sup>21</sup> y que actúa con políticas urbanas y de vivienda en todos los sectores de la Sociedad, incidiendo en el que hacer en todos los aspectos de la vida social.

<sup>21</sup> Constitución Política de Colombia. Título I, Art.1

La Iniciativa Privada, es la acción llevada a cabo por agentes sociales de manera particular, no vinculados al Estado los cuales ejercen un derecho reconocido constitucionalmente y asumen diversas formas, de propiedad privada y empresas en los diferentes sectores de la economía o como Instituciones sin ánimo de lucro.

**El estado, la comunidad y la Iniciativa privada, principales agentes sociales en la formación y consolidación de la ciudad y los barrios**

Es importante señalar que el presente documento se limita a examinar y analizar las acciones de los Agentes Sociales en los procesos de consolidación de las Unidades Urbanas (Barrios), como partes constitutivas de ciudad, a través de una mirada muy somera y rápida. Con este se pretende efectuar una lectura de construcción de ciudad a partir de los principales actores urbanos.

**La Comunidad.**

Debido al olvido gubernamental, la población de la Ciudad se ha ido organizando para construir un techo, un abrigo, servicios básicos, mejorar sus condiciones de vida y tener una mayor participación política. Situación que la ha llevado a asumir mediante variadas formas y mecanismos, diferentes etapas de confrontación con el Estado, en procura de encontrar solución y mejorar la Calidad de-Vida.

Este agente social se caracteriza por encontrarse durante todo el proceso de formación y consolidación de las unidades urbanas, siendo un agente social que tiene permanencia y continuidad.

Las formas como se organiza la comunidad de manera colectiva son agremiaciones, asociaciones, juntas, cooperativas, jardines infantiles comunitarios, grupos juveniles, comités culturales, de salud, de mujeres, de maestros entre otras. Sin embargo cada una de estas se encuentra durante diferentes etapas del proceso de consolidación de las unidades urbanas. Sólo en la medida que se van solucionando las necesidades iniciales más sentidas, es que nuevas formas organizativas surgen entorno a nuevas expectativas y se desarrollan. Al mismo tiempo, cuando se solucionan necesidades, las organizaciones creadas por tal efecto desaparecen. Es el caso de las Juntas de Acción Comunal (hoy en día los

Consejos Comunales) que al perder su razón de ser se extinguen.

En el caso de la denominada Ciudad Informal, la Comunidad está constituida de manera más frecuente por los sectores más pobres de la población, caracterizada por tener ingresos de uno a dos salarios mínimos legales en promedio, con inestabilidad ocupacional y dedicación por lo general a actividades de tipo informal, empleados de bajo rango o subempleados.

Este Agente Social aporta su fuerza de trabajo y sus ingresos económicos, constituidos por sus ahorros o excedentes, para asegurarse el aprovisionamiento de un lugar en el suelo urbano, con el cual solucionar su necesidad de hábitat y cuya localización es la periferia de la ciudad, por los menores costos que ello representa. En los casos en los cuales el ingreso familiar promedia los cuatro (4) salarios mínimos, la solución al problema del hábitat se da a través de la adquisición de vivienda ya construida, la cual aparece en la oferta del mercado inmobiliario y es denominada como Vivienda de Interés Social (con un valor máximo de 135 salarios mínimos).

Por ello el escenario social y político está compuesto por múltiples factores que interactúan coincidiendo en algunos casos y confrontándose en otros, en torno a los intereses políticos, económicos, sociales e ideológicos de la localidad y la ciudad. El Agente Social más permanente es la Comunidad lo cual se expresa a través de las formas organizativas que han ido estructurando desde las Unidades Urbanas en torno a los conflictos y necesidades centrales a los cuales no se les ha dado una solución adecuada; estos Agentes Sociales operan bajo formas organizativas institucionales y no institucionales e incluso bajo la característica de la clandestinidad (caso comités de defensa, milicias populares).

Por otra parte, la estructura misma de la ciudad no ha permitido el desarrollo de mecanismos efectivos de participación de la Comunidad en la toma de las decisiones que la afectan, ya que el Estado concentra su acción y gestión de manera diferenciada dependiendo del tipo de interés que tenga para las distintas áreas de la ciudad, en correspondencia con los intereses de la administración central y de la institución. En otras palabras, no puede haber democratización política sin un cierto

grado de democratización económica y social.<sup>22</sup>

Por ello, para examinar los mecanismos de participación de la Comunidad en la Ciudad, en el marco de la democracia existente, es preciso examinar dos aspectos: la acción del Estado y la acción de la Comunidad, para lo cual no se puede entender el ejercicio de la democracia en términos del número de votantes electorales, como genéricamente se quiere mostrar, sino en los marcos de una acción gestada mancomunadamente entre estos Agentes Sociales para el desarrollo integral de las Unidades Urbanas.

El Estado ha operado como Agente regulador de la dinámica urbana, desarrollando mecanismos de gestión y acción independientes de la comunidad, actuando como contenedor de la protesta social y desarrollando en los momentos álgidos, procesos de concertación ante la explosividad social.

La Comunidad entiende y anhela la democracia en términos de poder ejercer una participación real en todas las fases de la toma de decisiones y en la gestión del desarrollo, pero ante todo en la acción directa que se efectúa en la superación concreta de las necesidades más sentidas.

Las condiciones de miseria y de insatisfacción de necesidades de la Comunidad, sumadas a la informalidad de la ciudad y a las actividades informales desarrolladas para la subsistencia, ocasionadas en gran medida por la desatención del Estado, han propiciado el desarrollo de múltiples canales de participación solidaria de la Comunidad y sus expresiones sectoriales en torno a sus necesidades e intereses.

Estas formas de organización social desarrollan diversas modalidades de participación, para poder efectuar sus iniciativas. En este sentido asume cuatro

<sup>22</sup> Por democratización se entiende "la progresiva nivelación de las posibilidades de acceso a los bienes sociales, a la información necesaria para asumir aptitudes racionalmente fundadas respecto de las decisiones colectivamente vinculantes y a la participación en la toma de decisiones" Duhau, Emilio y Girola, Lidia "La ciudad y la modernidad inconclusa" en sociología, año 5, # 12, enero - abril de 1.990, pgs 9-31. Tomado de Velázquez, Fabio. "Ciudad y Participación". Universidad del Valle. Santiago de Cali. Julio de 1.997.

tipos generales (según Leopoldo Munera, Investigador U. NAL) :

Participación subordinada: La cual es controlada y tutelada por el Estado, regulándola y creando formas de participación a su interior. Busca llenar el vacío de participación real y parte de aprobar lo aprobado, haciendo aparecer los actos de gobierno, como un significado de libertad.

- Participación delegatoria: Las responsabilidades se delegan a la Comunidad, para gerenciar los vacíos dejados por la no acción del Estado, privilegiando la denominada *gerencia de la pobreza* (Administra los recursos apropiados).

- Participación sustitutiva: Es la sustitución radical y excluyente del Estado. La Comunidad no quiere saber nada del Estado. (Ej.: Las ONG's años 70's, que querían crear un paraestado.

- Participación emancipadora: Se busca una resocialización de la Comunidad y el Estado. (Ej.: *Las Comunidades indígenas*, administran recursos colectivos y del Estado).

La participación delegataria es la modalidad más frecuente que se encuentra en la Ciudad, aunque las otras modalidades tienen desarrollos al interior de las comunidades.

### El Estado

La Constitución Política de Colombia de 1991 en el Art.2-Título I, caracteriza como "fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;..."<sup>23</sup>. Sin embargo, en la práctica, el Estado como agente social no desarrolla todos estos ámbitos.

<sup>23</sup> Presidencia de la República. Constitución Política de Colombia, 1991. Título I, Artículo 2.

Establece la Constitución Política de Colombia que servir a la Comunidad es uno de los fines esenciales del Estado, garantizándole espacios para la participación en la toma de decisiones que puedan afectarla a nivel de la salud, servicios públicos, etc.<sup>24</sup>; así mismo, el Estado ha de regular "el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la Comunidad"<sup>25</sup>. Sin embargo estas condiciones que le son inherentes a su función social no se cumplen como lo ordena la Carta Magna.

El Estado es un Agente Social fundamental que aparece en el proceso de construcción de la ciudad y de sus unidades urbanas, produciendo infraestructura y equipamiento urbano, en la construcción estatal de vivienda a través de sus entidades especializadas (FNA, CVP), subsidiando recursos destinados a la vivienda (INURBE); produciendo espacio construido para las funciones y actividades del aparato administrativo (Equipamiento Institucional a través del mecanismo de Licitación Pública); así como apoyo o patrocinador de acciones de gran envergadura a través de planes, programas y proyectos, como el caso del Programa Ciudad Bolívar (B.I.D. - Alcaldía Mayor) o las declaratorias de emergencia social y económica para áreas de la Ciudad en los marcos de la política urbana y la política general que se haya trazado.

La acción estatal está dirigida a resolver problemas de índole coyuntural ante la escasa apropiación de recursos frente al tamaño de las necesidades. Busca mitigar las carencias más sentidas y controlar la explosividad social que genera la ausencia de los elementos básicos del proceso de consolidación (infraestructura, servicios públicos, equipamiento comunitario, accesibilidad). Entre las acciones coyunturales se pueden destacar la política para la vivienda de interés social, mediante el otorgamiento de subsidios; la política social con los programas de Madres Comunitarias; la política de descentralización en Salud y Participación Comunitaria, las políticas de legalización y extensión de servicios públicos domiciliarios, entre otras.

<sup>24</sup> Ibidem, Artículo 49.

<sup>25</sup> Ibidem, Artículo 78.

Las realizaciones del Estado en la Ciudad son discontinuas y dependen de la capacidad de inversión del gasto de la nación, pero fundamentalmente se deben a las acciones que realiza para controlar el conflicto social que allí se presenta. De acuerdo a la intensidad de éste, serán mayores o menores los hechos que lleve a cabo.

Sus acciones no están encaminadas a cumplir con la obligación de ser un Estado Social de Derecho, ya que en los actuales momentos el proceso de modernización del Estado lo define dentro de la sociedad de mercado, como regulador de ésta; por tanto la rentabilidad y acumulación, superan el marco del Estado Benefactor y por ello sus propósitos sociales se ven limitados y se hacen más precarios.

Por otra parte se busca desde la acción del Estado regular la producción del espacio construido en la ciudad, tanto en su división técnica (delimitación de los sectores de actividad) como social (localización de áreas para el uso residencial de acuerdo a la estratificación social) y con ello desarrollar una estrategia que permita la reproducción de la fuerza de trabajo para la producción, con su mínima intervención. Esta labor se adelanta por el Departamento Administrativo de Planeación y demás instituciones del Estado garantes de la formulación y ejecución de sus políticas generales. En el caso del Distrito Capital, el Estado, interviene directamente a través de sus distintas instituciones agrupadas en Secretarías, Departamentos Administrativos y Entidades Descentralizadas. En la ciudad periférica informal, las que se encuentran con más frecuencia son las Secretarías de Educación y Obras Públicas; los Departamentos Administrativos de Planeación Distrital, Acción Comunal y Bienestar Social del Distrito; en las Entidades Descentralizadas las de mayor presencia son las Empresas de Servicios Públicos (Acueducto y Alcantarillado, Energía, Telecomunicaciones y Recolección de Basuras - a través de los consorcios privados-).

El Estado aparece entonces bajo múltiples formas como constructor de ciudad, Como Constructor de Ciudad Informal y Como Productor de Infraestructura y/o Equipamiento.

### La Iniciativa Privada

Para los efectos del presente estudio<sup>26</sup>, este tipo de Agente Social se dividió en dos categorías : la Empresa Capitalista Privada y las Organizaciones No Gubernamentales.

Para las Empresas, o Sociedades Capitalistas Privadas, la acumulación es su objeto de ser, y sus productos (mercancías) son el soporte de su acción.

Asume las formas propias del mercado a través de sociedades en comandita, limitadas, anónimas y otras. Se rigen por la oferta y la demanda en el marco del libre mercado, siguiendo la regulación estatal.

Este agente social en la medida de su acción, aparece cuando hay rentabilidad en los hechos y obras que ejecuta, aprovechando los momentos coyunturales y las condiciones favorables del mercado. Con relación al suelo urbano y debido a las actuales políticas estatales emanadas de la Ley de Reforma Urbana o Ley 9ª de 1989, Ley de Vivienda de Interés Social o Ley 3ª de 1991<sup>27</sup> y complementarias, éste ha incrementado sus inversiones y esfuerzos en este renglón de la economía. Sus actividades se dirigen a un mercado que demanda vivienda construida de bajo rango o interés social, la cual corresponde a población de estrato 3 con ingresos familiares de cuatro salarios mínimos promedio.

Este opera a través del mercado financiero, como constructor de vivienda, adaptador de terrenos, entre otras. Su acción es puntual y no esta ligada a necesidades de tipo general sino a intereses de tipo particular.

La empresa capitalista privada asume como Agente Social otras formas de acuerdo a los diversos sectores económicos urbanos en los cuales opera. "Es un Agente Social que opera en diversos sectores económicos urbanos y bajo distintas modalidades de agremiación o individuales" Las cuales asumen las siguientes formas:

<sup>26</sup> Torres T., Carlos. *La Comunidad, El Estado y la Iniciativa Privada, Agentes Sociales en la Consolidación de la Ciudad Periférica Informal, el Caso de Ciudad Bolívar* Junio de 1993. Santa Fe de Bogotá D.C.

<sup>27</sup> En Julio de 1.997 se promulgó la Ley 388 o Ley de Desarrollo Territorial que efectúa modificaciones y ajustes a las Leyes 9ª de 1.989 y 3ª de 1991.

■ Los Constructores y Urbanizadores Privados.  
Se distinguen dos vertientes: Los urbanizadores piratas o clandestinos y Las compañías constructoras

La Industria de Productos para la Construcción

■La Industria del Transporte

■El Comercio y la Industria

Las Organizaciones No Gubernamentales -ONG's- aparecen en Colombia desde los años 70's, son el segundo tipo de este agente social que se ha denominado Iniciativa Privada, el cual opera con la característica general de ser Entidades sin ánimo de lucro (corporaciones o fundaciones), que promueven el desarrollo social-cultural, económico y político de la Comunidad en la cual intervienen.

Estas dirigen sus acciones a sectores pobres y sectores organizados de la Comunidad, con el propósito de generar un impacto real. Es decir, sus acciones apuntan a generar realizaciones concretas al interior de la Comunidad, las cuales sean tangibles y reproducibles.

Es en esa medida que las ONG's en el ámbito de las Unidades Urbanas y su proceso de consolidación, han adelantado acciones concretas, ya sea a través de mecanismos de solidaridad, apoyo a la actividad económica, educación, etc., entre otras labores; han brindado asesoría técnica, adopción de recursos para el impulso a procesos comunitarios, acompañamiento a sus acciones y capacitación para la organización comunitaria, económica y financiera, técnica constructiva, jurídica y legal.

Por otra parte las ONG's actúan como puente entre el Estado o la Iniciativa Privada con la comunidad. Ellas se constituyen en apoyo al proceso de incorporación de estos sectores poblacionales a la dinámica urbana, contando con la ventaja de tener libertad de acción, en tanto no asuman compromisos políticos con los auspiciadores económicos, de acuerdo al tamaño de los recursos que manejan tienen una capacidad limitada de impacto.

Para Camilo González Posso las Entidades No Gubernamentales -ONG's- son entidades "de apoyo social que cumplen el papel de mediadores entre la ilegalidad de la vida cotidiana de la gente y la legalidad del Estado a partir del momento que apoyan reivindicaciones que aumentan la capacidad del gasto social, ampliando el espacio estatal en las comunidades locales y por consiguiente, mejorando

la comunicación entre la sociedad civil y el Estado"<sup>28</sup>. Sin embargo estas no solo median con el Estado, ya que también llegan a mediar en la acción capitalista privada al interior de las Unidades Urbanas.

Así mismo, es importante señalar que en la década de los años 80's, las ONG's como herramientas de acción, son retomadas por la empresa privada, planteándolas como propósitos sociales, pero constituyéndose como mecanismos para el manejo y canalización de recursos económicos de libre inversión.

Existe una acción de ONG's, a través de Agencias Internacionales que actúan directamente, como lo es el caso de las Naciones Unidas, mediante organismos como el P.N.U.D.

Al igual que la ciudad, los Agentes Sociales han continuado en un proceso permanente de transformación y acomodamiento a las nuevas dinámicas y particularidades del desarrollo y el conflicto urbano. Un ejemplo claro es el "Nuevo Urbanizador Pirata", el cual entrega "infraestructura y Servicios Públicos en lotes con servicios."<sup>29</sup>

### **5. La Planificación como Articulación del Desarrollo Local.**

Históricamente las políticas estatales en materia de desarrollo urbano han adolecido de un criterio de planificación integral que signifique la utilización racional del espacio, el suelo urbano, los recursos y una óptima satisfacción de las necesidades básicas de la Comunidad, particularmente de los sectores de más bajos ingresos.

Un ejemplo es el caso de Ciudad Bolívar en el cual el Estado asumió una actitud permisiva, vigilante y de control policivo a las normas irregulares de asentamiento en los primeros momentos de la ocupación del territorio, pretendiendo inscribir estas dentro de las normas mínimas de control vigentes en aquel momento sin lograrlo, (años 70's y 80's).

Sólo interviene efectivamente cuando la problemática y la conflictividad social se han agudizado, estableciendo programas de gasto público mediante el empréstito o partidas de emergencia.

Es claro que las políticas urbanas hacia la Ciudad se ejercen desde la administración del Estado a través de la planificación centralizada, en la cual la participación de la Comunidad en el diagnóstico, la búsqueda de alternativas, la priorización de necesidades y la formulación de políticas desde espacios diferentes al Estado poco interesan. Por ello se observa la disociación entre la respuesta estatal y las demandas de la Comunidad, presentándose la profundización de la problemática social.

Por ello, la promoción de la participación comunitaria desde el punto de vista oficial busca una armonía cada vez mayor con las actividades de la administración pública y con las políticas y planes urbanos.

La participación comunitaria en la formulación de planes es tomada como un mecanismo a través del cual se pretende reducir los costos de funcionamiento del aparato estatal, desarrollar una eficacia administrativa y ante todo disminuir los conflictos sociales existentes, generando una aparente formulación conjunta de políticas urbanas para la localidad.

Analizar la incidencia de los distintos niveles de la planeación estatal en el desarrollo local, permite observar la no correspondencia entre la realidad social de la localidad y la coherencia técnica de los planes y programas previstos. No ha existido un criterio de planeación integral que contribuya efectivamente a la redistribución del ingreso social.

<sup>28</sup> González Posso, Camilo. Corte, Beltrina. Planeación Urbana y Participación Popular en Bogotá. CINEP. Bogotá, 1989

<sup>29</sup> Es el caso de las nuevas unidades urbanas en Suba, Bosa, Ciudad Bolívar, Usme desde el año 1995

**Características y formas de expresión y organización de los Agentes Sociales que construyen ciudad**

A continuación se presenta un resumen de las características de La Comunidad, El Estado y La Iniciativa Privada como Agentes Sociales, presentes en el proceso de construcción de ciudad.<sup>30</sup>

| Características      | Forma que   | Papel Fundamental   | Áreas donde  | Tipo de Acciones                 | Forma de las   | Permanencia   |
|----------------------|---|---|--|----------------------------------|--|---|
| Agentes Sociales     | Asume   |   | Localiza sus Acciones  | que adelantan en los Barrios     | Acciones en Relación con los Barrios   |   |
| Comunidad            | Asociaciones<br>Comités Juntas<br>Cooperativas<br>Sindicatos.   | Mejoramiento de la calidad de vida de la Comunidad y los Barrios.   | - Viviendas<br>- Unidades urbanas (barrios)<br>- Localidades | - Permanentes<br>- Coyuntura les | INVASIÓN:<br>Construcciones sobre predios vendidos por urbanizadores piratas<br>COMPRA: lotes con servicios, casalote, vivienda<br>CONSTRUCCIÓN Servicios, infraestructura, vías, equipamiento | Durante todo el proceso de formación y consolidación de la Unidades Urbanas (Barrios; |
| Estado               | Entidades descentralizadas<br>Secretarías<br>Departamentos Administrativos<br>Entidades del Orden Nacional, Departamental y Regional. | Título 1 de la C.P.C., principios fundamentales: Servir a la comunidad Promover la prosperidad Garantizar los principios de derechos y deberes Facilitar la participación en las decisiones de la vida económica, política, social y política de la nación. | - País<br>- Departamento<br>- Ciudad<br>- Localidad          | - Permanentes<br>- Coyuntura les | CONSTRUCCIÓN: Servicios, infraestructura, vías, equipamiento<br>APOYO INSTITUCIONAL  | - Permanente<br>- Esporádica  |
| : Iniciativa Privada | Sociedades y Empresas   | - Animo de Lucro<br>- Se rige por la oferta y la demanda en el libre mercado  | - Unidades Urbanas (Barrios)<br>- Ciudad                     | - Coyuntura les<br>- Permanentes | CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS (VIS).<br>VENTA DE LOTES CON SERVICIOS .   | Durante un tiempo preciso del proceso de consolidación                                |
|                      | ONG's<br>- Fundaciones<br>- Corporaciones<br>- Agencias Internacionales   | - Sin ánimo de lucro<br>- Desarrollo Socio-Cultural<br>- Desarrollo económico   | - Unidades Urbanas (Barrios)<br>- Ciudad                     | - Permanentes<br>- Coyuntura les | CAPACITACIÓN Y ASESORÍA TÉCNICA<br>APOYO A LA AUTOCONSTRUCCI Y EL MEJORAMIENTO   | Durante el tiempo que dura la acción prevista   |

<sup>30</sup> Torres T., Carlos. La Comunidad, el Estado y La Iniciativa Privada, Agentes Sociales en La Consolidación de la Ciudad Periférica Informal, el Caso de Ciudad Bolívar. Junio de 1.993. Santa Fe de Bogotá D.C.

## 6. El Reto de Bogotá y Las Localidades hacia el Próximo Milenio

Bogotá deberá asumir varios retos en los comienzos del próximo milenio y resolverlos si aspira a construir un modelo de ciudad que sea replicable, pero ante todo vivible para sus ciudadanos.

Por una parte, implica resolver la magnitud de los problemas físico-espaciales ligados a los temas de transporte y movilización, los problemas de manejo ambiental, de redes y provisión adecuada de servicios públicos, mejoramiento del desarrollo informal de la ciudad (actualmente en cerca de un 50%) incorporándola a la ciudad formal, aportando al mejoramiento de la calidad de vida.

De otro lado implica asumir el reto del mejoramiento de las condiciones sociales de la población, haciendo viables los mecanismos de participación, gestión y decisión ciudadana, implementar una nueva institucionalidad a través de la construcción de una cultura política que permita aprovechar el recurso humano y el capital social presente en la ciudad.

Son múltiples los retos que le esperan a la descentralización en Bogotá hacia el próximo milenio, entre los más importantes está el de armonizar verdaderos alcances del proceso mismo a través de los mecanismos de participación ciudadana, en ello es fundamental garantizar la igualdad de condiciones a la totalidad de ciudadanos para sugerir alternativas de desarrollo y frenar la acción politiquera en el escenario local.

Se debe apuntar a reales procesos de planeación del desarrollo local, entendiendo la diversidad que representa este escenario, asumiendo el desarrollo desde lo local y no desde lo barrial, fortaleciendo una verdadera cultura política de participación y superando los enfoques tecnocráticos de la práctica del desarrollo local.

Por otra parte Bogotá no es ajena a los grandes conflictos y nuevas dimensiones que tienden a asumir las ciudades en función de la globalización como lo son la guerra del agua y las comunicaciones, como factores para la profundización de la segregación espacial.

## Bibliografía

- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. *Bogotá prioridad social* (Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994). Tomo L, Bogotá, 1991.
- DANE. *Censos de Población y de Vivienda*. Santa Fe de Bogotá D.C. 1997.
- FAVIDI. Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital. *La vivienda de interés social*. 1<sup>er</sup> Simposio Nacional de Vivienda de Interés Social. Bogotá. 1990.
- GONZALEZ POSSO, CAMILO. CORTE, BELTRINA. *Planeación Urbana y Participación Popular en Bogotá*. CINEP. Bogotá, 1989
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. *Desarrollo Urbano en Cifras N° 2*. Santa Fe de Bogotá D.C. 1997.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. *Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial*. Santa Fe de Bogotá D.C. 1997.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. *Desarrollo Urbano en Cifras N°1*. Santa Fe de Bogotá D.C. 1996.
- Plan Estratégico Bogotá 2000*. Mimeo. Santa Fe de Bogotá. 1997
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Constitución Política de Colombia 1991*. Santa Fe de Bogotá. 1992.
- SANTANA, PEDRO et al., *Bogotá 450 años: retos y realidades*, Ediciones Foro Nacional, Bogotá 1988.
- TORRES T., CARLOS. *La Comunidad, el Estado y La Iniciativa Privada, Agentes Sociales En la Consolidación de la Ciudad Periférica Informal, El Caso de Ciudad Bolívar*. Junio de 1993. Santa Fe de Bogotá D.C.
- VARGAS LESMES, JULIÁN & ZAMBRANO, FABIO, *"Santa Fe de Bogotá: evolución histórica y servicios públicos 1.600-1957"*
- VELÁZQUEZ, FABIO. *"Ciudad y Participación"*. Universidad del Valle. Santiago de Cali. Julio de 1997.