



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**Cambios en las prácticas de la acción  
colectiva en las organizaciones  
comunitarias, debidos a la consolidación  
urbana en los espacios barriales de origen  
ilegal en Bogotá**

Jesús Antonio Villalobos Rubiano

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Humanas  
Departamento de Sociología  
Maestría en Sociología  
Bogotá, D. C.  
2011**



**Cambios en las prácticas de la acción  
colectiva en las organizaciones  
comunitarias, Debidos a la consolidación  
urbana en los espacios barriales  
De origen ilegal en Bogotá**

Jesús Antonio Villalobos Rubiano  
Código: 04-428244

Tesis para optar al título de maestría en sociología

Director:  
Fabio Velásquez  
Sociólogo  
Codirector:  
Normando Suárez  
Sociólogo

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Humanas  
Departamento de Sociología  
Maestría en Sociología  
Bogotá, D. C.  
2011**



*(Dedicatoria o lema)*

A mi padre y a mi madre por su eterno apoyo.

A Ximena, por su incondicional compañía.

A David y su madre, por el tiempo cedido.

A mis hermanas, por su solidaridad.







## Resumen

Bogotá ha experimentado en los últimos cincuenta años un incremento acelerado en su población, producto del proceso de migración del campo a la ciudad, planteando retos para el desarrollo urbano planificado, liderado por la Administración Distrital.

Esta población venida del campo al no encontrar solución al problema de la vivienda, logró organizarse y recurrió a la invasión de terrenos baldíos de poco valor económico localizados generalmente en la periferia de la ciudad, reivindicando así el derecho a la ciudad. Éste proceso de intervención física en el entorno urbano sostenido durante más de cincuenta años, permite hoy a las organizaciones comunitarias constituirse en agentes que definen la planeación en la ciudad, en complemento a las acciones adelantadas por parte del Estado (Torres, 2007: 22).

Por tanto, es necesario en campos como la arquitectura, el urbanismo, la planificación urbana y la sociología urbana, identificar las formas de acción colectiva en las organizaciones comunitarias y su relación con el proceso de consolidación urbana, situación que se puede estudiar en tres barrios de origen ilegal en Bogotá, como son: el barrio, Policarpa Salavarrieta, ubicado en la localidad de Antonio Nariño, el barrio, Jerusalén, ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar y el barrio, Villa Andrea, ubicado en la localidad de Fontibón.

El origen ilegal e informal de algunos barrios de la periferia de la ciudad, dificulta al Estado reconocer a las organizaciones comunitarias que adelantan acciones tendientes a producir un hábitat digno y gozar de la propiedad del suelo urbano, su papel protagónico en el desarrollo urbano, cultural, social y económico en la ciudad.

El presente estudio expone los hallazgos más importantes encontrados en los barrios estudiados, como evidencia que en las luchas urbanas enfocadas a reivindicar el derecho a la ciudad, las prácticas de la acción colectiva, se producen por las circunstancias presentes en la acción, en donde la capacidad de la organización para movilizar recursos, humanos, logísticos, técnicos, cobra una gran papel importante para obtener una ventaja sobre su oponente, definiendo aportes importantes al estudio en la sociología urbana en Bogotá.

**PALABRAS CLAVES:** Tesaurus de la UNESCO. AC, Acción comunitaria, C, Ciudad; A, Acondicionamiento urbano

### **ABSTRACT**

In the last 50 years, Bogotá has experienced a speed-up increase of its population as a result of the migration process from the country to the city, challenging the District Administration to lead urban planning development.

This country population having not found a housing solution, they settled their homes by invading abandoned lands rather located in the outskirts of the city; so they claim the right to the city. For over 50 years, this sustained urban environment physical intervention process allow community organizations to become agents to define city planning as complementary actions to those undergone by the State (Torres, 2007:22).

Therefore, it is necessary that such fields of Architecture, Urbanism, Urban Planning, and Urban Sociology identify collective ways of action among community organizations, and their relationship to the process of urban consolidation. That is the case of study of three illegal based neighborhoods in Bogota such as: PolicarpaSalavarrieta in Antonio Nariño location, Jerusalem in Ciudad Bolivar location, and Villa Andrea in Fontibon location.

The no-formal and illegal origin of some neighborhoods in the outskirts of the city impedes the State to recognize their community organizations that works on actions like the production of dignified habitats and, to experience the enjoy of the property of the urban soil;and their leading role in social, cultural, economic, and urban development of the city.

This present study exposes the most important findings discovered in these neighborhoods as an evidence that *the urban fights to claim the right to the city*, and collective action practices are produced by circumstances at the moment of the action, where organizational capacity to obtain resources:human, logistics, technical, play an important role to achieve an advantage over the opponent, defining important contributions to the study of Urban Sociology in Bogota.

**KEYWORDS:** CA, community action; C city; UP urban planning.

# Contenido

Pág.

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Aproximación y campo de relación conceptual de la acción colectiva, la participación comunitaria, la organización comunitaria, el hábitat y la construcción social de hábitat.....</b>	<b>11</b>
1.1. La acción colectiva .....	12
1.2. La participación comunitaria en el contexto de la acción colectiva .....	16
1.3. Organización comunitaria en relación con la acción colectiva .....	19
1.4. El derecho a la ciudad .....	20
1.5. El hábitat .....	24
1.6. Producción social del hábitat .....	25
1.7. Vinculación de los principios teóricos y aportes como punto de partida .....	27
<b>La formación de barrios ilegales en la periferia de bogotá. síntesis de los últimos 50 años.....</b>	<b>29</b>
2.1. La acción comunal en Colombia .....	38
2.2. Política Integral del Hábitat para Bogotá .....	40
2.3. El proceso de legalización de un barrio en Bogotá .....	42
<b>Proceso de consolidación urbana de barrios de origen ilegal en bogotá. los casos de los barrios policarpa salavarrieta, jerusalén y villa andrea .....</b>	<b>47</b>
3.1. Barrio Policarpa Salavarrieta .....	50
3.1.1. Principales acciones colectivas emprendidas.....	51
3.1.2. Dinámicas en la participación comunitaria.....	55
3.1.3. Descripción de las principales organizaciones .....	56
3.1.4. Principales elementos para la consolidación de un hábitat .....	59
3.1.5. Alcances más importantes en la producción social del hábitat.....	69
3.2. Barrio Jerusalén .....	72
3.2.1. Principales acciones colectivas emprendidas.....	73
3.2.2. Dinámicas en la participación comunitaria.....	75
3.2.3. Descripción de las principales organizaciones .....	76
3.3.4. Principales elementos para la consolidación de un hábitat .....	78
3.3.5. Alcances más importantes en la producción social del hábitat.....	90
3.3. Barrio Villa Andrea .....	94
3.3.1. Principales acciones colectivas emprendidas.....	95
3.3.2. Dinámicas en la participación comunitaria.....	97
3.3.3. Descripción de las principales organizaciones .....	98

3.3.4. Principales elementos para la consolidación del hábitat .....	99
3.3.5. Alcances más importantes en la producción social del hábitat .....	106
<b>Las organizaciones comunitarias, sus formas de acción colectiva a partir de la consolidación urbana.....</b>	<b>109</b>
4.1. La consolidación urbana y la consolidación de la organización en los barrios estudiados .....	113
4.1.1. Etapas de consolidación de los barrios objeto de estudio.....	114
4.1.1.1. Barrio Policarpa Salavarrieta .....	121
4.1.1.2. Barrio Jerusalén.....	123
4.1.1.3. Barrio Villa Andrea.....	124
4.1.2. La acción colectiva y la consolidación urbana.....	125
4.1.3. La participación comunitaria en relación con la consolidación urbana .....	127
4.1.4. La organización comunitaria y su relación con la consolidación urbana .....	128
4.1.5. El hábitat y su vinculación con la consolidación urbana .....	130
4.1.6. La producción social del hábitat y su relación con la consolidación urbana...	132
<b>Conclusiones .....</b>	<b>135</b>
Anexo A: Vinculación de los principios teóricos .....	143
<b>Bibliografía .....</b>	<b>147</b>

## Lista de figuras

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1. Crecimiento de la población en Bogotá en los últimos 100 años .....	30
Imagen 1. Anuncio de vivienda para los habitantes del barrio Policarpa.....	34
Imagen 2. Anuncio del Plan Ciudad Bolívar.....	35
Gráfico 2. Modelo de organización territorial de la Acción Comunal en Colombia. ....	39
Imagen 3. Barrios legalizados en los últimos 50 años en Bogotá.....	43
Gráfico 3. Legalización de barrios en los últimos 50 años.....	44
Imagen 4. Crecimiento histórico de Bogotá. D.C. ....	48
Imagen 5. Localización del barrio Policarpa Salavarieta .....	50
Imagen 6. Noticia sobre desalojo de los habitantes del barrio Policarpa, el 8 de abril de 1966 .....	51
Imagen 7. Violentos incidentes en el barrio Policarpa Salavarieta, el 8 de abril de 1966	53
Gráfico 4. Estructura general de un barrio miembro de la Central Nacional de Provienda (Cenaprov) .....	58
Imagen 8. Lote hacienda Fucha, en 1943.....	60
Imagen 9. Lote hacienda Fucha, en 1956.....	61
Imagen 10. Lote hacienda Fucha en 1967, seis años después de su ocupación.....	61
Imagen 11. Urge solución en el Policarpa, 10 de abril de 1966.....	62
Imagen 12. Barrio Policarpa en 1978.....	66
Imagen 13. Barrio Policarpa en 1998.....	67
Imagen 14. Proyecto de Ciudad Salud .....	68
Imagen 15. Barrio Policarpa Salavarieta en 2010 .....	68
Imagen 16. Publicación realizada por los habitantes del barrio Policarpa en donde manifiestan su dificultad para tener acceso al agua potable .....	70
Imagen 17. Imagen de la zona deportiva, iluminación pública y zonas verdes en buenas condiciones de mantenimiento.....	71
Imagen 18. Fachada del salón comunal en uno de los costados del parque .....	71
Imagen 19. Calle típica del barrio, mezcla de uso residencial y comercial, buen estado de las edificaciones, calles, alumbrado público, recolección de basuras, redes telefónicas públicas .....	72
Imagen 20. Obras de Transmilenio por la carrera décima.....	72
Imagen 21. Localización del barrio Jerusalén.....	73
Imagen 22. Denuncia de invasión de tierras en el sector de Ciudad Bolívar.....	74
Imagen 23. Imagen del barrio Jerusalén a finales del año 1984 .....	79
Imagen 24. Localización de sectores del barrio Jerusalén .....	82
Gráfico 5. Elementos que definen el ejercicio de la propiedad .....	83

Imagen 25. Barrio Jerusalén en 1995.....	84
Imagen 26. Barrio Jerusalén en 1998.....	88
Imagen 27. Barrio Jerusalén en 2010.....	89
Gráfico 6. Flujograma de relaciones socioeconómicas producto de la urbanización pirata	89
Imagen 28. Estado de las vías, calidad de la vivienda y dotación de servicios públicos en el sector Verona.....	91
Imagen 29. Salón comunal sector Canteras utilizado como comedor comunitario .....	92
Imagen 30. Estado de las vías en el sector Canteras .....	92
Imagen 31. Las zonas de equipamientos y zonas verdes se localizan entre el sector de la Pradera la Esperanza y el sector Tanque Laguna.....	93
Imagen 32. Dotación de espacio público en el barrio Jerusalén .....	93
Imagen 33. Los lotes más inclinados y de menor valor corresponden al sector Plan Canteras y Potosí .....	94
Imagen 34. Localización del barrio Villa Andrea.....	95
Imagen 35. Copia de petición de legalización del barrio, realizada al alcalde mayor de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, el 6 de agosto de 2007 .....	96
Imagen 36. Plano de norma del Acuerdo 6 de 1990 .....	97
Imagen 37. Lote agrícola en el municipio de Fontibón, 1955 .....	99
Imagen 38. Lote hacienda El Escritorio, localidad de Fontibón, hacia 1976 .....	100
Imagen 39. Plano del Acuerdo 7 de 1979.....	101
Imagen 40. Lote El Escritorio antes de ser tomado por los habitantes del barrio Villa Andrea .....	102
Imagen 41. Fotografía aérea de 1998 del barrio Villa Andrea .....	102
Imagen 42. Barrio Villa Andrea en 2010 .....	105
Imagen 43. Proyecto del Aeropuerto El Dorado .....	105
Imagen 44. El lote perteneciente a industrias metálicas HB dificulta el acceso al barrio	106
Imagen 45. El barrio no cuenta con unos adecuados servicios de equipamientos comunales, espacio público, parques y trazado de vías; es deficiente el desarrollo de su estructura urbana.....	107
Imagen 46. El tipo de vivienda es de uno, dos y tres pisos, en materiales durables. Se estima un alto grado de consolidación y desarrollo en la vivienda .....	107
Imagen 47. Calles del barrio Villa Andrea.....	107

## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 1. Crecimiento de la población en Bogotá en los últimos 100 años.....	30
Tabla 2. Bogotá: población hogares y vivienda. ....	37
Tabla 3. Período de crecimiento de la ciudad.....	47
Tabla 4. Matriz de síntesis de los temas de análisis.....	49
Tabla 5. Comparativo de la norma urbana.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Tabla 6. Comparativo de la norma urbana.....	86
Tabla 7. Comparativo de la norma urbana.....	103
Tabla 8. Síntesis de los barrios estudiados .....	110
Tabla 9. Síntesis de los resultados de los indicadores por barrio.....	114



## Introducción

Bogotá, a mediados del siglo XX, experimentó un incremento acelerado en su población, producto del proceso de migración del campo a la ciudad de una masa de gente que huía de la creciente violencia desatada en el área rural.

Este rápido crecimiento demográfico (en sólo 21 años que transcurren entre 1964 y 1985, la población de la ciudad aumenta de forma equivalente a la población actual de la ciudad de Medellín) define el problema del crecimiento en ciudades como Bogotá, que plantea retos para el desarrollo urbano planificado. Era necesario atender esta situación en poco tiempo, por medio de la dotación de vivienda, servicios públicos, vías, transporte y servicios sociales, entre otros, a un gran número de personas que pedían de la Administración Distrital una solución.

Estas gentes no encontraron por parte del Estado alternativas de solución al problema de la vivienda. Aunque éste intentaba resolverlo a partir de la creación de entidades destinadas a tal fin. Se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT), bajo la Ley 200 de 1939, con el objetivo de otorgar crédito y fomentar la construcción de vivienda popular y racionalizar el crecimiento de las ciudades, mejorar la vivienda y crear servicios de educación y sociales. Estas iniciativas adelantadas por el Estado no fueron suficientes para solucionar el problema de carencia de vivienda de una gran parte de la población; por tal motivo, las personas se organizaron y recurrieron a acciones desesperadas, como la invasión de terrenos baldíos de poco valor localizados generalmente en la periferia de la ciudad, (Torres, 2007, p. 22) y reivindicaron así el derecho a la ciudad.

Este proceso de intervención física en el entorno urbano, sostenido durante más de cincuenta años, permite hoy a las organizaciones comunitarias constituirse en agentes que definen la planeación en la ciudad. De esta manera complementan las acciones adelantadas por parte del Estado (Torres, 2007, p. 22). En la planeación del territorio, el Estado no es el único actor involucrado (Lezama, 2005, p. 253). Es necesario reconocer

otras apropiaciones del territorio a través de procesos informales de construcción, como los realizados por las organizaciones comunitarias (Habitat International Coalition, 2010).

Según datos obtenidos por la Secretaría Distrital de Planeación y estudios realizados por la Contraloría de Bogotá, publicados en su revista *Síntesis de Coyuntura* (números 27 y 33 de diciembre de 2007), se evidencia que la ciudad cuenta actualmente con 6.473 hectáreas apropiadas ilegalmente en suelo residencial, equivalentes al 27% del total disponible en Bogotá, que cuenta con un total de 27.720 hectáreas de suelo urbanizado. Si comparamos esta cifra de 6.473 hectáreas de origen ilegal con el número de hectáreas de suelo residencial (10.632 hectáreas en 2007), se puede establecer que el crecimiento de la ciudad en suelo residencial de origen ilegal alcanza el 60% en Bogotá.

Por tanto, es necesario en campos como la arquitectura, el urbanismo, la planificación urbana y la sociología urbana, identificar las formas de acción colectiva en las organizaciones comunitarias y su relación con el proceso de consolidación urbana, situación que se puede estudiar en tres barrios de origen ilegal en Bogotá: Policarpa Salavarrieta, ubicado en la localidad de Antonio Nariño; Jerusalén, ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar; y Villa Andrea, ubicado en la localidad de Fontibón.

Por otro lado, es interesante comparar las causas que generaron los cambios en las prácticas de la acción colectiva en organizaciones comunitarias presentes en el espacio barrial. Además, se establece la relación que tienen actualmente las organizaciones comunitarias con el Estado en proyectos de mejoramiento integral de los barrios.

El origen ilegal e informal de algunos barrios de la periferia de la ciudad dificulta al Estado reconocer el papel protagónico en el desarrollo urbano, cultural, social y económico de la ciudad, de las organizaciones comunitarias que adelantan acciones tendientes a producir un hábitat digno y a gozar de la propiedad del suelo urbano. Así, la acción colectiva es el medio o lugar, dentro del proceso de participación en la definición de lo público, que garantiza a las organizaciones comunitarias, generalmente como representantes de los intereses de los habitantes de la periferia, la posibilidad de disfrutar de los derechos que les otorga el vivir en una ciudad.

De esta forma, en el primer capítulo, denominado “Aproximación y campo de relación conceptual de la acción colectiva, la participación comunitaria, la organización comunitaria, el hábitat y la construcción social de hábitat”, se intenta dar las bases

teóricas para explicar el problema planteado. Los conceptos incluidos en este capítulo son: acción colectiva, participación comunitaria y derecho a la ciudad; éstos son los conceptos teóricos necesarios que guiarán el análisis y permitirán identificar los cambios en las formas de acción colectiva de las organizaciones comunitarias y su relación con el proceso de consolidación urbana.

El segundo capítulo, titulado “La formación de barrios ilegales en la periferia de Bogotá. Síntesis de los últimos cincuenta años”, realiza un recorrido necesario en la historia del desarrollo y crecimiento de la ciudad, para mostrar los antecedentes más próximos e identificar los procesos más importantes llevados a cabo por los diferentes actores involucrados. Se describen también las causas y dinámicas que permitieron la formación del fenómeno de crecimiento acelerado y la formación de barrios informales en la periferia de la ciudad. De este modo se evidencian los intereses que motivaron a sus protagonistas y que delinearon la ciudad que hoy vivimos.

El capítulo tercero, “Proceso de consolidación urbana de barrios de origen ilegal en Bogotá. Los casos de los barrios Policarpa Salavarrieta, Jerusalén y Villa Andrea”, presenta un primer análisis de los barrios escogidos. Se establece una relación directa entre los hechos, testimonios, documentos, cartografía, etc. y los conceptos teóricos que guían la presente investigación, como la acción colectiva, la participación y el derecho a la ciudad. Esto se hace con el objetivo de indagar sobre la consolidación urbana en los barrios de origen ilegal y su impacto en el origen de los cambios en la forma de acción colectiva de las organizaciones comunitarias.

El cuarto y último capítulo, “Las organizaciones comunitarias y sus formas de acción colectiva a partir de la consolidación urbana”, vincula los conceptos teóricos y el trabajo empírico expuesto en el tercer capítulo. Con ello se busca desmentir o verificar cómo las organizaciones comunitarias modifican sus prácticas de acción colectiva, en la medida en que la calidad de vida de sus miembros mejora con el pasar del tiempo.

## **Precisiones metodológicas en el trabajo de campo**

Las fuentes de información de la presente tesis son: entrevistas a líderes comunitarios, representantes de las organizaciones y funcionarios de distintas organizaciones públicas

y privadas; observación de campo; documentos oficiales; cartografía oficial y fotografías aéreas.

### ***Los entrevistados y su perfil***

En razón del análisis del presente estudio y de las informaciones de los primeros intercambios de tipo exploratorio, las personas entrevistadas fueron seleccionadas por el conocimiento y experiencia en el trabajo comunitario. Son interlocutores pertenecientes a barrios de origen ilegal en Bogotá, que, como dignatarios de diferentes organizaciones comunitarias en los barrios, han dedicado gran parte de su vida a la actividad comunitaria.

En el caso de los entrevistados pertenecientes a entidades públicas y privadas (Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital del Hábitat y Fedevivienda), son informantes encargados de adelantar los procesos de legalización y mejoramiento integral de barrios. (Es el caso de Fedevivienda, que propone procesos asociativos para resolver colectivamente las necesidades en materia de hábitat).

### ***La selección de los barrios***

Sobre un conjunto de 83 barrios seleccionados en primera etapa, se logró reducir la muestra a un primer nivel de priorización de 6 barrios, de los cuales finalmente se escogieron 3: el Policarpa Salavarrieta, ubicado en la localidad Antonio Nariño; el Jerusalén, ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar; y el Villa Andrea, ubicado en la localidad de Fontibón. Para la selección se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Origen ilegal.
- Área de influencia de una centralidad definida en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Pertenencia al programa de mejoramiento integral de barrios.
- Operación de una organización reconocida por parte de los ciudadanos en el territorio.
- Propuesta de tres barrios en distintas etapas de consolidación como barrio y como organización.

Los barrios seleccionados representan tres periodos diferentes de consolidación urbana en Bogotá. El barrio Policarpa Salavarrieta corresponde a un desarrollo popular que cumple 50 años de existencia en 2011, y ha sido el referente de estudios relacionados con el desarrollo en barrios ilegales. El barrio Jerusalén, con casi 30 años de formación, es considerado como el desarrollo ilegal más grande en Latinoamérica en la década de los años ochenta<sup>1</sup>. El barrio Villa Andrea, en cambio, se encuentra en proceso de legalización y representa en este momento la realidad de los barrios que están en vías de consolidarse.

## ***Los instrumentos de recolección de datos***

### **La entrevista**

La elección de la entrevista como herramienta para la investigación de carácter cualitativo permitió relacionar las opiniones y descripciones de las actividades, situaciones y problemas, suministradas por las fuentes entrevistadas, en relación con los documentos gráficos, fotográficos y planimétricos. Constituyeron parte del proceso de corroborar y reconstruir hechos que permitieron proponer un análisis complementario a disciplinas como la sociología, la arquitectura y el urbanismo.

Las preguntas fueron estandarizadas en entrevistas estructuradas; se aplicaron a todos los entrevistados seleccionados con el fin de poder analizar más fácilmente la información, y así definir regularidades en las respuestas. Las entrevistas estructuradas permitieron tener criterios uniformes que posteriormente facilitaron el manejo y su evaluación. Se logró así definir más fácilmente los contrastes, diferencias y afinidades.

Las personas entrevistadas son dignatarios de organizaciones comunitarias de los barrios seleccionados. En el barrio Policarpa Salavarrieta, se entrevistó al presidente de la Junta de Acción Comunal, que a su vez hizo parte del comité de la organización Central Nacional Provienda (Cenaprov), con sede en este barrio; igualmente se

---

<sup>1</sup> Entrevista a la arquitecta Glenda Luna, directora de Legalizaciones, Secretaría Distrital de Planeación, 16 de marzo de 2009. Ver anexos.

entrevistó al vicepresidente nacional de la Central Nacional Provienda; y, finalmente, se logró obtener el testimonio de una de las fundadoras del barrio y miembro durante 50 años de la organización Cenaprov. En el barrio Jerusalén, que incluye nueve sectores, se entrevistó a cuatro dignatarios, en su totalidad presidentes de las juntas de acción comunal de su sector, uno de ellos perteneciente a otra organización del sector, denominada Comité Local de Dignatarios y Gestores (Celodige). En el caso del barrio Villa Andrea, se entrevistó al vicepresidente de la Junta de Acción Comunal.

La mayoría de las entrevistas se realizaron durante un período de dos meses. Desde el momento de la concertación de reuniones con los líderes comunitarios, se utilizaron recursos técnicos de grabación que fueron transliterados para su subsecuente análisis. Posteriormente, se realizó un recorrido por los barrios, para visitar los lugares de interés, observar el estado actual de consolidación y realizar observaciones con criterios sociológicos, arquitectónicos y urbanos (ver tabulación de las entrevistas en el Anexo 1).

### ***Fuentes de información complementaria***

El proceso de elección de barrios implicó buscar información cartográfica y fotográfica que permitiera evidenciar el crecimiento de los barrios en el tiempo. La cartografía, en su mayor parte, pertenece a acuerdos o decretos normativos de carácter urbano, que ponen de manifiesto las transformaciones normativas en los barrios con relación al crecimiento de la ciudad, ocasionadas por la presión ejercida en el desarrollo de barrios ilegales en la periferia. La información fotográfica corresponde a los archivos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Secretaría Distrital de Planeación y los más recientes se obtuvieron del sistema de navegación satelital Google Earth. En estas fuentes se consultó información disponible de fotografías aéreas que permitieron evidenciar el crecimiento y desarrollo de los barrios.

Después de seleccionar los barrios, se realizaron visitas que permitieron observar directamente la disponibilidad y calidad de las vías, los servicios públicos, el alumbrado público, el transporte, la disponibilidad de equipamientos y la calidad en la vivienda, como parte de la constatación del grado de consolidación del barrio.

El análisis planimétrico y fotográfico permitió corroborar la información dada por los informantes en las entrevistas, establecer patrones de crecimiento y desarrollo de este tipo de barrios y definir una morfología específica de la estructura urbana.

En la información complementaria se incluyeron las fotografías aéreas disponibles en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y en el Archivo de la Secretaría Distrital de Planeación, así como fotografías satelitales disponibles en el servicio de Internet Google Earth.

Se revisaron normas generales y normas urbanas específicas relacionadas con el tema de investigación: la Constitución Política de Colombia; el Decreto Distrital 1119 de 1968 (“por el cual se adopta el Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad, se señala un nuevo perímetro urbano y se dictan unas normas sobre urbanismo”); el Acuerdo 7 de 1979; el Acuerdo 6 de 1990 y sus decretos reglamentarios; los decretos distritales 735 y 737 de 1993; el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto Distrital 619 de 2000, Decreto Distrital 469 de 2003 y Decreto Distrital 190 de 2004); el Decreto Distrital 124 de 2002 (“por el cual se asigna a la Caja de Vivienda Popular la coordinación del programa de Mejoramiento Integral de Barrios, se definen sus alcances y se dictan otras disposiciones”); el Decreto Nacional 2391 de octubre 20 de 1989 (“por el cual se reglamentan el Artículo 62 de la Ley 9 de 1989 y el Artículo 3 del Decreto Ley 78 de 1987, en desarrollo de las actividades de las Organizaciones Populares de Vivienda”); Decreto Distrital 367 de 2005 (“por el cual se reglamentan los procedimientos y demás requisitos para la legalización de desarrollos humanos realizados de manera clandestina, en relación con el Artículo 458 del Decreto Distrital 190 de 2004, POT”), entre otros.

### ***Desarrollo de indicadores***

Los indicadores provienen de cuatro fuentes de información: los cuestionarios aplicados a líderes de las organizaciones y funcionarios de entidades públicas y privadas, la cartografía, las fotografías y las normas urbanas encontradas. La formulación de los indicadores cualitativos y cuantitativos permitió comparar y relacionar la información como parte del análisis. Esto con el fin de comprobar la hipótesis planteada en relación

con el nivel de consolidación barrial, así como los cambios y tipos de acciones colectivas emprendidas por las organizaciones<sup>2</sup>.

## Indicadores

- *Indicador de vivienda adecuada*

Define la calidad de la vivienda en términos de materiales, número de metros cuadrados disponibles y disposición de servicios públicos domiciliarios. El indicador establece las condiciones de habitabilidad de la vivienda en relación con las etapas de desarrollo propuestas en cada barrio. A continuación se desagregan los siguientes indicadores correlacionados:

1. Número de metros cuadrados promedio de vivienda disponibles por familia.
2. Tipo de material utilizado en la construcción por cada etapa en la vivienda.
3. Tipo de energía utilizada en la cocción de alimentos.
4. Acceso a servicios públicos prestados en las distintas etapas.
5. Número de predios localizados en zonas de riesgo por inundación o remoción en masa.
6. Número de predios localizados en zonas de riesgo por inundación o en zonas de ronda.

- *Indicador de hábitat adecuado*

Permite establecer la calidad y evolución de algunos elementos que hacen parte del hábitat del barrio. Este indicador, como el anterior, hace posible determinar las condiciones de consolidación de los elementos de la estructura urbana, el espacio público, el servicio de transporte, las vías y disposición del transporte público, las acometidas de servicios públicos y el acceso a los equipamientos sociales en relación con las etapas propuestas por cada desarrollo del barrio. A continuación se desagregan los siguientes indicadores correlacionados:

---

<sup>2</sup> Para la construcción de los indicadores se consultó Rodríguez y Marcelo (2008) y Cea (1999). Adicionalmente, se consultó al sociólogo Ernesto López Montaña, quien trabajó durante 20 años en formulación de proyectos para Unicef y la ONU.

1. Número de años destinados a la legalización del barrio.
2. Tiempo destinado por la organización al proceso de regularización del barrio.
3. Tipo de mejoras realizadas en el barrio.
4. Principales dificultades presentadas en el proceso de legalización.
5. Identificación del lugar más apreciado en el barrio.
6. Estrato socioeconómico del barrio.

- *Indicador de norma urbana*

Evidencia el mejoramiento en la consolidación de la estructura urbana y las condiciones de la vivienda.

1. Edificabilidad en altura.
2. Evolución en el uso del suelo.
3. Evolución del tratamiento urbanístico.
4. Evolución del índice de construcción.
5. Evolución del índice de ocupación.

- *Indicador de efectividad de la organización social*

Establece el grado de aprovechamiento de los recursos en las diferentes etapas como parte del proceso de consolidación de la organización social.

1. Tiempo de legalización de la junta de acción comunal.
2. Tipo de conflictos presentados dentro de la organización.
3. Tipo de solución dada a los conflictos en la organización.
4. Tipo de conflictos generados en el barrio.

- *Indicador de cambios en la acción colectiva*

Define la participación de las organizaciones comunitarias en el proceso de obtención de mejores condiciones de vida y el tipo de acción realizada ante las autoridades para alcanzar los objetivos en su organización.

1. Tipo de acción colectiva realizada ante las autoridades para alcanzar logros en su organización.
2. Tipo de acción colectiva realizada por etapas de desarrollo del barrio.
3. Número de acciones colectivas realizadas por período.
4. Número de intervenciones documentadas por parte de la fuerza pública.
5. Tipo de acciones colectivas apoyadas por movimientos políticos.

Por último, en las conclusiones, se exponen los hallazgos más importantes del análisis de la información y se evidencia la relación entre la consolidación urbana en los barrios estudiados y la acción colectiva. Adicionalmente, se definen los aportes del presente estudio y se proponen nuevos campos de investigación en la sociología urbana en Bogotá.

# **Capítulo 1 Aproximación y campo de relación conceptual de la acción colectiva, la participación comunitaria, la organización comunitaria, el hábitat y la construcción social de hábitat**

*No creemos que la verdad siga siendo verdad cuando se le quita el velo.*

Federico Nietzsche.

Los conceptos incluidos en el presente capítulo —acción colectiva, participación comunitaria y el derecho a la ciudad— se consideran los presupuestos teóricos necesarios para identificar los cambios en las formas de acción colectiva de las organizaciones comunitarias y su relación con el proceso de consolidación urbana.

El origen ilegal e informal de algunos barrios de la periferia de la ciudad dificulta el acceso a la distribución y a ciertos derechos, como ostentar la condición de ciudadanía a partir del reconocimiento como actores estratégicos en la producción social del hábitat, la intervención en instancias democráticas de participación política y el disfrute de la propiedad del suelo urbano. Así, la acción colectiva es el medio, dentro del proceso de participación en la definición de lo público, que garantiza a las organizaciones comunitarias, generalmente como representantes de los intereses de los habitantes de la periferia, la posibilidad de disfrutar de los derechos que les otorga el vivir en una ciudad.

## 1.1. La acción colectiva

De la década de los sesenta provienen la mayoría de planteamientos sobre la teoría de la *acción colectiva*, tema de investigación desde disciplinas como la historia moderna, la economía, las ciencias políticas y la sociología.

Las primeras investigaciones en relación con la acción colectiva se realizaron desde la economía. Allí encontramos el trabajo de Mancur Olson, quien explicó cómo uno de los desafíos de la acción colectiva es la cooperación de los miembros de un grupo. Definió que cuanto más grande sea el grupo, tantos más “gorriones” preferirán aprovecharse de los esfuerzos de los individuos cuyo interés en el bien común está lo suficientemente arraigado como para inducirlos a luchar por él (Tarrow, 2004, p. 42).

Las teorías de Olson se inspiraban en el análisis económico y en el estudio del comportamiento de los miembros de empresas o corporaciones. Su propuesta posteriormente recibió críticas y objeciones por cuanto la gente participa en los movimientos no sólo por egoísmo, sino también por creencias profundamente arraigadas, por el deseo de entablar relaciones sociales con otros; es difícil aplicar sus planteamientos a organizaciones o movimientos sociales y no resuelven los problemas de la acción colectiva.

Jon Elster partió del mismo principio desarrollado por Olson, enfatizando el logro en la colaboración de miembros de un grupo para beneficio mutuo. Llegó a establecer que el problema de la acción colectiva se presenta cuando es de beneficio común que muchos colaboren. A nivel individual, lo fácil es dejar que los otros aporten y no hacerlo uno, “el dilema del prisionero” (Elster, 2003: 131). Todos los ciudadanos se benefician si muchos ciudadanos cooperan, pero algunos pueden abstenerse de hacerlo por falta de confianza en que los demás lo harán, por oportunismo o incluso por temor a ser los primeros en tomar una iniciativa de cooperación (Mockus & Cante, 2002, p. 41).

El problema de la acción colectiva para Elster, quien desarrolla sus investigaciones partiendo de los estudios de Olson, define que los grupos suelen ser menos racionales que sus integrantes y, por tanto, no pueden conseguir los bienes comunes que necesitan (Elster, 2003, p. 32).

Elster subraya, sin embargo, que el problema de la acción colectiva es aún más complicado, por cuanto no se trata de una simple repartición de cuotas homogéneas de cooperación, sino justamente, de cuándo y cuánto deben aportar los diferentes cooperadores del grupo. Así, la acción colectiva es un asunto de negociación: existen diversos arreglos cooperativos y distintas posibilidades de cooperación sobre las cuales tienen diferencias quienes participan en la acción colectiva.

Jon Elster explica el problema de los “gorriones” que se benefician de la acción de los grupos sin dar nada a cambio, a partir del análisis del tamaño de los grupos que componen la acción, los intereses de los individuos y su grado de compromiso.

La teoría de la elección racional explica cómo las acciones colectivas están cargadas de determinaciones humanas dadas por las emociones y que el curso de una acción condiciona la suerte de las organizaciones.

Para que sea racional una acción debe ser el resultado final de tres decisiones óptimas. Primero debe ser el mejor medio para realizar el deseo de una persona dadas sus creencias. Luego esas creencias en sí mismas deben ser óptimas dada la prueba de que dispone la persona. Finalmente la persona debe reunir una cantidad óptima de pruebas, ni demasiadas ni muy pocas. (Elster, 2003, p. 39)

Elster define la acción colectiva como el lugar donde se privilegian los deberes ciudadanos y en el cual el Estado define las temáticas de acción; y los antagonistas tradicionales concilian y luchan desde la misma orilla.

La visión de Mancur Olson, al igual que la de Jon Elster, se concentra en el comportamiento del individuo como miembro de una organización. Adicionalmente, Elster involucra el planeamiento de las normas sociales en los grupos y cómo la sociedad es un factor fundamental para que la acción colectiva tenga legitimidad.

Actuar racionalmente es hacer lo mejor posible por uno mismo. Esta visión tal vez sea el principal logro práctico de la teoría del juego o la teoría de las decisiones interdependientes. Una vez que se ha llegado a apreciarla plenamente parece no ser una teoría en el sentido común sino el sistema natural e indispensable para entender la interacción humana. (Elster, 2003, p. 115)

Uno de los problemas que tiene la teoría de Olson y Elster para el estudio de las organizaciones desde una mirada social, está en el enfoque dado al problema de la acción colectiva como un fenómeno de cooperación de los miembros de una organización. De aquí que sea válida para las organizaciones de carácter económico o empresas, pero no resuelve los problemas planteados de la acción colectiva en organizaciones o movimientos sociales, en donde es preciso mirar la coordinación, el mantenimiento y el significado dado a la acción colectiva (Tarrow, 2004, p. 42).

A comienzos de la década de 1980, los estudios de la acción colectiva evidenciaron que los procesos grupales transforman el potencial para la acción colectiva en relación con la forma de participar en el movimiento. Es decir, la incidencia de la acción colectiva se estudia no a partir de los impactos en las conductas de sus miembros en una organización, sino del impacto de la organización como un todo en la organización social (Mayntz, 1972, p. 48).

Desde la sociología se destaca el trabajo de Sydney Tarrow, que con *El poder en movimiento* (2004) posiciona el tema de la acción colectiva desde la perspectiva social. El autor lleva a cabo una revisión del concepto de acción colectiva en referencia a los autores anteriormente citados.

El problema de la acción colectiva desde la sociología se centra en tres elementos importantes, que según Tarrow estructuran la teoría social contemporánea. Estos elementos son: la capacidad para realizar la movilización, el consenso para lograr la movilización y la estructura de oportunidades políticas de las organizaciones. Es necesario aclarar que para este autor es fundamental la acción colectiva en la función estratégica del movimiento.

El mismo autor establece que las investigaciones posteriores han determinado que la gente se afilia a las organizaciones por un amplio espectro de razones, no sólo relacionadas con alcanzar beneficios individuales. También intervienen motivaciones como solidarizarse con un grupo, compartir principios con una causa o el deseo de formar parte de un colectivo.

El problema de la acción colectiva es social, no individual. Los movimientos surgen cuando se amplían las oportunidades políticas, cuando se demuestra la existencia de aliados y cuando se pone de relieve la vulnerabilidad de los oponentes. Al convocar acciones colectivas, los organizadores se convierten en puntos focales que transforman las oportunidades, convenciones y recursos externos en movimientos. Los repertorios de confrontación, las redes sociales y los marcos culturales reducen los costes de inducir a la gente a la acción colectiva, creando una dinámica más amplia y más extensamente difundida en el movimiento (Tarrow, 2004, p. 58).

La acción colectiva es aquella forma de manifestación que practican las organizaciones comunitarias urbanas, aglutina a personas con intereses comunes y enfrenta antagonistas generalmente localizados en las instituciones del Estado. Es un desafío colectivo planteado por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad, en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades (Tarrow, 2004, p. 21).

Al hablar de estructuras de oportunidades políticas, Tarrow hace referencia a que son dimensiones conscientes, aunque no necesariamente formales, permanentes o racionales, del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. Es decir que la gente se suma a los movimientos sociales como respuesta a las oportunidades políticas, y a continuación crea otras nuevas a través de la acción colectiva.

En el caso objeto de la presente investigación, el Estado, al permitir la vulneración de derechos de los ciudadanos, como el derecho a la ciudad, permite la gestación de inconformidad. Cuando encuentran una oportunidad para manifestarla, las personas miembros de organizaciones por un hábitat digno en barrios ilegales ven una oportunidad de lucha política como medio para el logro de sus objetivos.

También con relación a la estructura de las oportunidades políticas, Tarrow se refiere a dimensiones congruentes, aunque no necesariamente formales o permanentes del entorno político, que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas cuando son afectadas sus expectativas de éxito o fracaso (Tarrow, 2004, p. 115).

La represión es una forma de facilitar la acción colectiva. Los Estados represivos deprimen la acción colectiva de tipo convencional y de confrontación, pero son vulnerables a las movilizaciones discretas. Éstas constituyen señas de solidaridad, que se convierten en un recurso cuando surge la oportunidad.

Existen tres formas de acción colectiva pública: la primera y más antigua es la violencia contra otros; la segunda es la manifestación pública organizada, que representa la principal expresión convencional de la actividad de los movimientos en nuestros días; y la

## Capítulo 2

---

tercera es la acción disruptiva, la cual cruza la difusa frontera entre convención y confrontación (Tarrow, 2004, p. 180).

A su vez, el poder de la acción de grupos procede de tres características potenciales: desafío, incertidumbre y solidaridad. Si bien se trata de propiedades presentes, en mayor o menor grado, en todas las acciones colectivas, se maximiza el desafío frente a la incertidumbre y la solidaridad.

La violencia no es la única forma de acción que plantea un desafío; sin embargo, la mayor parte de la gente intuitivamente hace tal asociación. La violencia es el rostro más visible de la acción grupal, tanto por la cobertura que los medios contemporáneos le ofrecen como por el registro histórico. Para los grupos pequeños, la violencia es el tipo de acción colectiva más fácil de iniciar sin incurrir en grandes costes de coordinación y control (Tarrow, 2004, p. 180).

La huelga constituye un buen ejemplo de cómo las formas de acción colectiva que se originan durante confrontaciones disruptivas se vuelven modulares y, en última instancia, convencionales. La huelga es anterior a la industrialización, pero ha llegado a ser tan habitual que hoy en día hace parte de las instituciones de negociación colectiva, con su propia jurisprudencia, rituales y expectativas, tanto entre los que recurren a ella como entre sus antagonistas.

La acción colectiva adopta muchas formas. Puede ser breve o mantenida, institucionalizada o disruptiva, monótona o dramática, y en su mayor parte se produce en el marco de las organizaciones o parte de grupos constituidos que actúan en nombre de objetivos muy diversos.

La acción colectiva planteada desde los conceptos de Tarrow es una herramienta fundamental para el análisis de las organizaciones comunitarias en el proceso de formación y consolidación de barrios de origen ilegal. Es el modo más generalizado de relación con el Estado y otras agencias para el desarrollo. Es un medio de manifestación, relación o petición de mayores oportunidades en procura de mejorar el entorno y, por consiguiente, la calidad de vida (Tarrow, 2004, p. 19).

Teniendo en cuenta los anteriores referentes teóricos se puede decir que el problema de la acción colectiva, desde los conceptos de Olson y Elster, analiza los fenómenos en el comportamiento de los miembros en una organización. Por el contrario, Tarrow destaca la importancia estratégica de la organización en la organización social.

El concepto de *oportunidades políticas* en la presente investigación se relaciona con el desplazamiento del campo a la ciudad, el déficit de vivienda creciente, la aglomeración de asentamientos en las periferias urbanas, etc. A partir de estos elementos es posible considerar la realidad del fenómeno dado en los espacios barriales de origen ilegal en donde se han adelantado acciones colectivas en el ejercicio del derecho a la ciudad.

De lo anterior se puede decir que la acción colectiva es un medio de manifestación, pacífico o violento, de un grupo de individuos organizados o espontáneos, motivados por intereses y objetivos, ya sean individuales o comunes, en procura de mejorar sus condiciones de vida, y que generalmente tiene como contraparte al Estado.

El concepto de acción colectiva en la presente investigación es importante por los siguientes aspectos:

1. Permite establecer la tensa relación entre las organizaciones comunitarias, con objetivos enfocados al mejoramiento de las condiciones del hábitat en barrios de origen ilegal frente al el Estado.
2. Logra establecer que los cambios en las prácticas de la acción colectiva adelantadas por organizaciones comunitarias en barrios de origen ilegal están dadas por las oportunidades políticas, y que su manifestación violenta, convencional o disruptiva depende de las circunstancias dadas en el momento de la acción.
3. Al establecer que la manifestación de la acción colectiva se da según las circunstancias de la acción adelantada por la organización comunitaria, define que los cambios en la acción colectiva no se dan por la consolidación urbana. No obstante, esta consolidación sí incide directamente en dotar de una mayor capacidad y mantenimiento de la acción a la organización comunitaria que emprende una acción colectiva.
4. Por lo anterior, la organización comunitaria tiene probabilidades de obtener éxito en una acción colectiva, debido a la experiencia acumulada en procesos de consolidación urbana a nivel barrial dados en el tiempo. Esto permite a una organización definir estrategias más contundentes frente a sus adversarios para movilizarse a partir de un mayor consenso y cooperación por parte de sus miembros.

El problema de la acción colectiva deja campos abiertos para la investigación a partir de la identificación de procesos complejos propios de la condición humana individual, tales como la solidaridad, el compromiso, la lealtad y el reconocimiento de diversos intereses.

La presente investigación plantea la relación de los impactos del urbanismo (Lefebvre, 1969, p. 103), la planificación y la gestión del territorio urbano y local, como parte del proceso de consolidación urbana en barrios de origen ilegal, que inciden en la acción colectiva de organizaciones comunitarias y en el interés cada vez mayor de sus miembros por conformar un ciudadanía activa. Estos elementos se estudian en el contexto de la sociología urbana.

Finalmente, el acceso a la participación es el primer incentivo importante para la acción colectiva (Tarrow, 2004, p. 157), luego es necesario establecer los alcances del tipo de participación en el contexto de la acción colectiva de organizaciones comunitarias localizadas en barrios de origen ilegal que luchan por alcanzar mejores condiciones en la calidad de su hábitat.

## **1.2. La participación comunitaria en el contexto de la acción colectiva**

La participación ciudadana es un concepto muy amplio y difícil de categorizar, y no se puede desarrollar como única categoría de análisis.

## Capítulo 2

---

Los trabajos realizados por Nuria Cunill permiten entender que el concepto general de participación ciudadana contiene diferentes matices desde la práctica y evidencian las distinciones entre participación ciudadana, participación política y participación comunitaria. Para efectos de la presente investigación sólo se hará referencia a las posibles diferencias entre participación ciudadana y participación comunitaria.

Como punto de partida, la participación ciudadana se convierte en el espacio de representación que permite la concertación y negociación de las organizaciones de la población en temas políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales, ante las instituciones que representan al Estado (Cunill, 1991, p. 43).

Esta investigadora aclara los límites de la construcción de la anterior definición y establece la distancia entre las demás formas de participación, en relación con la incidencia de la participación ciudadana frente a la esfera pública y los intereses particulares. Esto significa que el eje de atención lo constituirá aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado (Cunill, 1991, p. 45).

En el caso de la participación ciudadana, se supone que los individuos como ciudadanos toman parte en alguna actividad pública desde el Estado. Es preciso aclarar que a partir de esta definición tres temas quedan excluidos: la participación social, la participación comunitaria y las experiencias autónomas de la sociedad civil, que si bien se involucran en actividades públicas, mantienen su autonomía.

En el tema de la participación comunitaria, Cunill manifiesta que su definición implica la exclusión como parte de la participación ciudadana, ya que la relación con el Estado no se hace de forma directa; y además define que la participación comunitaria puede suponer una relación con el Estado. Sin embargo, tiene un sentido de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a factores de su vida más inmediata, como los servicios públicos, la vivienda, las vías, el transporte, que en últimas generan calidad de vida (Cunill, 1991, p. 45).

La expresión participación comunitaria se encuentra a su vez vinculada con la de desarrollo comunitario, muy utilizada por las instituciones e investigadores en el campo de lo urbano. En efecto, hace más de treinta años se reconocía que el objetivo del desarrollo comunitario era estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guardara una relación más estrecha con los servicios gubernamentales (Cunill, 1991, p. 45).

La participación comunitaria hace parte del engranaje del desarrollo comunitario, entendido como la posibilidad de generación de iniciativas en la población, tendientes a la solución de los problemas que aquejan a su entorno inmediato y que quedan definidos dentro de un proceso de planeación. De manera que concebir la participación ciudadana como intervención en una actividad pública, separada de actividades particulares o que sólo atañen al ámbito local o barrial, siendo estas actuaciones también públicas, permitiría, inicialmente, deslindarla de los fenómenos de la participación social y comunitaria (Cunill, 1991, p. 48).

Por tanto, la diferencia entre participación ciudadana y participación comunitaria radica en que la primera establece vínculos directos con el Estado, pues se ocupa exclusivamente de temas de carácter público, de interés general de la ciudad, y su ámbito de aplicación se centra en la consolidación de la ciudadanía en todas las instancias de la administración pública, que involucra a toda la población. En cambio, la participación comunitaria no necesariamente establece una relación con el Estado, sino que puede mantener relaciones con diversos tipos de actores para lograr sus objetivos. El accionar de la participación comunitaria puede enfocarse en temas que no son de interés general, que sólo atañen a una comunidad en particular; su ámbito de aplicación específico está en lo local y lo barrial.

En atención a lo anterior, se podría decir que la participación comunitaria es entendida como el proceso de generación planificada de iniciativas en el engranaje del desarrollo comunitario, tendientes a la solución de problemas del entorno físico (vías, equipamientos, vivienda, servicios públicos) que afectan a comunidades con un desarrollo precario o limitado en su calidad de vida (Cunill, 1991, p. 48).

Luego, para analizar la problemática planteada en torno a la consolidación de las organizaciones comunitarias en relación con las transformaciones en su hábitat, es preciso enfocar el concepto de participación comunitaria como categoría para explicar los fenómenos en los ámbitos local y barrial.

La participación comunitaria es una forma de acción constante, formalizada y de largo aliento. Es así que la acción colectiva, en relación con la participación, es un esfuerzo temporal para casos coyunturales en la vida comunitaria, en los que es preciso unirse solidariamente en busca de un gran objetivo. Según Velásquez (1996, p. 45), la participación puede ser entendida como una forma de acción colectiva, es decir, como un esfuerzo racional e intencional de un grupo de personas que buscan metas colectivas a través de una conducta cooperativa.

Si bien la participación de individuos en las organizaciones se da a partir de acciones formales de largo aliento y en momentos coyunturales, en ambos casos la motivación es un factor determinante en el éxito de la acción. Las motivaciones como factor de movilización de individuos definen una escala con respecto a la acción y beneficios esperados. Es así que se establecen macromotivaciones en las que median las normas sociales, a partir de preceptos racionales como factor de participación o no en un evento determinado; y las micromotivaciones, en las que no median normas sociales sino los beneficios individuales (Elster, 1992, p. 235).

Las motivaciones también están ligadas al nivel socioeconómico de los individuos; es decir, dependiendo de su localización en la escala de la sociedad, los individuos determinan sus intereses. Por tanto, el carácter de las motivaciones de la población más vulnerable estará marcado por la intención de mejorar sus condiciones de vida, a través de conductas que buscan el beneficio de la comunidad; pero buscan también, por la urgencia de sus necesidades, beneficios individuales o corporativos (Velásquez, 1996, p. 239).

### 1.3. Organización comunitaria en relación con la acción colectiva

La presente investigación define la necesidad de establecer un concepto de *organización social* visto desde la sociología de las organizaciones. Uno de los estudios más serios en el campo de la sociología de las organizaciones es el realizado por la socióloga Renate Mayntz, quien plantea que las organizaciones son, en primer lugar, formaciones sociales, de conjuntos articulados con un círculo determinado de miembros y una diferenciación interna de funciones. En segundo lugar, tienen en común el estar orientadas de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos. En tercer lugar, están configuradas racionalmente, al menos en su intención, con vistas al cumplimiento de estos fines u objetivos. En la medida en que se cumplan estas tres características de la definición, es decir, el tratarse de formaciones sociales, estar orientadas hacia fines específicos y ser entes organizados, puede hablarse de una organización (Mayntz, 1972, p. 47).

Al considerar que los cambios en las formas de acción colectiva son llevados a cabo por la organización y que las probabilidades de éxito son mayores, debido a la experiencia acumulada que permite una mayor capacidad para organizarse, generar consensos y cooperación por parte de sus miembros, estaríamos haciendo referencia a características propias de las organizaciones, por ejemplo, la racionalización y formalización de la organización.

La racionalidad en una organización está definida por la forma como se persigue su objetivo y no por el contenido de éste, el cual puede ser completamente "irracional", e incluso inmoral o antisocial (Mayntz, 1972, p. 26). Por su parte, la formalización depende del desempeño de las actividades y relaciones determinadas por reglas firmemente establecidas (Mayntz, 1972, p. 112).

Por tanto, los conceptos de racionalización y formalización en las organizaciones son útiles para el presente estudio, porque permiten analizar los papeles de sus miembros, las relaciones entre ellos, sus estructuras jerárquicas, las relaciones de autoridad y los reglamentos que las componen.

El análisis, que no pretende ser minucioso o exhaustivo ya que no es objeto de esta investigación, se interesa por estudiar los elementos que componen una organización y que permitan encontrar evidencias que apunten a determinar cómo alcanzan procesos formales en su acción y cómo se condicionan a patrones racionales en procura de alcanzar sus objetivos. Los elementos estudiados se describen a continuación.

En el proceso de análisis nos encontramos con aspectos que se refieren al cumplimiento o alcance de su objetivo y a la preservación de la organización en lo que respecta a sus acciones hacia afuera (acciones colectivas, relaciones con el Estado, imagen que maneja ante otras organizaciones y ante los ciudadanos en general); y otros son los aspectos que se refieren al cumplimiento de su objetivo en cuanto a sus actividades internas, propias de su funcionamiento (elección de junta directiva, reglamentaciones internas para la incorporación de miembros o para el desarrollo del trabajo, relaciones burocráticas, jerarquía de sus miembros, proceso de toma de decisiones, etc.).

El primer elemento de análisis de las organizaciones estudiadas es su objetivo, teniendo claro que es un determinante del acontecer en la propia entidad. Como objetivo solamente debe considerarse lo que realmente guía las decisiones, lo que orienta el acontecer, las actividades y los procesos hacia un fin específico. Esto quiere decir que el objetivo no tiene que ser necesariamente idéntico al que se define en sus estatutos, en un reglamento o en una constitución (Mayntz, 1972, p. 73).

Las organizaciones comunitarias estudiadas se identifican como democráticas, por cuanto su objetivo permite una identificación con el interés de sus miembros, por ejemplo el aumento en su calidad de vida a partir de la adquisición de una vivienda y el mejoramiento integral de su hábitat.

Una de las características más importantes de las organizaciones estudiadas está en que su formalización se alcanzó a partir de apremiantes necesidades en un momento determinado, como que su estructura se hizo paulatinamente más compleja. En el caso de las organizaciones provivienda, se formaron al inicio de la lucha por la vivienda (en los tres casos estudiados) como parte de la estrategia frente a sus adversarios. En el caso de las juntas de acción comunal, estas organizaciones se formaron tiempo después de que el barrio fuera ocupado por parte de sus primeros habitantes. De este modo se constituyeron en una etapa avanzada de los comité Provivienda (barrios Jerusalén y Villa Andrea), o en una organización complementaria de éste (barrio Policarpa Salavarrieta.)

El segundo elemento que se analizó en las organizaciones objeto del presente estudio fue su estructura, entendida como el ensamblaje de una construcción, una ordenación relativamente duradera de las partes en un todo. La estructura es, por tanto, el modelo relativamente estable de la organización; es tan sólo un aspecto del todo y nunca es idéntica al sistema social (Mayntz, 1972, p. 105).

El punto de partida del análisis de la estructura de las organizaciones comunitarias estudiadas es la descripción de los papeles que desempeñan sus miembros, de las relaciones derivadas de dichos papeles, sus reglamentos, la jerarquización de sus miembros y las relaciones de autoridad o subordinación.

La organización comunitaria se define en el presente estudio como una entidad que tiene por objetivo alcanzar condiciones dignas en el hábitat en barrios de origen ilegal. Su campo de acción son los espacios periféricos de la ciudad, que a partir de la acción colectiva logran invadir terrenos ociosos, disfrutar de servicios públicos y gozar de un espacio público y equipamientos, entre otros.

## **1.4. El derecho a la ciudad**

El primer autor que propuso el concepto de derecho a la ciudad fue Henri Lefebvre, sociólogo ampliamente conocido en la sociología urbana, quien realizó sus análisis desde el marxismo, sin que ello le impidiera analizar los temas de la vida urbana fuera de este ámbito teórico.

Lefebvre, con su libro *El derecho a la ciudad*, se adelantó al estudio y análisis de problemas en la vida urbana en relación con las tensiones entre el campo y la ciudad y la

## Capítulo 2

---

desaparición del campesino en las áreas rurales. En la primera edición de 1968, abordó la ciudad desde los conceptos marxistas más tradicionales, el valor de uso y el valor de cambio, definidos en el capítulo primero de *El capital*. Se anticipó así a los problemas en la ciudad de hoy.

*El derecho a la ciudad* es una crítica dirigida fundamentalmente al desarrollo del funcionalismo en el urbanismo y la arquitectura en aquella época, que seguían fielmente los fundamentos de la *Carta de Atenas*, divulgada por el arquitecto Le Corbusier, pilar indiscutible y paradigma en la segunda mitad del siglo XX.

Para Lefebvre, el derecho a la ciudad se manifiesta como una 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 del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad. Dicho de otra forma, la ciudad es más que una mercancía y los valores fundamentales de la ciudad, como espacio de encuentro, convivencia y disfrute, deben ser reclamados por sus habitantes ante una urbe cada vez más incrustada en la lógica de mercado del suelo, o de producción y reproducción de las relaciones económicas (Lefebvre, 1969, pp. 159 y 167).

El concepto de derecho a la ciudad ha sido posteriormente recogido por varios autores en la sociología urbana. Por ejemplo Jordi Borja, en su libro *La ciudad conquistada*, contribuye al desarrollo hecho por Lefebvre al considerar tres elementos importantes contemporáneos: la ciudad, la ciudadanía y el espacio público (Borja, 2003).

La hipótesis central parte de la consideración de que los tres conceptos mencionados se presentan aparentemente desligados y contradictorios. Pero para Borja, la ciudad, la ciudadanía y el espacio público están estrechamente relacionados de manera dialéctica y cada uno depende de manera directa del otro. La ciudad se establece como el espacio de libertad, cohesión y relación social, y de seguridad ciudadana. La ciudadanía es aquella manifestación de identidades colectivamente construidas dentro de la democracia participativa que establece un marco de igualdad. El espacio público es aquel espacio físico funcional en donde se ponen de presente la accesibilidad y movilidad en el espacio común en la ciudad, pero también es de carácter no físico y la ciudadanía puede participar en escenarios de deliberación propios de la democracia (Borja, 2003, cap. 1).

El autor manifiesta que estos tres conceptos, aparentemente desligados o contradictorios, tienen un papel importante como elementos para el desarrollo de las ciudades actuales. En primer lugar, la ciudad es un proceso histórico dinámico; los ciudadanos no sólo han “conquistado la ciudad” sino también el derecho y el ejercicio de la ciudadanía. En segundo lugar, la ciudad es un organismo dinámico e histórico que experimenta transformaciones; los espacios físicos son la manifestación social de una cultura determinada por los ciudadanos. Y, en tercer lugar, la solución de problemas como la inseguridad y la violencia en las ciudades actuales es un factor esencial para la viabilidad de una urbe y determina una intervención más decidida por parte del Estado en temas como la inclusión social.

En ese orden de ideas, para Borja pensar, proyectar e intervenir la ciudad no debe hacerse solamente desde la visión físico espacial propia de los urbanistas, sino que debe

haber una intervención multidimensional (intervención de lo económico, lo social, lo ecológico, etc.) y multidisciplinar, de modo que intervengan de manera articulada otras disciplinas del saber (Borja, 2003, cap. 2).

La ciudad, entendida como producto de un proceso histórico, establece el reto de asumir, por parte de la ciudad industrializada, las grandes intervenciones y aciertos, como la consolidación de espacios en centralidades y parte del rescate de ciudadanos segregados y marginados.

La intervención en la ciudad desde la planeación estratégica establece campos en donde es necesario incluir al ciudadano como actor importante en la construcción de lo público. El ciudadano es un protagonista necesario y fundamental para su desarrollo. Por ello, la ciudad contemporánea, como manifestación de un mundo económicamente globalizado, permite entender que las dinámicas del mercado se establecen como patrón dominante en el uso, crecimiento y desarrollo de las urbes globalizadas.

Esta dinámica que impone el mercado a las ciudades, y a los ciudadanos que configuran el espacio físico, vuelve necesaria la intervención del Estado como mediador de intereses entre el sector público y el privado. Dicha mediación se realiza con la formulación de políticas públicas capaces de mantener el equilibrio necesario entre el interés del sector privado y el interés de la ciudadanía en defensa de lo público.

Así mismo, Borja propone que el urbanismo permite explicar la ciudad como un escenario público, en donde la participación de los ciudadanos es vital para su desarrollo; el urbanismo debe ser una herramienta de la democracia, que debe ser entendida y manejada por los ciudadanos a partir de procesos pedagógicos que establezcan unos mínimos conceptuales en la población.

En ese contexto, Borja plantea que la educación es un factor principal dentro de la consolidación de los mínimos conceptuales que permiten una intervención estructurada y eficiente de la ciudadanía en la participación para la decisión de los grandes problemas de la ciudad. Así mismo, en la propuesta de soluciones dentro del proceso de construcción de lo público en la ciudad (Borja, 2003, cap. 2).

La definición del derecho a la ciudad ha mantenido sus principios desde que Lefebvre propuso el derecho a la centralidad, expresado como el vencimiento de la marginalidad y la segregación de la población en espacios donde se pueda compartir y disfrutar con los demás; se rompe así la dinámica impuesta por la ciudad capitalista. Posteriormente Borja, al defender los principios de Lefebvre, estableció que el derecho a la ciudad está ligado al desarrollo de la misma y se encuentra en estrecha relación con la evolución de una ciudadanía activa que disfruta de una ciudad digna y humana. Se participa de este modo en la construcción y protección de lo público como representación individual y colectiva.

La ciudad contemporánea define nuevos retos. El concepto de derecho a la ciudad no se mantiene estático y es cada vez más complejo en razón de las diversas dinámicas planteadas por la ciudad a partir de los intereses de sus ciudadanos.

Los derechos en la ciudad implican reivindicaciones políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales que podrían resumirse de la siguiente manera: el derecho a la

ciudad es el derecho a acceder a las libertades urbanas. Esto supone una serie de condiciones políticas, sociales e institucionales que hagan visible la polifonía de identidades e intereses de los pobladores urbanos; que posibiliten el encuentro, la deliberación y la incidencia en los asuntos colectivos; que propicien el ejercicio de los derechos y los deberes, esto es, que permitan el desarrollo de la ciudadanía, la construcción del sujeto político (Velásquez & Duque, 2007, p. 55).

Así mismo, el fenómeno de concentración de la población mundial en las ciudades es creciente, y se estima que para los próximos 30 años los países con bajo y medio desarrollo pasarán de 2.000 millones de personas a 4.000 millones. Lo anterior implica que las ciudades en estos países seguirán enfrentando situaciones complejas en la medida en que persista la práctica de modelos de desarrollo encaminados a perpetuar la desigualdad, exclusión e inequidad. Esto como consecuencia de establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Tales procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales (Habitat International Coalition, 2010).

Mientras las elites que ostentan el poder político y económico y los gobiernos de la ciudad, que tienen el poder de formular políticas públicas en un marco democrático deseable, no permitan la generación de cambios importantes en el manejo de los recursos de la ciudad, y persistan en la idea de que la ciudad es un objeto de producción y consumo y que su territorio sólo está destinado a la explotación de los recursos naturales e inmobiliarios, la población excluida y segregada social y espacialmente en la ciudad buscará reivindicar, mediante las luchas urbanas, acciones colectivas de grupos y organizaciones, su derecho a la ciudad.

En la actualidad el derecho a la ciudad va más allá de reivindicar la calidad de vida en asentamientos humanos y la vivienda. Fue a partir de escenarios como el Foro Social de las Américas (Quito, julio de 2004), el Foro Mundial Urbano (Barcelona, octubre de 2004) y el Foro Social Mundial (Porto Alegre, enero de 2005), que los movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil se comprometieron a divulgar una carta por el derecho a la ciudad. Se trataba de un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas, a partir del reconocimiento del derecho a la ciudad como un derecho humano, que incluye derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales (Habitat International Coalition, 2010).

Entre los contenidos de la carta mencionada se pueden destacar tres objetivos fundamentales: el primero, la práctica plena de la ciudadanía, a partir del ejercicio de todos los derechos y libertades individuales, en el respeto a la producción y la gestión social del hábitat; el segundo, la gestión democrática de la ciudad, de modo que a la ciudadanía se le garantice el derecho a participar plenamente en el ejercicio del gobierno de la ciudad; y tercero, la función social de la propiedad y de la ciudad, el derecho equitativo y justo a la participación y distribución del suelo urbano.

De esta manera, la *Carta mundial por el derecho a la ciudad* se convierte en la base para comprender los procesos complejos a que están sometidas las ciudades, como contenedores en donde se aglutinan diversos grupos de población con múltiples miradas, percepciones y expectativas, en donde se deben conciliar los intereses políticos, sociales, económicos y ambientales en pro de ciudadanos menos segregados espacialmente.

## 1.5. El hábitat

A partir de la situación cada vez más difícil en el planeta de la baja calidad de los asentamientos humanos, la vivienda y su entorno, a comienzos de la década de 1970 las Naciones Unidas realizaron una serie de conferencias a las que asistieron los países miembros. Allí se ilustraba, analizaba y proponían alternativas de solución a tan apremiante problema. Entre las reuniones más importantes se pueden mencionar las siguientes: Medio Humano (1972); Población (1974); Alimentación (1974); Asentamientos Humanos, Hábitat I (1976); Países Menos Desarrollados (1981); Medio Ambiente y Desarrollo (o Cumbre de la Tierra, 1992), en el que se elaboró la Agenda 21; Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II (1996); Declaración de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2000); Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio (2000); Resolución 56/206 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de diciembre de 2001); Seminario Mundial por el Derecho a la Ciudad, contra la Desigualdad y la Discriminación, realizado durante el II Foro Social Mundial (Porto Alegre, enero de 2002); III Foro Social Mundial (Porto Alegre, Brasil, enero de 2003); IV Foro Social Mundial (Mumbai, India, enero de 2004); I Foro Social de las Américas (Quito, Ecuador, julio de 2004); el II Foro Urbano Mundial (Barcelona, España, septiembre de 2004); el V Foro Social Mundial (Porto Alegre, enero de 2005); VI Foro Social Mundial Policéntrico (Caracas, Venezuela, y Bamako, Malí, enero de 2006), Foro Social Europeo (ediciones 2005 y 2006); III Foro Urbano Mundial (Vancouver, Canadá, junio de 2006) y I Foro Social del Caribe (Martinica, julio de 2006) (Habitat International Coalition, 2010).

En Colombia se comienza a hablar sobre el concepto de hábitat a partir de su participación en la conferencia de Vancouver, Canadá, en 1976. Esta conferencia fue el preámbulo al diseño posterior de políticas públicas en temas urbanos.

La ecología, desarrollada como ciencia a partir del siglo XX, definió los conceptos de *hábitat* y *ecosistema*. El concepto de hábitat pronto evolucionaría con la intervención de las ciencias sociales en el avance de la ecología como ciencia, después de 1930; al concepto de hábitat se le agrega el de *entorno humano*.

A partir de 1970 se incrementan los estudios y trabajos desde la ecología con referencia al concepto de hábitat. Se incluye la cultura como parte del medio natural y del ser humano, y se estructura una definición más clara de este concepto. El hábitat, entonces, es más que la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y el entorno. Constituye el referente simbólico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional (política, económico-social y estético-ambiental), el cual actúa

complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa, así, algo más que un techo bajo el cual protegerse, y se constituye en el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana (Giraldo, García, Ferrari & Bateman, 2009, p. 87, nota 66).

En la primera conferencia proclamada por las Naciones Unidas, en Vancouver, Canadá (1976), los esfuerzos de los gobiernos nacionales se centraron en tomar medidas urgentes en la formulación de políticas, desarrollo de planes, diseño y ejecución de programas enfocados a los asentamientos humanos, con énfasis en el aumento del número de viviendas. En la conferencia Hábitat I, la planificación urbana tuvo un papel protagónico como disciplina llamada a solucionar, mediante la formulación de políticas y planes, el problema cuantitativo de la vivienda en los países en desarrollo, vinculado estrechamente a la participación popular.

La conferencia de Hábitat II, citada en Estambul, Turquía (1996), planteó como elemento importante que el problema del hábitat no sólo debería estar enfocado en la disminución del déficit en el número de viviendas, sino que debería centrarse en la calidad de la vivienda y de su entorno. De esta manera, el concepto de hábitat no sólo se relaciona con la vivienda sino que tiene un ámbito más amplio en el mejoramiento de la ciudad.

## 1.6. Producción social del hábitat

La elaboración del concepto de *producción social del hábitat* se ha dado de manera gradual y a partir de la experiencia de los mismos individuos organizados que han trabajado durante muchos años en la construcción de asentamientos espontáneos en las ciudades de América Latina. Esto se debe a que las personas tomaron en sus manos la solución de su vivienda y demás elementos que hacen parte del contexto de la ciudad.

Según la organización Habitat International Coalition, la producción social del hábitat es el proceso de ocupación del territorio y de construcción y gestión del hábitat popular como concreción material de los derechos humanos a la tierra, la vivienda y la ciudad. Este proceso generalmente se concreta en condiciones económicas y sociales desfavorables, ya que los individuos y organizaciones protagonistas no cuentan con instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y tecnológicos disponibles para esta tarea.

La razón de ser de la producción social del hábitat está definida por las siguientes características: primera, la generación de identidad y autoestima de quienes adelantan estos procesos, teniendo en cuenta que las entidades oficiales califican tal actividad como ilegal, irracional o subnormal; segunda, el reconocimiento de la experiencia, que en su mayoría ha sido racional y exitosa dentro del proceso de desarrollo progresivo de la vivienda y el hábitat; tercera, la medición del fenómeno permite entender que la capacidad de producción y volumen en la generación de vivienda popular en zonas urbanas (metros cuadrados, inversión y fuerza de trabajo) supera ampliamente procesos similares emprendidos por el Estado o entidades privadas; cuarta, el alto nivel de complejidad, costo económico y social que implica para el Estado la regularización o rehabilitación de barrios; y quinta, la reivindicación del suelo urbano como un bien público

colectivo, de manera que el Estado garantice la distribución equitativa y social del suelo urbano, privilegiando la localización de la población menos favorecida. Aquí cabe aclarar que el Estado ha permitido que el suelo urbano tenga una categoría de mercancía, y ha beneficiado así los intereses del sector inmobiliario<sup>3</sup>.

Colombia, a partir de la adopción de la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, en su artículo primero, promueve el uso equitativo y racional del suelo y garantiza que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad. De esta forma permite hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, vela por la creación y la defensa del espacio público y establece la importancia del suelo urbano como base del ordenamiento del territorio dentro de la política de desarrollo de la vivienda.

A partir de la adopción de la Ley de Ordenamiento del Territorio, todos los municipios de Colombia que tengan más de 100.000 habitantes están obligados a formular planes de ordenamiento territorial (POT). Sin embargo, existe un rezago en la gestión del suelo urbano que dificulta la generación de suelo urbanizado en la ciudad, especialmente para desarrollar proyectos de vivienda de interés social.

La expedición de estas normas establece el carácter contradictorio de las disposiciones estatales. La práctica del modelo neoliberal en la vivienda, mediante la generación de subsidios y la entrega a los constructores privados del desarrollo de proyectos de vivienda social, no permite construir un concepto del suelo urbano como un derecho fundamental social y colectivo.

La producción social del hábitat se entiende desde la capacidad de liderar procesos de gestión del suelo urbanizado con iniciativa del Estado. Comprender la importancia en la gestión del suelo en la ciudad implica la sostenibilidad de manera equitativa bajo una visión colectiva, así como la puesta en marcha de instrumentos que permitan el acceso igualitario y equilibrado al suelo. Además, esta gestión del suelo debe llevarse a cabo bajo el concepto de equidad socioespacial, de modo que permita satisfacer las necesidades en infraestructura vial, espacio público, equipamientos y servicios públicos.

Igualmente, el fortalecimiento de la capacidad institucional debe ir acompañado de prácticas pedagógicas que permitan la discusión y reflexión sobre la producción social del hábitat. El intercambio de saberes entre el sector público y las organizaciones populares, responsables en gran medida del desarrollo de la ciudad, debe ser parte de la puesta en práctica de una nueva forma de hacer ciudad.

De hecho, el derecho a la ciudad es un principio fundamental para todo ciudadano, construido principalmente a partir de la participación individual o colectiva. Es así que cuando es vulnerado, generalmente por el Estado, los ciudadanos se organizan y reivindican su pleno derecho al disfrute de la ciudad. Optan, así, por ser parte de

---

<sup>3</sup> Entrevista realizada al señor Alejandro Florián, abogado de Fedevivienda, el 18 de marzo de 2009. El entrevistado es experto en temas de vivienda y hábitat. Se desempeñó como secretario técnico del equipo de formulación de la Política Integral del Hábitat, 2007-2017, para la Secretaría Distrital del Hábitat, de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

## Capítulo 2

---

acciones colectivas violentas o pacíficas como medio para alcanzar la plenitud de sus derechos.

Contar con un hábitat digno, como parte de los derechos a la ciudad, es una práctica utilizada por los ciudadanos dentro del proceso de construcción social de su entorno. En este contexto, la acción colectiva es un medio para acceder a sus derechos a partir del ejercicio de construcción de la ciudadanía.

La acción colectiva, como primer momento de la participación, es un medio utilizado por las organizaciones comunitarias para reivindicar el derecho a la ciudad, proceso que implica la solidaridad y concertación de los agentes comunitarios para la construcción de un hábitat digno.

Por lo anterior, el concepto de consolidación urbanística se entiende como el proceso por el cual, partiendo de una situación desfavorable y carente de condiciones de una vida digna para sus habitantes, el barrio alcanza un nivel de satisfacción de las necesidades básicas gracias a la gestión realizada por la organización comunitaria que lidera estas transformaciones ante organismos externos al barrio.

### **1.7. Vinculación de los principios teóricos y aportes como punto de partida**

El proceso de consolidación urbana en barrios populares de origen ilegal motiva cambios en la forma de acción colectiva, presentes en la formalización de la actividad comunitaria de las organizaciones.

Es importante resaltar que explicar el problema de las luchas urbanas orientadas a reivindicar el derecho a la ciudad en urbes emergentes, como es el caso de Bogotá, con fenómenos sociales complejos, implica vincular principios teóricos, como la acción colectiva, la participación y el derecho a la ciudad, con otros derivados de los anteriores conceptos, como la participación comunitaria, la organización comunitaria, el hábitat y la producción social del hábitat. Esta vinculación de conceptos teóricos permite mostrar los aportes a diferentes campos de la sociología, el desarrollo urbano, la planificación urbana, el urbanismo y la arquitectura por parte del presente estudio, a partir de la enumeración general de las siguientes constataciones:

1. Se evidencia el proceso adelantado por las organizaciones comunitarias en la toma de terrenos urbanos baldíos para la construcción de vivienda popular, el mejoramiento de su entorno urbano y su integración a la estructura económica, social, cultural y urbana de la ciudad.
2. Muestra los conflictos e intereses de los diferentes actores que intervienen en la consolidación de las organizaciones comunitarias como agentes de la planificación en la ciudad.
3. Señala las dinámicas presentes en el crecimiento de la ciudad en relación con la propiedad de la tierra en áreas urbanas, en los últimos 50 años en Bogotá.

4. Identifica las tensiones presentes entre las organizaciones sociales y el Estado.
5. Resalta la capacidad de las organizaciones comunitarias en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y sus aportes al desarrollo urbano y del hábitat en ciudades periféricas, como es el caso de Bogotá.
6. Presenta las dificultades en las organizaciones comunitarias para que sus miembros mantengan el interés en participar activamente después de alcanzar mejores condiciones de vida a partir del disfrute de un hábitat adecuado y digno. (Ver mapa conceptual al final del documento).

## Capítulo 2

**La formación de barrios ilegales en la periferia de bogotá. síntesis de los últimos 50 años**

*Más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional.*

Giraldo et al. (2009)

Las grandes ciudades de Latinoamérica, a mediados del siglo XX, se vieron enfrentadas al acelerado crecimiento demográfico, producto de una alta migración del campo a la ciudad. Las personas, ante el crecimiento económico, las expectativas por el desarrollo de la industria, el abandono de las zonas rurales por parte del Estado o las violencias de todo tipo que afectaron en mayor proporción el campo, empujaron su desplazamiento hacia las grandes ciudades.

Este fenómeno se presentó en Bogotá. A mediados del siglo XX la ciudad experimentó un incremento veloz en su población, como resultado del proceso de migración del campo a la ciudad de una masa de gente que huía de la creciente violencia rural. Para estas personas, al no poder ser absorbidas como mano de obra en el sector industrial, la única opción de empleo fue en el sector de la construcción o el sector informal.

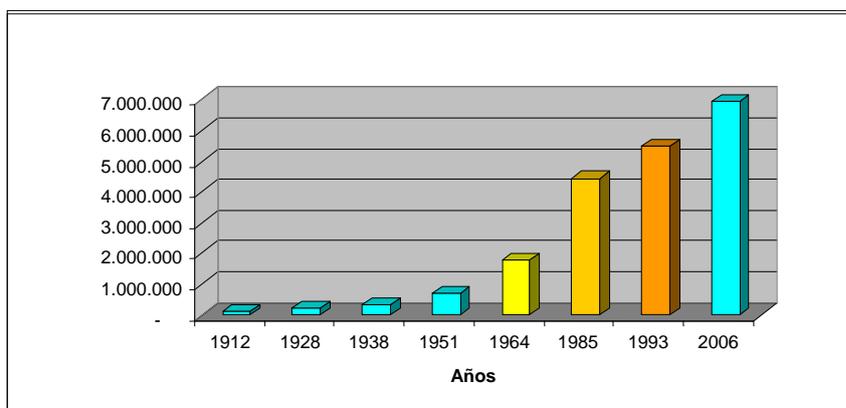
Este crecimiento demográfico (en sólo 21 años que transcurren entre 1964 y 1985, la ciudad aumenta a una población equivalente a la población actual de la ciudad de Medellín) se muestra en la Tabla 1. Allí se define la problemática del crecimiento de ciudades como Bogotá, lo que evidencia problemas para el desarrollo urbano planificado, al plantear la necesidad de solucionar en poco tiempo asuntos como el empleo, su localización en la ciudad, dotación en vivienda, servicios públicos, vías, transporte y equipamientos para la atención de las necesidades sociales, entre otros.

**Tabla 1. Crecimiento de la población en Bogotá en los últimos 100 años**

<b>Crecimiento de la Población en Bogotá. 1912-2006</b>			
<b>Período</b>	<b>Año</b>	<b>Fecha del censo</b>	<b>No. de habitantes</b>
17 años	1912	5 de junio	121.257
	1928	14 de octubre	235.421
14 años	1938	5 de julio	330.312
	1951	9 de mayo	715.250
22 años	1964	14 de julio	1.797.311
	1985	15 de octubre	4.441.470
14 años	1993	24 de octubre	5.484.244
	2006	22 de mayo (a)	6.945.216

**Fuente:** Torres Tovar (2006, pp. 318-332). (a) Dato del DANE (2006).

**Gráfico 1.** Crecimiento de la población en Bogotá en los últimos 100 años



Las tasas de crecimiento en la evolución demográfica urbana han aumentado progresivamente del 1 al 2% anual, alcanzando el 6 y 8%, para regresar a un ritmo moderado de un 2%. Si se tiene en cuenta las condiciones económicas y presupuestales contemporáneas en centros urbanos con un crecimiento del 2% anual de tasa de crecimiento de la población, se experimenta una dificultad entre las demandas originadas por esta tasa y la capacidad del Estado para invertir en las necesidades de la población (Aprile-Gnisset, 1992, p. 790).

Esta coyuntura permitió el surgimiento de nuevos campos de investigación en las ciencias sociales que se interesaron en el estudio de la problemática urbana de aquella época. Se estudiaron temáticas específicas, relacionadas con el crecimiento acelerado de la ciudad, la aglomeración desordenada de personas en la periferia de las ciudades y la invasión de terrenos urbanos, entre otras.

En la mayoría de ciudades de Latinoamérica, un gran sector de la población venido del campo no encontró en la ciudad alternativas de solución al problema de la vivienda por parte del Estado. El Instituto de Crédito Territorial (ICT), entidad creada en Colombia mediante la Ley 200 de 1939, con el objetivo de otorgar crédito, fomentar la construcción de vivienda popular, racionalizar el crecimiento de las ciudades, mejorar la vivienda y crear servicios de educación y sociales, no fue una alternativa suficiente para resolver el problema de la vivienda. Estas personas debieron recurrir a acciones como la invasión de terrenos baldíos de bajo precio en la periferia de la ciudad, para posteriormente organizarse y reivindicar mediante acciones colectivas la mejora de sus condiciones de vida (Torres, 2007, p. 22).

Bogotá, entre 1964 y 1970, contaba con un perímetro urbano de 27.000 hectáreas, de las cuales 5.915 (22%, aproximadamente) correspondían a localización de vivienda clandestina (Aprile-Gnisset, 1992, p. 648). Según datos obtenidos por la Secretaría Distrital de Planeación y estudios realizados por la Contraloría de Bogotá (revista *Síntesis de Coyuntura*, números 27 y 33 de diciembre de 2007), la ciudad cuenta actualmente con 6.473 hectáreas de origen ilegal, 27% de las cuales son de desarrollo en suelo urbano. Si bien este indicador representa una alta participación en la producción de la ciudad por parte de procesos informales de origen ilegal, es preciso tener en cuenta que al comparar las cifras generales de suelo en Bogotá, del orden de 27.720 hectáreas de suelo urbanizado, no se discrimina el suelo residencial. Por tanto, si se compara el número de

hectáreas de origen ilegal con el número de hectáreas de uso del suelo residencial (en 2007 la cifra fue de 10.632 hectáreas), la producción de la ciudad en suelo residencial de origen ilegal alcanza el 60% en la ciudad.

Este crecimiento desbordado obligó a la administración municipal a adelantar estudios enfocados a la planeación de una ciudad capaz de dar alcance a los retos planteados. Entre los instrumentos más importantes se destaca la formulación del Plan Regulador de 1953, que incluía la definición del crecimiento de un perímetro urbano con una proyección a 50 años, y pretendía evitar el crecimiento desordenado de la ciudad compactando los barrios periféricos.

Debido a las críticas realizadas por los arquitectos de esa época, la administración municipal contrató otra firma extranjera para emitir un concepto sobre el Plan Regulador. La firma de ingenieros Seelye Stevenson, Value & Knecht evaluó la propuesta y planteó algunas recomendaciones, como la modificación del perímetro urbano, que excluyeron barrios periféricos ya existentes (Saldarriaga, 2000, p. 112).

La modificación del perímetro urbano permitió que la administración dimensionara por primera vez el problema del crecimiento acelerado de la ciudad, a partir del nacimiento de barrios nuevos, localizados principalmente en los cerros orientales y en los municipios aledaños a Bogotá, como Bosa, Usme, Usaquén y Fontibón, municipios con vocación agrícola y fuera del perímetro urbano de Bogotá para ese momento.

En los primeros 20 años de existencia del Instituto de Crédito Territorial, esta entidad había adelantado exitosamente la construcción de varios proyectos de vivienda popular. Se destacan parámetros urbanísticos y arquitectónicos de calidad, como fueron los barrios Colombia (1935), Muequetá (1936), Centenario (1938), Modelo (1942), en compañía de la Caja de Vivienda Popular, el barrio Primero de Mayo (1942), Muzu (1948), Quiroga (1951), Centro Urbano Antonio Nariño (1952-1958), El Polo (1959) y La Fragua (1960).

Años más tarde, la ciudad creó el Distrito Especial de Bogotá, mediante el Decreto 3640 de 1954; fue entonces cuando se anexaron los municipios de Usme, Bosa, Fontibón, Engativá, Suba y Usaquén. Tal acción se convirtió en la base para la formulación del Plan Piloto Distrital de 1957 a 1958.

La anexión de los municipios aledaños a Bogotá le significó una serie de retos y problemas para los que no estaba preparada. Luego de ser una pequeña ciudad en los Andes, se convirtió en un centro urbano regional y se transformó de una ciudad compacta a una ciudad dispersa. Los problemas futuros fueron la especulación en los precios del suelo urbano, con grandes dificultades en su infraestructura vial, servicios públicos y equipamientos. Este proceso se entiende ampliamente a partir de la afirmación hecha por el investigador Jacques Aprile, cuando describe las verdaderas motivaciones en la creación del Distrito Especial:

(...) de tal manera que el general Gustavo Rojas Pinilla, pasando por encima de la Constitución, no hizo más que legalizar un hecho cumplido, en beneficio de los grandes especuladores raíces al acecho. Por medio del Decreto 3640 del 17 de noviembre de 1954 institucionaliza la conurbación bogotana, creando el Distrito Especial. (Aprile-Gnisset, 1992, p. 646)

Para el inicio de la década de los sesenta, la ciudad ya contaba con el Concejo de la ciudad, restituido en el año de 1958 después de ser clausurado por la dictadura. Se reformó la Oficina de Planeación y, bajo la alcaldía de Jaime Gaitán Cortés, se planteó la iniciativa de formular el Plan Distrital de 1961.

En la medida en que avanzaban las acciones de planificación en la ciudad, las personas que se aglutinaban en los recientes barrios formados principalmente en la periferia se agrupaban en organizaciones de vivienda popular. Fue el caso de las organizaciones de Provivienda, creadas hacia finales de la década de 1950 en Cali, y que posteriormente se extendieron hacia la capital del país. En Bogotá, surgió la Central Nacional de Provivienda (Cenaprov), organización que aglutinaba principalmente a inquilinos conformados por familias con hijos que no podían acceder al mercado formal de la vivienda fomentado por el Estado. Durante los siguientes años, esta entidad tendría un papel protagónico en la formación de barrios informales, principalmente en Bogotá.

Estas organizaciones, motivadas por el creciente descontento de la población ante la apatía de los gobiernos para resolver sus necesidades, como era el caso de la vivienda, enfrentaron una gran resistencia por parte del Estado, el cual respondió con confrontación y represión, por las constantes acciones colectivas de toma de terrenos adelantadas por estas organizaciones.

Ante el creciente fenómeno de invasión de tierra para vivienda, adelantado por las organizaciones Provivienda, y la evidencia de que ésta era una vía exitosa para acceder al suelo para la construcción de vivienda, el Estado creó formas para contrarrestar el fervor popular en la lucha por alcanzar situaciones de vida más dignas. Para ello creó instituciones o departamentos administrativos, como el Departamento de Acción Comunal, a partir del respaldo económico venido del extranjero, como parte del plan que en toda Latinoamérica se denominó Alianza para el Progreso (Gilbert & Ward, 1987, p. 165).

Este tipo de estrategias de control de la actividad comunitaria adelantadas por el Estado involucraron procesos de formalización de la actividad comunitaria, al impartir modelos de organización, como las juntas de acción comunal, creadas por la Ley 19 de 1958, e institucionalizadas en Bogotá mediante el Acuerdo 4 de 1959. Esta organización del Gobierno se impuso como la receptora de las peticiones de los habitantes de los barrios informales, y de paso frenó la creciente formación de las organizaciones populares de vivienda.

Por su parte, la planeación urbana en Bogotá, a partir de los intentos de contrarrestar el fenómeno de crecimiento acelerado de la ciudad, contaba con una base metodológica y documental importante para la ciudad. Cada plan se convertía en una versión mejorada del anterior, como ocurrió con el Decreto Distrital 1119 de 1968, en donde se definió nuevamente el perímetro urbano del Distrito, a partir de la inclusión de los centros poblados de los municipios anexados al distrito.

Entre los proyectos más destacados realizados por el Instituto de Crédito Territorial durante la década de 1960 a 1970, podemos destacar: Conjunto Calle 26 (1962), Unidad Pablo VI (1965–1968) y Conjunto Torres del Parque (1965-1972).

La característica más importante en la planificación de la ciudad entre las décadas de 1960 y finales de 1970 fue la realización de estudios y ejercicios urbanísticos que infortunadamente no llegaron a convertirse en normas con la suficiente fuerza, de modo que permitiera definir el ordenamiento de la ciudad. En esta época se realizaron grandes movilizaciones populares de toma de tierras baldías en donde se alojaron de manera precaria miles de familias que migraban del campo, por ejemplo en los barrios Policarpa Salavarieta, Las Colinas y Quindío, entre otros (Arango, 1981, p. 81).

Esta forma de cooptar y neutralizar las iniciativas populares generó disputas territoriales entre las organizaciones, divisiones en la organización, intervención de los partidos políticos en la actividad comunitaria, formalización en la operación de las organizaciones, burocratización en las actividades comunitarias y dependencia exclusiva del Estado, que era el que definía la priorización de recursos por intermedio del Departamento de Acción Comunal (Gilbert & Ward, 1987, pp. 166 -167).

Durante los años posteriores a 1970 se llevó a cabo la segunda parte de la Fase I del Estudio de Transporte y Desarrollo Urbano. En ella se recomendó, por primera vez, apostarle a un modelo policéntrico que desarrollara centros satélites localizados en zonas estratégicas de la ciudad y que permitiera localizar a 8.500.000 personas, población estimada para el año 1990. Los resultados de las fases I y II se concentraron en el Decreto Distrital 159 de 1974, en el que se incluyó un nuevo plano de zonificación de la ciudad y un estudio del plan vial.

Los años sesenta se caracterizaron por la formación de nuevos barrios, pero cada vez eran más escasas las tomas de terrenos, como en los casos del barrio Policarpa, Las Colinas y Quindío, debido al aumento de los urbanizadores piratas que se convertían en una lucrativa manera de formar barrios informales en la ciudad. Dentro de los procesos más destacados de formación de barrios adelantados por organizaciones comunitarias, se encuentran la creación de Nuevo Chile, Perpetuo Socorro, Salvador Allende, Camilo Torres, Juan XXIII y Atahualpa, entre otros.

Algunas cifras estiman el problema creciente de las urbanizaciones piratas; para 1970, el 43,3% de las familias bogotanas vivían en barrios piratas; en 1977, el 45% de las urbanizaciones eran ilegales; en ese mismo año, en la localidad de Kennedy vivían 400.000 personas en barrios piratas y del total de barrios de Bogotá, 230 eran piratas. Esto condujo al Gobierno a adoptar la Ley 66 de 1968 para frenar las innumerables estafas a que estaban sometidas las personas que buscaban un techo. Entre las urbanizaciones piratas de esta época se distinguían las siguientes: Yomasa (Usme); Horizontes, Canadá, Libertadores (San Cristóbal); Olarte, Los Molinos (Rafael Uribe); Bellavista (Barrios Unidos); Batavia, Atahualpa, Bahía Solano (Fontibón); Alquería de la Fragua, Luna Park (Antonio Nariño); Rincón de Modelia, Villa Gladys (Engativá); Paraíso, Nuevo Perdomo, Monte Blanco (Ciudad Bolívar); Pedregal (Usaquén); Los Naranjos (Puente Aranda); Nueva Zelandia (Bosa); entre otras (Arango, 1981, p. 280).

**Imagen 1.** Anuncio de vivienda para los habitantes del barrio Policarpa



Fuente: *El Tiempo*, domingo 10 de abril de 1966.

**Nota:** Para aquella época, el Instituto de Crédito Territorial promovía el desalojo de terrenos ocupados y anunciaba su localización en proyectos promovidos por la institución.

Después de 20 años de concentrar sus esfuerzos y recursos en la contratación de estudios y diagnósticos para la ciudad, e intentar dar solución al creciente problema, tal como se muestra en las imágenes 1 y 2, la Oficina de Planificación de la ciudad entendió que la brecha abierta por la ausencia de normas urbanísticas aplicables y claras había permitido la proliferación de barrios populares de origen ilegal en la periferia de la ciudad. De este modo, el Acuerdo 7 de 1979 definió un perímetro de servicios límite hasta donde se podrían suministrar servicios públicos y un perímetro urbano que se adoptó como frontera del Distrito.

A su vez, este acuerdo definió el concepto de *tratamiento*, el cual determinó el procedimiento específico ante el desarrollo de urbanizaciones populares de origen ilegal, el correspondiente para lotes baldíos con potencial de desarrollo de vivienda popular y el de rehabilitación para barrios que se formaron sin contar con las condiciones básicas de una vida digna. El desarrollo del concepto de tratamiento permitió iniciar un proceso de legalización de barrios y predios que se habían consolidado a partir de dos décadas de ausencia de normas urbanas, en los cuales se concentraba gran número de la población y en los que era necesario mejorar las condiciones de entorno barrial.

Imagen 2. Anuncio del Plan Ciudad Bolívar



Fuente: *El Tiempo*, martes 17 de mayo de 1983.

Nota: La noticia comunica la puesta en marcha de un plan para Ciudad Bolívar y su posible reubicación.

El Instituto de Crédito Territorial, durante la década de 1970 a 1980, desarrolló proyectos de vivienda como parte del compromiso del Estado de disminuir los déficits de vivienda. Pero este tipo de soluciones cada vez estuvieron más lejos de las clases populares, carentes de empleos que les dieran capacidad de endeudamiento para solicitar un crédito destinado a la adquisición de vivienda. Dentro de los proyectos más destacados de esta época se encuentra El Tunal, construido entre 1972 y 1984.

En los inicios de los años ochenta, los cambios en los sistemas políticos, la crisis económica y el aumento de la pobreza en los países de América Latina, en donde se iniciaba la implantación del modelo neoliberal, tuvieron como consecuencia el aumento de las desigualdades sociales y económicas. El Estado desatendió la oferta de servicios sociales, lo que generó precariedad en la calidad de vida de la población en las ciudades, produjo cambios en las organizaciones comunitarias y creó la necesidad de buscar formas alternativas de gestionar las deficiencias en los barrios. A partir de estos cambios, la mujer y los jóvenes cobraron gran protagonismo (comedores, guarderías, colegios comunitarios, creación de asociaciones de vivienda). El déficit cuantitativo de vivienda para Bogotá en el año de 1983 se estimó en 226.925 viviendas (Central Nacional Provienda, 1981).

A partir de la adopción de la Ley 9 de 1989, o Ley de Reforma Urbana, la Administración Distrital adoptó el Acuerdo 6 de 1990, hoy vigente en algunas partes de la ciudad donde el POT no ha reglamentado las unidades de planeamiento zonal (UPZ) respectivas. Este acuerdo no modificó las definiciones normativas de los tratamientos del Acuerdo 7 de 1979, pero incorporó un sistema de niveles de zonificación.

A partir de la Ley 388 de 1997, o Ley de Ordenamiento Territorial, reglamentaria de la Constitución Política de 1991, los conceptos de *territorio* y *urbanismo* adquirieron carácter público y permitieron entender que el desarrollo de la ciudad recae en toda la ciudadanía. De esta forma, cobran mucha importancia el espacio público y el derecho de

## Capítulo 2

---

todo ciudadano a una vida digna en la ciudad, y prevalecen sus derechos políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales. A partir de estos conceptos los municipios deben formular planes de ordenamiento territorial (POT).

La Constitución Política de Colombia definió, en el artículo 2, los fines esenciales del Estado: servir a la comunidad; proveer la prosperidad general y garantizar la efectividad, los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La Ley de Ordenamiento Territorial define, en su artículo 4, que en el ejercicio del ordenamiento del territorio, la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante la intervención en la formulación, discusión, ejecución y control de dichos instrumentos. La intervención de los individuos en el ordenamiento del territorio es una labor social. El espacio en donde se realizan transformaciones es escenario público, en el cual es reconocido el derecho de los individuos a expresar sus intereses, sus anhelos y sus sueños. La construcción de lo público es el fundamento de la participación comunitaria en el ordenamiento del territorio.

Hablar de ordenamiento del territorio implica necesariamente el concurso y consenso con los diferentes actores ciudadanos, tanto en el ámbito metropolitano como local. Las intervenciones del Estado en el territorio establecen como marco legal la necesaria inclusión de la gente dentro del proceso de planeación. Cuando se habla de planeación, se está haciendo referencia a un proceso temporal, y es necesario saber de qué manera, con quiénes y cómo se va a llevar a cabo la intervención en el territorio.

Desde la visión de la participación comunitaria, hablar de planeación significa incidir sobre las operaciones urbanísticas de diversa escala que determinan la intervención sobre el espacio local. Esa incidencia está determinada por el derecho de los diferentes actores de informarse, intervenir y decidir en aquellas operaciones.

**Tabla 2. Bogotá: población hogares y vivienda. Déficit cuantitativo de vivienda 1950-1995**

	<b>1950</b>	<b>1964</b>	<b>1973</b>	<b>1985</b>	<b>1991 (1)</b>	<b>1995 (2)</b>
<b>Población total</b>	636.924	1.697.311	2.571.548	4.154.404	5.045.591	5.742.640
<b>Crecimiento de población en %</b>	-	7.5%	4.6%	4.0%	3.2%	3.2%
<b>Población con vivienda propia</b>	615.562	1.479.441.	2.530.467	4.121.864	5.000.591	5.697.660
<b>Crecimiento anual en %</b>	-	6.7%	6.0%	4.7%	3.2%	3.2%
<b>Hogares con vivienda propia</b>	122.474	313.702	435.118	911.535	1.229.403	1.500.750
<b>Crecimiento</b>	-	7.5%	3.6%	6.2%	5.0%	5.0%

anual en %						
<b>Número de viviendas</b>	75.559	207.055	296.856	664.135	948.424	1.202.726
<b>Crecimiento anual en %</b>	-	7.8%	4.0%	6.7%	5.9%	5.9%
<b>Déficit cuantitativo absoluto (A)</b>	45.915	106.647	138.262	247.400	280.979	298.024
<b>Déficit cuantitativo relativo (B)</b>	37.8%	34.0%	31.8%	27.1%	22.9%	19.9%
<b>Personas-viviendas</b>	8.1	7.1	8.5	6.2	5.3	4.7
<b>Hogares-viviendas</b>	1.6	1.5	1.5	1.4	1.3	1.2
<b>Personas-hogar (C)</b>	5.2	4.7	5.8	4.5	4.1	3.8

**Fuente:** Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1996, como se cita en Vergara Durán, 2008).

**Notas:** A) Hogares propietarios de vivienda sobre el número de viviendas. B) Déficit cuantitativo de viviendas sobre hogares propietarios de vivienda. C) Población total sobre número de viviendas. A1) Estimación de la población propietaria de vivienda. B1) Proyección de acuerdo con las mínimas condiciones que en 1991.

En la tabla anterior, las cifras de déficit de vivienda aumentan, lo cual implica que las políticas de vivienda no han sido efectivas para cubrir las necesidades de la población. Por tanto, las posibilidades de acceso a una vivienda en estratos 1 y 2 son cada vez más difíciles, lo que tiene como consecuencia que los “urbanizadores ilegales” sean la única opción. El déficit de vivienda social para el año 2009 en Bogotá, según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, fue de 420.644 viviendas. Bogotá en 2001 tenía 7.127 hectáreas de origen ilegal, según datos de la Secretaría Distrital de Ambiente. Para 2009, la Contraloría de Bogotá determinó que 3.033 hectáreas son de origen ilegal, principalmente en las localidades de Usaquén, Suba, Ciudad Bolívar y Usme.

Finalmente, la ciudad ha presentado un proceso de expansión que se puede denominar “formación periférica en las periferias”, tal como se afirma en el documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT), Decreto 619 de 2000. En éste se plantea que el desarrollo informal, como proceso de urbanización por fuera de las condiciones y requisitos legales de la entidad ordenadora del territorio urbano, ha sido una constante en el desarrollo de Bogotá en las últimas décadas (Secretaría Distrital de Planeación, Documento Técnico de Soporte, 2000, p. 157).

## 2.1. La acción comunal en Colombia

La Ley 19 de 1958 reglamentó y dio vida a lo que hoy conocemos como juntas de acción comunal. Para ello, el Estado toma como punto de referencia las formas tradicionales de

cooperación, por ejemplo la *minga*<sup>4</sup>. El objetivo fue la integración y cooptación de estos mecanismos espontáneos de cooperación que coadyuvan en la prestación de servicios esenciales para la población, o actúan como vehículo para la integración de grupos, barrios y localidades marginales a la sociedad (Vargas, 1994).

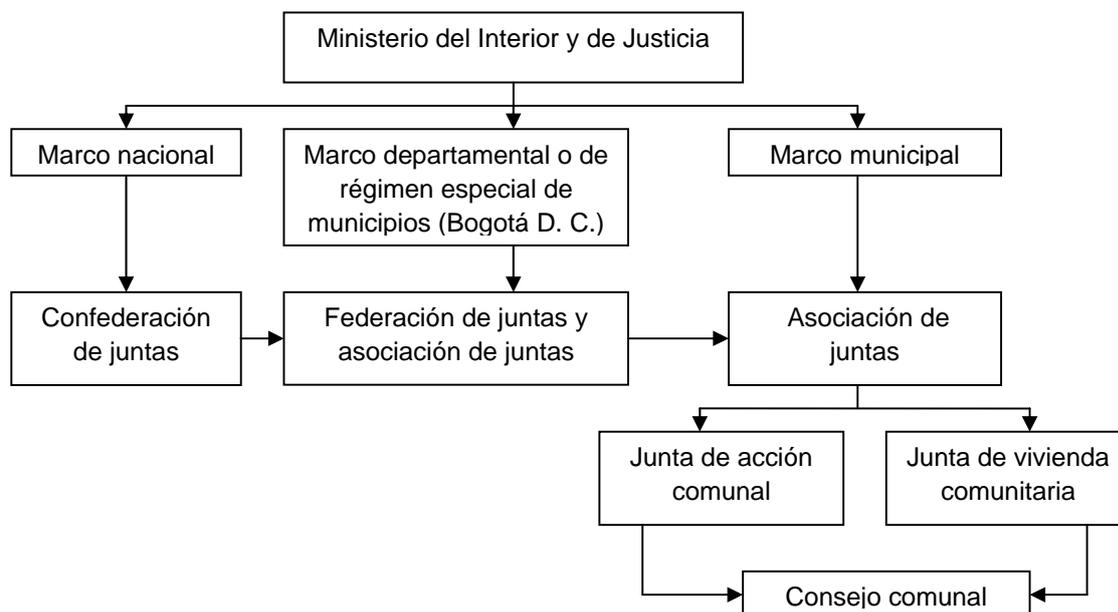
En el año de 1968, el Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC) se separa del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), y se convierte en una entidad autónoma, con presupuesto propio para el manejo de sus proyectos. De esta manera aumenta su poder político e influencia en los barrios populares.

La acción comunal tiene su origen en las recomendaciones realizadas durante la Asamblea de las Naciones Unidas a los países del mundo, para la promoción de la organización y la participación comunitaria desde los lugares de residencia de los pobladores. Colombia la adopta en la Ley 19 de 1958 y promueve la creación de estas organizaciones en todo el país. Durante el tiempo de vida de la acción comunal, se adoptaron varias normas de carácter comunal, como el Decreto 1930 de 1979, los decretos 2726 y 300 de 1980 y la Resolución 2070 de 1987, entre otras que dispersaron los objetivos de la organización. esto dio lugar a que se convirtieran en organismos burocráticos y clientelistas, lo que dificultó el logro de sus objetivos, tal como se describe en el Gráfico 2.

**Gráfico 2.** Modelo de organización territorial de la Acción Comunal en Colombia.

---

<sup>4</sup> Esta palabra es de origen quechua, y quiere decir “reunión de amigos o vecinos con objeto de emprender un trabajo en común, con la remuneración de una comida pagada por quien encarga el trabajo”.



En la actualidad, las juntas de acción comunal están reglamentadas en por la Ley Comunal, o Ley 743 de junio de 2002, que define que la acción comunal es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable, construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad (Cardona, 2002, p. 65).

Sin desestimar los múltiples problemas que representa la politización del Instituto para la Participación y Acción Comunal (Idepac), anterior Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC), la entidad ha logrado estimular la participación con limitaciones; gestiona y apoya proyectos de desarrollo en equipamientos, espacio público y vías, mediante convocatorias a las juntas y otras organizaciones. En estas convocatorias se realiza una serie de procesos de selección y un grupo reducido de juntas resultan favorecidas con la obtención de recursos y asistencia técnica dada por el Instituto. Esta modalidad de convocatoria y priorización de proyectos se ha desarrollado en los últimos quince años en Bogotá, con proyectos como Obras con Saldo Pedagógico, Acciones para Convivencia, Ecobarrios y Obras con Participación Ciudadana.

## 2.2. Política Integral del Hábitat para Bogotá

A partir de la Reforma Administrativa del Distrito en el año de 2006, que creó la Secretaría Distrital del Hábitat, entidad encargada de vincular temas de vivienda, servicios públicos y saneamiento básico en la ciudad, la Administración Distrital formuló la Política Integral del Hábitat en Bogotá.

El diagnóstico de soporte de esta política destacó principalmente cuatro tendencias en la actual estructura de la ciudad. La primera se define la gran influencia en el crecimiento de la ciudad de la urbanización ilegal; esto manifiesta una gran capacidad en las familias y

organizaciones en la movilización de recursos frente al tema de la vivienda informal. En segundo lugar, caracterizó la inequidad y segregación como factores presentes en la producción de la ciudad, y destacó la falta de acceso a oportunidades como los recursos físicos y simbólicos disponibles, lo cual consolida una polarización entre la ciudad productiva, competitiva y central, y una ciudad periférica con deficiencias en su estructura urbana. En tercer lugar, estableció como prioritaria la acción de los gobiernos locales de emprender la formalización de una ciudad región como base de la integración entre los municipios aledaños a Bogotá. Finalmente, señaló la necesidad de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra para el mejoramiento del hábitat y de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Entre los principales aciertos de la Administración Distrital está el haber formulado la Política Integral del Hábitat, bajo el Acuerdo 257 de 2006, con vigencia hasta 2017. El propósito fue poner al servicio de los ciudadanos una política enfocada a mitigar la exclusión y defender el derecho a la ciudad.

Los objetivos de dicha política consisten en definir políticas, planes y proyectos enfocados a garantizar el ordenado desarrollo de asentamientos humanos en la ciudad bajo los aspectos de vivienda, mejoramiento integral y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios. Además, al incluir el concepto de derecho a la ciudad, les permite a los ciudadanos obtener las condiciones básicas y suficientes para acceder a un hábitat digno, con un sentido de pertenencia al territorio, lo que fomenta la libre asociación para el bien común y propicia un diálogo armónico con las autoridades públicas.

Entre otros aspectos que esta política incluye, están la función pública del urbanismo y la garantía de participación de la ciudadanía bajo un Estado social de derecho. Para ello se parte del presupuesto de que la Política Integral del Hábitat debe vincular a todos los actores e integrar intereses bajo el concepto de *desarrollo sostenible*.

El proceso de formulación de la Política Integral del Hábitat se encargó de incluir la noción de *hábitat* entendida como el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano. Su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva. La función del hábitat es facilitar la reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007, p. 45).

El Decreto Distrital 619 de 2000 y su posterior modificación y compilación, bajo el Decreto Distrital 190 de 2004, define el procedimiento de legalización de barrios. Se concibe desde la Secretaría Distrital de Planeación, como: “El instrumento mediante el cual se pretende hacer el ordenamiento de estas áreas que crecieron informalmente, mediante la coordinación interinstitucional de dotación de servicios, las áreas de reserva y las áreas de riesgo no mitigable como suelo de protección. Este proceso tiene en cuenta la consolidación como parte del desarrollo del barrio”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Entrevista a la arquitecta Glenda Luna.

La regulación de este procedimiento se definió en el artículo 458 del Plan de Ordenamiento Territorial, establecido en el Decreto 367 del 4 de octubre de 2005, “por el cual se reglamenta el procedimiento y demás requisitos para la legalización de los desarrollos humanos realizados clandestinamente”. En síntesis, este decreto determina las acciones a realizar dentro del proceso de legalización de un barrio o parte de él, a partir del cumplimiento de los procedimientos definidos a continuación.

### **2.3. El proceso de legalización de un barrio en Bogotá**

El primer paso para legalizar un barrio consiste en hacer la respectiva solicitud, y el procedimiento será efectuado por el urbanizador, gestor, promotor o propietario del terreno. En este caso, las organizaciones comunitarias pueden fomentar el proceso de legalización mediante el nombramiento de un titular o apoderado responsable, momento a partir del cual se inicia el trámite para llevar a cabo el estudio preliminar de factibilidad técnica y jurídica. Este estudio se formaliza mediante la publicación de un acto administrativo de iniciación del trámite.

El segundo paso define que la Caja de la Vivienda Popular, facultada mediante el Decreto 124 de 2002, entidad adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat, acompañará el proceso desde su inicio hasta la expedición del acto administrativo. Esta entidad, en conjunto con las empresas de servicios públicos, realizará los estudios técnicos y establecerá las obligaciones urbanísticas.

El tercer paso es el acto administrativo mediante resolución de legalización, en donde se reconoce el barrio, se aprueban los planos urbanos y se expiden las normas urbanísticas.

Desde la Administración Pública la legalización se define como una respuesta del Estado a un problema social en los desarrollos ilegales, que permite a la ciudad un avance en el ordenamiento futuro del territorio<sup>6</sup>.

Una vez superado el proceso de legalización, se realiza el tránsito para adelantar la regularización del barrio. El proceso de regularización es necesario cuando se deben realizar intervenciones en el espacio público, tal y como se define en el artículo 459 del Decreto 190 de 2004, que establece que la regularización es un instrumento de planeamiento por el cual se realizan los ajustes urbanísticos y normativos a los desarrollos de origen ilegal que fueron sometidos a procesos de legalización y cuentan con plano aprobado y acto administrativo de reconocimiento, en los cuales hay alteraciones en sus espacios públicos originalmente determinados (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

En los planes de regularización, la ejecución de acciones que propendan por la generación de espacio público adicional al existente, o de cambios de uso, se adelantarán mediante el sistema de reparto de cargas y beneficios entre la Administración y los responsables del desarrollo. Este procedimiento se llevará a cabo de

---

<sup>6</sup> Entrevista a la arquitecta Glenda Luna.

## Capítulo 2

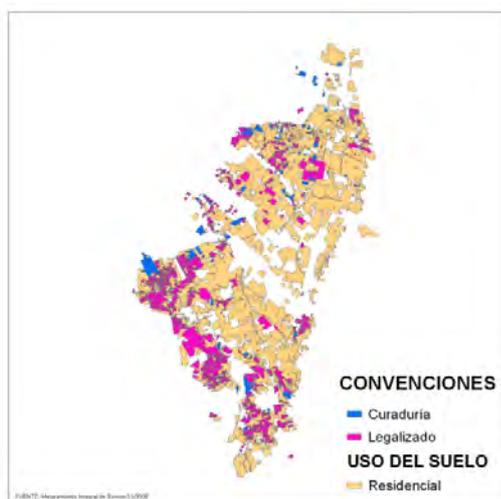
---

conformidad con lo dispuesto en el plan de regularización y en los instrumentos que lo desarrollen.

La dificultad en el proceso de legalización y regularización radica, según Glenda Luna, directora de Legalización de la Secretaría Distrital de Planeación, en los altos costos en los que tiene que incurrir la ciudad para adelantar este trámite y en la convocatoria del urbanizador, trabajo que implica el rastreo por folios de matrícula inmobiliaria, publicación en periódicos y el envío de cartas. Esta tarea tiene como objetivo generar y legalizar los espacios públicos mediante el pago al Distrito, en tanto es responsabilidad del propietario del terreno que permitió el desarrollo de manera ilegal. La funcionaria afirma que la legalización debe ser acompañada de procesos educativos, mediante campañas de socialización a la ciudadanía, teniendo en cuenta que el proceso de demanda de vivienda generalmente no se detiene. La legalización sirve para atender la problemática actual, pero no es efectiva para detener el problema a futuro.

Adicionalmente, Glenda Luna define que la participación de la población en el proceso de construcción de la ciudad, teniendo en cuenta que aproximadamente el 60% del tejido residencial neto es de origen ilegal, constituye una gran oportunidad de generación de vivienda, resulta valioso y debe tenerse en cuenta en el ordenamiento de la ciudad. Éste es un modelo de desarrollo válido, pero debe atender los procesos de hacer ciudad, ya que este tipo de acciones están totalmente desarticuladas de la urbe. La funcionaria enfatiza que se trata de una forma legítima de integración y ordenamiento, teniendo en cuenta que el 30% de la población está ubicada allí y corresponde al 25% del desarrollo de Bogotá. Por otra parte, hay que seguir trabajando en la generación de los mecanismos de integración entre la ciudad formal y la ciudad informal<sup>7</sup>.

**Imagen 3.** Barrios legalizados en los últimos 50 años en Bogotá

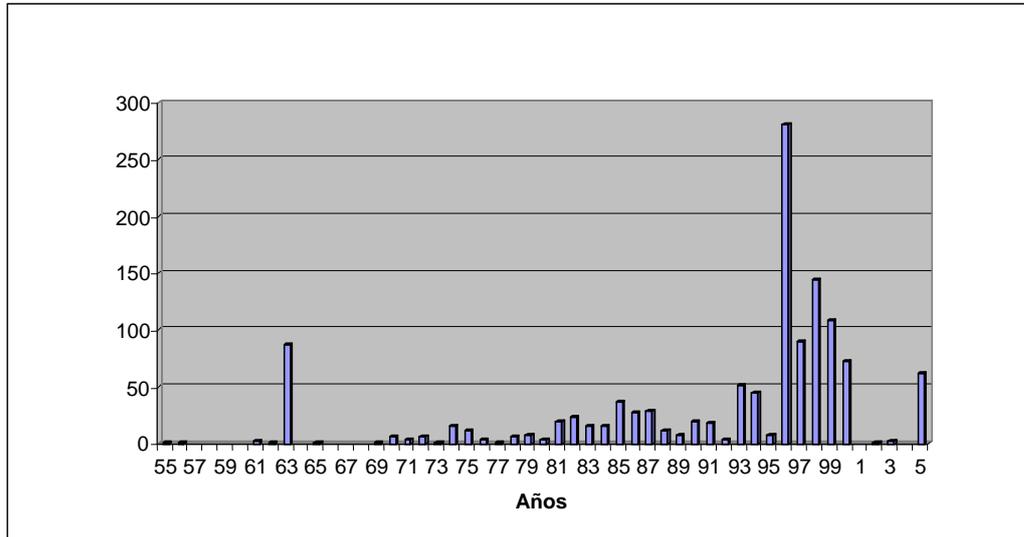


---

<sup>7</sup> Entrevista a Glenda Luna.

**Fuente:** Dirección de Legalizaciones, Secretaría Distrital de Planeación.

**Gráfico 3.** Legalización de barrios en los últimos 50 años



**Fuente:** Dirección de Legalizaciones, Secretaría Distrital de Planeación.

En la Imagen 3 y el Gráfico 3, se evidencian los años y las áreas en la ciudad en las cuales la Administración prioriza procesos de legalización, como parte de las acciones para solucionar el problema de crecimiento desbordado de barrios ilegales. Así mismo, se aprecia cómo entre los años 1997 y 2000, el número de barrios legalizados fue alto debido a la puesta en marcha de programas por parte de la Administración Distrital, durante los años 1994 a 2000, a través de proyectos de desmarginalización de barrios. De igual modo, se formularon instrumentos normativos que permitieron agilizar este tipo de tareas.





### 3. Capítulo 3 Proceso de consolidación urbana de barrios de origen ilegal en bogotá. los casos de los barrios policarpa salavarrieta, jerusalén y villa andrea

*Nuestras armas fueron la razón, la unidad, la organización y la disciplina. Los garrotes, las piedras, las antorchas y el agua caliente fueron sólo algo complementario.*

Palabras pronunciadas por el dirigente popular Pedro Salas<sup>8</sup>, al referirse a los hechos del 8 de abril de 1966 en el barrio Policarpa Salavarrieta (como se cita en Arango, 1981, p. 68).

En el presente capítulo se realizarán la descripción y el análisis de los barrios escogidos. Se establece una relación directa entre los hechos, testimonios, documentos, cartografía, etc. y los conceptos teóricos que guían la presente investigación, como la acción colectiva, la participación y el derecho a la ciudad, con el objetivo de indagar sobre la consolidación urbana en los barrios de origen ilegal, y el impacto que pudo haber generado en los cambios en la acción colectiva de las organizaciones comunitarias.

Se seleccionaron tres períodos en los últimos 60 años a partir de las grandes migraciones del campo a la ciudad, durante los cuales se evidencia el mayor crecimiento de población en Bogotá, como se puede apreciar en la Tabla 3. El primer período está comprendido entre 1960 y 1973; el segundo, entre 1980 y 1989, incluido en el segundo período censal; y el tercero, entre 1990 y 2000, que corresponde al tercer período censal. En la siguiente tabla se muestra la relación entre los períodos censales en cuanto al aumento de población y el crecimiento en hectáreas de la ciudad.

Tabla 3. **Período de crecimiento de la ciudad**

PERÍODOS CENSALES	No. HABITANTES.	HECTÁREAS DE SUELO OCUPADO	Crecimiento promedio en ha
Primer período (1960-1973)	1.797.311-2.855.065.	7.915-13.985	6.070
Segundo período	2.855.065-4.315.309	13.985-24.046	10.061

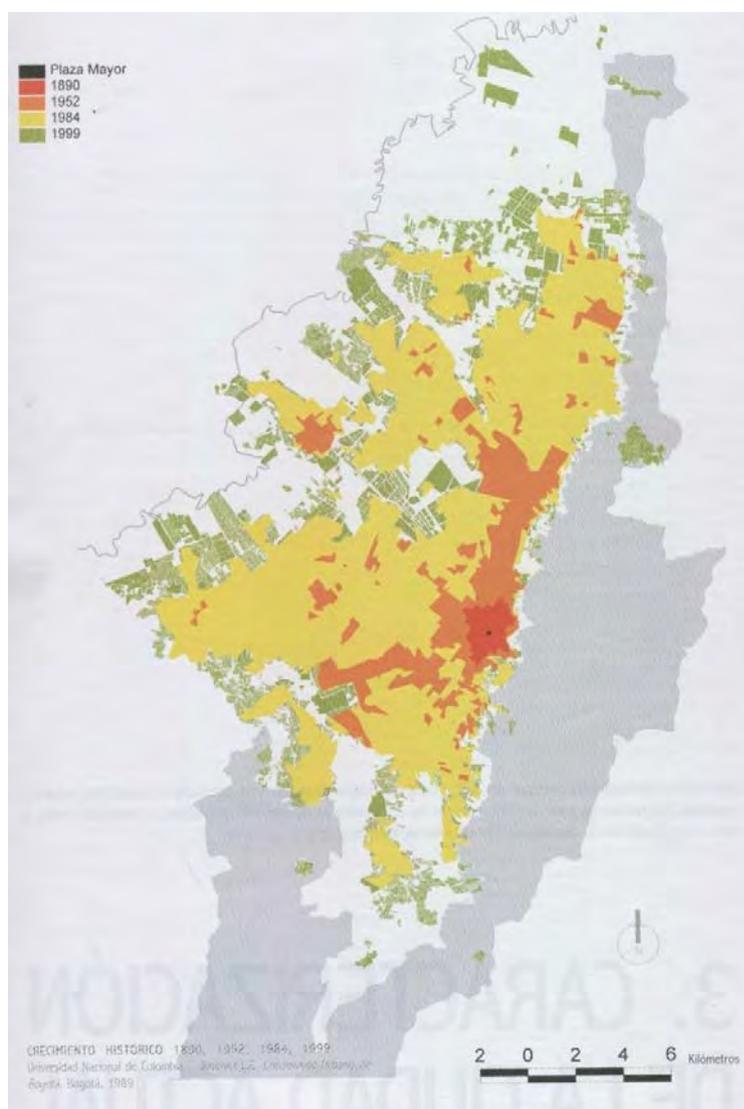
<sup>8</sup> Pedro Antonio Salas, activista importante en la década de los cuarenta en los comités de Provienda en Cali. En 1961 organizó la toma de tierras del barrio Policarpa Salavarrieta. Fue líder comunal durante muchos años y dirigió tomas de tierras en otros barrios de Bogotá.

(1973-1985)			
Tercer período (1985-1996)	4.315.309- 5.859.861.	24.046-29.308	5.262

**Fuente:** Alcaldía Mayor de Bogotá (2000, pp. 84 y 85).

Teniendo claros los períodos de mayor crecimiento de población y de hectáreas en la ciudad, se seleccionaron tres barrios por cada período de estudio y se compararon las características más importantes en su crecimiento urbano, en relación con el desarrollo de la organización comunitaria que lo representa.

**Imagen 4.** Crecimiento histórico de Bogotá. D.C.



**Fuente:** Alcaldía Mayor de Bogotá (2000).

El perímetro urbano de la ciudad creció durante los últimos cincuenta años al doble del tamaño que tenía antes de mediados del siglo XX, tal como se señala en la Imagen 4. La siguiente matriz, síntesis de los temas de análisis, describe la lógica que guiará la vinculación de las fuentes secundarias con los principios teóricos tratados en el primer capítulo.

Tabla 4. **Matriz de síntesis de los temas de análisis**

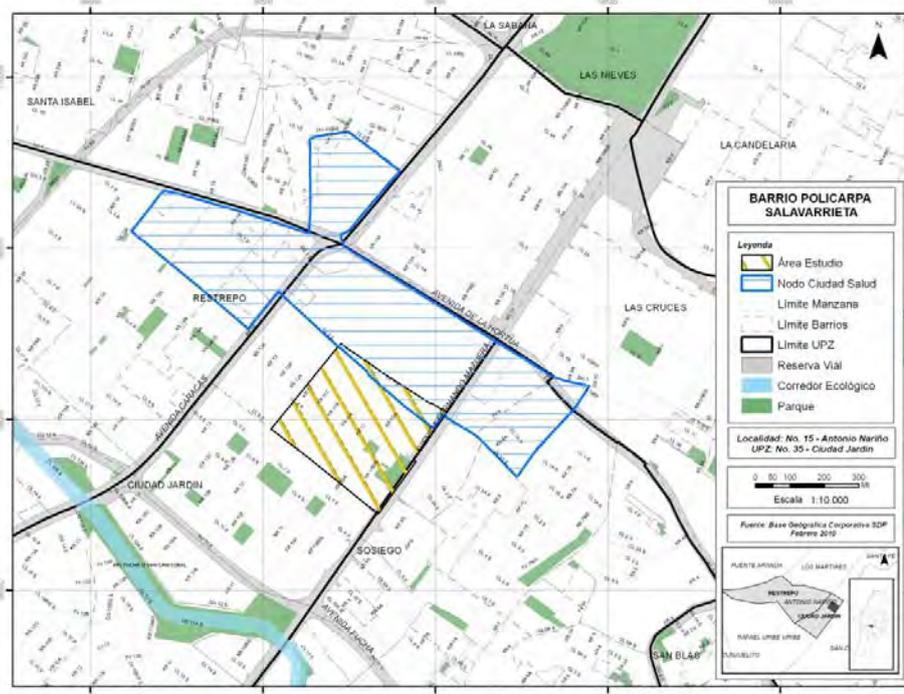
Conceptos teóricos	Temática	Alcance	Descripción
Acción colectiva	Estructura de oportunidades políticas	Establecer, a partir de las principales acciones colectivas emprendidas en los barrios, las motivaciones que impulsaron una acción determinada.	Describir los hechos que definieron acciones colectivas, motivaciones, su forma de acción, tipos de acción, actores involucrados y resultados, a partir de las entrevistas realizadas a líderes de las organizaciones y revisión de prensa escrita.
Participación	Participación comunitaria	Indagar cómo se realiza la participación en los barrios, asistencia, dinámica en el tiempo, quiénes participan, dificultades presentes y causas de tales dificultades.	Establecer, mediante el contenido de las entrevistas, el proceso participativo adelantado en el barrio, dificultades y logros, y causas y efectos que contribuyan al esclarecimiento del asunto estudiado.
Organización comunitaria	Estrategia para movilizarse	Establecer la capacidad y consenso en la organización para movilizarse.	Definir el grado de racionalización en la organización, determinando su objetivo y las acciones emprendidas para alcanzarlo.
	Conducta de los miembros	Definir el grado de cooperación de los miembros de la organización y los procesos de toma de decisiones.	Establecer el grado de formalización en la organización, a partir de la identificación de reglas, jerarquías y tipos de autoridad.

Derecho a la ciudad	Hábitat	Establecer las acciones de mejoramiento en la calidad del hábitat que definan su consolidación urbana en la ciudad.	Revisión de la evolución en el uso del suelo, mejoramiento en los servicios públicos, acceso a mejores vías y transporte, definición de un espacio público adecuado y crecimiento del barrio.
	Producción social del hábitat	Identificar las acciones de mejoramiento y consolidación del hábitat urbano en donde la participación de los miembros de la organización está dada.	Descripción de las principales obras de mejoramiento realizadas por parte de la comunidad.

**3.1. Barrio Policarpa Salavarrieta**

El barrio Policarpa Salavarrieta, perteneciente a la localidad de Antonio Nariño en Bogotá, se ubica entre la carrera 10ª y la carrera 12 y entre las calles, 1ª C sur y 5ª sur, tal como se observa en la Imagen 5.

Imagen 5. Localización del barrio Policarpa Salavarrieta



El señor Pedro Salas, uno de los líderes de esta organización, en el libro *Bogotá: historia común*, describe el proceso de toma del terreno, ubicado hacia el costado sur del hospital San Juan de Dios (localizado en la calle 2ª, entre la carrera 10ª y la Avenida Caracas, y denominado, para aquella época, barrio Sevilla). Allí describe cómo, entre abril y octubre de 1961, se realizaron los primeros procesos de ocupación de este terreno<sup>9</sup>.

A partir de ese momento hubo varios intentos por parte de la fuerza pública para desalojar a los primeros habitantes del naciente barrio, que en principio fue denominado como barrio, Tres Esquinas o Hacienda Fucha. Después de adelantar el proceso de invasión o toma de tierras empezó a consolidarse hacia el año 1962, y fue entonces cuando a partir de una asamblea, por amplia mayoría, se definió el nombre Policarpa Salavarrieta, en honor a la heroína de la patria.

**Imagen 6.** Noticia sobre desalojo de los habitantes del barrio Policarpa, el 8 de abril de 1966



**Fuente:** *El Tiempo*, domingo 10 de abril de 1966, noticia después del “Viernes Santo Sangriento”, como se denominó al 8 de abril de 1966.

**Nota:** Entre los varios intentos por desalojar a los habitantes del barrio Policarpa Salavarrieta, el más violento fue el del 8 de abril de 1966.

### 3.1.1. Principales acciones colectivas emprendidas

Los primeros años de posesión de los terrenos que hoy corresponden al barrio trascurrieron de manera agitada, pues el Gobierno en aquella época realizaba constantes intentos por desalojar a estas familias de sus lotes, con el uso desmedido de la fuerza

<sup>9</sup> Entrevista realizada al señor Luis Alberto Cortés, vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Policarpa Salavarrieta, 18 de julio de 2009. “Entonces empezaron a venir de a 10, de a 30 familias, hasta que para abril del 66 ya había más de 300 familias. El barrio se componía de 20 manzanas, 750 lotes”.

por lo cual dejaron varios muertos<sup>10</sup>, o a través de la presencia de diferentes entidades del Gobierno (Instituto de Crédito Territorial, Caja de la Vivienda Popular, Oficina de Planeación, Oficina de Acción Comunal, entre otras.) que ofrecían soluciones de vivienda a familias que tuviesen más de seis hijos. Por otra parte, médicos del hospital San Juan de Dios realizaron un censo que pretendía, por parte de las autoridades, declarar al barrio bajo emergencia sanitaria y así poder desalojarlo. Sin embargo, los resultados del censo, más las visitas oficiales de los mismos médicos, determinaron todo lo contrario.

A continuación se hará referencia a las principales acciones adelantadas por parte de los habitantes del barrio en la toma de tierras:

1. Los dos hechos de mayor importancia y casi simultáneos, fueron, primero, la ocupación del terreno, hacia el 29 de junio de 1961, y, segundo, la toma de terrenos que se llevó a cabo el 11 de noviembre del mismo año, tal como lo describe la señora Anita Castellanos, líder del barrio, quien fue testigo de estos hechos, ya que hizo parte de la segunda ocupación del barrio: “La primera etapa fue la que ocuparon allá contra el muro [muro contra el Hospital de la Hortúa), que esa fue a principios o a mediados de 1961. La segunda etapa que fue casi que simultáneamente, [corresponde a] estas tres manzanas, de la carrera 10A a la carrera 11B, fue a finales del año, como en el mes de noviembre de 1961, y yo llegué en esa etapa, por eso estoy aquí en este sector”<sup>11</sup>.
2. En el mes de septiembre de 1964, se realizó otra toma de tierras, entre las calles 4ª y 5ª, que coincidió con la visita del jefe de estado francés, Charles de Gaulle. En esta ocasión se usó por primera vez en la toma de terrenos la denominada “casa móvil”, consistente en la construcción de casetas con madera recubierta con tela asfáltica o de “paroy”, que levantaban entre cuatro personas y se ubicaban en el terreno rápidamente<sup>12</sup>.
3. La siguiente acción importante se realizó el 12 de enero de 1965, cuando personas del barrio se tomaron una caseta que utilizaba la Policía para cuidar el lote, y la convirtieron casi de inmediato en la escuela del barrio.
4. El último proceso de toma de tierras efectuado en el barrio fue el 8 de abril de 1966. Se planeó localizar a un grupo de familias provenientes de un desalojo realizado días antes por la Policía en el barrio Country Sur, donde se pretendía ocupar el lote localizado entre la calle 4ª hacia las carreras 11B, utilizado como cancha de fútbol. Esta ocupación fue la acción más violenta presentada en la toma de terrenos del barrio Policarpa, después que

<sup>10</sup> “A comienzos de 1966, la policía realizó un intento de desalojo que dejó tres muertos, dos de ellos niños”. (Departamento Administrativo de Acción Comunal, 1998, pp. 74-75).

<sup>11</sup> Entrevista realizada a la señora Anita Castellanos, líder y miembro de la sede 1 de Cenaprov, barrio Policarpa Salavarieta, febrero de 2011. Ver anexos.

<sup>12</sup> Entrevista realizada a la señora Anita Castellanos. “Y la otra etapa fue desde la 4ª para allá, en la llegada del general de Gaulle. De ésta sí me acuerdo porque hubo un anécdota muy bonita de esa etapa, porque fue la antepenúltima etapa, porque fue la primera experiencia que se hizo en la caseta portátil, o sea que en la caseta se hacían las personas que ya estaban por entrar, y cuando ya se llegaba la hora de tomar la tierra, entonces simultáneamente se trasteaban todas esas casetas, y ya cada uno tenía su terreno. Ahí se medían los lotes por pasos, entonces ya se tenía enumerado, ‘tal familia queda aquí’. Y entonces como para la llegada del general de Gaulle hubo acuartelamiento en primer grado, entonces no tenían sino como tres policías aquí vigilando, así que esa fue la única etapa en la que aquí no hubo resistencia violenta (...) eso el acuartelamiento duró como tres días, y esos lotes ya eso era con matas grandes, ni modo de decir que no, eso era la casetica y de una vez la huerta, la platanera (...)”. Ver anexos.



Colombia, cuando afirma: “Desde ese día se legalizó de hecho” el barrio Policarpa Salavarrieta. Al mismo tiempo, los intentos violentos de ese tipo por parte de la fuerza pública cesaron.

Las entidades del Estado cambiaron de estrategia e iniciaron un proceso de arrestos y persecución a los dirigentes de la organización Cenaprov, lo que implicó que los habitantes del barrio, después de una asamblea general, determinaran recurrir a la autodefensa individual y colectiva si era el caso<sup>13</sup>. Así mismo, se creó un taller de zapatería y demás trabajos que permitía obtener algunos recursos destinados al sustento de las familias de los padres detenidos.

Es importante destacar el papel de la mujer en este proceso de acción colectiva en defensa de los habitantes del barrio. La señora Anita Castellanos describe así la estrategia de defensa después de los hechos violentos del 8 de abril de 1966:

(...) a las casas nunca nos llegaron a desbaratar nada, pero en las plazoletas siempre hubo mucha represión y llegaban y desbarataban. Entonces, cada que llegaban a desbaratar las casetas de allá de la plazoleta, pues todos nos metíamos con los niños debajo de la caseta, para que no la fueran a desbaratar, y la otra es cuando sacaban a los niños y decían que ahora que van a hacer, refiriéndose a cuando llegaban, y es que eso llegaban con fusil, y entonces las mujeres decían: “Ahora sí disparen”, y eso era lo que hacían las mujeres (...).

Posteriormente, la estrategia utilizada por la organización Cenaprov, para adelantar las solicitudes a las entidades del Estado, consistió en enviar cartas abiertas, como se describe a continuación:

1. Carta abierta dirigida al procurador general de la Nación, al ministro de Justicia y al secretario de Gobierno de Bogotá, con fecha del 22 de mayo de 1966.
2. Carta abierta dirigida al presidente de la República, Carlos Lleras Restrepo, el 21 de agosto de 1967, en donde realizaban un resumen de su lucha y solicitaban la intervención del Gobierno para terminar con la represión a sus habitantes y la urgente solución a los problemas sanitarios, y de vivienda, vías, transporte y seguridad.
3. Volante informativo realizado por los habitantes del barrio Policarpa, en donde manifiestan su dificultad para tener acceso al agua potable.

---

<sup>13</sup> Entrevista realizada a la señora Anita Castellanos. “Este barrió está en una situación bastante crítica, o convoca a una asamblea o la convocamos nosotros’. Se convocó a una asamblea y todos llegaron. Entonces, en el desarrollo de la asamblea dijo otro: ‘Bueno compañeros, ¿qué vamos a hacer? Porque nosotros llevamos una lucha ideológica y política pero no agresiva. ¿Vamos a seguir con las manos cruzadas, para que en cualquier momento nos aporreen, nos frieguen a un compañero o una compañera? ¿O qué vamos a hacer? ¿O nos vamos a defender?’. Entonces otro dijo: ‘¡Que nos preparemos, que no nos dejemos! ¡Salgamos armados, con el cuchillo de la cocina! Lo que sea, pero no salgamos sin arma’. Y esa orientación fue muy clave para aplacar los ánimos, y se aplacaron los ánimos de una y de verdad la gente sí salió decidida”. (Ver anexos).

Cenaprov se consolidó como una de las organizaciones que luchaban por el derecho a la vivienda popular en Bogotá, impulsando y apoyando a habitantes de otras partes de la ciudad en el proceso de tomas de tierras, o prestando asesoría para la negociación ante entidades del Gobierno, dueños de predios o contra urbanizadores piratas (Barrios, Nuevo Chile, Quindío, Pablo Neruda, Salvador Allende, Camilo Torres, Juan XXIII, Carvajal, Batán, entre otros.)

Para 1974, contaban con un representante en el Concejo de Bogotá, Mario Upegui, habitante del barrio Policarpa, quien apoyó desde su cargo el desarrollo de los barrios formados por la Central Nacional Provivienda en Bogotá.

### **3.1.2. Dinámicas en la participación comunitaria**

Mientras la organización comunitaria se fortalecía, la situación del barrio después de varios años de lucha se daba de la siguiente manera, según describe Pedro Salas: “De la década del setenta al ochenta, la organización en el barrio era más fuerte y cumplió múltiples actividades. Aumentó la afición por el deporte (...). Lo grandioso de nuestra gente es que todos querían participar en algo” (como se cita en Departamento Administrativo de Acción Comunal, 1998, p. 75).

En un principio, el apoyo de las organizaciones de Provivienda a nivel nacional y el empeño y carácter de los dirigentes del naciente barrio Policarpa jugaron un papel fundamental en el éxito de la ocupación y desarrollo del barrio. En los primeros años de lucha por consolidar el barrio, la organización Cenaprov, en su seccional 1, barrio Policarpa Salavarieta, gozaba de amplio apoyo por parte de sus miembros en las decisiones y ejecución de proyectos emprendidos por sus dirigentes, tal como afirma la señora Anita Castellanos:

Las mujeres aquí siempre hacían parte de todas las comisiones a lo largo de todo el proceso. (...) Pero una de las comisiones, de la que más hice parte y [en la] que aún continúo, era la de solidaridad y trabajo con los niños, y la de trabajo y cultura, no porque yo sepa de cultura algo, porque yo no sé nada de cultura, pero afortunadamente el proceso, que es una escuela, una universidad más elevada que cualquier otra cosa, me enseñó algo que es muy elemental, que es la organización. Entonces se me facilitaba la organización, y siempre me gusto trabajar mucho con los niños.

Pero la época de las grandes manifestaciones en asambleas de los habitantes de la seccional Cenaprov. 1, barrio Policarpa Salavarieta, fue decayendo, como consecuencia de varios factores, como los siguientes:

1. Las transformaciones en la forma de acción colectiva por parte de la organización, que pasó de acciones violentas al uso de medios más formales, como la petición por escrito, la visita de comisiones del barrio ante funcionarios del Gobierno y la participación de partidos políticos en las acciones del barrio.
2. El desempleo, las dificultades económicas y el progresivo proceso de consolidación del barrio llevaron a sus habitantes a alquilar parte de sus viviendas para inquilinato, bodegas para pequeña industria o comercio de textiles; por ello llegaron al barrio habitantes ajenos a las luchas por la vivienda adelantadas en el pasado. Al preguntarle a la señora Anita Castellanos sobre la relación entre la baja participación de los habitantes

debido al aumento de inquilinos, ella responde: “Sí, se va perdiendo, y sí ha bajado la participación totalmente”.

3. La historia del barrio es distante y ajena para los grupos de jóvenes habitantes que buscan otras formas de ocupar su tiempo libre. En los últimos años, el consumo de drogas ha sido uno de los problemas que enfrentan.
4. La formación de la Junta de Acción Comunal, adelantada por los miembros de Cenaprov, con el tiempo derivó en enfrentamientos entre éstos, debido al manejo diferente para alcanzar sus objetivos. Esta rivalidad que divide tiene como resultado el bajo interés en participar en proyectos de carácter comunitario. En los últimos años estas rivalidades se han superado, pero exige por parte de las dos organizaciones una coordinación constante de acciones a la hora de adelantar proyectos en el barrio; este proceso se puede evidenciar en el testimonio de Anita de Castellanos:

Hoy en día tratamos de tener una coordinación porque ha llegado a ser tan difícil esa situación, que la Comunal se convirtió como en una forma de amarrarles las manos totalmente a los trabajos de Provienda. Entonces, si nosotros desarrollamos cualquier actividad, entonces ellos entraban y la saboteaban. Y en muchas cosas nos ha tocado casi que estar detrás de ellos para coordinar, para hacer las cosas conjuntas y que no nos dejen por fuera, como es ahorita en la problemática del agua, como es en lo de Transmilenio. Entonces así, si ellos no dicen “reunámonos”, nosotros pues sí, “reunámonos para ponernos de acuerdo”. Nos toca así trabajar en una forma que yo diría un poquito diplomática. La relación es muy tensa porque incluso a veces nos reunimos y llegamos a acuerdos, pero cuando uno se da cuenta ellos están adelantando o haciendo cosas por fuera. Es muy difícil y de mucha paciencia.

Desde hace más de quince años, la Administración Distrital propone formas diferentes de gestión de los recursos públicos destinados al mejoramiento de los barrios en aspectos físicos y de convivencia. Programas como Acciones para la Convivencia, Obras con Saldo Pedagógico y Ecobarrios cambiaron las reglas de juego y la relación entre el Estado y los habitantes de los barrios populares, como un intento de desplazar de la gestión comunitaria el clientelismo político, que hasta esa época era la forma de emprender obras de mejoramiento en los barrios. Este tipo de proyectos cambió radicalmente la forma de participación de los miembros de la organización, así como las prácticas en la acción colectiva de las organizaciones comunitarias en su relación con el Estado.

### **3.1.3. Descripción de las principales organizaciones**

Hacia el año 1959, un grupo de inquilinos de diversas regiones del país formó en Bogotá la Central Nacional Provienda (Cenaprov). Esta organización defendía los intereses de inquilinos y grupos de familias sin techo, como heredera de la anterior Central de Provienda de Colombia. Llegó a convertirse en una organización capaz de liderar la toma de tierras en varios sitios de la ciudad. Además, desarrollaba procesos metodológicos que servirían en la formación e impulso de barrios espontáneos en varias partes del país.

La formación del barrio Policarpa Salavarrieta<sup>14</sup> tiene antecedentes que son referentes para organizaciones que adelantan luchas por la vivienda en varias ciudades del país. En esa época era frecuente que algunas organizaciones populares, con el objetivo de solucionar el problema de la vivienda, recibieran apoyo del Partido Comunista de Colombia. Esta circunstancia tuvo una gran influencia en el futuro del barrio.

Los habitantes del barrio Policarpa entendieron la importancia de tener una organización de carácter nacional, como la Central Nacional de Provivienda (Cenaprov), como base y respaldo a sus objetivos. Así, uno de los dirigentes de esta organización, el señor Mario Upegui, fue durante dos décadas reconocido dirigente de la Unión Patriótica, miembro del Partido Comunista Colombiano y varias veces concejal de Bogotá.

Hoy Cenaprov cuenta, a nivel nacional, con 25.000 asociados aproximadamente. Es una organización que cumplirá 50 años en 2011, con personería jurídica concedida por el Ministerio de Gobierno (hoy del Interior y de Justicia) el 5 de mayo de 1961. Según el vicepresidente nacional de Cenaprov, el señor Luis Jerez, esta organización cuenta con presencia en Urabá, Eje Cafetero, Valle del Cauca, Meta, Arauca, Cundinamarca, Tolima, Huila, Santander, Sucre, Bolívar y Boyacá, entre otras regiones, donde se desarrollan distintas actividades, siempre con el objetivo de organizar y crear poder popular, para que la gente, además de tener vivienda, piense en mejorar sus condiciones de vida.

El objetivo de la organización Cenaprov es organizar a inquilinos y familias no propietarias de vivienda popular, para que, por medio de la organización, la solidaridad y la participación comunitaria, puedan resolver la necesidad de vivienda. Para ello se exige del Estado colombiano, en sus distintos niveles, el correspondiente apoyo a fin de que se cumpla con el artículo 51 de la Constitución Nacional, que habla de la vivienda digna como un derecho humano<sup>15</sup>.

El objetivo de la organización no ha cambiado desde su creación, pero las acciones para alcanzarlo sí se han modificado con el tiempo, según el señor Luis Jerez:

(...) digamos que ha habido épocas en las que los objetivos no se pueden cumplir por razones diversas, pero siempre se han mantenido dentro de nuestras normas. El objetivo de la organización en general no se ha cambiado; ya la operación, la puesta en práctica de cómo se aplica el objetivo, sí ha cambiado en algunos momentos.

La estructura de organización y jerarquía utilizada en Cenaprov está claramente definida en el *Reglamento orgánico de los barrios de la Central Nacional de Provivienda*, publicación que es suministrada a todos sus miembros en el país. Allí se establecen los requisitos; el pago de cuotas de sostenimiento; el funcionamiento de los centros de

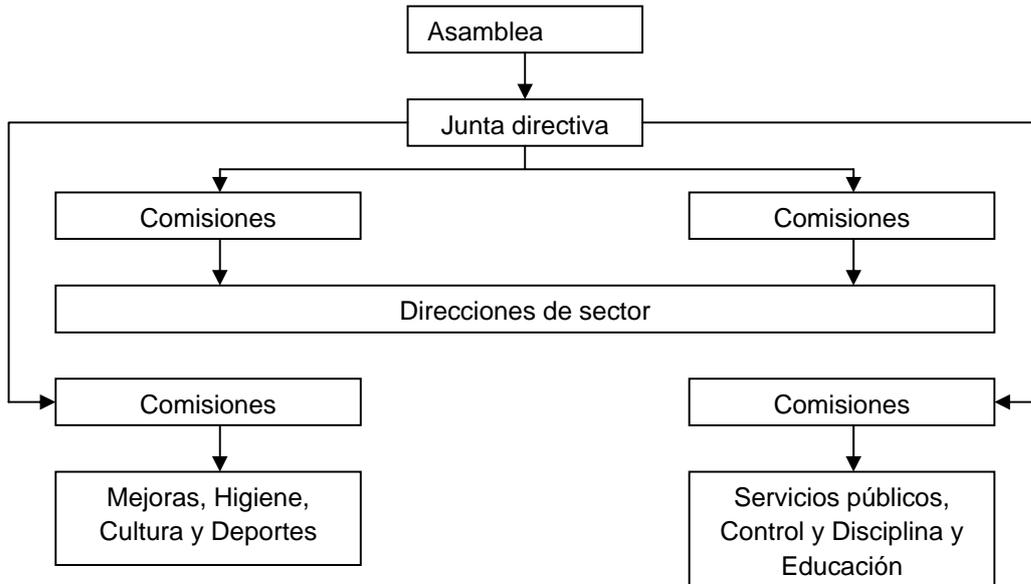
---

<sup>14</sup> Para la historia del barrio se tiene en cuenta la publicación realizada por el Departamento Administrativo de Acción Comunal (hoy Instituto para la Participación y Acción Comunal) (1998) y la entrevista realizada al vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Policarpa Salavarrieta, señor Luis Alberto Cortés, el día 18 de julio de 2009, incluida en los anexos del presente trabajo.

<sup>15</sup> Entrevista al señor Luis Jerez, vicepresidente nacional de la organización Cenaprov, febrero de 2011.

barrio; las normas para compra, venta de posesiones o mejoras; la descripción y funciones de los organismos de dirección del barrio.

**Gráfico 4.** Estructura general de un barrio miembro de la Central Nacional de Provienda (Cenaprov)



**Fuente:** Reglamento orgánico de los barrios de la Central Nacional de Provienda (impreso en la Editorial Colombia Nueva Ltda, Cenaprov).

La elección y funcionamiento de la organización se adelantan a partir de una convocatoria a asamblea nacional de delegados cada dos años. La elección de sus miembros se realiza mediante mecanismos que también se acuerden en la asamblea. Por voto, decreto, mediante planchas o listas, se elige una dirección nacional cuyo número de integrantes también es determinado por la asamblea. Luego, esa directiva nacional se reúne y elige un comité ejecutivo de siete, nueve u once miembros. Esta asamblea nacional determina un quórum, definido en las diferentes juntas directivas en los barrios de todo el país que pertenecen a esta organización. Ellos realizan sus asambleas y eligen a sus delegados, tal como se describe en el Gráfico 4<sup>16</sup>.

Los requisitos para ser miembro de la organización son muy abiertos, tal como lo define el señor Luis Jerez:

<sup>16</sup> Entrevista al señor Luis Jerez. "El comité ejecutivo es el organismo que 'operativiza' las políticas acordadas en la Asamblea Nacional y también el mandato de la junta nacional, o sea, el comité ejecutivo es el que está permanentemente actuando mientras se reúne la junta nacional y da directrices y se aprueban estas directrices en la asamblea nacional".

(...) a la gente se le exige únicamente que no tenga vivienda, pues que sea un ciudadano, como dicen por ahí, un ciudadano de bien. No tenemos grandes exigencias, sino que sea un ciudadano normal, que tenga sus derechos, que no esté condenado, que tenga necesidad de vivienda y pues que esté actuando común y corriente... No discriminamos por razones políticas, religiosas, de color, de raza (...).

Se sabe que en los inicios de la organización, para ser miembro era necesario tener hijos, no poseer vivienda, y tener arrojo y valentía para enfrentar al adversario, tal como lo describe Carlos Arango en su libro *Crónicas de la lucha por la vivienda en Colombia*:

Cuando todo se calmó, muchas familias habían desertado, atemorizadas por la represión, volvieron al barrio a solicitar nuevamente lotes, pero la organización desatendió sus peticiones por haber demostrado debilidad en la lucha decisiva, en lo más duro del combate, cuando se hacían indispensables la unidad, el sacrificio, la disciplina y hasta el arrojo. (1981, p. 68)

Las organizaciones que tienen un respaldo importante en las bases populares despiertan gran interés en varias organizaciones políticas y sociales, de modo que sus miembros y el barrio forman parte de un escenario de disputas por la hegemonía y el liderazgo. La convivencia de dos organizaciones en el barrio Policarpa Salavarrieta no ha sido fácil. Su relación es tensa y los miembros de cada organización defienden sus objetivos e intereses. Esta confrontación se evidencia por las diferencias en su estructura, ideología política y cercanía con el Estado.

Una de las motivaciones para fundar la Junta de Acción Comunal fue tener una mayor injerencia y participación en los recursos del Estado para el mejoramiento del barrio, según el testimonio del vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Policarpa Salavarrieta, Luis Alberto Cortés: "(...) eso fue en el ochenta, antes del gobierno de Virgilio Barco. Entonces, hasta esa época sólo había aquí Cenapro, pero Provienda es una organización particular sin ánimo de lucro y no tenía mucha injerencia ante el Estado, entonces empezamos a fundar la JAC".

Esa relación con el Estado, se evidencia una división entre los habitantes del barrio, que pone de presente dos ideologías políticas antagónicas, que se dejan ver en el siguiente testimonio de Anita Castellanos, miembro de la organización Cenapro, al referirse a las juntas de acción comunal:

(...) en la Junta de Acción Comunal, el Estado siempre ha tenido una influencia muy directa. Entonces, de una forma muy inteligente fueron absorbiendo la voluntad, incluso de muchos compañeros que eran del partido [Partido Comunista Colombiano], y todos nuestros propósitos se nos quedaron en sueños, porque esa idea de que la Central Nacional Provienda iba a poder apoyar estrechamente sus conquistas, se convirtió en contradicciones. Se fueron creando los conceptos personalistas y fuimos perdiendo la gente, líderes y luchadores por la organización (...).

#### **3.1.4. Principales elementos para la consolidación de un hábitat**

A comienzos del año 1963, mientras el barrio se consolidaba, se pasó de casas construidas en tela de "paroy", a casas de un piso en materiales resistentes. Sin

embargo, eran pocas las familias que tenían los recursos para acceder a materiales más allá de la tela asfáltica. El trazado de las calles y los lotes se efectuaba a medida que se ocupaban los terrenos. Los primeros ocupantes, pertenecientes a la Central Nacional Provienda, eligieron a un grupo de personas que se encargaban de realizar el trazado de las manzanas, las calles y demás zonas, tal como se observa en las siguientes fotografías aéreas.

**Imagen 8.** Lote hacienda Fucha, en 1943



**Fuente:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). C-300-0149. Fotografía aérea de 12-02-1943. Vuelo S-1280. Hospital La Hortúa.

**Nota:** La carrera 10ª no se encontraba en construcción (parte derecha de la foto). La Avenida Caracas estaba en construcción (parte superior izquierda). El lote que se ve en la imagen hoy está ocupado por el barrio Policarpa.

**Imagen 9.** Lote hacienda Fucha, en 1956



**Fuente:** IGAC. C-774. Fotografía aérea No. 495 de 27-04-1956. Vuelo S-2951.

**Nota:** En esta foto se encuentra la calle 2ª (parte superior), luego el Hospital de la Hortúa y el lote demarcado como hacienda Fucha se localiza hoy el barrio Policarpa. Hacia el costado izquierdo se encuentran los primeros desarrollos del barrio Sevilla. La carrera 10ª (costado inferior derecho de la foto) no se encontraba trazada.

**Imagen 10.** Lote hacienda Fucha en 1967, seis años después de su ocupación



**Fuente:** IGAC. C-1202 -0071. Fotografía aérea de 09-1967. Vuelo S-23460. Hospital de la Hortúa y el barrio Policarpa.

**Nota:** Esta fotografía es la más reciente desde el proceso de ocupación en 1961. Hacia la parte inferior se puede apreciar el trazado irregular de las manzanas y la densa

ocupación de los lotes. La carrera 10ª (parte inferior derecha) ya se encontraba en servicio.

Las necesidades de las personas que no contaban con una vivienda eran apremiantes (ver Imagen 8), pero esto no impidió que dentro del trazado de las manzanas y la destinación de los lotes se delimitara una zona especial para la construcción de equipamientos como la escuela y el parque. Si bien éstos se levantaron mediante construcciones improvisadas, posteriormente el barrio pudo contar con instalaciones adecuadas para el servicio. En el caso del colegio, los profesores eran voluntarios de la Universidad Pedagógica Nacional y la atención en salud la prestaban médicos practicantes del hospital San Juan de Dios, que colaboraban como simpatizantes, por la causa de la reivindicación del derecho a la vivienda de los habitantes del barrio Policarpa.

El Acuerdo 7 de 1979 define la norma para el barrio Policarpa como uso múltiple con tratamiento de rehabilitación; esto quiere decir que este instrumento reconocía el desarrollo de este barrio, pero bajo condiciones especiales de mejoramiento en su estructura urbana. El Acuerdo 6 de 1990, con el barrio ya legalizado, define el uso del suelo residencial múltiple en tratamiento de actualización, pero, a diferencia del Acuerdo 7 de 1979, reconoce los usos comerciales en la vivienda. Establece alturas máximas de cuatro pisos. Al ser un barrio construido sin parámetros urbanísticos convencionales, define un tratamiento de excepción a la norma de antejardines y aislamientos.

**Imagen 11.** Urge solución en el Policarpa, 10 de abril de 1966



**Fuente:** *El Tiempo*, domingo 10 de abril de 1966.

**Nota:** La situación en el barrio Policarpa era tan apremiante, que los periódicos se referían a la necesidad de que el Estado resolviera el problema. Éste generalmente recurría a la represión de los habitantes como solución.

Las normas urbanas en el caso del barrio Policarpa, desde el Acuerdo 7 de 1979 hasta la actual norma de la Unidad de Planeamiento Zonal n.º. 35, reconocen las edificaciones hechas por los habitantes del barrio en uso del suelo, altura, aislamientos, entre otros factores. De esta manera, la norma fue adoptada por la Administración Distrital, de acuerdo con los patrones de edificación y uso del suelo dados por los habitantes.

En la Tabla 5, se identifica el proceso de evolución de la norma a partir del proceso de consolidación del barrio. Por ser un lote localizado en el centro de la ciudad, se asignó desde un comienzo como zona para vivienda, uso que en la actualidad está cediendo ante el avance de locales y bodegas comerciales.

BARRIO	TIPO DE NORMA			
<b>POLICARPA SALAVARRIETA</b>	<b>DECRETO 1119/68</b>	<b>ACUERDO 7/79</b>	<b>ACUERDO 6/90.</b> <b>Se reglamenta por el Decreto 735 de 1993</b>	<b>UPZ n°. 35.</b> <b>DECRETO 116 DE 2005</b>
<b>ÁREA DE ACTIVIDAD USO DEL SUELO</b>	Residencial, compatible con institucional, cultural, comercial, C5, e industrial clase 7 (compatibles y necesarias para el uso)	MÚLTIPLE	MÚLTIPLE	Sector I. Dotacional Sector II. Residencial Sector III. Residencial
<b>ZONA</b>	Zonas residenciales urbanizables en densidad alta (Zruda).	Vivienda, multifamiliares, comercio, institucional e industrial	Vivienda, comercio de cobertura local y zonal, institucional clase I y II, en la totalidad de la zona, y clase III sólo sobre los ejes viales	Sector I. Equipamiento colectivo Sector II. Residencial con actividad económica Sector III. Residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios
<b>TRATAMIENTO</b>		<b>REHABILITACIÓN</b> El tratamiento de rehabilitación es el determinado para aquellas áreas que, por la dinámica urbana, están en proceso de cambio y requieren de normas que les permitan actualizar sus usos y	<b>ACTUALIZACIÓN</b>	Sector I. Consolidación de sectores urbanos especiales Sector II. Consolidación con densificación moderada Sector III. Consolidación urbanística

		estructuras, para desarrollar nuevas funciones.		
<b>ALTURA EN PISOS</b>	Para unifamiliar, uno a tres pisos. Para bifamiliar, dos o tres pisos. Los multifamiliares tendrán un mínimo de dos pisos y un máximo equivalente a dos veces el ancho de la vía.	Se considera a partir de los niveles de empate, si los hubiere, o si no a partir de la altura fijada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital	Cuatro pisos contiguos	TODOS LOS SECTORES MÁX. CUATRO PISOS CONTIGUOS
<b>ÍNDICE DE OCUPACIÓN</b>	R-8 y R-E, 65 m <sup>2</sup> de lote. I. O.: 0,50	Índice de habitabilidad. Vivienda de una alcoba: 20 m <sup>2</sup> , vivienda de dos alcobas: 40 m <sup>2</sup> , vivienda de tres alcobas: 60 m <sup>2</sup> y vivienda de 4 alcobas: 80m <sup>2</sup> Accesos, circulaciones, escaleras, ascensores, depósitos y administración, con excepción de las áreas de parqueo y cuartos de máquinas		0,70
<b>ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN</b>	1,10		Vivienda unifamiliar, bifamiliar y trifamiliar, por el sistema de loteo individual: Área mínima básica x Número de alcobas x 1	3,00
<b>AI SLAMIENTOS</b>	Lateral:	Posterior: será	CASO DE	NO SE

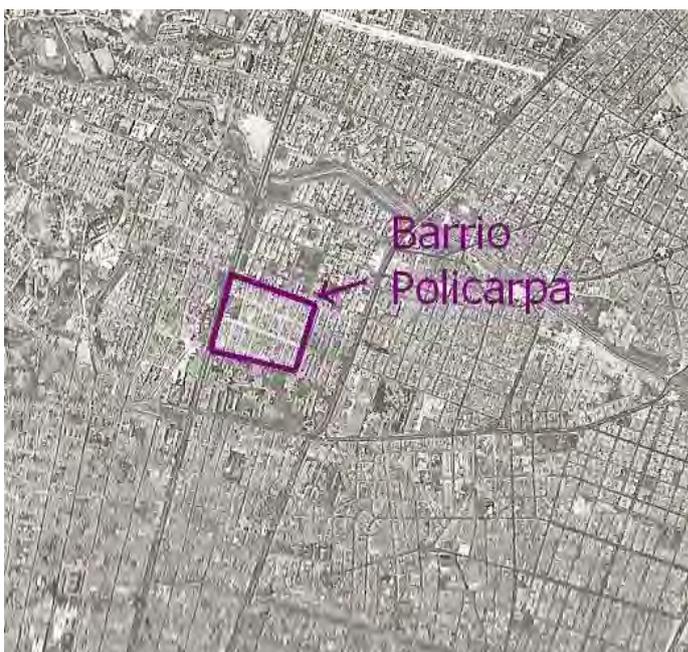
	contiguo. Posterior de 3 m a partir del segundo piso.	exigido con relación a la altura de la edificación, a partir del primer piso inclusive o del nivel de empate. Oscila entre 1/3 y ¼ de la altura, con un mínimo de 5 m. Para los lotes de esquina regirá únicamente la norma sobre aislamiento lateral.	EXCEPCIÓN	EXIGE
<b>ANTEJARDÍN</b>		El Departamento Administrativo de Planeación Distrital fijará la profundidad de los antejardines de acuerdo con el desarrollo del sector y las normas sobre empates, hasta un máximo de 5 m.	CASO DE EXCEPCIÓN	NO SE EXIGE
<b>SEMISOTANO</b>			NO SE PERMITE	NO SE PERMITE
<b>VOLADIZO</b>			SEGÚN ANCHO DE LA VÍA. MENORES DE 10 METROS, 0,60; Y DE 10 A 14,99 METROS, 0,80	SE PERMITE
<b>SUBDIVISIÓN PREDIAL</b>		Área mínima de 60 m <sup>2</sup> y frente mínimo de 5 m	En zonas residenciales generales. Área mínima: 65 m <sup>2</sup> . Frente mínimo: 6 m.	NO SE PERMITE

Al barrio Policarpa Salavarieta, en acto administrativo proferido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, le fue conferida la legalización mediante la Resolución 285 de 1986, como modificación de la Resolución 217 del mismo año, en la que se reconocía el desarrollo de origen clandestino Policarpa Salavarieta. La legalización reconoce a la comunidad como urbanizadora de este desarrollo, con

129.287,43 m<sup>2</sup> de área total del desarrollo; con área útil (lotes) de 81.677,56 m<sup>2</sup>, correspondientes a 667 lotes con una densidad de 60 lotes por hectárea. Allí se determina las zonas destinadas para vías, espacio público y recreación.

La norma, en la Unidad de Planeamiento Zonal n°. 35, localiza al barrio Policarpa dentro del subsector de edificabilidad n°. 2. Para uso del suelo residencial, dotacional y comercial en la vivienda, reconoce alturas máximas de cuatro pisos; no se exige aislamientos ni antejardines con voladizos.

**Imagen 12.** Barrio Policarpa en 1978



**Fuente:** IGAC. C-1809. Fotografía aérea de 1978. Vuelo S-29202. Hospital de la Hortúa y el barrio Policarpa.

**Nota:** Para el año 1978, el barrio se encontraba consolidado, integrado a la estructura urbana de la ciudad. A pesar de que no se había legalizado, sí contaba con todos los servicios públicos. Las vías internas al barrio no estaban pavimentadas, a diferencia de los barrios aledaños. En la parte izquierda del lote señalado se localiza el parque, que cuenta con el trazado y diseño de un sendero peatonal diagonal que une la esquina de la carrera 10ª con la construcción del salón comunal o sede de Cenaprov.

**Imagen 13.** Barrio Policarpa en 1998

**Fuente:** IGAC. 495. Fotografía aérea de 1998, Hospital de la Hortúa.

**Nota:** Para el año 1998 el barrio está totalmente consolidado, integrado a la estructura urbana, con calles pavimentadas. Cuenta con un parque diseñado para el uso específico, un colegio y servicio de gas natural.

En la actualidad, el barrio Policarpa se enfrenta al desarrollo de megaproyectos urbanísticos desde la planeación adelantada por la política pública. El Plan de Ordenamiento Territorial, a partir de la expedición del Plan Zonal del Centro y el Plan Maestro de Equipamientos de Salud, delimitó los predios del hospital San Juan de Dios y parte del barrio Policarpa Salavarieta para el proyecto de Ciudad Salud, lo cual generó la necesidad de comprar gran número de viviendas situadas en el costado norte del barrio, en el contexto del proyecto de renovación urbana.

El dignatario de la Junta de Acción Comunal, Luis Alberto Cortés, se refiere de la siguiente forma al desarrollo de proyectos urbanísticos de gran magnitud para la ciudad:

Bueno, yo veo muy difícil poder conservar. Estamos en esa lucha, estamos en dos luchas que son muy complejas. Una, que es no permitir que el barrio Policarpa sea incluido en Ciudad Salud, como está proyectado; pero hasta ahora, siendo una cosa tan significativa, no hemos logrado que la gente se vincule a esa lucha; y [la segunda] luchar por mantener la imagen de nuestro barrio. Pues ahí estamos un grupo muy pequeño en esa lucha, pero con la gravedad de que de pronto no lo logremos, de pronto el barrio siga dando su giro hacia una mentalidad capitalista, imperialista e inhumana.

Este proyecto se encuentra en etapa de factibilidad. Los estudios adelantados han sido contratados por la Empresa de Renovación Urbana, entidad del Distrito que tiene a su cargo, en compañía de la Secretaría Distrital de Salud, el futuro de este proyecto. Luis Alberto Cortés dice al respecto:

Pues el principal logro fue conseguir la vivienda. Aquí llegaban con tres, cuatro, cinco niños, y ya después los servicios, el colegio. Y hoy en día [hay que] defender el espacio, porque a pesar de que tenemos escrituras y todo, seguimos con dificultades, porque con la Ley de Ordenamiento Territorial, piensan que hay un espacio que tiene que quedar para la salud. Entonces, ahí miran a ver cómo nos sacan de una u otra manera; entonces, esto es seguir atentos, a ver en dónde va a quedar todo esto.

**Imagen 14.** Proyecto de Ciudad Salud



**Fuente:** Empresa de Renovación Urbana (ERU). Consorcio Proeza (2006).

**Nota:** La imagen del proyecto de Ciudad Salud define una afectación sobre el barrio Policarpa que incluye las calles 2ª y 3ª sur, e involucra casi el 50% del barrio. En la parte inferior de la imagen se aprecia la totalidad y el impacto del proyecto.

**Imagen 15.** Barrio Policarpa Salavarieta en 2010



**Fuente:** Google Earth 2010.

La imagen 15 muestra el barrio Policarpa totalmente integrado a la estructura urbana. Su transformación más importante se ha presentado en el cambio en el uso del suelo, pues

se evidencia un tránsito del uso residencial, en los inicios del barrio, pasando por el uso comercial y de pequeñas industrias, entre 1985 y 1995, para consolidarse como una zona de comercio textil a mediana escala desde los últimos diez años.

En relación con el aumento de locales comerciales en el barrio, dice la señora Anita Castellanos:

(...) en el tema de la transformación que fue teniendo este barrio, de vivienda a inquilinato y de inquilinato a comercial, por una parte lo veo bien porque hay un nuevo desarrollo económico (...), pero organizativamente [es] negativo totalmente, porque eso fue desfigurando el verdadero concepto de organización social y de lucha por el bienestar social, ósea fue como aislando esa visión de cómo proteger mejor al ser humano y como formar mejor al ser humano a una visión económica.

### **3.1.5. Alcances más importantes en la producción social del hábitat**

En el barrio Policarpa la organización comunitaria evolucionó con la transformación de su entorno, en lo que respecta a las vías, la calidad en la vivienda, los servicios públicos, la legalización del barrio, etc. Una vez estos logros fueron alcanzados, generaron una consolidación en la estructura urbana, al integrarse al tejido social y urbano de la ciudad. Así mismo aparecieron manifestaciones como el desinterés de grupos de jóvenes que no estuvieron en las luchas de construcción del barrio en participar de las actividades comunitarias; la migración de población hacia otras zonas de la ciudad, debido a la legalización de sus predios que les permitía alquilar o vender sus viviendas a precios considerables; o la casi inexistente renovación en los liderazgos hacia el interior de la organización (los dignatarios actuales en su mayoría fueron testigos de la época de desarrollo del barrio hace cuatro décadas. El actual presidente, Fernando Aroca, ha sido reelegido en su cargo por varios períodos)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Entrevista realizada al señor Luis Alberto Cortés. “Lo único que nos molesta mucho en la actualidad es la inseguridad. Y por motivo del desempleo hay mucha juventud por ahí en los vicios y no hacen nada (...) hay mucho comercio, pero más que todo los comerciantes no son de aquí sino personas que vienen de otras partes, toman en arriendo y montan su negocito, pero pues el principal problema es el desempleo y el vicio. En el parque, [se ve] 50 muchachos y niños fumando marihuana”.



### IMÁGENES DEL BARRIO EN LA ACTUALIDAD

**Imagen 17.** Imagen de la zona deportiva, iluminación pública y zonas verdes en buenas condiciones de mantenimiento



Imagen 18. Fachada del salón comunal en uno de los costados del parque



**Imagen 19.** Calle típica del barrio, mezcla de uso residencial y comercial, buen estado de las edificaciones, calles, alumbrado público, recolección de basuras, redes telefónicas públicas



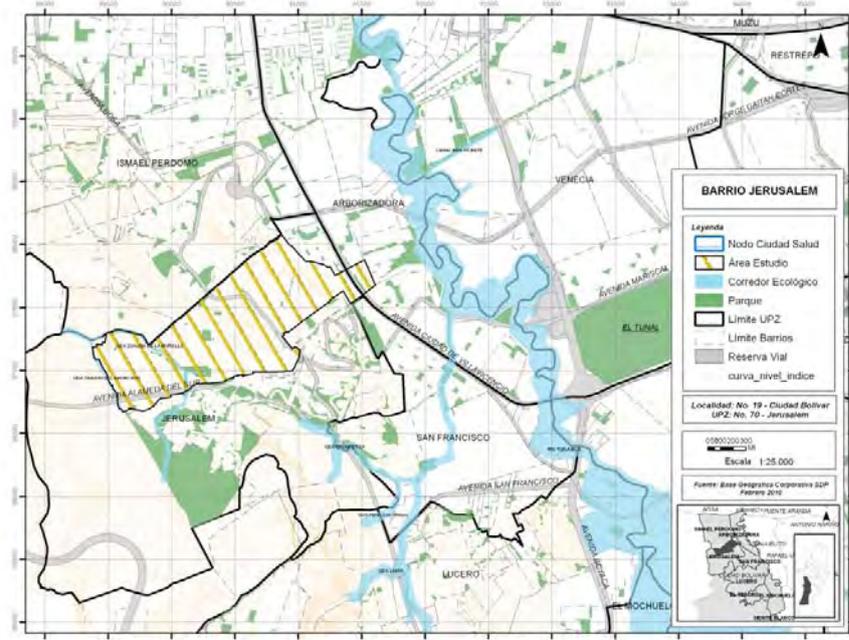
Imagen 20. Obras de Transmilenio por la carrera décima



### 3.2. Barrio Jerusalén

El barrio Jerusalén pertenece a la localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá. Hacia el noreste limita con la avenida Villavicencio y la diagonal 68 B sur; hacia el noroeste, con la transversal 50 sur; por el suroeste, con la calle 83 sur y por el sureste, con las carreras 43 sur y 46 sur.

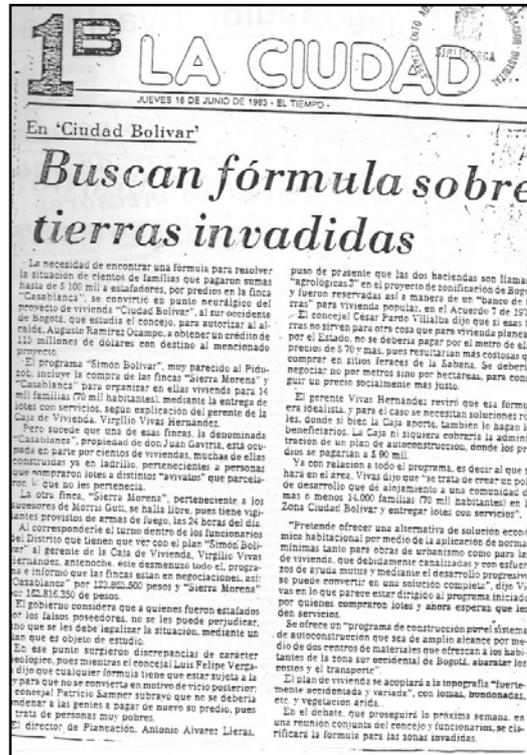
**Imagen 21.** Localización del barrio Jerusalén



### **3.2.1. Principales acciones colectivas emprendidas**

Las primeras acciones colectivas que se desarrollaron en el barrio Jerusalén, fueron en defensa de la ocupación de lotes y terrenos, en contra de las autoridades que controlaban la llegada de nuevas familias. Es difícil establecer si este tipo de respaldo por parte de la organización comunitaria y sus miembros obedecía a factores de solidaridad o si era parte de los “urbanizadores” que utilizaban a la organización como respaldo de nuevos habitantes para ocupar lotes por los cuales ya habían pagado o estaban en proceso de pago (Fundación Corona para la Vivienda Popular, 1982).

Imagen 22. Denuncia de invasión de tierras en el sector de Ciudad Bolívar



**Fuente:** *El Tiempo*, jueves 16 de junio de 1983.

**Nota:** El artículo denuncia la estafa por parte de urbanizadores piratas en el proceso de "invasión del barrio".

La segunda etapa de acciones colectivas se presentó en el interior del barrio, a partir de la saturación en la ocupación. Se vendían lotes destinados a zonas verdes o para equipamientos; las personas se organizaron en contra de los "urbanizadores", en comités cívicos Provienda que defendían la no ocupación de espacios colectivos. Lo anterior permite entender que en este período este tipo de disputas enfrentaron a los "urbanizadores" y celadores, contra los líderes y la comunidad (Fundación Corona para la Vivienda Popular, 1982).

En la tercera etapa se crearon las juntas de acción comunal, como respuesta a la indiferencia de las autoridades para atender las solicitudes en servicios públicos, pavimentación de vías, transporte, servicios de salud, educación y bienestar (Fundación Corona para la Vivienda Popular, 1982).

En el año de 1993, el barrio Jerusalén adelantó la acción colectiva más importante de su historia, un paro cívico. Ésta fue una acción de protesta y reivindicación contra la carencia del servicio de gas natural, la posibilidad del cambio de estrato, la ausencia de prestación en los servicios de salud y educación y el alza en la tarifa del servicio de agua por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Uno de los líderes que participó de aquella acción lo describe así:

En el año 93 se hace un paro cívico muy fuerte que tuvo resonancia mundial. Aquí en la localidad lo organizamos, si bien es cierto todos los líderes de Jerusalén. Yo estaba como dirigente de la Asociación de Juntas, soy el fundador de la Asociación de Juntas de la Localidad, y a través de ella organizamos con los líderes de Jerusalén, que fuimos los que pusimos el pecho en ese tiempo, para lograr los objetivos y logramos lo que hoy en día tenemos: tener las vías; tenemos semaforización de nuestras vías; tenemos vías peatonales; tenemos gas natural, porque en ese tiempo pues era con cocinol que se hacía la comida, y logramos cambiar el cocinol por el gas natural, y a buenos precios; y lo que fue salud y educación, lo mejoramos con el paro cívico. Que si bien es cierto los compromisos que nosotros firmamos con la Administración no se cumplieron, que era como 70%, logramos como un 50% que es ganancia con las comunidades<sup>18</sup>.

#### **1.1.1 3.2.2. Dinámicas en la participación comunitaria**

En el año 1985, la Fundación Corona realizó una encuesta a familias pertenecientes a los diversos sectores del barrio Jerusalén, con el objetivo de poder recoger información sobre el número de personas que eran miembros de la Junta de Acción Comunal o participaban en sus proyectos. Se definió lo siguiente:

La apreciación que tienen las 50 familias encuestadas sobre la Acción Comunal es diversa como veremos. 27 familias, (54%) participan en la Acción Comunal y 23, (46%) no participan, sin embargo 32 familias, (64%) creen que la acción comunal es de gran utilidad para la comunidad porque han conseguido algunos servicios; por el contrario 18, (36%) opinan que no ha sido de utilidad. La mayoría de estas familias, habitan en el sector Tanque- Laguna donde según sus opiniones la JAC “sólo sirve para pedir plata”. (Fundación Corona para la Vivienda Popular, 1982)

Para el año 1997, el barrio Jerusalén contaba con 67 organizaciones, 14 asociaciones de madres comunitarias, 9 juntas de acción comunal, un concejo comunal, 9 grupos de la tercera edad, 9 asociaciones de padres de familia, 6 organizaciones de atención a la infancia y la juventud, 6 grupos juveniles, 4 organizaciones de salud y 10 organizaciones de otro tipo (Niño & Chaparro, 1998, p. 13).

Estas numerosas y variadas formas de organizarse entre los habitantes del barrio Jerusalén representan lazos de solidaridad aún presentes. La numerosa población con la cual cuenta el barrio<sup>19</sup> hace difícil concentrar las acciones en un grupo reducido de organizaciones. A esto se debe sumar las rivalidades que se presentan entre ellas, lo que dificulta la participación de sus habitantes.

La participación de los habitantes del barrio Jerusalén ha sido muy activa durante los años de lucha por acceder a mejores condiciones de vida. Los dignatarios entrevistados señalaron que al inicio del barrio se vivía un fervor por involucrarse en los proyectos

---

<sup>18</sup> Entrevista al señor Hernando Rojas, presidente de la Junta de Acción Comunal del sector Verona, barrio Jerusalén. 16 de julio de 2009.

<sup>19</sup> Para el año 2005 había 91.011 personas y para el 2010 se esperaba tener 98.949, según la Secretaría Distrital de Planeación

emprendidos, pero con el paso del tiempo cada vez se hace más difícil convencer y gestionar proyectos para el barrio<sup>20</sup>.

### **3.2.3. Descripción de las principales organizaciones**

Este rasgo de solidaridad es la base fundamental para la posterior constitución de cualquier tipo de organización. En adelante, el proceso de gestionar o luchar por servicios públicos, pavimentación de vías o cualquier otra necesidad en el barrio estará atado a estos rasgos de solidaridad.

Las juntas de acción comunal del barrio Jerusalén se organizaron para la realización del paro cívico por más de dos meses. Durante este tiempo y después del paro, sufrieron persecución por parte de los organismos de inteligencia del Estado y de las autoridades de policía, por cuanto se les acusaba de ser una acción cívica auspiciada por el Partido Comunista o por células urbanas de la guerrilla. Las negociaciones duraron 16 días ante las autoridades distritales, entre las que se encontraban diversos directores de instituciones que se comprometieron a adelantar obras y prestar servicios de salud y educación en esta parte de la ciudad.

La ocupación del terreno Casablanca por parte de personas que buscaban solucionar el problema de la vivienda hace parte de una maniobra deliberada de los dueños de los terrenos que encontraron, a partir de estas prácticas, la posibilidad de desarrollar un negocio lucrativo. A diferencia de la toma de terrenos sin fines económicos para satisfacer una demanda de vivienda, en el barrio Jerusalén se configuró una compleja estructura de relaciones entre los dueños de los terrenos, los intermediarios o "urbanizadores" y los clientes que se establecían como los habitantes del barrio.

Durante el proceso de desarrollo y consolidación del barrio Jerusalén, han surgido diversas formas de organización, todas con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Entre los años de 1986 y 1987, se creó la organización denominada Jesucon, que aglutinaba a todos los sectores del barrio y tenía el respaldo de la Junta de Acción Comunal. Esta organización logró tener un representante en la Junta Administradora Local entre el período de 1995 a 1997, pero su importancia en aquella época se fue diluyendo con el tiempo. Las organizaciones no gubernamentales (ONG),

---

<sup>20</sup> Entrevista al señor Hernando Rojas. "En el caso mío como dirigente no me puedo quejar de la participación, porque aun después de 25 años que llevo aquí, no sé si es que hay todavía mucha credibilidad o qué, pero no dejo de hacer reuniones con menos de 500 personas".

Entrevista al señor Angélico Aragón, presidente de la Junta de Acción Comunal del sector Canteras, 11 de julio de 2009. "(...) de pronto las debilidades que tienen las organizaciones son la asistencia, de pronto los mismos directivos son muy flojos en ese sentido, y les falta como más responsabilidad para cumplir con el compromiso que adquieren en un comienzo (...)"

Entrevista al señor Luis Urrego Medina, presidente de la Junta de Acción Comunal del sector Santa Rosita, Las Vegas. 7 de julio de 2009. "Mire, la comunidad hoy en día no cree. ¿Por qué no cree? Porque nosotros queremos hacer algo, y venimos y decimos que vamos a hacer algo, y a los 15 días ya nos echan la moral abajo y nos dicen que no, que ya no; entonces, ¿qué pasa?, yo soy el traductor de un mentiroso y me está volviendo mentiroso a mí. Entonces la gente ya hoy en día no. Entonces sí hay gente que aún asiste a las asambleas, ¿y por qué motivo asiste?, bueno, porque hay necesidades (...)"

cuyo auge se dio en la década de 1990, tuvieron gran influencia en los sectores estudiados, pero a partir de las disputas con las juntas de acción comunal su injerencia disminuyó hasta casi desaparecer en la localidad. Hoy permanece la organización Celodige.

El barrio Jerusalén es un espacio fértil para las iniciativas comunitarias, pero las juntas de acción comunal son las organizaciones comunitarias que han trabajado de manera constante por los diferentes sectores y hoy son un referente institucional para los habitantes del barrio. Al consultar a los diferentes informantes sobre la percepción que tiene la comunidad frente al trabajo adelantado, respondieron que las personas del barrio, en gran número, se encuentran satisfechas, pero es normal que también existan opiniones diferentes y oposición.

A partir del paro cívico de 1993, la organización comunitaria en este tipo de barrios evolucionó en la medida en que se hacía perentorio atender prioritariamente necesidades en la transformación de su entorno urbano. Así mismo, estas necesidades son la fuente de promesas por parte de políticos inescrupulosos que encontraron en estos desarrollos informales una fuente de votos. Los líderes, en su afán de obtener beneficios para sí y su organización, adquirieron compromisos que posteriormente generaron clientelismo ligado a movimientos o grupos políticos<sup>21</sup>.

En la presente investigación, hemos concentrado todo el análisis en las organizaciones que trabajan por el mejoramiento de las condiciones del hábitat del barrio. Estas organizaciones son las juntas de acción comunal que, por su objetivo, gestionan y promueven la participación de sus habitantes para este cometido. La forma de gestionar sus proyectos generalmente se realiza con las instituciones del Estado y organizaciones políticas<sup>22</sup>.

Las juntas de acción comunal tienen sus propios estatutos y reglamentos, como ya se vio en el capítulo segundo del presente documento. La estructura de estas organizaciones, tanto interna como externa, está ligada a procesos burocráticos para la gestión de sus proyectos y al cumplimiento de estrictas reglas. Así mismo, internamente las juntas de

---

<sup>21</sup> Entrevista al señor Luis Urrego Medina. "(...) en ese tiempo no existía como ahora el derecho de petición, entonces siempre se solicitaba un apoyo de color político, se manejaba mucho era a nivel político. Entonces, en cada sector pues tenían sus simpatizantes, y nosotros acá, que necesitamos traer el servicio de la luz, que el agua, que los teléfonos, ya a lo último pues el gas".

<sup>22</sup> Entrevista al señor Angélico Aragón. "(...) siempre es una de las maneras, y eso es lo que les gusta, que las JAC estén siempre enredadas en eso, tenga esa red de apoyo, porque políticamente es como se consiguen las cosas. (...) aquí hemos venido luchando con eso. En este momento tenemos el apoyo de un edil, que es el que nos ha apoyado, y pues ahí ya las cosas como que son un poquito más relajadas, porque el edil, que es de aquí del barrio, ya uno le dice 'necesitamos estas cosas'. Entonces, ya él en sus debates (...) tiene en cuenta lo que necesitamos, y pues en ese caso hemos tenido el apoyo de él. Y pues él me llama y me dice que hay esto y esto, que trabajemos en este proyecto, en éste. Como le decía, en este momento tenemos nueve proyectos de pavimentación para el barrio".

acción comunal tienen dificultades para atraer nuevos dirigentes y realizar un relevo generacional entre sus dignatarios<sup>23</sup>.

### **3.3.4. Principales elementos para la consolidación de un hábitat**

A partir de 1982, los terrenos de la Hacienda Casablanca, antes improductivos, se transformaron en uno de los proyectos más ambiciosos en Colombia en localización de vivienda social en el país. En el momento de adoptar el Proyecto de Ciudad Bolívar por parte de la Administración Distrital, se desconocían los detalles sobre la invasión de la Hacienda Casablanca. Sólo a partir del proyecto, la aprobación por parte de las entidades distritales inició la consecución de terrenos (Niño & Chaparro, 1998, p. 13). La expectativa de los habitantes y la visión de un negocio importante para los “urbanizadores” piratas precipitó que el Concejo de Bogotá prohibiera la compra de terrenos invadidos; el barrio Jerusalén se consideró como una invasión, pero poco a poco se fue descubriendo el verdadero carácter de ocupación, pues corresponde más claramente a una urbanización clandestina con montaje de invasión (Fundación Corona para la Vivienda Popular, 1982).

Según el documento de la Fundación Corona, realizado a comienzos de la década de los ochenta, los inicios del barrio Jerusalén obedecen a maniobras políticas y de los medios de comunicación. Se pretendía lograr que los predios pudiesen ser negociados si se demostraba que en los orígenes del barrio se encontraba un proceso de urbanización clandestina a partir de la siguiente afirmación: “Se trataba de ocultar un excelente negocio, producto de la venta de tierras, sin ningún permiso, sin inversión en obras de infraestructura, sin titulación, es decir lejos de toda regulación jurídica” (Fundación Corona para la Vivienda Popular, 1982).

---

<sup>23</sup> Entrevista al señor Marco Fidel Suárez, presidente de la Junta de Acción Comunal del sector Nueva Argentina. 15 de julio de 2009. “(...) en junta pues yo tengo un buen concepto de los compañeros con los que estoy trabajando. (...) nos han llamado “los amangualados...”. Digo yo, chévere, porque nunca se ha visto un grupo así amangualado que trabaje con la comunidad. Entonces me parece chévere que haya un grupo así que hoy en día no esté peleando entre sí, en la parte interna de la junta”.

Entrevista al señor Hernando Rojas. “A ver, pues habría que hacer la cuenta. Yo estoy metido en este cuento desde el año 83, porque como en el año 1982 compré, a finales de año, y yo fui uno de los gestores de los primeros comités cívicos projunta, es decir, comités cívicos para organizar, que fue lo primero que hicimos en todos los sectores, y desde ahí estoy en este cuento. Es decir, cuando ya vino yo actué dos años como secretario del comité cívico. Y luego, desde que se inició la personería jurídica, ahí en el año 1985, fui el presidente de la junta y hasta hoy he sido reelegido, no sé cuantas veces, llevo como 25 años de estar en la junta, de ser dirigente, es decir, desde que se inició, soy fundador del barrio”.

**Imagen 23.** Imagen del barrio Jerusalén a finales del año 1984





**Fuente:** SDP. SADEC. S.A. Fotografía aérea del 12-05-1984. Fotos No. 128 y 129. Vuelo. SAD-230.

**Nota:** La parte inferior de la fotografía corresponde a la avenida Ciudad de Villavicencio, que separa claramente dos tipos de tramas urbanas; en el filo inferior están los proyectos realizados por urbanizadores legales con una trama regular y en la parte superior se encuentra una trama irregular dada por los trazados hechos por “urbanizadores” ilegales. Hacia la parte superior de la avenida Villavicencio se distingue el proceso de ocupación de todos los sectores del barrio, dispersos y en aparente desorden; las vías se encuentran sin pavimentar, no existen servicios públicos y el acceso de transporte es muy deficiente. El terreno se encuentra en su gran mayoría erosionado. Las condiciones ambientales de la ocupación son de alto riesgo por deslizamiento. Es irregular la ocupación de las manzanas y todavía existen lotes sin habitar.

Por más de veinte años, la Hacienda Casablanca, propiedad de una familia de apellido Gaviria, se encontraba ocupada por la señora Noemí Ríos (Niño & Chaparro, 1998, p. 13). La familia realizó contactos con una empresa urbanizadora ilegal para que iniciara el proceso de venta de lotes<sup>24</sup>. Para esto se ampararon en las condiciones físicas (definidas por el Acuerdo 7 de 1979 como Zona agrológica III) y de localización (ubicado en el perímetro de la ciudad), que facilitaron la operación de ocupación de terrenos a partir de los derechos que le asistían a la señora Noemí Ríos, en la posesión del predio:

---

<sup>24</sup> Entrevista al señor Hernando Rojas, único dignatario que al día de hoy estuvo en el proceso de legalización del barrio como presidente de una JAC. “A ver, esto era una hacienda que se llamaba Hacienda Casablanca, de unos señores Gaviria. Y la lotearon, nos la vendieron prácticamente toda, lo que quedaba del terreno y algunas partes de Candelaria la Nueva, y había otras construcciones; pero en sí a partir del año 82 se inicia la venta de los terrenos. Y luego (...) nos dicen que esto lo estaba reclamando la Caja de Vivienda popular, y lo estaban reclamando los mismos señores Gaviria que pusieron una querrela en el corregimiento de Bosa. Nosotros pertenecíamos era a Bosa, no éramos una localidad sino que dependíamos del corregimiento de Bosa, es decir, allá nos demandaron en el barrio Perdomo”.

Las primeras ocupaciones del barrio se dan en los primeros meses de 1982, antes de constituida la sociedad mencionada. Las familias habían tomado posesión. Los lotes fueron vendidos a bajos precios, desde 5.000 hasta 15.000, y por esto los compradores consideraban a la señora como su benefactora. Otras familias habían recibido los terrenos en calidad de “regalo”. (Testimonio del señor Hernando Rojas)

El objetivo de facilitar la obtención de lotes en el barrio Jerusalén estaba enfocado a permitir la ocupación que atraía a nuevos compradores. Y en la medida en que la ocupación era más importante, esta nueva población del barrio tendría que presionar a las autoridades para el mejoramiento de las condiciones de vida, práctica denunciada en aquella época como modo de operación de los urbanizadores ilegales<sup>25</sup>.

La ocupación del barrio se realizó por sectores, desde la zona más baja de la montaña hasta las zonas más altas. De allí se definieron sectores denominados así:

- Plan Canteras, localizado en la parte más plana. Su proceso de loteo fue de abajo hacia arriba. Es uno de los sectores con mayor valor por lote ya que contaba con el acceso más cercano a servicios de “contrabando” de agua y energía eléctrica. Además, contaba con un acceso directo al barrio y transporte.
- Tanque-Laguna. Por su localización, este sector fue identificado como el ideal para desarrollar la actividad de comercialización de los lotes. Al igual que el sector Canteras, hoy denominado Verona, presentaba ventajas de localización y acceso que permitían tener un costo más elevado en el precio de los lotes.
- Pradera-Esperanza. Este sector, a diferencia de los demás, se desarrolló como un proceso de invasión de los terrenos pertenecientes a los “urbanizadores” que manejaban el negocio en este barrio. Las familias asentadas allí se salieron de la lógica del negocio ilegal, lo que generó el rechazo de los pobladores y excluidos de las actividades comunitarias en un comienzo, impulsados por los comercializadores de los terrenos.

Los otros sectores, Bellavista, La Y, Nueva Argentina, Santa Rosa-Las Vegas, Paraíso y Potosí-La Isla, se localizaron en zonas con alto grado de vulnerabilidad ambiental y correspondían a sectores con desventajas en el acceso a servicios públicos y transporte.

---

<sup>25</sup> “Estas denuncias evidenciaron que en otros asentamientos también se ha repetido el mismo esquema de ‘urbanización’, el propietario se autoinvasa para urbanizar sin permiso, sin inversión y sin aparecer vinculado al negocio. Posteriormente se presenta como damnificado a reclamar derechos” (Fundación Colmena para la Vivienda Popular, 1982).

**Imagen 24.** Localización de sectores del barrio Jerusalén

<b>CONVENCIONES</b>	
Límite del barrio	—
Límite del sector	—
<b>SECTORES</b>	
A:	Plan Canteras-Media Loma
B:	Manuela Beltrán
C:	Bellavista- La Y
D:	Paraíso
E:	Nueva Argentina
F:	Santa Rosita-Las Vegas
G:	Tanque-Laguna
H:	Pradera-Esperanza
I:	Potosí-La Isla

**Fuente:** Google Earth. Imagen de 02-02-2010. Información tomada de Niño Murcia y Chaparro Valderrama (1998).

El tipo de propiedad en el barrio Jerusalén se realizaba mediante la compra de derechos de posesión, uso y usufructo de terreno y la posesión por invasión. Este tipo de modalidades las podemos definir así:

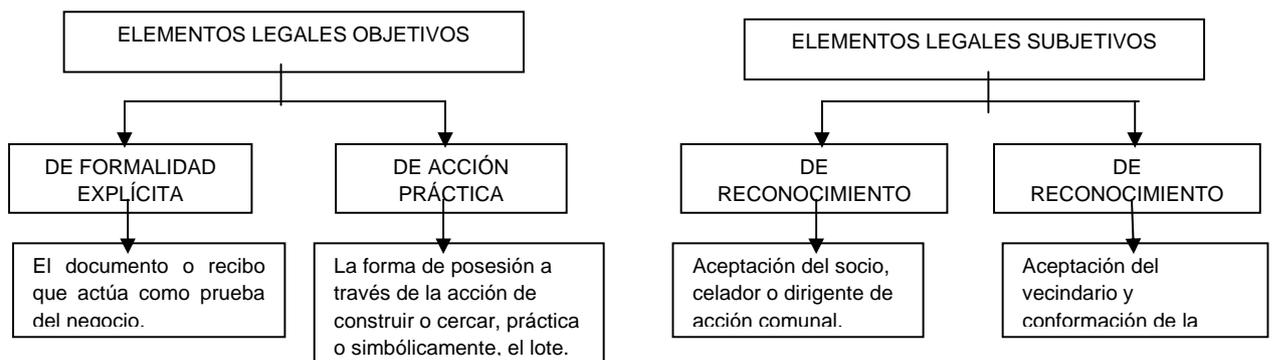
- **Posesión por compra:** se formaliza mediante el contrato de cesión de una posesión. Esto quiere decir que los urbanizadores ilegales, al tener la posesión del terreno, le vendían los derechos de un lote a otra persona. A quien comprara estos derechos se le respetaba la tenencia del lote, así no lo habitara inmediatamente. La toma de posesión generalmente es efectiva mediante la realización de mejoras al lote, la construcción provisional de una vivienda, el reconocimiento de los vecinos y la obtención del documento de compra.
- **Posesión por celaduría:** lo que corresponde al uso o usufructo del terreno. Este tipo de propiedad se hace efectiva como pago en especie de un trabajo específico, en

este caso, eran los celadores de los lotes o terrenos de los urbanizadores. A su vez, éstos eran intermediarios en el proceso de venta de los mismos. A ellos se les abonaba una comisión por lote vendido.

- Posesión por invasión: como ya se dijo, este tipo de propiedad se generó en el sector La Pradera<sup>26</sup>, en donde un grupo de familias se tomó las tierras de las que tenían posesión los “urbanizadores”. A su vez, estas familias reprodujeron documentos de propiedad, y entre ellos se reconocía la propiedad.

Según el documento de la Fundación Corona, los elementos que definen el carácter “objetivo-legal” están relacionados con pruebas tangibles en las que se pueda demostrar la posesión, en este caso mediante un contrato de compraventa, así como la real posesión del predio o usufructo. Esto quiere decir, realizar mejoras al lote mediante la construcción de una vivienda y no necesariamente el hecho de estar habitada. En el caso de realizar el pago por cuotas del lote, se establece como un documento complementario de los hechos antes mencionados.

**Gráfico 5.** Elementos que definen el ejercicio de la propiedad



Y el carácter subjetivo-social está dado por acciones que demuestran la posesión, de las cuales las pruebas son conceptos o valoraciones, es decir, el reconocimiento de vecinos en el hecho de respetar y reconocer la propiedad del otro. Este tipo de reconocimiento de la propiedad se fundamenta en la solidaridad de las personas, ya que el reconocimiento de la propiedad del otro, en últimas, es el reconocimiento de la propia. En el barrio Jerusalén los encargados de establecer esta valoración en principio fueron los “urbanizadores”, los celadores y los líderes comunitarios.

<sup>26</sup> En el sector La Pradera se contactó, en junio de 2009, al señor Richard Harold Salazar y la señora Aída Umaña, miembros de la organización comunitaria. No obstante, sólo se pudo realizar una conversación telefónica, ya que ninguno de ellos asistió a la cita para realizar la entrevista.

**Imagen 25.** Barrio Jerusalén en 1995

**Fuente:** SDP. SADEC. S. A. Fotografía aérea del 24-11-1995. Vuelo. SAC-390.

**Nota:** Después de más de diez años con relación a la fotografía anterior, el barrio Jerusalén se encuentra totalmente consolidado y ocupado. Las vías principales están pavimentadas, lo que indica que las condiciones de accesibilidad de transporte público han mejorado. Los proyectos de vivienda localizados en la parte inferior izquierda y superior derecha se integran a la estructura urbana propuesta por el desarrollo del barrio Jerusalén. Estos barrios aledaños corresponden al proyecto de Ciudad Bolívar. Hacia la parte superior de la imagen se localiza el desarrollo de las zonas de equipamiento comunal y de recreación. Para esta época, el barrio no se encontraba legalizado.

Por otro lado, el valor de los lotes se estimaba por factores de renta directos que se derivan del valor de la tierra en bruto. Para bajar los precios se tenía en cuenta la

pendiente, el grado de erosión, si era necesario realizar rellenos, etc. Igualmente, se estimaban los factores de renta indirectos, entre los que se encontraba las condiciones de habitabilidad, el grado de colonización del sector, los usos urbanos potenciales y la distancia a servicios públicos. Los sectores de mayor demanda fueron la Pradera y El Tanque, ya que eran aledaños a sectores comerciales y las condiciones del terreno eran las más aceptables. Esta característica propiciaba su colonización, generada por la planeación de los “urbanizadores” que les permitía atraer a la clientela, y así consolidar la ocupación en un menor tiempo y obtener mayores ganancias.

El barrio Jerusalén, producto de un proceso deliberado de negocio lucrativo por parte de urbanizadores ilegales, logró después de diversos enfrentamientos entre los dueños de los terrenos y sus habitantes que estos últimos obtuvieran la legalización mediante la Resolución 0394 del 1º de octubre de 2002.

Entre las consideraciones del despacho, Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que negó el recurso de nulidad adelantado por la familia Gaviria, se encuentra que:

(...) la legalización no crea, ni propicia el surgimiento de barrios o asentamientos humanos, sino que se limita a reconocer su existencia desde el punto de vista urbanístico y a incorporar en la cartografía oficial los planos de tales barrios. En el acto de legalización se definen, además, las normas urbanísticas que regirán el desarrollo. (Resolución 0394 del 1º de octubre de 2002 Del Departamento Administrativo de Planeación Distrital; hoy, Secretaría Distrital de Planeación)

Adicionalmente, la misma instancia afirma que:

Es importante destacar que la legalización supone la existencia de un desarrollo urbano consolidado, razón por la cual, éste debe contener estructuras urbanas desarrolladas y construidas (servicios públicos, trazados viales, etc.) lo anterior quiere decir que deben estar presentes elementos urbanos que permitan establecer el carácter permanente del asentamiento humano.

Bajo los anteriores preceptos, se realizó la legalización del barrio Jerusalén, en el cual se incorporó al Distrito un área total de 1.267.610,83 m<sup>2</sup>, que incluyen 92.977,66 m<sup>2</sup> en áreas de zona verde y comunal. Igualmente se reconocieron nueve sectores pertenecientes a este barrio.

El plano del Acuerdo 7 de 1979 establecía que el perímetro de servicios tenía como límite lo que hoy se conoce como la vía a Villavicencio. el lote Casablanca donde se formó el barrio Jerusalén correspondía a uso del suelo agrícola o agrológico, denominado en el plano como AAA III 2. El Acuerdo 6 de 1990 no definió ninguna norma específica para el barrio Jerusalén, debido a que se encontraba fuera del perímetro de servicios y el barrio no estaba legalizado. Los planos de la Unidad de Planeamiento Zonal N°. 70, Jerusalén, reconoció, a partir de la legalización del barrio en el año 2002, el uso residencial. En algunas zonas ofreció la posibilidad de tener vivienda con uso comercial y delimitó los lugares de equipamiento comunal y de espacio público.

Tabla 6. Comparativo de la norma urbana

BARRIO	TIPO DE NORMA			
JERUSALÉN	DECRETO 1119/68	ACUERDO 7/79	ACUERDO 6/90. Se reglamenta por el Decreto 735 de 1993	UPZ. No. 35. Decreto 116 de 2005
<b>ÁREA DE ACTIVIDAD USO DEL SUELO</b>	Fuera del perímetro urbano. Área rural. Tendrán como uso principal el agropecuario y como compatible, el uso industrial recreativo e institucional, de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto.	Área de actividad agrológica III-2. (Aquella con baja calidad agrológica, accesible al área urbana, con pendientes naturales en promedio menores del 25%, con posibilidad de dotación por medios privados u oficiales de servicios públicos que no estén previstas como de reserva de ronda de ríos o ambiental).	JERUSALÉN. CAMI. LOS DEMÁS SECTORES NO TIENEN NORMA RESIDENCIAL GENERAL	Sector Dotacional I. Sector Residencial II. Sector Residencial III.
<b>ZONA</b>		Fuera del perímetro de servicios. Institucionales grupos 1 y 2. Vivienda del propietario y celador, depósitos, silos y pesebreras.	Vivienda, comercio de cobertura local y zonal, institucional clase I y II, en la totalidad de la zona, y clase III sólo sobre los ejes viales	Sector Equipamiento colectivo I. Sector Residencial con actividad económica II. Sector Residencial con zonas delimitadas de comercio y servicios III.
<b>TRATAMIENTO</b>			ACTUALIZACIÓN	Sector I. Consolidación de sectores urbanos especiales Sector II. Consolidación con densificación moderada Sector III. Consolidación urbanística

<b>ALTURA EN PISOS</b>			Tres pisos contiguos. <i>Altura en terrenos inclinados.</i> En todo tipo de predios, incluidos los inclinados, la altura máxima permitida no puede exceder en ninguno de los puntos del predio la altura en metros establecida en el artículo 20 del presente Decreto	TODOS LOS SECTORES MÁX. 4 PISOS CONTIGUOS
<b>ÍNDICE DE OCUPACIÓN</b>				0,70
<b>ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN</b>			Vivienda unifamiliar, bifamiliar y trifamiliar por el sistema de loteo individual: área mínima básica x número de alcobas x 1	3,00
<b>AISLAMIENTOS</b>			Posterior 3 m	NO SE EXIGE
<b>ANTEJARDÍN</b>			Cuando la totalidad de las edificaciones del costado de manzana no hayan previsto antejardín, éste no se exige	NO SE EXIGE
<b>SEMISÓTANO</b>			NO SE PERMITE	NO SE PERMITE
<b>VOLADIZO</b>			SEGÚN ANCHO DE LA VÍA. MENORES DE 10 METROS, 0,60, Y DE 10 A 14,99 METROS, 0,80	SE PERMITE
<b>SUBDIVISIÓN PREDIAL</b>			En zonas residenciales generales: área mínima: 65 m <sup>2</sup> . Frente mínimo: 6 m	NO SE PERMITE

En la Tabla 6 se describe que, a partir de la adopción del Acuerdo 6 de 1990, se determina parámetros normativos de carácter urbano para el sector de Jerusalén en Ciudad Bolívar. Para ello se reconocen los patrones definidos por parte de sus habitantes

con relación al uso del suelo residencial en vivienda, e incluyendo patrones de edificabilidad, como altura, antejardines y voladizos.

**Imagen 26.** Barrio Jerusalén en 1998



**Fuente:** SDP. SADEC. S. A. Fotografía aérea de 1998. Vuelo. SAV-445.

**Nota:** Esta imagen permite observar cómo el barrio Jerusalén, localizado hacia el costado superior izquierdo de la imagen, está integrado a la estructura urbana de los barrios aledaños, ubicados en la parte inferior derecha e inferior izquierda de la imagen. Para el año 1998, el sector más alto o alejado de la avenida Villavicencio hacia el costado inferior derecho de la imagen se encuentra en desarrollo y se aprecia una fuerte presión en la expansión de la ciudad hacia las zonas rurales de la localidad de Ciudad Bolívar, situada hacia el costado izquierdo de la imagen.

**Imagen 27.** Barrio Jerusalén en 2010

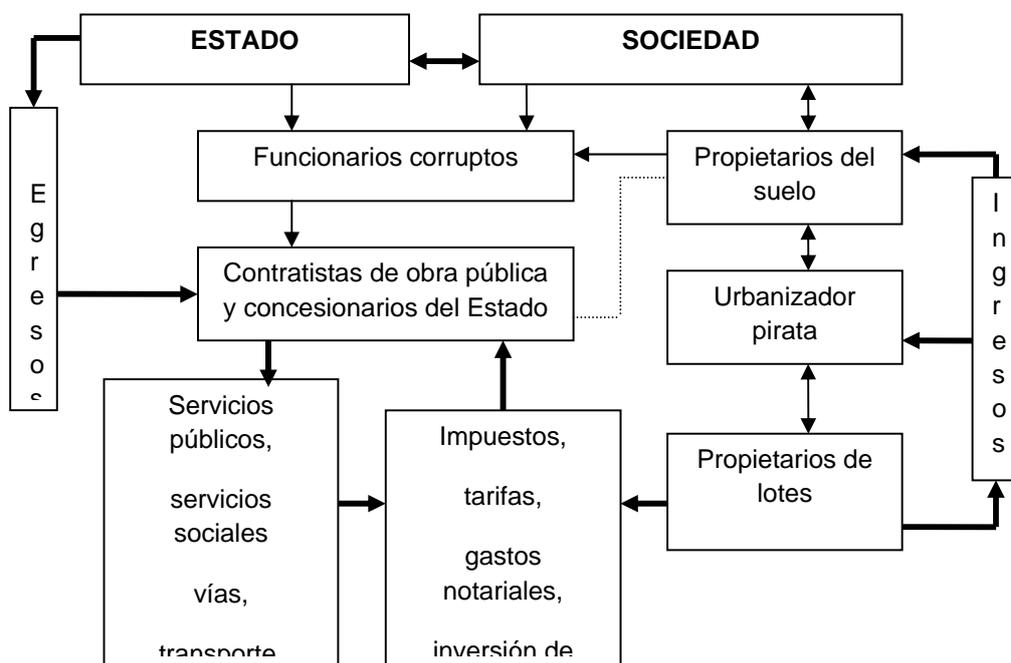
**Fuente:** Google Earth. Imagen de 02-02-2010.

**Nota:** Imagen satelital en donde se puede apreciar que, hacia la parte superior, el barrio Jerusalén tiene un proceso de desarrollo regular en su estructura urbana, diferente a las zonas más consolidadas.

Así mismo, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, hoy Secretaría de Planeación Distrital, adelantó en el año de 1992 la formulación del Plan General de Ciudad Bolívar, desarrollado por la Unidad de Planeamiento Socioeconómico de esta entidad. Este documento realiza una descripción física de la localidad de Ciudad Bolívar y lleva a cabo un levantamiento del número de equipamientos disponibles para prestar servicio educativo, bienestar social, cultura, recreación y deporte y salud, principalmente. Al final, el documento prioriza el presupuesto para la dotación de las infraestructuras faltantes, a partir de proyecciones demográficas, como parte de la demanda a cubrir.

En el caso del barrio Jerusalén, la dinámica de las organizaciones comunitarias en las formas de adelantar acciones colectivas fueron menos violentas, en comparación con el barrio Policarpa Salavarrieta. Su complejidad radica en las relaciones que se establecieron entre los habitantes del barrio y los urbanizadores piratas.

**Gráfico 6.** Flujograma de relaciones socioeconómicas producto de la urbanización pirata



El Gráfico 6 muestra cómo el proceso de urbanización pirata genera mayores egresos a la sociedad y al Estado y sólo unos pocos obtienen beneficios, como los urbanizadores, los propietarios de los lotes, los funcionarios corruptos, las empresas contratistas en obra pública y los concesionarios del Estado en servicios públicos, entre otros. Se evidencia una relación desigual con la población más vulnerable a nivel socioeconómico, representada en los propietarios de los lotes. A ellos, el costo para acceder a la vivienda y el mejoramiento de su entorno sólo les genera más egresos, lo que significa que, en gran medida, toda la sociedad y, en menor medida, los habitantes, son los que finalmente financian las obras y servicios sociales en los barrios desarrollados por los urbanizadores piratas.

### 3.3.5. Alcances más importantes en la producción social del hábitat

En los inicios del barrio Jerusalén, el servicio de agua que abastecía a más de 3.500 personas se transportaba mediante una manguera de 2", que cubría una distancia de 4,5 km. Era lógico que las condiciones sanitarias del agua, como de los habitantes que la consumían, generaran en la población brotes de enfermedades intestinales<sup>27</sup>.

<sup>27</sup>Entrevista al señor Marco Fidel Suárez. "Inicialmente nosotros no teníamos ninguna clase de servicios. Los cambios se hacían con la ayuda de toda la comunidad. Lo primero fue la luz; obviamente no alcanzaba, era una luz tan incipiente como una vela, como una esperma, algo así, y no alcanzaba (...) ni siquiera para comprar y colocar dos tres bombillos en cada casa, máximo un bombillo, y eso no se permitía, no alcanzaba. Alumbraba más una vela que un bombillo y entonces, poco a poco, pues trajimos de otras partes y entonces ya fue mejorando el sistema de luz y el sistema de acueducto, pues también lo trajimos de la parte rural alta de Tiba, no sé si

Por otro lado, el servicio de energía eléctrica se suministraba de “contrabando” (conexiones clandestinas salidas del servicio eléctrico legal). El servicio de alcantarillado era el más precario; no existían redes, por lo tanto, se servían de pozos sépticos o simplemente las aguas se evacuaban de manera insalubre en calles y zonas baldías.

El medio de transporte era ilegal e inapropiado. Lo constituían vehículos que, si bien se adaptaban a la topografía, no generaban las condiciones mínimas de seguridad. El estado de las vías era inadecuado, lo que dificultaba el acceso al barrio. Por mucho tiempo no existieron colegios, centros de salud ni bienestar. Los sitios más cercanos para la atención de estos servicios se localizaban en el barrio Meissen.

En los últimos diez años, la Administración Distrital, en conjunto con las gestiones adelantadas por las organizaciones que representan los intereses de los habitantes, han realizado grandes inversiones en procesos de desmarginalización de barrios en obra pública, enfocada principalmente a la dotación de servicios públicos, vías, transporte, servicios sociales, equipamientos públicos sociales, mejoramiento del espacio público, dotación de zonas recreativas, entre otras. Ello ha influido en una notoria transformación en las condiciones de vida y en la consolidación de su estructura urbana.

### Imágenes del barrio en la actualidad

**Imagen 28.** Estado de las vías, calidad de la vivienda y dotación de servicios públicos en el sector Verona



usted ha escuchado... Ciudad Bolívar se compone del 24% de la parte urbana y el 76% de zona rural; y de esa rural hay siete veredas y (...) de una de esas traíamos el agua, de una vereda que se llama Tiba, (...) con una manguera larga de cuatro pulgadas. Y había un estanque en la parte que se llama Tanque Laguna, porque había una laguna y ahí colocamos un tanque, y de ahí se distribuía para los diferentes sectores. Este sector se llama por esto Tanque Laguna”.

**Imagen 29.** Salón comunal sector Canteras utilizado como comedor comunitario



**Imagen 30.** Estado de las vías en el sector Canteras



**Nota:** El estado de la vivienda sobre las vías pavimentadas es diferente a las viviendas sobre vías sin pavimentar. En estos sectores todavía se mantienen rasgos del inicio del barrio.

Imagen 31. Las zonas de equipamientos y zonas verdes se localizan entre el sector de la Pradera la Esperanza y el sector Tanque Laguna



Imagen 32. Dotación de espacio público en el barrio Jerusalén



**Nota:** La mayoría de los sectores hacia las vías principales cuentan con una buena dotación en espacio público, servicio de transporte y alumbrado público

Imagen 33. Los lotes más inclinados y de menor valor corresponden al sector Plan Canteras y Potosí

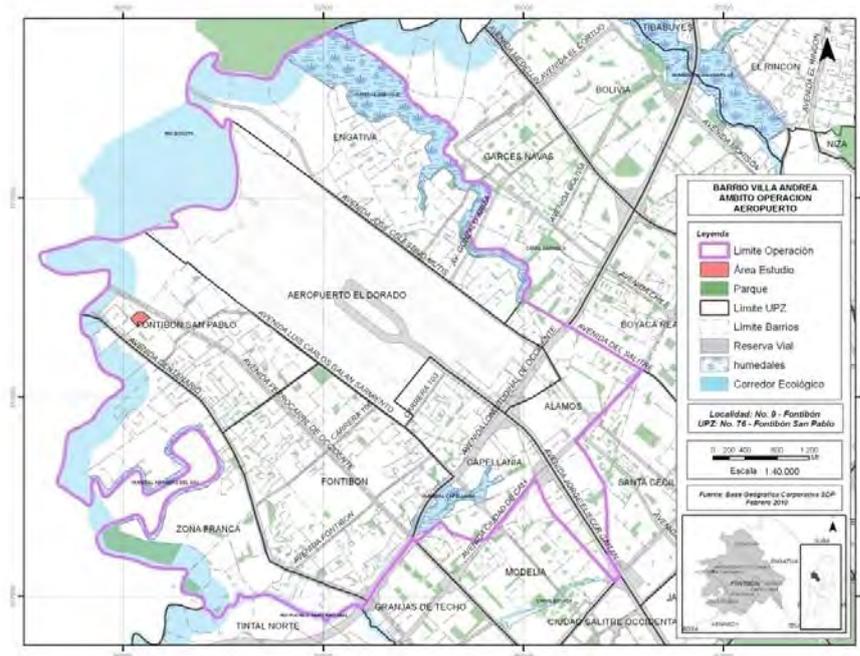


**Nota:** Hoy estos lotes tienen acceso por escaleras que comunican directamente con las vías de acceso y transporte

### 3.3. Barrio Villa Andrea

El barrio Villa Andrea pertenece a la localidad de Fontibón, en Bogotá. Limita al norte con la proyección de la avenida la Esperanza; al sur, con la calle 23 A; al oriente, con el cerramiento de industrias HB; y por el occidente, con la carrera 135.

Imagen 34. Localización del barrio Villa Andrea



El vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Villa Andrea describe cómo fueron los inicios de su barrio:

Este barrio comenzó entre el 90 y el 92. Era una finca, la compró una organización denominada Asobolivar. Ella la compró y loteó, vendió los lotes; por ahí en el 94 empezamos a construir casas. Nosotros veníamos aquí a Fontibón de diferentes partes de la ciudad<sup>28</sup>.

### 3.3.1. Principales acciones colectivas emprendidas

A partir del año 1990 un grupo de personas constituyó la Asociación de Amigos de Ciudad Bolívar (Asobolivar), organización sin ánimo de lucro fundada por un número amplio de aportantes que tenían el sueño de obtener una vivienda digna. Esta asociación adquirió un lote denominado Urbanización Villa Andrea, ubicado en la localidad de Fontibón, sector de Puente Grande, predio El Escritorio<sup>29</sup>, localizado en cercanías del

<sup>28</sup> Entrevista al señor Pablo Elías Clavijo, vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Villa Andrea. 20 de enero de 2010.

<sup>29</sup> Archivo de la Secretaría Distrital de Planeación. Según copia del contrato de promesa de venta del lote n° 26, manzana A, por un valor de \$1.676.945, que fueron pagados de la siguiente forma: \$300.000 a la separación, \$300.000 pagado en cuotas de \$25.000 mensuales, hasta completar la cuota total; y \$1.076.945 correspondiente a la solicitud de subsidio dado por el Gobierno a través del Inurbe. Cada comprador debía realizar los trámites y garantizar que la suma fuera pagada a la asociación.

Aeropuerto El Dorado. Después de dos años de abonos mensuales por parte de las personas que pertenecían a la asociación, constataron cómo sus ahorros se desaparecían, debido a que sus directivos se apropiaron indebidamente de sus recursos abonados. A la fecha, éstos son prófugos de la justicia por el delito de estafa, situación que obligó a los aportantes a ocupar los lotes por los que habían pagado, bajo el principio de posesión del terreno.

La organización comunitaria se inició con la formación de un concejo comunitario, a partir de los problemas presentados con la organización Asobolivar, quienes presuntamente estafaron a los habitantes del barrio en el proceso de adquisición de los lotes. Posteriormente, en el año 1999, se logró obtener la personería jurídica de la Junta de Acción Comunal.

Las acciones emprendidas posteriormente a la ocupación de los lotes y formación de la organización comunitaria, se han realizado principalmente a partir de peticiones escritas a las diferentes instituciones del Estado. Éstas se han enfocado a la obtención de servicios públicos, la adecuación de vías, la obtención de servicios de salud, la educación, el bienestar social y la legalización del barrio.

Imagen 35. Copia de petición de legalización del barrio, realizada al alcalde mayor de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, el 6 de agosto de 2007

**JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL**  
**URBANIZACIÓN VILLA ANDREA**  
Personería Jurídica 5 0010416  
del 30 de Julio de 1 999

Bogotá, D. C. el 6 de agosto de 2007

Destino:  
AL CALDE MAYOR DE BOGOTÁ  
Ciudad:

Respetado señor Alcalde:

Facile un saludo a usted y a la vez nuestro saludo de bienvenida a la posibilidad que usted que tenemos su oficina municipal, nos da aplicar nuestro barrio, el que desde el año 1992, se dio inicio al asentamiento humano de Villa Andrea y a la fecha, no tenemos el servicio de acueducto y alcantarillado, saneamiento, y a pesar de pagar el impuesto predial y ante las instituciones como la U.A.E. la A.E. y el S.A. nos encontramos con la misma situación que no podemos acceder a estos servicios por no estar LEGALIZADO.

Como Junta de Acción Comunal acudimos permanentemente a la Inspección Distrital, donde nos manifestamos siempre que nuestro asentamiento humano del Plan Antioqueño, de la Regulación, de la URZ 78 y por tanto pagar el impuesto predial en solución pronta a este problema.

La comunidad viene pagando anualmente su impuesto predial, a pesar de no tener un plano aprobado, ni pagar el impuesto de nuestros predios, por lo que hemos incumplido un proceso de legalización, el cual se encuentra para el Plan de Seguridad Urbana, que esperamos también en uno o dos meses.

Uno de los problemas que poseemos en este barrio, es el estar enmarcado por industrias y tener todo una vía de acceso, lo cual no permite un adecuado desarrollo urbano, ya que también tenemos problemas que nos afectan proyectados para el futuro, pues ante estos problemas, que generamos problemas.

Adicionalmente contamos con espacio destinado a áreas deportivas, como una cancha de fútbol y una gimnasia que no se usa por lo que estamos a la espera de que el concejo comunal que tanto nos hace falta, para que así no poseamos recursos económicos y por lo tanto podamos ingresar al Concejo de la Equidad Urbana, en la que podamos contribuir a la comunidad.

Respecto al señor Alcalde, queremos que usted nos deje acceder nuestro barrio, por que nuestro futuro depende ante los ojos de los ciudadanos y sus hijos.

En caso de no acceder a la solicitud de su despacho, quedamos en espera de su respuesta.

Atentamente

Hoyos, Celso  
MAGDALENA CELSO  
Presidente

DOMINGUEZ, DAMAZO  
DAMAZO DOMINGUEZ  
Secretario

JACQUELINE  
Firma: 7-41426  
216 71 50839

Atenciones: sus cartas  
Calle 22 A # 134-70 - Tel: 547 94 86 - Zona Vª Fontibón  
Teléfono de Bogotá, D.C.

Fuente: Archivo de la Secretaría Distrital de Planeación.

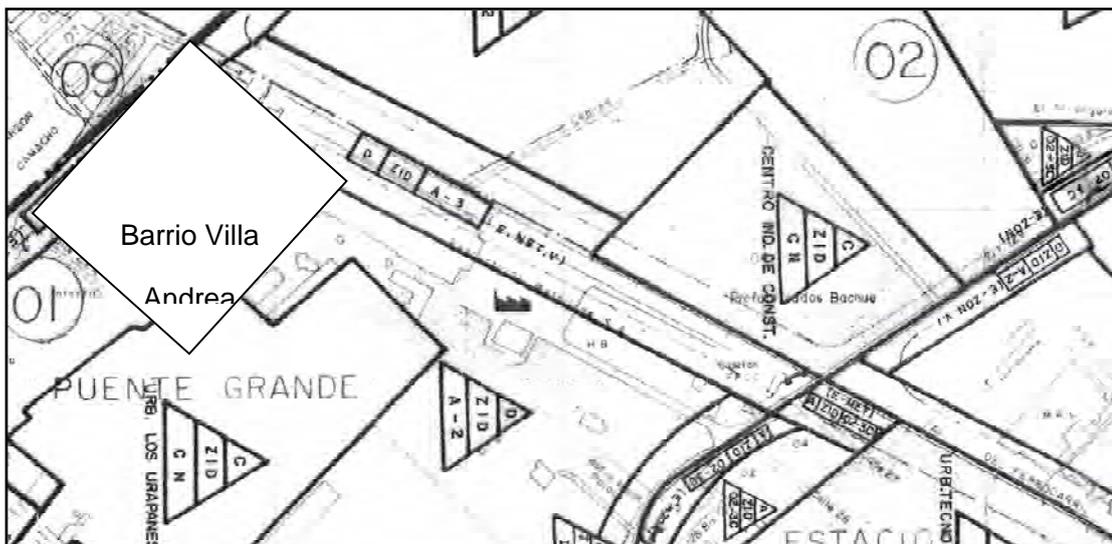
En la carta dirigida al alcalde mayor se subraya el hecho de que, a partir del pago del impuesto predial, el barrio no se encuentra legalizado. Esto ha impedido el acceso al servicio formal de acueducto y alcantarillado, la pavimentación de vías y la adquisición de equipamientos para la práctica de actividades deportivas.

Es necesario destacar que para la obtención del alcantarillado, la luz eléctrica y el servicio de gas natural ha sido clave la organización comunitaria a fin de dirigir los esfuerzos de los habitantes, y así poder gozar de unas condiciones aceptables para el desempeño de la vida diaria.

La organización comunitaria participa en reuniones convocadas por algunos ediles de la localidad, en las que se solicita que las autoridades de planeación de la ciudad definan normas urbanísticas para la zona, en el marco de la formulación del plan zonal del Aeropuerto El Dorado.

El tipo de acciones colectivas adelantadas por la organización comunitaria, la Junta de Acción Comunal del barrio Villa Andrea, se caracterizan por no ser violentas. Según planos urbanísticos del barrio Puente Grande, hacia el costado oriental de Villa Andrea, y en planos de normal urbana pertenecientes al Acuerdo 6 de 1990, en donde se incluye esta zona como un sector industrial, se identifica el trazado de la avenida del ferrocarril como parte del barrio Villa Andrea, tal como se aprecia en la Imagen 36.

Imagen 36. Plano de norma del Acuerdo 6 de 1990



**Fuente:** Secretaría Distrital de Planeación.

**Nota:** Acuerdo vigente actualmente para esta zona de la ciudad. Se identifica como la avenida del ferrocarril y está trazada sobre parte de algunos predios del barrio.

### 3.3.2. Dinámicas en la participación comunitaria

En entrevista realizada al vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Villa Andrea, Plablo Elías Clavijo, él define que la participación es positiva por parte de los habitantes y la gestión alcanzada tiene un nivel de aceptación amplio, a partir de su reelección como presidente de la organización. No obstante, identifica como un problema que disminuye el entusiasmo de los habitantes del barrio para hacer parte de las iniciativas emprendidas, la dificultad en acceder a servicios, como producto de la negativa por parte de la Administración Distrital de otorgarle la legalización al barrio.

El vicepresidente de la Junta de Acción Comunal en la actualidad enfrenta el desánimo por parte de los dirigentes de la organización. Esto por cuanto la participación en programas adelantados por la Administración Distrital no permite acceder a recursos o mejoras en las condiciones físicas de su barrio, por no encontrarse legalizado. A propósito, afirma:

Participación comunitaria es tratar de conseguir y participar en los programas que hace la Alcaldía. Participar por ejemplo en cualquier evento al que lo cite a uno la Alcaldía, participar en esto de encuentros ciudadanos. ¿Qué le digo? Ya uno se cansa de estar participando en eso, y a qué va uno, a perder tiempo, si no logro nada para el barrio por la falta de la legalización.

Frente a la pregunta de si se siente un poco desencantado de la participación, Pablo Elías Clavijo responde: “Sí, un poco, en el sentido de que falta, que no le ponen cuidado a uno (...), que participo en esto y consigo esto para su barrio”.

### **3.3.3. Descripción de las principales organizaciones**

El vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Villa Andrea se refirió al nacimiento de la organización de la siguiente forma:

La organización comunitaria comenzó a partir de los problemas que tuvimos con la misma persona que nos vendió los lotes, entonces ya se formó un consejo comunitario. Nosotros empezamos a ser JAC a partir del 96. Entonces nos organizamos, y en el 99 nos dieron la personería jurídica.

La organización comunitaria se generó a partir de las dificultades presentadas con la adjudicación de los lotes por parte de la asociación Asobolivar, antes mencionadas. Esto los obligó a constituirse, en principio, como comité cívico para luego organizarse como Junta de Acción Comunal. Esta organización gestiona sus proyectos mediante solicitudes a las diferentes entidades, con lo cual logró la dotación de servicios públicos, la asistencia de servicios de salud y de bienestar comunitario por parte de la Administración Distrital.

El objetivo de esta organización está enfocado en la gestión de proyectos en busca de mejores condiciones para sus habitantes. Su estructura como organización está dada por la Ley Comunal 743 de 2002 y los reglamentos están inspirados en esta misma ley y en los estatutos adoptados por el Instituto de la Participación y Acción Comunal del Distrito. Ello permite ver que las juntas comunales, a diferencia de organizaciones populares, al pertenecer a una estructura rígida y burocratizada hacen pesada y difícil la acción de las organizaciones para alcanzar sus objetivos. Pablo Elías Clavijo se refiere a esta situación de la siguiente manera: “Como organización, lo que pasa es que nosotros no tenemos el suficiente apoyo del Gobierno, para poder nosotros trabajar. Porque vamos, perdemos tiempo, [en] las reuniones con la Alcaldía, con el Gobierno mismo, en las oficinas y no se [llega a] ningún resultado”.

Posteriormente, el dignatario de la organización del barrio afirma que la única forma para obtener beneficios del Gobierno es por intermedio de la Junta de Acción Comunal. Esto evidencia el nivel de formalización alcanzado por la acción comunal, que sigue rigidamente los reglamentos y las jerarquías en la estructura burocrática presente en la

acción comunal. Tal circunstancia en este caso impide el acceso de los habitantes del barrio Villa Andrea a beneficios otorgados por otro tipo de organizaciones no gubernamentales.

#### **3.3.4. Principales elementos para la consolidación del hábitat**

El barrio Villa Andrea es producto de la incorporación del municipio de Fontibón como parte del Distrito Especial de Bogotá, mediante el Decreto 3640 de 1954, por medio del cual se anexaron los municipios de Usme, Bosa, Fontibón, Engativá, Suba y Usaquén. Este decreto se convirtió en la base para la formulación del Plan Piloto Distrital de 1957 a 1958, proceso ampliamente descrito en el capítulo 2 del presente documento.

La incorporación del municipio de Fontibón trajo consigo una vasta zona de lotes de propiedad privada que posteriormente, en el desarrollo de normas urbanísticas, se han integrado al perímetro urbano. De esta manera se ha ampliado el suelo urbano destinado para la construcción a cambio de zonas agrológicas con grandes capacidades en la producción de alimentos para Bogotá. Este proceso no sólo generó impactos socio-ambientales (en invierno la zona de ronda del río Bogotá invade los barrios aledaños), sino también especulación en el precio del suelo e improductividad de grandes extensiones de terreno durante mucho tiempo<sup>30</sup>.

Imagen 37. Lote agrícola en el municipio de Fontibón, 1955



**Fuente:** IGAC. C-758. Fotografía aérea de 23-11-1955. Vuelo S-20875. Escala: 1:7000.

**Nota:** Para el año de 1955, el municipio de Fontibón estaba recién incorporado al Distrito Especial. Esta parte del río Bogotá era rural y de vocación agrícola.

---

<sup>30</sup> Se puede apreciar, por el eje vial de la avenida Centenario o calle 13, después de pasar la avenida Boyacá hacia el occidente, las grandes extensiones de terreno improductivo, utilizadas como lotes de “engorde” por parte de las grandes constructoras. Ver desarrollo de vivienda en el Plan Parcial, La Felicidad, costado norte de la avenida Centenario.

Imagen 38. Lote hacienda El Escritorio, localidad de Fontibón, hacia 1976

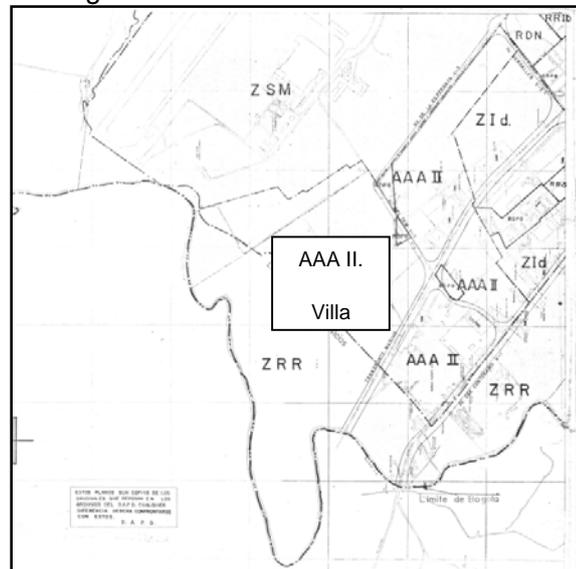


**Fuente:** IGAC. C-1698-0054. Fotografía aérea de 6-10-1976. Vuelo S-28386.

**Nota:** En el año de 1976, la localidad de Fontibón se dividía en el sector urbano del centro de Fontibón y la zona rural, que se localizaba en la parte periférica del río Bogotá. Para esta época se inician precariamente algunos desarrollos urbanísticos en este sector, principalmente de industrias.

La norma urbanística establecida en el Acuerdo 7 de 1979 determinó que estos lotes se encontraban en parte del uso del suelo agrícola con vocación agrológica. Entre tanto, el Acuerdo 6 de 1990, norma vigente en la actualidad para este sector de la ciudad, dice que mientras no se adopte la respectiva Unidad de Planeamiento Zonal, la vocación en el uso del suelo es industrial. Este hecho implica que los habitantes en desarrollos urbanísticos de vivienda en este sector no puedan tramitar licencias de construcción o adelantar algún proceso de urbanismo para vivienda, ya que el uso del suelo no se lo permite (Imagen 39).

Imagen 39. Plano del Acuerdo 7 de 1979



**Fuente:** Secretaría Distrital de Planeación.

**Nota:** El Acuerdo 7 de 1979 adoptó el límite de perímetro de servicios y el límite urbano del Distrito, tomando como punto de referencia el río Bogotá. La zona definida como agrológica con vocación agrícola, AAA II, se destinó para el sector en donde hoy se localiza el barrio Villa Andrea.

A partir del proceso de posesión del predio, se inició, por parte de los habitantes del barrio Villa Andrea, la solicitud ante las autoridades del Distrito para la legalización del barrio. Este proceso de legalización se adelantó desde el año 2000, pero sólo hasta el año 2007 se aclararon las razones por las cuales el desarrollo de Villa Andrea no podía ser objeto de legalización. Mediante oficio enviado a la Junta de Acción Comunal del barrio, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital argumentó que el lote El Escritorio hacía parte del Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado, y sólo hasta que este plan fuera aprobado se podría legalizar el barrio, mediante la adopción de la respectiva Unidad de Planeamiento Zonal, instrumento que define las bases normativas que permitirán su legalización.

Para el año de 1990, el Acuerdo 6 incluyó dentro del perímetro de servicios el lote El Escritorio, y lo destinó, hasta el día de hoy, para uso industrial.

Imagen 40. Lote El Escritorio antes de ser tomado por los habitantes del barrio Villa Andrea



Fuente: IGAC. R-1183. Fotografía aérea No. 042 de 02-15-1992. Vuelo SAQ. 338.

**Nota:** Los primeros desarrollos de barrios ilegales en este sector se presentan en la década de 1980. En esta fotografía de 1992, se aprecia la localización de barrios aledaños a grandes fábricas ubicadas en el sector. El lote del barrio Villa Andrea no presenta ningún rasgo de desarrollo.

Imagen 41. Fotografía aérea de 1998 del barrio Villa Andrea



**Fuente:** Secretaría Distrital de Planeación.

**Nota:** En sólo seis años el desarrollo de barrios en el sector es rápido. Para 1998, el barrio Villa Andrea ya posee un trazado de sus manzanas y vías de acceso.

La urbanización Villa Andrea, denominada así por los primeros dueños de estos lotes, cuenta con nomenclatura dada por la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, y servicios públicos. El estado de sus vías es deficiente y no cuenta con espacio público destinado para localización de equipamientos, la recreación y el deporte.

Tabla 7. **Comparativo de la norma urbana**

BARRIO		TIPO DE NORMA		
<b>VILLA ANDREA</b>	<b>DECRETO 1119/68</b>	<b>ACUERDO 7/79</b>	<b>ACUERDO 6/90. Se reglamenta por el Decreto 737 de 1993. Acuerdo 26 de 1996.</b>	<b>UPZ. No. 76. Fontibón San Pablo. POT</b>
<b>ÁREA DE ACTIVIDAD USO DEL SUELO</b>	Zona rural según artículo séptimo.	Los límites del área de reserva ecológica del río Bogotá son los definidos por el cauce del río y una paralela al eje de rectificación del mismo, ubicado a 300 metros, al lado oriental del eje. Y aquellas que se requieran para lagunas de amortiguación y complementaciones a las obras de rectificación del río.	La zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá será de 270 metros, y la de la ronda hidráulica, de 30 metros. Éstos formarán una franja de 300 metros a lo largo del río Bogotá, medida desde la línea de borde del cauce natural permanente o del rectificado cuando él se produzca. La zona de tratamiento de desarrollo es industrial (comercial, institucional y oficinas)	Industrial. Mientras se define la UPZ, la norma es la del Acuerdo 6 de 1990
<b>ZONA</b>		Fuera del perímetro de servicios. Zona de reserva de ronda de río (ZRR).	El barrio Villa Andrea lo comprenden dos tratamientos. El de desarrollo por eje metropolitano vial. (D-ZID-A-3) y el tratamiento especial del sistema hídrico.	Operación estratégica del Aeropuerto El Dorado. Plan Zonal del Aeropuerto
<b>TRATAMIENTO</b>			El tratamiento general de desarrollo regula el desarrollo urbanístico adecuado de los predios	Mejoramiento integral

			urbanizables no urbanizados en las áreas urbanas; determina su régimen de usos, estructuras, espacios públicos y, en general, los aspectos propios del urbanismo y ordenamiento físico de las áreas sometidas a este tratamiento.	
<b>ALTURA EN PISOS</b>			Tres pisos, para industria, comercio e institucional hasta cinco pisos.	
<b>ÍNDICE DE OCUPACIÓN</b>				
<b>ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN</b>				
<b>AISLAMIENTOS</b>			Posterior y lateral 5 m	
<b>ANTEJARDÍN</b>			8 m, según el ancho de la vía	
<b>SEMISOTANO</b>			NO SE PERMITE	
<b>VOLADIZO</b>			SEGÚN ANCHO DE LA VÍA	
<b>SUBDIVISIÓN PREDIAL</b>			No se menciona	

En la Tabla 7, se muestra cómo por medio de la adopción del Acuerdo 26 de 1996, “por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del borde occidental de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C.”, se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema y se dictan otras disposiciones. En el párrafo 4 se define que en las localidades de Suba y Fontibón, donde existan asentamientos humanos, la ronda hidráulica del río Bogotá será de 30 metros. La zona de manejo y preservación ambiental será de 20 metros a partir de esta ronda hidráulica, como mínimo, o superior, según lo señalado por el desarrollo de los asentamientos identificados. La posibilidad y condiciones de desarrollo y mejoramiento de estos asentamientos serán definidas mediante decretos reglamentarios, adoptados por la Administración Distrital.

Teniendo en cuenta que el barrio Villa Andrea pertenece, según el Plan de Ordenamiento Territorial, a la zona de influencia del Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado, sólo hasta cuando este instrumento de planeación se adopte se podrá contar con la reglamentación de la UPZ San Pablo.

La gran dificultad que enfrentan sus habitantes es no lograr la legalización de su barrio. Esto impide acceder a recursos públicos mediante proyectos de desarrollo adelantados

por diferentes entidades del Distrito. Por tanto, la organización comunitaria se enfoca en adelantar proyectos de asistencia social con el Hospital de Fontibón, que a mediados del año 2009 realizó jornadas de vacunación y valoración médica a sus habitantes.

**Imagen 42.** Barrio Villa Andrea en 2010



**Fuente:** Google Earth. Imagen digital. 2010.

**Nota:** Después de doce años, los desarrollos urbanos de barrios de origen ilegal se encuentran consolidados, y su estructura urbana se ha integrado al resto de la ciudad. El barrio Villa Andrea se encuentra consolidado, posee vías de acceso, y las manzanas se encuentran totalmente ocupadas. Aquí se aprecia la cercanía del barrio con el desarrollo vial de la avenida del ferrocarril.

**Imagen 43.** Proyecto del Aeropuerto El Dorado



**Fuente:** Opain. Aeronáutica Civil ([www.revistasemana.com](http://www.revistasemana.com))

El desarrollo en la adopción del Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado, que definirá el futuro urbano de esta zona de la ciudad, hasta el momento cuenta con estudios

adelantados por parte de la Secretaría Distrital de Planeación. Pero, según la Oficina de Operaciones Estratégicas de esta entidad, no se tiene una fecha estimada para la adopción de este proyecto.

En la actualidad, el barrio Villa Andrea presenta baja consolidación urbanística a partir de las dificultades que se han presentado en su proceso de legalización. La acción colectiva más destacada está relacionada con la ocupación de sus lotes. Posteriormente, se evidencia una acción colectiva racional, en donde las peticiones a la Administración Distrital para adelantar el proceso de legalización y la atención de servicios sociales es formal.

### **3.3.5. Alcances más importantes en la producción social del hábitat**

Los hechos más destacados que ha emprendido la organización comunitaria en la participación de sus miembros en la producción de un hábitat se identifican a partir del trabajo adelantado en la construcción del alcantarillado, la obtención del servicio de energía eléctrica para sus viviendas y el suministro del servicio de gas natural domiciliario. Adicionalmente, la Junta Comunal solicita el servicio de salud al Hospital de Fontibón, el servicio de aseo y la posibilidad de obtener cupos para la educación de los niños habitantes del barrio en los colegios distritales cercanos.

La participación de los habitantes de este barrio se enfoca principalmente al mantenimiento de las vías principales del barrio, por medio del alquiler de máquinas que ayudan a alisar el material de recebo expuesto, adelantando campañas de aseo y adecuando, dentro de sus limitaciones, las zonas destinadas a futuro como parques.

### **Imágenes del barrio en la actualidad**

**Imagen 44.** El lote perteneciente a industrias metálicas HB dificulta el acceso al barrio



**Imagen 45.** El barrio no cuenta con unos adecuados servicios de equipamientos comunales, espacio público, parques y trazado de vías; es deficiente el desarrollo de su estructura urbana



**Imagen 46.** El tipo de vivienda es de uno, dos y tres pisos, en materiales durables. Se estima un alto grado de consolidación y desarrollo en la vivienda



**Imagen 47.** Calles del barrio Villa Andrea



**Nota:** Sólo cuando el barrio surta su proceso de legalización podrá contar con espacios adecuados para la recreación y el deporte.

## **4. Capítulo 4 Las organizaciones comunitarias, sus formas de acción colectiva a partir de la consolidación urbana**

*Pero la otra razón por la que insisto en la figura del arquitecto es que hay un sentimiento en el que todos podemos vernos igualmente como arquitectos de cualquier tipo. Interpretarnos a nosotros mismos como “arquitectos de nuestros propios destinos y fortunas” es adoptar la figura del arquitecto como metáfora para nuestra propia mediación, mientras avanzamos en nuestras prácticas diarias y con ellas preservamos, construimos y reconstruimos nuestro mundo vital.*

David Harvey, *Espacios de esperanza*.

Las organizaciones comunitarias modifican sus prácticas de acción colectiva en la medida en que la calidad de vida es mejor entre sus miembros, y el Estado promueve formas de participación que abren oportunidades políticas para las organizaciones, impulsando la participación comunitaria en proyectos de intervención urbana.

Las anteriores afirmaciones son parte del objetivo de estudio y el desarrollo del presente capítulo, que se encargará de evidenciarlo o desmentirlo a partir de la relación entre los conceptos teóricos trabajados a lo largo del documento y los hallazgos hechos en los barrios objeto del trabajo empírico.

En el capítulo anterior se identificaron las principales evidencias de los cambios en las prácticas de la acción colectiva en organizaciones comunitarias, debido a la consolidación urbana en barrios de origen ilegal. Por tanto, se presenta a continuación una síntesis (Tabla 8) de los principales hallazgos en los barrios estudiados.

Tabla 8. Síntesis de los barrios estudiados

Conceptos teóricos	Temática	Contenido
Acción colectiva	Estructura de oportunidades políticas	<p>En los tres barrios estudiados es evidente cómo el Estado no ha sido contundente en definir una solución de vivienda para los habitantes de menos recursos económicos en Bogotá, problema que dejan en manos de sus ciudadanos.</p> <p>Los ciudadanos, ante las ineficaces políticas de vivienda definidas por el Estado, se organizan en comités de Provienda.</p> <p>El Estado, al reprimir las acciones adelantadas por sus ciudadanos, se establece como el principal oponente de las organizaciones de vivienda.</p> <p>La toma de tierras por parte de las organizaciones populares es la principal práctica en la acción colectiva realizada entre 1960 y 1980.</p> <p>La segunda práctica de la acción colectiva en la lucha por la vivienda es construir de cualquier forma un techo digno.</p> <p>La tercera práctica es la obtención de servicios públicos.</p> <p>La cuarta práctica está enfocada a obtener los servicios de educación, salud, cultura y recreación y seguridad.</p> <p>Las prácticas en la acción colectiva anteriormente descritas, pueden ser violentas convencionales o disruptivas. (Tarrow, 2004).</p> <p>Las acciones colectivas en los barrios estudiados presentan tres modalidades en su práctica. La modalidad de las tres primeras prácticas definidas anteriormente generalmente es violenta; la tercera generalmente es convencional; en cambio, la cuarta generalmente es disruptiva.</p> <p>El desarrollo de urbanizaciones piratas fue la respuesta de los dueños de predios localizados en la periferia de la ciudad ante la toma de tierras por parte de organizaciones populares de vivienda.</p> <p>Los niños y niñas constituyen la principal motivación de la familia para acceder a una vivienda digna.</p> <p>Las enseñanzas adquiridas en las luchas por la vivienda definían en el tiempo cambios en las estrategias de confrontación con los oponentes.</p>
Participación	Participación comunitaria	<p>Los primeros años de formación del barrio, durante los cuales también hay carencias sustanciales en la calidad de vida, son los momentos de mayor motivación para que participen los miembros de una organización comunitaria.</p> <p>A menor consolidación urbana en el barrio, mayor es la participación de los miembros de una organización</p>

		<p>comunitaria de vivienda.</p> <p>Las generaciones más jóvenes que habitan los barrios estudiados muestran apatía para ejercer cargos directivos en la organización.</p> <p>La modalidad más común para obtener recursos para el mejoramiento de los barrios actualmente es la participación de las organizaciones comunitarias en proyectos promovidos por la Administración Distrital.</p>
<p>Organización comunitaria</p>	<p>Estrategia para movilizarse</p>	<p>Las organizaciones que definen claramente sus objetivos presentan mayores posibilidades de obtener ventajas ante sus oponentes.</p> <p>El objetivo de una organización no cambia, lo que cambia son las formas para obtenerlo.</p> <p>Quien define si una práctica en la acción colectiva es violenta, convencional o disruptiva, es la organización comunitaria, dependiendo de las condiciones dadas en la confrontación.</p> <p>Las organizaciones comunitarias que están conformadas por estructuras rígidas y burocráticas, como las juntas de acción comunal, tienen mayores dificultades para alcanzar sus objetivos.</p> <p>El cumplimiento de los objetivos en una junta de acción comunal generalmente está determinado por el apoyo que le brinda el Estado y el apoyo logrado a partir del clientelismo político.</p> <p>Una mayor consolidación urbana en un barrio de origen ilegal permite a la organización comunitaria obtener un mayor impacto y una mayor cantidad de recursos disponibles para su movilización.</p> <p>La acción comunal en Colombia, entre 1960 y 1980, fue la estrategia del Estado para contrarrestar el auge en la formación de las organizaciones populares de vivienda.</p> <p>Los conflictos y tensiones entre las organizaciones populares de vivienda y las juntas de acción comunal se deben, principalmente, a la manera como alcanzan sus objetivos y a la ideología política de sus miembros.</p> <p>Las organizaciones comunitarias son la estructura de base de los partidos políticos.</p>
	<p>Conducta de sus miembros</p>	<p>La mujer en la lucha por la vivienda tiene un papel importante en el proceso de consolidación de la organización.</p> <p>Los líderes de una organización permanecen largos períodos de tiempo ocupando cargos en ésta.</p> <p>Los directivos de una organización comunitaria generalmente militan en algún partido político.</p> <p>Los requisitos exigidos para pertenecer a una organización comunitaria generalmente son pocos, pero sí están estrechamente ligados al objetivo de la organización.</p>

		Los miembros de las organizaciones comunitarias estudiadas cumplen estrictamente los reglamentos adoptados y obedecen a estructuras jerárquicas de autoridad.
Derecho a la ciudad	Hábitat	<p>El desarrollo de urbanizaciones piratas fue la respuesta de los dueños de predios localizados en la periferia de la ciudad, ante la toma de tierras por parte de organizaciones populares de vivienda.</p> <p>Las dificultades económicas de los habitantes de un barrio popular llevan a obtener renta de la vivienda, que en la mayoría de los casos se destina para inquilinato.</p> <p>Las dificultades económicas de los habitantes de barrios populares define cambios en el uso del suelo, que pasa generalmente de residencial a comercial o industrial.</p> <p>El proceso de extensión de la ciudad de manera incontrolada no tuvo como causa la localización de asentamientos ilegales en la periferia; obedeció a una estrategia planeada por el Estado, y los propietarios de grandes extensiones de terreno fueron los más beneficiados.</p> <p>Por lo anterior, los costos en infraestructura vial y servicios públicos por la incorporación de municipios aledaños a la ciudad son financiados por la población.</p> <p>Las relaciones socioeconómicas que impone el desarrollo de la urbanización pirata en la ciudad es un factor importante en la profundización de las desigualdades, las inequidades y el desarrollo de la corrupción en la sociedad.</p> <p>La planificación de grandes proyectos como parte del desarrollo de la ciudad dará lugar a un nuevo escenario en las formas de acción colectiva adelantadas por organizaciones comunitarias en barrios consolidados de la ciudad.</p> <p>La extensión de un barrio y el aumento del número de habitantes genera la tendencia a fragmentar y especializar las organizaciones comunitarias.</p>
	Producción social del hábitat	<p>La construcción de viviendas provisionales y la obtención de servicios públicos de manera informal son las principales acciones colectivas adelantadas, que definen una intervención en la producción del hábitat por parte de los habitantes de un barrio.</p> <p>La ciudad de Bogotá, en su gran mayoría, ha sido construida por habitantes provenientes de otras partes del país, que han dado lugar a una síntesis de costumbres, culturas y etnias, que enriquecieron su identidad como metrópoli.</p> <p>Las normas urbanas sobre uso del suelo y edificabilidad en la vivienda reconocieron los desarrollos existentes, lo que evidencia la influencia directa de los habitantes de</p>

		<p>barrios de origen ilegal en la formulación de instrumentos de planeación.</p> <p>El reconocimiento de la propiedad en principio no está dado por el Estado; éste se obtiene de los vecinos y de las propias organizaciones comunitarias.</p> <p>Los costos económicos y los impactos sociales presentes en el desarrollo de barrios por parte de organizaciones de vivienda popular son menores que los adelantados por parte del Estado.</p>
--	--	--

#### 4.1. La consolidación urbana y la consolidación de la organización en los barrios estudiados

Teniendo en cuenta el concepto de consolidación urbanística desarrollado en el capítulo primero del presente documento, se entiende como el proceso por el cual, partiendo de una condición desfavorable y de la ausencia de condiciones de vida digna para sus habitantes, el barrio alcanza un nivel de satisfacción de las necesidades básicas. Esto a partir de la gestión realizada por la organización comunitaria que lidera las transformaciones de gestión ante organismos externos al barrio.

Por otro lado, se establece que el proceso de consolidación de la organización se define a partir de la acumulación de experiencia de sus líderes que, ante situaciones adversas, obtienen un resultado favorable, que genera satisfacción en sus habitantes y afiliados. Esto les permite mantener una posición hegemónica como organización comunitaria en el barrio.

La relación directa entre consolidación urbanística y el proceso de consolidación de la organización, cuando ésta no alcanza niveles de racionalización, formalización y flexibilidad eficientes, evidencia procesos de fragmentación a partir del proceso de especialización de los intereses de sus afiliados. Tal situación se pone de presente en la formación de la Junta de Acción Comunal del barrio Policarpa y el surgimiento de diversas organizaciones con diferentes objetivos en el barrio Jerusalén, descritas en el capítulo anterior.

La consolidación urbanística a partir de la obtención de condiciones favorables en la vivienda, y en general en el hábitat barrial, termina integrándose a la estructura urbana de la ciudad, situación que permite desvanecer el límite entre la ciudad consolidada formal y la ciudad periférica marginada e informal. Sólo pondrían de manifiesto esta integración las diferencias que se encuentran en la apropiación y el tratamiento del paisaje urbano, por procesos de urbanización de origen informal.

En organizaciones en proceso de consolidación, y donde se experimentan cambios hacia una consolidación urbana, hay transformaciones en la conducta de sus habitantes al reivindicar intereses particulares sobre los intereses comunes en su barrio. En organizaciones comunitarias con dificultades para adaptarse a estos cambios, se evidencia apatía frente a los proyectos emprendidos y reducción en la asistencia a asambleas convocadas por la organización comunitaria, como es evidente en los tres barrios estudiados.

#### 4.1.1. Etapas de consolidación de los barrios objeto de estudio

Los tres barrios seleccionados para el trabajo de campo han experimentado diferentes momentos de desarrollo. El primero, Policarpa Salavarrieta, localidad Antonio Nariño, se encuentra en un alto nivel de consolidación después de cincuenta años de desarrollo y representa uno de los ejemplos más importantes como barrio de origen ilegal sin la intermediación de urbanizadores piratas. En la actualidad, está incluido en el Proyecto Ciudad Salud<sup>31</sup>. El segundo barrio, Jerusalén, localizado en Ciudad Bolívar, es uno de los asentamientos espontáneos más grandes en la década de 1980 en América Latina<sup>32</sup>, y fue parte de uno de los desarrollos de vivienda popular más importantes emprendidos por la ciudad. El tercer barrio, Villa Andrea, localidad de Fontibón, se encuentra en proceso de consolidación sin haber logrado su legalización. Fue incorporado en el proyecto del Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado, definido en el Plan de Ordenamiento de la Ciudad como una operación estratégica.

En el siguiente cuadro, síntesis de resultado de los indicadores, se describen las similitudes y diferencias encontradas en los barrios estudiados. Se destacan grandes afinidades entre el barrio Policarpa Salavarrieta y el barrio Jerusalén, los cuales tienen patrones similares de consolidación urbana y de la organización, a diferencia de Villa Andrea. Estos hallazgos permiten aportar elementos importantes para el análisis de los barrios con relación a sus etapas de consolidación urbana y de la organización, y su posterior vinculación con los conceptos de acción colectiva, participación comunitaria, organización comunitaria, hábitat y producción social del hábitat, desarrollados al final del presente capítulo.

Tabla 9. Síntesis de los resultados de los indicadores por barrio

Análisis comparativo entre los barrios trabajados				
Nombre del indicador	Barrios			Observaciones
	Barrio Policarpa	Barrio Jerusalén	Barrio Villa Andrea	
Indicador de vivienda adecuada				
1. Número de metros cuadrados promedio de vivienda disponibles por familia	120 m <sup>2</sup>	65 m <sup>2</sup>	36 m <sup>2</sup>	La disponibilidad del suelo es cada vez más escasa. Especulación con el precio del suelo.

<sup>31</sup> Ver Decreto Distrital 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial, y Decreto Distrital 316 de 2006, Plan Maestro de Equipamientos de Salud.

<sup>32</sup> Entrevista a la arquitecta Glenda Luna.

Análisis comparativo entre los barrios trabajados				
2. Tipo de material construido por cada etapa en la vivienda	Diez años en promedio para llegar a más de un 50% de casas en el barrio con material duradero (ladrillo y cemento)	Diez años en promedio para llegar a más de un 50% de casas en el barrio con material duradero (ladrillo y cemento)	Desde el inicio se construyó con materiales duraderos.	El tiempo de acceso a materiales duraderos, en más del 50% de los dos primeros barrios, denota las dificultades económicas para lograr una consolidación de la vivienda.
3. Tipo de energía utilizada en la cocción de alimentos	El servicio de gas natural obedeció a la priorización en la instalación en barrios populares por parte de la Administración Distrital.			El suministro de gas natural se prioriza para barrios populares y la privatización en los servicios públicos obliga a las empresas a prestar el servicio en cumplimiento del artículo 366 de la Constitución Política.
4. Acceso a servicios públicos prestados en las distintas etapas	Veinticinco años para la legalización de los servicios públicos	Veinte años para la legalización de los servicios públicos	Diez años para la legalización de los servicios públicos	Cambio de la Constitución, que en su artículo 366 obliga a la prestación del servicio y suministra nomenclatura a toda persona que lo solicita.
5. Número de predios localizados en zonas de riesgo por remoción en masa	Esta zona no se incluye con riesgo en remoción en masa.	1,46% al momento de la legalización	Esta zona no se incluye con riesgo en remoción en masa	La localización de barrios ilegales cada vez define zonas más alejadas y periféricas en donde los riesgos naturales están más presentes.

<b>Análisis comparativo entre los barrios trabajados</b>				
<b>Indicador de hábitat adecuado</b>				
1. Número de años destinados a la legalización del barrio	10	9	10	La duración real de legalización de un barrio es en promedio de nueve años y no es comparable a los siete meses a los que hace referencia la norma.
2. Tiempo destinado por la organización al proceso de regularización del barrio	49 años	29 años	15 años	La dedicación de la organización a las actividades comunitarias ocupa gran parte del tiempo de sus dignatarios.
3. Tipo de mejoras realizadas en el barrio	Obras de infraestructura			Al referirse a mejoras en el barrio, los dignatarios aluden a obras de infraestructura en comparación con proyectos de convivencia, en servicios sociales o productivos, etc.
4. Principales dificultades presentadas en el proceso de legalización	Dificultades en el cumplimiento de las normas urbanísticas			Aquí se reafirma que el principal antagonista es el Estado.
5. Identificación del lugar más apreciado en el barrio	Salón comunal			El salón comunal es un símbolo de fortaleza, unión y prosperidad, ya que allí se reúnen y se

<b>Análisis comparativo entre los barrios trabajados</b>				
				delibera sobre los asuntos de la organización y del barrio
6. Estrato socioeconómico del barrio	3	2	2	La consolidación del barrio y de la organización comunitaria establece los parámetros en la definición del estrato socioeconómico de la población.
<b>Indicador de norma urbana</b>				
1. Edificabilidad en altura	4 máximo	4 máximo	3 máximo	La altura de la edificación define el nivel de consolidación urbana y el nivel socioeconómico de sus habitantes.
2. Evolución en el uso del suelo	Residencial	Agrológico/residencial	Agrológico/industrial	Las ciudades, en su proceso de expansión desordenado, consumen el suelo destinado para actividades agrológicas.
3. Evolución del tratamiento urbanístico	Consolidado	Consolidado	Industrial	La evolución del tratamiento urbano en barrios de origen ilegal se caracteriza por el paso de actividades productivas agrícolas o industriales al uso residencial
4. Evolución del índice de construcción	3	3	Desarrollo individual	El índice de construcción y

<b>Análisis comparativo entre los barrios trabajados</b>				
5. Evolución del índice de ocupación	0,70	0,70		de ocupación establece las oportunidades de edificación de un predio, en donde se obtiene una mayor consolidación urbana y se permite el desarrollo socioeconómico de sus habitantes.
<b>Indicador de efectividad la organización social</b>				
1. Tiempo de legalización de la organización comunitaria	La organización ya existía antes de que llegara Cenapro al barrio (1959)	8 años	6 años	El reconocimiento jurídico de la organización comunitaria obedece más a la voluntad de las personas que lo definen como condición previa a cualquier acción colectiva.
2. Años de pertenencia del dignatario entrevistado a la organización comunitaria	44 años	25 años	15 años	En el trabajo comunitario ejercen un gran peso la voluntad y vocación del individuo que realiza este tipo de trabajo, al que dedica gran parte de su vida, y acumula mucha experiencia al servicio de la organización y de la comunidad.
3. Tipo de conflictos presentados dentro de la organización	Dificultades para llegar a acuerdos.	Existen pugnas por ejercer el	Dificultades para llegar a acuerdos.	

Análisis comparativo entre los barrios trabajados				
		liderazgo.		
4. Tipo de solución dada a los conflictos en el barrio	Diálogo y consenso (esta información es dada por parte de los dignatarios entrevistados).			
5. Tipo de conflictos generados en el barrio	Generalmente, los principales conflictos son de convivencia y no están relacionados con la infraestructura física del barrio.			Los conflictos más frecuentes están relacionados con la convivencia. Se encuentran vinculados estrechamente a la consolidación del barrio.
Indicador de cambios en la acción colectiva				
1. Tipo de acción colectiva realizada ante las autoridades para alcanzar logros en su organización	Se pasa de un tipo de acción: reivindicativa y de represión por parte del Estado, a una acción apoyada por fuerzas políticas y, posteriormente, a la participación de proyectos auspiciados por el Estado.	Se pasa de un tipo de acción a otra: compra de lotes y ocupación individual del terreno, acción colectiva violenta y, por último, se participa en proyectos impulsados por el Estado	Generalmente esta organización ha utilizado medios formales de relación con las instituciones del Estado.	Las acciones adelantadas por las organizaciones están motivadas generalmente por los mismos aspectos, pero los medios que se utilizan para lograr sus objetivos se modifican. Las modificaciones están dadas según las circunstancias del momento de la acción, durante el cual es necesario sacar el máximo de provecho para alcanzar los objetivos

<b>Análisis comparativo entre los barrios trabajados</b>				
2. Tipo de acción colectiva realizada por etapas de desarrollo del barrio	Violenta y de represión por parte del Estado /formal	Informal/formal	Formal	Las formas de acción colectiva están estrechamente relacionadas con el grado de consolidación de los barrios. Las acciones son más violentas si éstas reivindican derechos o necesidades básicas para la vida en los barrios. Las acciones son formales si lo que está en juego no implica la satisfacción de un derecho fundamental o una necesidad básica.
3. Número de acciones colectivas realizadas por período	8	4	3	La forma y el tipo de acción colectiva dependen del oponente, de los intereses en juego y de la oportunidad específica.
4. Número de intervenciones documentadas por parte de la fuerza pública	5	3	1	Se evidencia que el uso de la fuerza por parte del Estado se vincula a la forma como se realiza la acción. Es así como en las acciones formales en proyectos auspiciados por el Estado la fuerza pública no interfiere.

Análisis comparativo entre los barrios trabajados				
5. Número de acciones colectivas apoyadas por movimientos políticos	8	4	2	Los intereses y motivaciones de una acción colectiva fácilmente se transforman en acciones políticas que definen campos de oportunidad aprovechados por movimientos o partidos políticos vinculados a la organización de la acción, o ajenos a ésta dentro de lo que Tarrow (2004) define como la estructura de las oportunidades políticas.

A continuación se examinan las etapas de consolidación de cada barrio.

#### 4.1.1.1. Barrio Policarpa Salavarrieta

Este barrio presenta cinco etapas en su proceso de consolidación:

- *Primera etapa:* inicia en el año 1961 y avanza en la primera ocupación del terreno hasta las primeras manifestaciones de consolidación del barrio, en 1970. En 1961 se conformó la Central Nacional Provivienda, casi con 2.000 afiliados. Las familias, en su mayoría, venían de otras partes del país huyendo de la violencia en el campo y vivían en la ciudad principalmente como inquilinos (Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal, 1998, p. 25). Entre las acciones más destacadas se encuentran la toma del predio y su posterior trazado urbano, con lotes de 8 metros de frente por 20 de fondo. En promedio los lotes tenían 120 m<sup>2</sup>, y las manzanas, 40 por 60 metros. La provisión de servicios públicos se lograba por acometidas informales. Se estima la ocupación en un 90% durante este período, de modo que para 1966 contaba con 300 familias y 20 manzanas. El Decreto Distrital 1119 de 1968 definió a este barrio como zona residencial entre 2 y 3 pisos.
- *Segunda etapa:* comenzó en el año 1971 y se prolongó hasta el año de 1980. Este período se caracterizó por la formalización de los servicios públicos y de las vías de acceso. Se iniciaron las primeras acciones de consolidación de la vivienda, por medio del tránsito del cartón “paroy” a las primeras casas de ladrillo. La ocupación del barrio es del 100%. La Central Nacional de Provivienda, antes con sede principal en el barrio, inició las

acciones para la formalización de los servicios públicos, así como el proceso de legalización.

- *Tercera etapa:* desde el año 1981 hasta 1986, época de legalización del barrio mediante la adopción del Plano Urbanístico 798-4 de 1986, Resolución 285 de 1986. Se incluyeron 667 lotes y 27 manzanas, y se dio inicio al proceso jurídico de posesión, sin legalizar la propiedad. Durante este período se gestionó, con ayuda de algunos concejales de la Unión Patriótica, la pavimentación de vías y la instalación de las primeras 50 líneas telefónicas. La norma urbanística adoptada mediante el Acuerdo 7 de 1979 definió esta zona como de actividad múltiple con tres pisos.
- *Cuarta etapa:* entre el año 1987 hasta el 2000. Se instaló la red de gas natural, y tuvieron lugar la pavimentación de vías y la construcción de la sede comunal. El concejal Mario Upegui representaba los intereses del barrio en el Concejo de Bogotá, como miembro de la Unión Patriótica y directivo de Cenaprov (Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal, 1998, p. 93). En esta época se realizó la construcción y puesta al servicio del colegio Jaime Pardo Leal, en convenio con la Secretaría de Educación del Distrito.
- *Quinta etapa:* de 2001 a 2010, época definida por la puesta en acción del Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto 619 de 2000, y el desarrollo de los primeros estudios de prefactibilidad del proyecto Ciudad Salud, descrito en las acciones del Plan Centro, como parte del desarrollo del Plan Zonal del Centro de la ciudad. Allí se afectaron las manzanas aledañas al Hospital de la Hortúa, con participación de la comunidad y de la Secretaría de Planeación Distrital de la Unidad de Planeamiento Zonal n° 35, Ciudad Jardín. Además, participaron en proyectos con el Distrito para mejoramiento de vías, generación de espacio público y mejoramiento del parque vecinal, en el contexto del proyecto Obras con Saldo Pedagógico. La Junta de Acción Comunal formuló proyectos urbanísticos de mejoramiento del barrio que beneficiaron a 2.700 personas aproximadamente<sup>33</sup>.

El barrio Policarpa Salavarieta experimentó un proceso de consolidación tanto en la organización como en la transformación de la calidad del hábitat, a partir de mejoramiento progresivo de la vivienda y de la infraestructura física.

Dados los resultados obtenidos de los indicadores de vivienda adecuada, hábitat adecuado y el indicador de norma urbana, se infiere que este barrio presenta un alto grado de consolidación física. Por tanto, las condiciones de calidad en su hábitat son muy satisfactorias (calidad de la vivienda en condiciones espaciales y físicas, dotación en todos los servicios públicos, servicio óptimo en transporte, calidad de las vías y alumbrado público y dotación de equipamientos de salud, educación, cultura, recreación y deporte).

Sin embargo, la organización presenta una limitación: la escasa capacidad de realizar un relevo generacional en los dignatarios de la Junta de Acción Comunal. La persona entrevistada, el actual vicepresidente de la organización, con varios años como directivo de la misma, manifiesta la baja participación de los jóvenes en las actuales actividades impulsadas por la Junta.

---

<sup>33</sup> Información obtenida durante la entrevista realizada al vicepresidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Policarpa, señor Luis Alberto Cortés.

La organización comunitaria del barrio Policarpa Salavarrieta es referente importante en las luchas adelantadas por las organizaciones de vivienda popular en la ciudad. Pero este prestigio obedece a las acciones colectivas realizadas en las dos primeras etapas planteadas en el estudio, correspondientes a las dos primeras décadas de formación del barrio y anteriores a su legalización. Después, se entra en una etapa en la que las acciones colectivas son programas de regularización o mejoramiento de barrios impulsados por el Estado.

En la entrevista realizada al líder comunitario de la Junta de Acción Comunal del barrio Policarpa Salavarrieta, éste aseguró que la mejora en las condiciones de vida y el acceso a oportunidades laborales por parte de sus miembros logró un cambio de “actitud” en la organización comunitaria, al establecer una relación más formal con el Estado, en el desarrollo de proyectos en el barrio.

#### **4.1.1.2. Barrio Jerusalén**

La consolidación del barrio se dio en tres etapas:

- *Primera etapa:* entre 1982, fecha de la aparición de las primeras familias, y 1992, época en que las juntas de acción comunal de los diferentes sectores del barrio se legalizaron. Las familias, en su mayoría, provenían de sectores rurales del país, de donde habían huido por la violencia. Las familias tienen como antecedente el haber sido inquilinos en barrios populares en sus lugares de origen (Fundación Colmena para la Vivienda Popular, 1982, pp. 29-32). Los servicios públicos se tomaban de acometidas ilegales, el servicio de transporte era ilegal, no existían vías pavimentadas ni equipamientos. A partir del desarrollo del barrio Jerusalén, se originó una nueva modalidad de urbanización pirata consistente en que los dueños de los terrenos vendieron lotes a bajo costo pero sin disponer de servicios urbanos.

En los primeros años, los habitantes se organizaron en comités de Provienda y sus acciones estaban encaminadas a la protección de la ocupación de los terrenos. Posteriormente, las organizaciones se enfrentaron a los “urbanizadores” en contra de la venta de lotes de áreas destinadas a la localización de equipamientos, y por último se formalizaron los comités Provienda en juntas de acción comunal. Las primeras relaciones clientelistas se generaron con políticos locales y los líderes sociales. El barrio se localiza fuera del perímetro urbano, clasificado por el Acuerdo 7 de 1979 como zona agrológica III. Las casas generalmente son de un piso.

- *Segunda etapa:* va desde el año 1993, cuando se realiza un paro cívico liderado por las juntas de acción comunal de los nueve sectores que componen el barrio Jerusalén, hasta el año 2002, fecha en que se legalizó, y se incluyó en el plano CB 338-4-14 hasta el 4-27. En esta época se inició la formalización de los servicios públicos y de las vías de acceso. Se contaba con el CAMI de Jerusalén y se dispusieron áreas para la localización de equipamientos. Esto permitió la consolidación de la vivienda, pasar del cartón “paroy”, latas y madera a materiales como ladrillo y concreto.

La organización social Jesucom, que aglutinaba a todas las juntas de acción comunal del barrio Jerusalén, tuvo un representante ante la Junta Administradora Local en el período de 1995 y 1997. Se consolidó la vinculación de los líderes de las juntas de acción comunal con líderes políticos locales. El Acuerdo 6 de 1990 definió para esta área el uso

del suelo residencial en actividad de comercio y servicios, lo que permitió construir viviendas hasta de tres pisos, unifamiliares, bifamiliares y trifamiliares. Se formalizaron lotes de 65 m<sup>2</sup>, con frente mínimo de 6 metros. La propiedad de los lotes se acreditó mediante la posesión y las mejoras a la vivienda. Fueron legalizados 8.243 lotes.

- *Tercera etapa:* cubre desde el año 2003 hasta el año 2010; se caracteriza por la adopción de la Unidad de Planeamiento Zonal n° 35, Jerusalén. En este proceso las organizaciones comunitarias fueron convocadas a participar en la formulación del instrumento de planeación. se definieron cuatro pisos de altura y se asumió, en la mayoría de los artículos, los contenidos de la Resolución 0394 de 2002, por la cual se legalizó el barrio. Se participa en proyectos con el Distrito para el mejoramiento de vías, generación de espacio público, mejoramiento de los parques vecinales, construcción de escaleras y accesos peatonales y el mejoramiento de la sede comunal, en el contexto del proyecto Obras con Saldo Pedagógico.

Este barrio es producto de uno de los desarrollos progresivos de origen ilegal más grandes realizados en la ciudad. En la actualidad alberga a más de 32.000 personas y los sectores agrupados conforman la Unidad de Planeamiento Zonal Jerusalén.

Comparando el indicador de vivienda adecuada con los otros dos barrios objeto del estudio, el barrio Jerusalén presenta un desarrollo deficiente. Por tanto, es preciso tener en cuenta las características específicas en el desarrollo de este barrio asociadas a las dificultades topográficas, por cuanto algunos sectores sobrepasan el 25% de pendiente. El trazado del barrio en ladera representa mayores retos técnicos. Además, el hecho de que parte del barrio se localice fuera del perímetro o cota de servicios define el grado de dificultad para su consolidación.

Al igual que en el barrio Policarpa Salavarrieta, existen dificultades para realizar el relevo generacional con dignatarios más jóvenes. Esto confirma la respuesta dada por los dirigentes en las entrevistas realizadas y en el resultado del indicador de tipo de conflictos presentados en la organización, en donde se percibe el carácter problemático del liderazgo.

El barrio Jerusalén presenta mayor número de acciones colectivas en comparación con los otros dos. El proceso colectivo que implicó organizar el paro cívico de 1993 y dos movilizaciones para exigir la prestación de servicios públicos muestran que estas actividades resultaron prioritarias, en comparación con otras actividades comunales. Así mismo, es clara la intervención del Estado en este sector, ya sea para reprimir las acciones colectivas violentas o para invertir en obras de regularización.

#### **4.1.1.3. Barrio Villa Andrea**

Se pueden mencionar dos etapas de consolidación del barrio:

- *Primera etapa:* entre 1990 y 1992, años que comprenden la formación de la Asociación de Amigos de Ciudad Bolívar, Asobolivar, y la toma de posesión del terreno por parte de sus habitantes, hasta el año 1999, época en que se legalizó la personería jurídica de la Junta de Acción Comunal del barrio Villa Andrea. Entre las acciones más destacadas se encuentran el trazado del barrio, la destinación de los lotes a las familias, la provisión de

servicios públicos por acometidas informales. Para entonces no están pavimentadas las vías y no se cuenta con equipamientos.

Se inició la conformación de un comité de vecinos, que contó con 288 familias como miembros<sup>34</sup>. El Acuerdo 7 de 1979 estableció esta zona como rural y el Acuerdo 6 de 1990 definió el uso del suelo industrial en tres pisos, y de cinco pisos para uso institucional. El tamaño de los lotes vendidos es de 36 m<sup>2</sup> (3 metros de frente por 12 de fondo). La vivienda en su inicio se construyó con materiales como ladrillo y cemento en un piso.

- *Segunda etapa:* época determinada por acciones específicas realizadas entre el año 2000, momento en que se solicitó formalmente ante las autoridades distritales la legalización del barrio, y el año 2010. A partir de solicitudes formales adelantadas por la Junta de Acción Comunal ante las autoridades distritales, se gestiona el suministro formal de servicios públicos y sociales. La vivienda está consolidada en materiales como ladrillo y cemento, y en su mayoría son de dos y tres pisos. En la actualidad no se ha reglamentado la Unidad de Planeamiento Zonal n° 76, San Pablo, ya que está supeditada al desarrollo del Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado.

Este barrio es el desarrollo urbanístico más reciente de los tres analizados. Presenta deficientes condiciones de calidad en el hábitat y, por tanto, en su consolidación urbana. Hasta la fecha no ha sido legalizado, en razón de su localización dentro del área de influencia del Aeropuerto El Dorado. Como consecuencia de lo anterior, las normas urbanísticas están destinadas al uso industrial, lo que resulta contradictorio con el uso actual del suelo, que es residencial.

A diferencia de los otros barrios analizados, las primeras construcciones se hicieron en materiales como ladrillo y concreto. En la actualidad, la cobertura de servicios públicos es plena. No se encuentran pavimentadas las vías y no tienen servicio de alcantarillado fluvial ni equipamientos sociales disponibles.

Las acciones colectivas realizadas en los dos períodos definidos, en su mayoría son formales y han estado dirigidas a instituciones del Estado, dentro del marco de los instrumentos formales de participación establecidos en la Constitución Política. La más frecuente ha sido la acción popular.

#### **4.1.2. La acción colectiva y la consolidación urbana**

La lucha por la vivienda entre los años 1960 y 1980 experimenta un primer momento en donde se define un nuevo escenario de confrontación entre el Estado y la sociedad. Para este momento la ocupación de terrenos es el factor más frecuente, para lo que no estaban preparadas las partes involucradas. Al comienzo de esta confrontación, las organizaciones comunitarias lograron adaptarse rápidamente a las formas de lucha que proponía su adversario, el Estado, que generalmente resolvía las situaciones con represión. A su vez, éste, al utilizar la acción comunal como herramienta para neutralizar

---

<sup>34</sup> Secretaría Distrital de Planeación. Oficio radicado por parte de la Junta de Acción Comunal en solicitud de legalización del barrio. Radicado n° 1-2007-37634, del 8 de agosto de 2007.

al auge de las organizaciones populares de vivienda, sólo pudo obtener resultados una vez entró en juego el desarrollo de urbanizaciones piratas que cambió las reglas de juego.

Esto definió un segundo momento en la lucha por la vivienda. Las tomas de terrenos eran muy escasas porque el suelo disponible estaba en manos de los urbanizadores piratas. Entonces, la lucha de las organizaciones populares de vivienda se concentró en contra de la especulación, la estafa y el robo de los habitantes en los barrios. Así mismo, las juntas de acción comunal entendieron su papel como interlocutoras preferidas por el Estado para adelantar proyectos de recuperación de barrios. En este momento inicia el período de crisis de las organizaciones populares de vivienda que no pueden competir con los recursos que el Estado invierte en los barrios. En este proceso las juntas de acción comunal salen fortalecidas.

Por último, a mediados de la década de los noventa se inicia otra etapa en la forma de acción colectiva. La participación de las organizaciones comunitarias se hace ahora a partir del concurso de proyectos y sólo una reducida parte de las organizaciones es beneficiada.

La definición de los anteriores momentos evidencia que el Estado ha creado las oportunidades políticas para las acciones colectivas efectuadas. Así mismo, permitió la formación y auge de las organizaciones populares de vivienda; pero también ha utilizado esta estructura de oportunidades políticas para limitar y reducir el crecimiento de este tipo de organizaciones.

Por lo anterior, es difícil pensar que la consolidación urbana sea la responsable de cambiar las prácticas en la acción. Es necesario considerar que este tipo de cambios obedecen a otro tipo de circunstancias, como puede ser la capacidad de la organización para movilizar recursos y para responder al adversario en un momento determinado de la acción.

El barrio Policarpa Salavarrieta es un claro ejemplo del tránsito de una acción colectiva reivindicativa violenta a una acción colectiva más formal o menos violenta. Este barrio, en los últimos quince años, ha participado en proyectos de mejoramiento de barrios adelantados por la Administración Distrital, como Acciones para la Convivencia y Obras con Saldo Pedagógico (por medio de la cual lograron adecuar el parque del barrio). Con la Defensoría del Espacio Público mantienen un contrato de administración y mantenimiento del espacio público para el parque. Así mismo, participaron en el año 2001 en el proyecto Ecobarrios, adelantado por el Departamento Administrativo de Acción Comunal, hoy Instituto para la Participación y Acción Comunal.

El barrio Jerusalén es una invasión de terrenos impulsada por urbanizadores piratas, como modalidad de urbanización clandestina del suelo. La aparente ocupación de los predios esconde un negocio lucrativo generalmente auspiciado por los propietarios.

El desarrollo del barrio Jerusalén, al ser inducido como un negocio clandestino ilegal por parte de los propietarios del terreno quienes realizaron el trazado de las calles, es diferente al proceso de apropiación y adaptación espacial del lugar presente en el barrio Policarpa Salavarrieta, en donde hay irregularidad en el tamaño de las manzanas y lotes. Por ello, las condiciones de lucha de los habitantes del barrio Jerusalén no sólo

presentan como oponente al Estado, sino también la estructura comercial manejada por los urbanizadores clandestinos que operaron como vendedores de sus lotes.

El enfrentamiento de dos oponentes —por un lado a los urbanizadores piratas que ocuparon las zonas destinadas para parques y equipamientos comunales y, por otro lado, al Estado—, el paro cívico de 1993 y las dos movilizaciones documentadas derivaron en una acción colectiva mantenida de manera reivindicativa por mucho tiempo en el barrio Jerusalén. Esto evidencia su capacidad estratégica para movilizar recursos y una clara cooperación y toma de decisiones en la organización comunitaria, como lo muestran las acciones del paro cívico de 1993. Entre 1982 y 1993 se identifica una serie de acciones violentas, ya sea contra la fuerza pública, los urbanizadores ilegales o contra la Administración Distrital.

Las condiciones violentas en la forma de relacionarse con sus oponentes cambió a partir de los hechos sucedidos en el paro cívico de 1993, situación que trascendió los límites del barrio y afectó todo un sector de la ciudad, que derivó en acciones no violentas. Esto llevó a que se inclinara a participar en procesos formales, en donde la experiencia y el conocimiento en el desarrollo de proyectos eran factores importantes para acceder a recursos dados por la Administración Distrital, enfocados al mejoramiento integral de los barrios.

La experiencia del paro cívico de 1993 les permitió poner en evidencia ante la opinión pública nacional la situación inhumana que padecían diariamente al no contar con las condiciones básicas de vida. Aun así, esto no significó mayores logros en el mejoramiento de su situación en el corto plazo, debido a que debieron pasar muchos años para que la Administración Distrital decidiera invertir en infraestructura en esta parte de la ciudad. Pero la organización tuvo que invertir recursos económicos y humanos para mantener la movilización de esta acción colectiva.

A diferencia de los otros dos barrios estudiados, el barrio Villa Andrea no reporta experiencias violentas en la acción colectiva. La forma de adelantar las peticiones ante las autoridades es mediante solicitudes formales, acciones populares o por la gestión que puedan adelantar políticos locales.

#### **4.1.3. La participación comunitaria en relación con la consolidación urbana**

La participación comunitaria es una herramienta de la acción colectiva, que establece que a menor consolidación urbana en un barrio de origen ilegal, mayor es la participación de los miembros de una organización comunitaria en proyectos que buscan mejorar las condiciones en su hábitat. Así mismo, la participación de los miembros de una organización comunitaria se reduce cuando el barrio donde la organización ejerce sus actividades presenta una mayor consolidación urbana.

Mientras las organizaciones comunitarias no ofrezcan resultados evidentes en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, tendrán niveles bajos de aceptación. Por tanto, sus dirigentes buscan participar en proyectos dirigidos por la Administración Distrital o vincularse al clientelismo político para obtener resultados en el corto plazo; pero en el largo plazo, su organización es cooptada por las conductas rígidas, burocráticas y clientelistas, propias del desarrollo de este tipo de prácticas participativas.

La formación de líderes y de competencias para realizar el trabajo comunitario se genera por dos vías. En un primer momento, por la experiencia que se acumula por el trabajo diario que implica sortear dificultades de todo tipo en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida; se trata de un proceso racional dado por las mismas circunstancias de adaptación y motivación frente a las adversidades. El segundo se da por el conocimiento adquirido al participar en proyectos adelantados por parte de la Administración Distrital, donde la actividad comunitaria se practica bajo patrones y reglas formales de participación.

A partir de lo anterior, se incorpora un elemento importante que es la capacidad y competencia acumulada en más de tres décadas dedicadas a trabajos comunitarios por parte de sus líderes. Esto contribuye a la definición de un proceso de consolidación de la organización comunitaria; garantiza, con el tiempo, la experiencia suficiente para enfrentar los retos que implica la gestión ante diversas entidades, la destreza y posibilidad de planear proyectos y tareas que generan resultados evidentes para sus habitantes; así mismo, incorpora nuevos comportamientos en la forma de relacionarse con sus oponentes.

En el barrio Jerusalén, la mayoría de líderes que representan a sus organizaciones acumulan una larga experiencia en el trabajo comunitario, pues han estado vinculados generalmente por más de veinte años a las juntas comunales. Esto representa un esfuerzo a largo plazo de la organización que permite concretar acciones y obras en beneficio del barrio.

Las organizaciones comunitarias activas en el barrio Jerusalén con el tiempo lograron transformar la capacidad de organización y movilización de sus miembros debido a la constante confrontación con sus adversarios. Su fortaleza permitió estrechar los lazos de solidaridad y unión entre los miembros. Se consolidaron organizaciones fuertes que les permitieron construir una cultura de trabajo en común y les dio la determinación para vencer los obstáculos que implica el vivir en barrios periféricos de origen ilegal.

Al igual que en el barrio Policarpa Salavarrieta, en el Jerusalén los líderes están preparados para afrontar diversos retos, ya sea por vías violentas o pacíficas. Como ya se reseñó, las organizaciones comunales del barrio Jerusalén llevaron a cabo acciones violentas contra la fuerza pública y lograron organizar dos paros cívicos en el año 1993. Así mismo, participaron en proyectos adelantados por parte de la Administración Distrital: Obras con Saldo Pedagógico y Ecobarrios; y en el año 2005, la Unidad de Planeamiento Zonal de Jerusalén era parte del Núcleo de Participación Ciudadana, formado con el apoyo de la Caja de Vivienda Popular.

#### **4.1.4. La organización comunitaria y su relación con la consolidación urbana**

En las tres organizaciones estudiadas, se evidenció que el objetivo de una organización no cambia, lo que cambia son las formas para alcanzarlo. Esto permite entender que las organizaciones comunitarias son una manifestación más desarrollada de racionalización, formalización y capacidad de adaptación. A partir de los conceptos expuestos en el primer capítulo de este documento, es posible definir si una práctica en la acción colectiva es violenta, convencional o disruptiva, dependiendo de las condiciones dadas en la confrontación.

Así, mismo, las organizaciones comunitarias, como las juntas de acción comunal —que están conformadas por estructuras rígidas, burocráticas y con dificultades para la adaptación a los cambios—, presentan mayores dificultades para alcanzar sus objetivos. Así lo muestran las juntas de acción comunal de los barrios Policarpa Salavarrieta, Nueva Argentina, en el barrio Jerusalén, y Villa Andrea.

Una mayor consolidación urbana en un barrio de origen ilegal permite a la organización comunitaria obtener un mayor impacto y una mayor disponibilidad de recursos para su movilización. Esto define la capacidad estratégica de movilización y una relativa disciplina en los miembros de una organización comunitaria, como se evidenció en las acciones colectivas adelantadas en los barrios Policarpa Salavarrieta (por su localización en el centro de la ciudad) y en el barrio Jerusalén (paro cívico de 1993 que movilizó a casi toda la localidad).

Estos logros adelantados por las organizaciones hacen que sus líderes construyan una imagen favorable ante sus miembros. Ello les permite permanecer largos períodos de tiempo ocupando cargos en la organización y militar en partidos políticos, tal como se constató en las organizaciones estudiadas.

El barrio Policarpa Salavarrieta, con un reconocimiento de casi 50 años, consolidó una organización comunitaria capaz de alcanzar objetivos importantes a favor de sus habitantes. Estos logros tienen como antecedente que la organización se creó como parte de una estrategia de vivienda del Partido Comunista para las clases populares, de modo que se pudo planear con anticipación la toma de tierras como acción específica frente a la dificultad de obtención de una vivienda. En los otros casos estudiados, las organizaciones se crearon en respuesta a las dificultades presentes una vez se asentaron en el barrio.

Un segundo aspecto a tener en cuenta está relacionado con sus líderes. Éstos han mantenido su compromiso y solidaridad con la organización, lo que ha garantizado su proceso de formalización. Más de 30 años de vinculación a los trabajos comunitarios y la experiencia acumulada, son muestra de su consolidación.

La Junta de Acción Comunal del barrio Policarpa Salavarrieta se conformó como una organización con capacidad y experiencia en la gestión y ejecución de proyectos en su barrio. A partir de los cambios en la relación con sus oponentes, se ha modificado también su forma de acción colectiva. Esta organización comunitaria, en su proceso de consolidación y especialización en planeación y ejecución de proyectos, experimenta procesos de burocratización y clientelismo político. Además, se constituye como una organización claramente formalizada, a partir de su contacto y la gestión participativa adelantada ante la Administración Distrital, como parte de su estrategia de mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

La formación del barrio Villa Andrea se asemeja a la del barrio Policarpa Salavarrieta, en cuanto a la conformación de una organización antes del proceso de toma de tierras por parte de sus habitantes. Esta organización denominada Asobolivar, que posteriormente se desintegró debido a los malos manejos de sus dirigentes que se apropiaron indebidamente de los ahorros de sus afiliados, obligó a ocupar los predios como medio de asegurar el dinero dado para la obtención de un lote. Si bien mantiene una similitud con los dos casos estudiados anteriormente, su particularidad radica en que la acción

para la toma de lotes no configuró un hecho violento o de confrontación con las autoridades.

Ante estos problemas, los habitantes del barrio Villa Andrea conformaron una organización comunitaria que coordinara y planeara las acciones de ocupación de lotes. Posteriormente, esta organización se formalizó en una junta de acción comunal. De este modo se logró establecer que la organización comunitaria se conformara a partir de un proceso temporal de participación que obligó a una acción coyuntural, como fue la invasión de los predios. Con el tiempo, la organización adquirió rasgos de racionalización y formalización. Adelantó acciones de gestión ante las empresas de servicios públicos y tramitó la legalización del barrio ante las autoridades, y se convirtió así en la única organización que representa los intereses de sus afiliados.

#### **4.1.5. El hábitat y su vinculación con la consolidación urbana**

El proceso de extensión de la ciudad de manera incontrolada no tuvo como causa la localización de asentamientos ilegales en la periferia. Obedeció a una estrategia planeada por el Estado, y los propietarios de grandes extensiones de terreno fueron los más beneficiados.

Por lo anterior, se abrió el camino para el desarrollo de las urbanizaciones piratas, que agudizó las desigualdades en la sociedad. Es así que los costos en infraestructura vial, servicios públicos, entre otros, por cuenta de la incorporación de municipios aledaños a la ciudad y el desarrollo de barrios clandestinos, fueron financiados por el conjunto de la sociedad.

El desarrollo de urbanizaciones piratas fue la respuesta de los dueños de predios localizados en la periferia de la ciudad, ante la toma de tierras por parte de organizaciones populares de vivienda.

Así mismo, se ahondaron las dificultades económicas para los habitantes de los barrios populares. Esto generó cambios en el uso del suelo del barrio, y generalmente se pasó del residencial al comercial o industrial. De esta manera obtenían una renta por el alquiler de sus predios, en la mayoría de los casos destinados para inquilinatos. Esta tendencia se encuentra presente en los tres barrios estudiados.

La planificación de grandes proyectos como parte del desarrollo de la ciudad crea a futuro un posible escenario de confrontación entre el Estado y las organizaciones comunitarias, al que es preciso estar atentos. De este modo se podrá identificar y estudiar las prácticas en la acción colectiva de organizaciones comunitarias que presentan un nivel importante de consolidación.

La extensión del barrio, las condiciones topográficas, las dificultades, las diferencias en el nivel de consolidación entre un sector y otro y el gran número de habitantes definen la tendencia a fragmentar y especializar las organizaciones comunitarias. Éste fue el caso del barrio Jerusalén, en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, en donde, para el año 1997, había 67 organizaciones con diferentes objetivos.

El crecimiento y consolidación del barrio Policarpa Salavarrieta se hace a la par del fenómeno de expansión de la ciudad. Hoy en día la localización de este barrio le da un

carácter de centralidad, que lo vincula a proyectos estratégicos, como es el caso del Proyecto Ciudad Salud. En esto ha influido la existencia de troncales de transporte masivo Transmilenio por la avenida Caracas y la carrera décima. Tales proyectos aceleran su articulación a la estructura urbana de la ciudad y rompen su carácter marginal, dado por su desarrollo informal. De esta manera se pone de manifiesto la importancia de la participación de los habitantes en la construcción y consolidación de la ciudad.

El fenómeno creciente de la vivienda clandestina en las ciudades y los insuficientes esfuerzos del Estado para disminuir el déficit de vivienda, hicieron que la Administración Distrital entendiera que era necesario reconocer este tipo de barrios mediante la adopción de políticas públicas tendientes a adelantar proyectos de mejoramiento de barrios de origen clandestino. Para ello se requiere destinar recursos humanos, técnicos y financieros que aporten al fortalecimiento del concepto de producción social del hábitat.

En el barrio Jerusalén, la concentración rápida de la población en este sector de la ciudad, con deficiencias en la calidad del hábitat, obligó a las autoridades distritales a formular un proyecto de vivienda denominado Ciudad Bolívar, enfocado a detener el crecimiento informal en la vivienda y regularizar la ya existente. Esto tuvo como consecuencia que las organizaciones comunitarias jugaran un papel fundamental en la formación de las relaciones con la Administración Distrital, en una de las organizaciones que aglutina al mayor número de miembros, lo que garantiza su liderazgo y responsabilidad.

El hecho de mantener movilizados a sus miembros permitió que el barrio Jerusalén lograra su legalización en un período de tiempo muy corto, en comparación con el Policarpa Salavarrieta y el Villa Andrea. Con ello se logró insertar formalmente dentro de la estructura urbana, social y cultural de la ciudad, venciendo así las barreras que le imponía su condición marginal dada por su desarrollo de origen ilegal en la ciudad.

La legalización del barrio Jerusalén pone de presente el impacto que implicó para la ciudad este desarrollo de origen ilegal, al incorporar al Distrito un área total de 1.267.610,83 m<sup>2</sup>, en donde se incluyeron 92.977,66 m<sup>2</sup> de áreas de zona verde y comunal. Esto permitió a los habitantes de estratos 1 y 2 acceder formalmente al suelo urbano como un bien público colectivo. Así mismo, la legalización del barrio implicó, por parte de la Administración Distrital, el reconocimiento, a partir de la incorporación en las normas urbanas para el barrio Jerusalén, de las condiciones físicas de la vivienda. Se destaca la edificabilidad en altura y la adopción de los índices de construcción y ocupación, conforme a lo existente.

La historia del barrio Villa Andrea es reciente. Allí, proyectos de gran importancia para la ciudad han ejercido un impacto directo en su proceso de consolidación urbana. Es así que las pretensiones de obtener su legalización están ligadas a las obras de ampliación del Aeropuerto El Dorado, proyecto que permitiría el desarrollo adecuado de vías, equipamientos y servicios públicos para los habitantes de este barrio. Dado que este barrio se encuentra en proceso de consolidación, las condiciones de las vías, el espacio público y equipamientos son deficientes. A ello se suman las dificultades de acceso al barrio, el cual se encuentra obstruido por una gran bodega industrial.

#### **4.1.6. La producción social del hábitat y su relación con la consolidación urbana**

Las normas urbanas sobre uso del suelo y edificabilidad de la vivienda reconocieron los desarrollos existentes, evidenciando la influencia directa de los habitantes de barrios de origen ilegal en la formulación de instrumentos de planeación. El reconocimiento de la propiedad en principio no está dado por el Estado. Éste se obtiene de los vecinos y de las propias organizaciones comunitarias.

La organización comunitaria del barrio Policarpa Salavarrieta<sup>35</sup>, organización planificadora de acciones específicas en su barrio, estructura una metodología de acción ante sus oponentes como forma de participación comunitaria en la construcción de la ciudad y de consolidación física (construcción de la acometida de acueducto, energía eléctrica, etc.).

Los habitantes del barrio Policarpa Salavarrieta, en sus inicios, entendieron la necesidad de construir su entorno a partir de la copia de modelos de urbanización formal (barrios Sevilla y Ciudad Berna). De este modo adquirieron los patrones de trazado de vías, espacio público, zonas recreativas y localización de zonas para equipamientos comunales. La asesoría por parte de arquitectos de la Universidad Nacional fue clave para que posteriormente se articularan fácilmente a la estructura urbana de la ciudad, sin que ello significara transformaciones importantes en la estructura de apropiación física realizada en los inicios de la construcción del barrio.

Por tanto, la formación del barrio Policarpa es un proceso histórico, cultural y urbano dinámico que se dio a partir de la apropiación y transformación particular de sus espacios físicos de manera solidaria entre sus habitantes. Por ello constituye un ejemplo de reivindicación del derecho a la ciudad.

Ante las dificultades presentes, la organización comunitaria del barrio Villa Andrea no ejerce un papel protagónico en la reivindicación de derechos a un hábitat digno ante la Administración Distrital o por medio de una acción formal ante el Estado. En entrevista realizada al vicepresidente de la Junta de Acción Comunal, éste afirmó que hay apatía y desinterés en los afiliados para adelantar acciones que reivindiquen sus derechos. Luego, en este caso, no se define una ciudadanía activa que busque el disfrute de una ciudad digna y humana.

Finalmente, es preciso decir que en la implementación de políticas públicas enfocadas a la vivienda, las organizaciones populares de vivienda (OPV) deben tener un papel más importante en el desarrollo de soluciones a la disminución en el déficit creciente de vivienda. Es preciso tener en cuenta que los costos económicos y los impactos sociales presentes en el desarrollo de barrios por parte de organizaciones de vivienda popular son menores que los adelantados por el Estado o por empresas constructoras. El Estado debe enfocarse en el proceso de gestión del suelo para la construcción de vivienda y la dotación de las obras de urbanismo, pero la construcción de la vivienda debe correr por cuenta de su dueño con la asesoría de organizaciones populares de vivienda.

---

<sup>35</sup> Hacia el año de 1959, un grupo de inquilinos de diversos orígenes formaron en Bogotá la Central Nacional Provienda (Cenaprov).





## 5. Conclusiones y recomendaciones

Explicar el problema de las luchas urbanas enfocadas a reivindicar el derecho a la ciudad en ciudades emergentes como Bogotá, con fenómenos sociales complejos, implica vincular principios teóricos, por ejemplo la acción colectiva, la participación y el derecho a la ciudad. Así mismo, de ellos se derivan otros como la participación comunitaria, la organización comunitaria, el hábitat y la producción social del hábitat.

Los cambios en las prácticas de la acción colectiva se producen por las circunstancias presentes en la acción. La capacidad de la organización para movilizar recursos humanos, logísticos y técnicos cobra un papel importante para obtener una ventaja sobre su oponente, lo que define el futuro de la acción.

Una organización comunitaria que experimenta un mayor grado de consolidación es aquella que presenta mayor capacidad de respuesta en la movilización, acumula experiencia en sus dirigentes, define estrategias claras para movilizarse y el comportamiento de sus miembros se rige por un seguimiento estricto de reglamentos y jerarquías de autoridad. De ello depende el éxito de las acciones emprendidas.

La consolidación de la organización comunitaria se encuentra estrechamente ligada al nivel de consolidación urbana presente en el barrio, debido a que en el proceso de producir socialmente el hábitat, la participación constante de los miembros de la organización permite acumular experiencia, que facilita su desempeño como dirigentes. La consolidación de la organización, en relación con la consolidación urbana, influye en lo siguiente:

- Impacto de la acción: una acción colectiva es de mayor impacto, y por tanto tiene mayor oportunidad de éxito, si se realiza en zonas de la ciudad que presentan mayores niveles de integración a la estructura urbana. Este tipo de acciones no tendrían impacto si se realizaran en zonas aisladas y con un impacto marginal sobre la estructura urbana (vías arterias, plazas o plazoletas con alto flujo peatonal, zonas de centralidad, etc.).
- Capacidad de la acción: una organización consolidada, en donde sus miembros acumulan experiencia, tiene mayor capacidad para vincular aliados, medios de comunicación, grupos políticos, opinión, etc., que imprimen en la acción un impacto y posibilidades mayores de éxito.
- Mantenimiento de la acción: una organización que garantice el mantenimiento de la acción por períodos de tiempo suficientes para influir, presionar e impactar a su oponente, define una mayor capacidad para el manejo y movilización de recursos económicos, humanos, técnicos y tecnológicos.

- Memoria o acumulación de experiencias de la acción: la consolidación de la organización comunitaria depende del nivel de experiencia que acumulan sus miembros. Estas vivencias se transmiten culturalmente a generaciones futuras en la organización.

En relación con lo anterior se puede decir que, dependiendo del grado de consolidación de la organización comunitaria y de la consolidación urbana presente en un barrio, depende el nivel de confrontación, el éxito de la misma y la práctica de la acción colectiva que se plantea a sus adversarios.

Esto significa que, a un mayor nivel de racionalización de una organización comunitaria, mayores son los niveles de formalización de la misma, es decir, si una organización no cambia su objetivo, pero es flexible al modificar la forma como consigue alcanzarlo, es posible que sus miembros practiquen una relativa disciplina para seguir reglas claras y un relativo acatamiento de órdenes dentro de una estructura jerárquica de autoridad.

Así mismo, un mayor grado de formalización de la organización comunitaria disminuye la posibilidad de poner en práctica acciones colectivas violentas. No hay que olvidar que las prácticas en la acción colectiva dependen de las circunstancias de la acción y de la elección de si son violentas, convencionales o disruptivas, dadas por la capacidad de movilización de la organización que las emprende.

Las anteriores conclusiones abren una expectativa en relación con futuras confrontaciones que se den en los barrios estudiados, en las cuales será importante seguir de cerca el comportamiento de las organizaciones comunitarias estudiadas en lo que respecta a sus adversarios.

Para este caso, el barrio Policarpa Salavarrieta afronta el desarrollo del Proyecto Ciudad Salud. En este contexto, se considera la demolición de gran parte de las viviendas pertenecientes a la primera época de ocupación del barrio. Ello implica la pérdida, para el barrio, sus habitantes y la ciudad, de una importante memoria histórica por la lucha de la vivienda en Bogotá y en el país, si se considera que este barrio representa un patrimonio cultural material e inmaterial para la ciudad. Así mismo, el barrio Villa Andrea afronta retos muy grandes, debido a la ampliación de la avenida del ferrocarril como parte del desarrollo del proyecto del Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado.

¿Cómo las anteriores conclusiones se hacen evidentes en las organizaciones estudiadas?

Durante el presente estudio se realizó una caracterización y descripción de tres casos de barrios de origen ilegal en Bogotá. Se evidenció cómo el proceso de consolidación urbana influye directamente en la forma de participación de los miembros de una organización y en el impacto de la movilización. Pero también se puso de presente que los cambios en las prácticas en la acción colectiva están dadas por las organizaciones comunitarias, en lo que influye su nivel de consolidación.

Entre los principales hallazgos, se establece que las organizaciones comunitarias han logrado acumular experiencia en la forma de acción ante sus oponentes, lo que les ha permitido gestionar sus propios recursos y adelantar de manera efectiva proyectos de gran importancia para los habitantes de los barrios. De esta manera se han definido

nuevas formas de relación con sus oponentes y, por tanto, en la forma de acción colectiva que se deriva de ese cambio.

Las organizaciones capaces de mantener movilizados a sus afiliados obtienen resultados más rápidos, en relación con los que no lo hacen, en beneficio de su consolidación urbana. Es el caso del Jerusalén, en donde se experimentaron relaciones violentas con sus adversarios en amplios períodos de tiempo, y logró obtener la legalización de su barrio en un tiempo más corto que los otros barrios objeto del estudio.

La acción colectiva, utilizada como medio para alcanzar fines en procesos de consolidación urbana en barrios ilegales, evidencia cuatro momentos específicos de acción: primero, el momento de la conformación, que se define a partir de la unión de un grupo de individuos motivados por un interés común frente a un adversario identificado; segundo, el momento de la planeación, cuando, una vez identificado el oponente, se define una estrategia de acción enfocada a la obtención de un objetivo que beneficie a todos; tercero, el momento de la coordinación, a partir de la distribución de tareas específicas entre los miembros, de acuerdo con la estrategia a seguir; finalmente, el momento de la acción, cuando se llevan a la práctica las instancias anteriores.

Las organizaciones comunitarias de los barrios estudiados inician a partir de la formación de un comité Provivienda, organización de trabajo informal reconocida por sus miembros. No obstante, ésta no es efectiva para adelantar procesos externos de reivindicación o gestión, ya que no cuenta con el reconocimiento externo de sus oponentes, lo que obliga a conformar una organización que tenga un reconocimiento externo jurídico ante sus adversarios.

Las juntas de acción comunal, como organizaciones formales, representan una tradición en los barrios, por cuanto constituyen un recurso formal efectivo para adelantar cualquier tipo de proceso o acción. El primer momento de formalización inicia con la inscripción o legalización de la organización ante las autoridades, a diferencia de otro tipo de organizaciones, como los comités Provivienda.

En resumen, la primera manifestación de organización se da a partir de la formación de un comité Provivienda. Luego se formaliza mediante la conformación de una junta acción comunal o de organizaciones populares de vivienda (OPV). Posteriormente, en casos muy particulares, como en el barrio Jerusalén, la organización tiende a especializarse en pequeñas organizaciones que procuran la reivindicación de derechos particulares, como las organizaciones para jóvenes, mujeres, adultos mayores, etc. (atomización de la organización a partir de la transformación de los objetivos).

La extensión del barrio, las condiciones topográficas, las dificultades, las diferencias en el nivel de consolidación entre un sector de un barrio en comparación con otro y el gran número de habitantes definen la tendencia a fragmentar y especializar las organizaciones comunitarias. Fue el caso del barrio Jerusalén, que tenía para el año 1997 67 organizaciones con diferentes objetivos.

La dinámica de las organizaciones, que implica la constante confrontación con sus adversarios, no necesariamente violenta, establece lazos de solidaridad y unión entre sus miembros. Así, se fortalece la organización y se obtiene gran capacidad de movilización.

Esto permite establecer que el proceso histórico de consolidación urbana de un barrio y de su organización es un factor determinante que define su incorporación en la ciudad y en la sociedad, a partir de la constante dinámica de transformación del espacio urbano como parte del ejercicio activo de la ciudadanía.

Esta experiencia también es evidente en la forma de adaptación y apropiación del espacio urbano, al consolidar lugares cargados de particularidades que se vinculan a la vida urbana. De esta manera se constituyen en referentes y alternativas efectivas en el desarrollo de la ciudad, a partir de acciones en el territorio con origen informal.

En los anteriores hallazgos se constata la siguiente contradicción. A pesar de ser el Estado el encargado de garantizar los derechos a la población, ésta termina siendo la encargada de satisfacerlos a sí misma, a partir de su propio esfuerzo socioeconómico. Entonces, la acción colectiva impulsada por habitantes formalmente organizados en barrios de origen ilegal cobra un papel importante para garantizar los derechos a los ciudadanos.

El afianzamiento de un barrio se logra a partir de la relación directa entre la consolidación urbanística y el fortalecimiento de la organización comunitaria, debido a que las condiciones de calidad de vida adversas se mantienen constantes durante un período de tiempo. Pero la velocidad de cambio depende de la capacidad de gestión de la organización ante organismos externos, que es cada vez más eficiente. Esto debido en parte a la capacidad de mantener una posición dominante como organización y de mantener movilizados a sus afiliados.

Esta relación entre la consolidación urbanística y la consolidación de la organización depende del nivel de racionalización y formalización que adquiere una organización. De lo contrario, ésta se transforma y experimenta un lento desarrollo en las condiciones físicas del barrio. Éste es el producto de la fragmentación que experimenta la organización comunitaria a partir de un fenómeno de especialización de la misma, en respuesta al surgimiento de diversos intereses a defender por parte de sus miembros.

La acción colectiva dinamiza el proceso de consolidación urbana en el barrio y se relaciona directamente con los resultados que se derivan de este proceso, lo que define cambios importantes en el destino de los habitantes en barrios de origen ilegal. Por consiguiente, la acción colectiva permite alcanzar la consolidación urbana en barrios de origen ilegal, pero esta misma consolidación, posteriormente, influye en que los miembros de una organización definan cambios en la forma de acción colectiva, hasta el punto de desaparecer como instrumento de acción en las organizaciones barriales. Como resultado, se obtiene una relación formal y burocrática entre las organizaciones y las instituciones.

La participación comunitaria, entendida como parte de la intervención de una comunidad específica en acciones ejecutadas por los ciudadanos, enfocadas a la satisfacción de necesidades básicas inmediatas —como servicios públicos, vivienda, vías, transporte, que en últimas generan calidad de vida—, al impulsar el proceso de consolidación urbana en los barrios, abre la necesidad de búsqueda de otros objetivos que trascienden los límites de lo local y se adentran en escenarios que involucran a toda la ciudadanía. Esto en la medida en que su proceso de formalización en el Estado define la participación en

acciones que se sujetan a la definición de la participación ciudadana (en ámbitos políticos, culturales, económicos y sociales).

Así, la consolidación urbana alcanzada en procesos de acción colectiva de organizaciones de origen ilegal permite que organizaciones comunitarias trasciendan el alcance de logros básicos en una comunidad específica, enfocados a mejorar su calidad de vida. Igualmente, permite el acceso a una realidad más amplia presente en toda la ciudad y abre campos de acción propios de la participación ciudadana.

La especialización en los intereses que surgen en los miembros de una organización comunitaria, producto de la satisfacción de derechos fundamentales a partir de la consolidación urbana, construye la plataforma para la reivindicación de derechos en defensa de intereses más particulares. La consolidación urbana se define, entonces, como la base que garantiza el acceso a un conjunto de derechos que se inscriben dentro del concepto de derecho a la ciudad.

Es así que la producción social del hábitat es un proceso formal de solución del problema del acceso a la vivienda y a la construcción de barrios a partir de iniciativas comunitarias. Por ello se convierte en el camino más efectivo, en comparación con los programas adelantados por parte del Estado. Así mismo, se establece como un proceso formal de planeación participativa urbana a partir del reconocimiento de la ciudad informal.

La acción colectiva es un medio utilizado por las organizaciones comunitarias para reivindicar el derecho a la ciudad. En este proceso se alcanza un hábitat digno, construido mediante acuerdos colectivos.

La urbanización pirata genera impactos negativos a nivel socioeconómico en la sociedad y el Estado, pues sólo unos pocos obtienen beneficios a partir del desarrollo de este tipo de negocios. Se genera, así, una relación desigual con la población más vulnerable a nivel socioeconómico, representada por los propietarios de los lotes que son los que pagan los costos directos e indirectos generados en el proceso de mejoramiento de hábitat.

La investigación urbana, entre los años sesenta y ochenta del siglo XX, se ocupó de entender los fenómenos de la urbanización informal y espontánea en Colombia. Paralelamente, la realidad mostraba barrios con grandes dificultades para su incorporación a la estructura urbana formal de la ciudad. Hoy, después de más de tres décadas de formación de los dos primeros casos estudiados (barrios Policarpa Salavarrieta y Jerusalén), se evidencia que el problema se ha reducido paulatinamente, pero han surgido nuevos retos y dinámicas que es necesario estudiar.

Las problemáticas principales de la época giraban en torno a la satisfacción de necesidades básicas de la población, la incorporación de barrios periféricos a la estructura urbana de la ciudad, entre otros. Estos fenómenos, denominados de primera generación, fueron superados después de varios años de constante trabajo, por parte de las organizaciones comunitarias. No obstante, a partir del estudio realizado se demuestra que hoy estos barrios, con un alto grado de consolidación y de articulación a la estructura urbana de la ciudad, presentan en el desempeño de sus organizaciones y sus miembros dificultades como las siguientes:

- Apatía y desinterés en participar en asuntos de la organización. Hoy las juntas de acción comunal de los barrios estudiados manifiestan este tipo de fenómenos que contrastan con épocas en las que el fervor por participar en los asuntos del barrio era prioritario para sus habitantes.
- Dificultades para delegar, por parte de los líderes tradicionales, la experiencia y el trabajo adelantado en miembros más jóvenes interesados por continuar con los retos que hoy enfrenta la organización comunitaria.
- Cambios en el uso del suelo y reproducción del fenómeno del inquilinato. Las dificultades económicas de los habitantes de los barrios populares llevan a cambios en el uso del suelo del barrio, que pasa generalmente del residencial al comercial o industrial. Se obtiene así una renta por el alquiler de los predios, que en la mayoría de los casos se destinan para inquilinatos.
- Movilidad residencial de los habitantes y pérdida de la memoria histórica. Esta tendencia se encuentra presente en los tres barrios estudiados y ha generado apatía, desinterés y desarraigo en sus habitantes, lo que ha dificultado la participación y la consolidación de las organizaciones comunitarias.

Este fenómeno está identificado en los tres barrios estudiados y ha sido puesto en evidencia por las personas entrevistadas en cada uno de los casos, en donde las condiciones del barrio facilitan este tipo de manifestaciones a partir de las siguientes características:

- Estar localizados en la periferia, por lo que se convierten en zonas de fácil acceso de nuevos habitantes que llegan a la ciudad provenientes del campo o de otras ciudades del país.
- El hecho de hacer parte de centralidades que se han formado de manera espontánea a partir de la concentración de actividades económicas, sociales o culturales, y que permiten acceder al mercado laboral informal.
- Generar condiciones favorables en el valor del arriendo, ya sea de una habitación e incluso de toda una casa.
- Acceso fácil al suministro de alimentos, servicios públicos, transporte, educación etc., condiciones que se no se podrían lograr fácilmente en zonas alejadas de estas centralidades.

Estas nuevas condiciones, definidas en el ciclo de la informalidad en la vivienda en barrios de origen ilegal, son un hecho que se repite en el país. En relación con los anteriores fenómenos presentes en los barrios estudiados, el tránsito de personas del campo a la ciudad continúa, pero bajo condiciones más difíciles. Esto plantea un reto cada vez más grande a los gobiernos locales, en cuanto al cubrimiento de las condiciones de vida para estos nuevos habitantes de la ciudad.

La acción colectiva emprendida por las organizaciones comunitarias, como proceso de participación de sus habitantes en barrios de origen ilegal, se establece como una herramienta importante en la solución al problema de los asentamientos espontáneos en las ciudades, así como en método, práctica y teoría en el estudio de la urbanización en Bogotá.

El concepto de acción colectiva, generalmente utilizado desde los estudios sociales y económicos para entender los fenómenos de la sociedad contemporánea y de las organizaciones, en el presente estudio se incorpora de manera poco común para dar

cuenta de la realidad de los barrios de origen ilegal en Bogotá y de la investigación en el desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio y el urbanismo.

El presente estudio, a partir de la relación entre conceptos de la sociología y el urbanismo principalmente, recaba en campos de la investigación que permiten identificar enfoques novedosos, los cuales deben ser tenidos en cuenta en la formulación de políticas públicas enfocadas a temas de hábitat, planeación urbana, ordenamiento territorial, convivencia ciudadana y cultura urbana.

La consolidación urbana en barrios de origen ilegal es un proceso de largo aliento, en el que la acción colectiva como herramienta contribuye al reconocimiento de sus habitantes como productores de un hábitat digno y agentes de la planeación urbana, como parte del derecho a la ciudad.

La presente investigación propone una nueva forma de gestión de la ciudad desde la organización comunitaria en relación con el Estado, que se posiciona como una de las tendencias en la investigación urbana en la última década en Colombia, desde la perspectiva de derechos, entre los que se incluye el derecho a la ciudad.

El estudio de la consolidación urbana como agente de cambio y transformación en la forma de acción colectiva en barrios de origen ilegal en Bogotá fortalece campos de investigación que se han desarrollado desde los años noventa en Colombia, enfocados a estudiar cambios en las nuevas formas de gestión en la ciudad y en las relaciones entre los sectores público y privado. Así, el estudio aporta importantes conclusiones sobre temas de investigación en el desarrollo urbano orientados a la participación de comunidades organizadas en procesos de mejoramiento en sus condiciones de vida.

Los nuevos campos abiertos a partir de la investigación realizada contribuyen al estudio de la urbanización en Colombia, al referirse al papel de la gestión pública en proyectos de mejoramiento integral de barrios, y pone de manifiesto la necesidad de adelantar estudios sobre los impactos en la tendencia a la individualización en la sociedad y su relación con las formas de acción colectiva. Además, abre espacios poco explorados en la validación de una metodología popular de planificación y gestión del territorio.

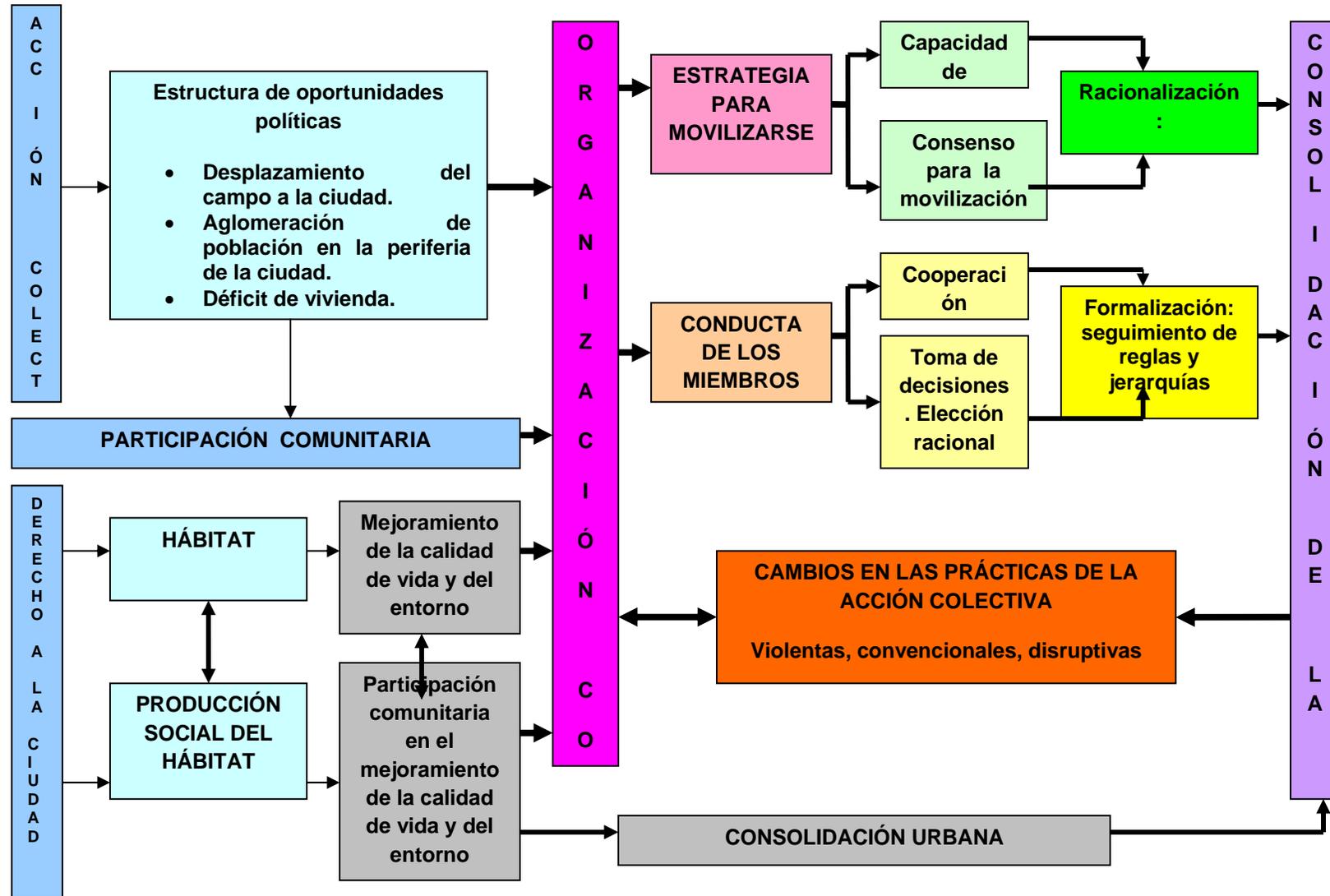
La presente investigación es un aporte a las investigaciones en barrios de origen ilegal desde las ciencias sociales, que abre nuevos campos de investigación en relación con el proceso de consolidación urbana y la influencia de las fuerzas políticas en este tipo de barrios. Por otro lado, sugiere que es necesario identificar las relaciones en la formación de barrios ilegales y la formulación de políticas públicas enfocadas al ordenamiento del territorio.

Los aportes del presente estudio apuntan al desarrollo de una nueva teoría urbana que explore la participación comunitaria mediante la acción conjunta definida como un medio para el alcance y disfrute de derechos. De esta manera tiene una relación directa con los conceptos desarrollados en la presente investigación: la acción colectiva, la participación comunitaria, la organización comunitaria y el derecho a la ciudad.

El autor, perteneciente al campo profesional de la arquitectura y la planificación urbana, ha recibido un aporte a partir de la experiencia y conocimiento que deja el ejercicio de la presente investigación. Ésta ha contribuido a consolidar un proceso metodológico riguroso de investigación desde la sociología para el estudio de los fenómenos urbanos.



# A Anexo : Vinculación de los principios teoricos









## Bibliografía

- Alape, A. (1997). *Ciudad Bolívar. La hoguera de las ilusiones*. Bogotá: Editorial Planeta. Colección Premio Germán Arciniegas de Periodismo.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Acción Comunal. (1998). *Bogotá, historia común. Trabajos ganadores segundo concurso de historias barriales y veredales*. Bogotá: IDCT.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. (2000). Documento técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial, POT, Decreto 619 de 2000. Bogotá. D. C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. (2004). Decreto Distrital 190 de 2004. Documento resumen. Bogotá. D. C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Hábitat. (2007). *Política Integral de Hábitat, 2007-2017*. Bogotá. D. C.
- Álvarez, L. (2006). Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México. En L. Álvarez, C. San Juan & C. Sánchez Mejorada (Coords). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en Ciudad de México*. México: UAM, UNAM, UACM, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Plaza & Janés.
- Aprile-Gnisset, J. (1992). *La ciudad colombiana siglos XIX y XX*. Santa Fe de Bogotá: Biblioteca Banco Popular. Colección Textos Universitarios.
- Arango, C. (1981). *Crónicas de la lucha por la vivienda en Colombia*. Bogotá: Editorial Colombia Nueva.

- Archila, M, Álvaro, D., García, M & Prada, E. (2002). *25 años de luchas sociales en Colombia. 1975-2000*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep).
- Ayala, U., Fonseca, L., Lotero, J., Vargas, J., López, H., Gniset-Aprile, J. et al. (1981). *La problemática urbana hoy en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). Serie Teoría y Sociedad, n° 7.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Borja, J. (2005). La ciudad en la globalización. En Arce, C., Cabrero, E. & Ziccardi, A. (Coords.). *Ciudades del siglo XXI. ¿Competitividad o cooperación?* (pp. 65-100). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bourdieu, P. (2001). Precisiones sobre el campo político. En *El campo político* (pp. 32-42). La Paz: Plural Editores.
- Cardona, G. (2002). *La acción comunal. Principio organizativo para la democracia y la unidad nacional*. Bogotá: Organización Colsiconvivencia, localidad de Barrios Unidos, auspiciado por el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD9).
- Castells, M. (1975). *Problemas de investigación en sociología urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (1998). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. & Borja, J. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Ediciones Taurus.
- Cea de Ancona, M. (1999). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ceballos, R. & Olga, L. (2005). *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005* (1ª ed.). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Central Nacional Provienda. (1981). La unidad de acción y las organizaciones populares de vivienda. En *La vivienda popular hoy en Colombia* (pp. 283-294). Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Foro Nacional por Colombia.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2003). División de población. Celade, Depulac, 2000. *Boletín Demográfico*, 56 y 63. Recuperado el 13 de noviembre de 2010, de [www.Cepal/población/celade](http://www.Cepal/población/celade)
- Contraloría de Bogotá. (2007). Dirección de políticas sectoriales. *Síntesis de Coyuntura*, 27 (33). Recuperado el 8 de marzo de 2009, de [www.contraloriadebogota.gov.co](http://www.contraloriadebogota.gov.co)
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Dagnino, E. (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En E. Isuza & A. J. Olivera (Coords). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Universidad Veracruzana.
- Dagnino, E., Olvera, A. & Panfichi, A. (2006). *Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina. En la disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. Ciesas, Universidad Veracruzana.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Información Estadística Censo de Población y Vivienda, 2005*. Bogotá: DANE.
- Elster, J. (1992). *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
- Elster, J. (2003). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Engels, F. (1974). *El problema de la vivienda y las grandes ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli.

- Fals, O. (1997). Compilación y análisis. Registro del Congreso Mundial de Convergencia. En *Investigación participativa 97: estado del arte. Participación popular*. Bogotá: Retos del Futuro, Icfes, Iepri, Colciencias.
- Fundación Corona para la Vivienda Popular. (1982). *El mercado de la tierra y la autoconstrucción en una urbanización pirata: el barrio Jerusalén*. Bogotá: Fundación Corona.
- García, M. (2002). Luchas urbano regionales. En Archila, M., Delgado, A., García, M. C. & Prada, E. (Eds.). *25 años de luchas sociales en Colombia. 1975-2000*. Bogotá: Cinep.
- García, C. & Aramburo, C. (2009). *Universos socio espaciales. Procedencias y destinos*. Medellín: INER, Universidad de Antioquia, Siglo del Hombre Editores. Colección Estudios de Territorio.
- Gilbert, A. & Ward, P. (1987). *Arquitectura latinoamericana. Asentamientos populares versus poder del Estado. Tres casos latinoamericanos. Ciudad de México, Bogotá y Valencia*. México: Editorial Gustavo Gilli.
- Giraldo, F., García, J, Ferrari, C & Bateman, A. (Dirs.). (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá: ONU – Hábitat.
- Guerra, I. (2005). El territorio como espacio de acción colectiva: paradojas y posibilidades del “juego estratégico de actores”. En Santos Sousa B. de (Coord.). *La planeación territorial en Portugal. Democratizar la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Habitat International Coalition, America Latina. (2010). *Carta mundial por el derecho a la ciudad*. Recuperado en marzo de 2009, de [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)
- Harvey, D. (2000). *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hataya, N, Alfonso, O, Caicedo, C & Cuervo, L. (1994). *Barrio a barrio se construye una ciudad. Documentos ocasionales*. Bogotá / Tokio: Investigadores IDE-Cinep.

- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad. Historia, ciencia y sociedad K* (1ª ed). Madrid: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1978). *De lo rural a lo urbano*. Madrid: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1980). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lezama, J. (2005). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México.
- Marting, B. (2002). *Guía para la elaboración y presentación de trabajos de investigación*. Bogotá: Ediciones Jurídicas, Gustavo Ibáñez.
- Mayntz, R. (1972). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Universidad Editorial.
- Mockus, A. & Cante, F. (2002). *Una visión de los logros y los retos de Bogotá, a partir de algunos conceptos de Jon Elster*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Naranjo, G., Peralta, J. & Hurtado, D. (2002). Experiencias de ciudadanía en las fronteras de la ciudad. *Revista Territorios*, 7, 43-63.
- Niño, C. & Chaparro, J. (1998). *Usos, costumbres e imaginarios en el espacio público. El sector de Jerusalén*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana, UEIDCT. Tercer Mundo Editores.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Páez, P, Mattos, C., Ducci, M., Rodríguez, A. & Yáñez, G. (2004, diciembre). Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad? *Sur-Eure*, 30 (91), 111-120.
- Park, R. *The City*. A. Henao (trad., profesor del Departamento de Sociología, Universidad Nacional de Colombia).
- Pérez, C. (2009). *La planeación integral en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Colección Punto Aparte.
- Pradilla, E. (1985). Política social de vivienda y urbanización en América Latina. En M. Manrique Castro & A. Maguiñal (Eds.). *Problema urbano y trabajo social*. Buenos Aires: Hvmantitas, Celats, Editorial Centro Latinoamericano de Trabajo Social.
- Putnam, R. (2002). "Solo en la bolera". *Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Madrid: Editorial Gutenberg, Círculo de Lectores.

- Ramírez, J., Useche, I., Jiménez, F., Soto, P., Giraldo, F., Molina, H. et. al. (1981). *La vivienda popular hoy en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Foro Nacional por Colombia.
- Rodríguez, C. & Marcelo, G. (2008). *La dimensión habitacional del desarrollo humano. Índice de desarrollo socio habitacional*. La Paz: Red Hábitat. Taller de Proyectos e Investigación del Hábitat Urbano-rural.
- Saldarriaga, A. (2000). *Bogotá siglo XX. Urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Susser, I. (2001). *La sociología urbana de Manuel Castells*. Madrid: Editorial Alianza.
- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torres, A. (2003). *La ciudad en la sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá. 1950-1977*. Bogotá: Cinep.
- Torres, A. (2007). *Identidad y política de la acción colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá. 1980-2000*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Colección Ciencias Sociales.
- Torres, A., Mendoza, N., Barragán, D., Vargas, A., González, M., Avendaño, M. et al. (2003). *Organizaciones populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. División de Gestión de Proyectos CIUP. Facultad de Humanidades, Departamento de Ciencias Sociales.
- Torres, C. (2009). *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Facultad de Artes. Maestría en Hábitat.
- Torres Tovar, C. A. La ciudad, espacio de inclusión y exclusión. En *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad* (pp. 318-332). Bogotá: Facultad de Artes. Universidad Nacional de Colombia.
- Touraine, A. (1984). *El regreso del actor*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, Eudeba. Colección Problemática de Desarrollo.
- Universidad de los Andes. (2010, julio). Calidad del hábitat urbano. *Dearq* [revista de arquitectura], 6.

- Vargas, A. (1994). *“Programa para la educación y la democracia”*. *Participación y democracia en Colombia*. Bogotá: Fundación Luis Carlos Galán.
- Velásquez, F. (1996). *Ciudad y participación*. Cali: Editorial del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.
- Velásquez, F. & Duque, I. (2007). Módulo III. El derecho a una vivienda adecuada y su relación con otros derechos. *Derecho a una vivienda adecuada, desde la perspectiva de los derechos humanos. Memorias de Curso*. Bogotá: Defensoría del Pueblo & Fedevivienda.
- Vergara Durán, R. A. (2008). El mejoramiento de vivienda y entorno en Bogotá, 1994-1998. Programas conceptos y estrategias. *Investigación y Desarrollo*, 16 (1).
- Villalobos, J. & Tolosa, S. (1996). *Renovación de estructuras arquitectónicas y urbanas en el centro comunal del barrio Policarpa Salavarrieta*. Tesis de grado no publicada. Universidad Católica de Colombia, Facultad de Arquitectura, Bogotá, Colombia.

### **Periódicos**

*El Tiempo*, domingo 10 de abril de 1966.

*El Vespertino*, domingo 10 de abril de 1966.

*El Tiempo*, martes 17 de mayo de 1983.

*El Tiempo*, jueves 16 de junio de 1983.



