



Revista Bitācora Urbano Territorial
ISSN: 0124-7913
ISSN: 2027-145X
bitacora_farbog@unal.edu.co
Universidad Nacional de Colombia
Colombia

Planeación y gestión espontánea en Bogotá. Informalidad urbana, 1940-2019 1

Escallón Gartner, Clemencia; Pava Gómez, Andrea Julieth

Planeación y gestión espontánea en Bogotá. Informalidad urbana, 1940-2019 1

Revista Bitācora Urbano Territorial, vol. 30, núm. 1, 2019

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74862087006>

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82586>

Planeación y gestión espontánea en Bogotá. Informalidad urbana, 1940-2019

1

Spontaneous planning and management in Bogotá. Urban informality, 1940-2019

Informalidade urbana, 1940-2019 Planejamento e gestão espontânea em Bogotá.

Planification et gestion spontanées à Bogotá. Informalité urbaine, 1940-2019

Clemencia Escallón Gartner cescallo@uniandes.edu.co

Universidad de los Andes, Colombia

Andrea Julieth Pava Gómez aj.pava@uniandes.edu.co

Universidad de los Andes, Colombia

Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 30, núm. 1, 2019

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Recepción: 01 Octubre 2019
Aprobación: 07 Noviembre 2019

DOI: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82586>

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74862087006>

Resumen: El texto aborda la planeación y gestión espontánea en escenarios urbanos desde una relectura territorial de los asentamientos humanos como sistemas sociales. Este planteamiento crítico sugiere un cambio de paradigma sobre el desarrollo autogestionado, a medida que reflexiona sobre cómo entender la complejidad territorial desde el reconocimiento de la autonomía de sus habitantes. Para ello, el pensamiento sistémico es utilizado en la estructuración de una lectura que propone entender las dinámicas territoriales de San Germán (Usme), en el borde sur de Bogotá. Los resultados incluyen, primero, un análisis sistémico aplicado a una línea de tiempo que expone los efectos de una respuesta institucional mecánica y lineal. Segundo, la lectura simultánea de las lógicas formales y espontáneas, haciendo explícitos los puntos de encuentro que suponen confrontaciones. El artículo concluye, por un lado, que el desconocimiento de las implicaciones globales de la acción institucional ha estado vinculado al establecimiento de medidas que homogenizan el territorio bajo una lógica única de construcción territorial. Por el otro, que el no reconocimiento de las lógicas espontáneas continuará restringiendo las acciones autogestionadas a contextos ajenos a los diálogos en escenarios de planeación y, con ello, al desarrollo espontáneo no asistido, aislado e inaccesible.

Palabras clave: informalidad urbana, planeación y gestión espontánea, pensamiento sistémico, sistemas sociales, Bogotá.

Abstract: This text tackles the Spontaneous Planning and Management in urban scenarios from a territorial reinterpretation of human settlements as social systems. This critical approach suggests a paradigm shift on self-managed development, as it reflects on how to address its complexity from the recognition of the territorial autonomy of its inhabitants. To do this, Systemic Thinking is used to structure a territorial reading whose purpose is to understand the territorial dynamics of San Germán (Usme) on the southern edge of Bogotá. The results include, first, a systemic analysis applied to a timeline that exposes the effects of a mechanical and linear institutional response. Second, the text exposes a simultaneous reading of both territorial logics: formal and spontaneous, making explicit the meeting points that involve confrontations. The article concludes that the lack of knowledge of the global implications of institutional action has been strongly linked to the establishment of measures to homogenize the territory under a unique logic of territorial construction. Likewise, that the non-recognition

of the logic of Spontaneous Planning and Management will continue to restrict self-managed actions to contexts outside the dialogues in planning scenarios and, with it, to a continuous spontaneous development not assisted, isolated and inaccessible.

Keywords: urban informality, spontaneous planning and management, systemic thinking, social systems, Bogotá.

Resumo: Este texto aborda o planejamento espontâneo e a gestão em cenários urbanos a partir de uma reinterpretação territorial dos assentamentos humanos como sistemas sociais. Essa abordagem crítica sugere uma mudança de paradigma no desenvolvimento auto gerenciado, pois reflete sobre como abordar sua complexidade a partir do reconhecimento da autonomia territorial de seus habitantes. Para isso, o Pensamento Sistêmico é usado para estruturar uma leitura territorial cujo objetivo é entender a dinâmica territorial de San Germán (Usme), na margem sul de Bogotá. Os resultados incluem, primeiro, uma análise sistêmica aplicada a uma linha do tempo que expõe os efeitos de uma resposta institucional mecânica e linear. Segundo, o texto expõe uma leitura simultânea de ambas as lógicas territoriais: formal e espontânea, explicitando os pontos de encontro explícitos que envolvem confrontos. O artigo conclui que a falta de conhecimento das implicações globais da ação institucional está fortemente ligada ao estabelecimento de medidas para homogeneizar o território sob uma lógica única de construção territorial. Da mesma forma, que o não reconhecimento da lógica do Planejamento e Gerenciamento Espontâneos continuará restringindo as ações auto gerenciadas a contextos fora dos diálogos nos cenários de planejamento e, com ele, a um desenvolvimento espontâneo contínuo, não assistido, isolado e inacessível.

Palavras-chave: informalidade urbana, planejamento e gestão espontânea, pensamento sistêmico, sistemas sociais, Bogotá.

Résumé: Le texte aborde la planification et la gestion spontanées dans les scénarios urbains à partir d'une réinterprétation territoriale des établissements humains en tant que systèmes sociaux. Cette approche critique suggère un changement de paradigme sur le développement autogéré, car elle réfléchit sur la manière de traiter sa complexité de la reconnaissance de l'autonomie territoriale de ses habitants. Pour ce faire, la pensée systémique est utilisée pour structurer une lecture territoriale visant à comprendre la dynamique territoriale de San Germán (Usme) à la limite sud de Bogotá. Les résultats incluent, en premier lieu, une analyse systémique appliquée à une chronologie exposant les effets d'une réponse institutionnelle mécanique et linéaire. Deuxièmement, le texte expose une lecture simultanée des deux logiques territoriales : formelle et spontanée, en expliquant les points de rencontre impliquant des confrontations. L'article conclut que le manque de connaissances sur les implications globales de l'action institutionnelle a été fortement lié à la mise en place de mesures visant à homogénéiser le territoire dans une logique unique de construction territoriale. De même, la non-reconnaissance de la logique de la planification et de la gestion spontanées continuera à limiter les actions autogérées à des contextes extérieurs aux dialogues dans des scénarios de planification et, avec lui, à un développement continu et spontané non assisté, isolé et inaccessible.

Mots clés: informalité urbaine, planification et gestion spontanées, pensée systémique, systèmes sociaux, Bogotá.

Introducción

Durante las últimas décadas, la informalidad urbana se ha consolidado como una manifestación física y social que se ve confrontada a diario con las lógicas de planeación que rigen el desarrollo urbano. Este fenómeno emergente ha introducido un estado de crisis que, en Bogotá, concentra los índices más altos de pobreza, desigualdad y segregación social en asentamientos humanos en territorios de borde urbano. Bajo este panorama, la intervención estratégica de profesionales, políticos, empresarios y de la sociedad civil debe reinventarse para repensar,

de forma conjunta, el modo como se ha asumido hasta ahora el planeamiento territorial. Esto significa, sin duda alguna, una apuesta por la reconfiguración de los lineamientos técnicos y normativos hacia una acción estratégica que confronte la inequidad urbana como la raíz de un desarrollo diferencial continuo sobre el territorio.

La literatura ha introducido el concepto de informalidad urbana como un fenómeno multidimensional (Smolka, 2007). Si bien, el concepto se asocia a la poca gobernabilidad del Estado (Hall y Pfeiffer, 2000), se instaura, principalmente, como una respuesta alternativa que define lógicas de producción del hábitat popular. En términos de Roy y AlSayyad (2004), es coherente a una lógica organizativa, es decir, con un sistema de normas que transforman la realidad urbana. En ese sentido, se entiende que la informalidad surge en medio de procesos de autogestión y autoproducción, reafirmando un constructo colectivo sobre una visión particular del territorio.

Lo anterior propone una relectura territorial de la informalidad urbana desde un cambio de paradigma sobre el desarrollo espontáneo. Bajo esta perspectiva, la autogestión del territorio es entendida como un proceso de planeación y gestión territorial con formas, métodos organizacionales, técnicas y relaciones de mercado propias. De ahí que se introduzca el concepto de Planeación y Gestión Espontánea (PGE) (Pava Gómez, 2019), como una estrategia conceptual y retórica en el reconocimiento de la autonomía territorial de los habitantes.

Empezar a hablar de la PGE es un paso hacia el entendimiento global de una realidad urbana heterogénea, porque significa visibilizar la autogestión del territorio como una alternativa de planear lo urbano, donde las acciones tácticas comunitarias se articulan para el cumplimiento de un objetivo común. Por lo tanto, esta denominación constituye una apuesta al reconocimiento de los procesos sociales y las movilizaciones colectivas que dan forma, en términos de Ortiz Flores (2016), a la producción social y la gestión participativa del hábitat. Aquí, la PGE es entendida como un sistema social complejo que requiere una búsqueda alternativa conceptual y metodológica que se aproxime a describir su comportamiento.

La idea que guía el desarrollo del presente artículo se fundamenta en el uso del pensamiento sistémico como marco conceptual para el entendimiento de las lógicas que dan origen a la PGE en escenarios de planeación urbana. Esto, a medida que discute sobre la importancia de abordar la complejidad del crecimiento espontáneo desde un proceso de aprendizaje recíproco que reconoce la autonomía territorial de sus habitantes. En consecuencia, la reflexión teórica propone entender la dimensión histórica del fenómeno de la informalidad urbana, con el fin de abrir nuevas líneas de investigación a partir de un enfoque de PGE aplicado a Bogotá.

En particular, este estudio disciplinar de la arquitectura reconoce la PGE como un fenómeno emergente. Según Johnson (2009), la naturaleza de los fenómenos emergentes está descrita por el modo como se relacionan los objetos y su grado de interconexión. Por lo tanto, entender la

complejidad del sistema requiere dejar de centrarse en las propiedades de los objetos individuales para enfocarse en los efectos. Aquí, esto significa aproximarse a la dinámica del desarrollo espontáneo desde modelos teóricos y metodológicos que describan su interacción.

En este sentido, en el presente artículo se realizará una interpretación de las dinámicas de la PGE que dan forma al territorio en el marco de la planeación formal. Para ello, primero, se hará énfasis en la complejidad del fenómeno de la informalidad urbana desde un análisis causal que indaga sobre los efectos de la acción institucional que configuran la realidad urbana actual de Bogotá. Segundo, se profundizará sobre la búsqueda de aproximaciones conceptuales y metodológicas alternativas que estructuren una comprensión sistémica del territorio. Aquí, el propósito es entender las dinámicas territoriales de San Germán (localidad de Usme) en escenarios urbanos. Tercero, se describirá la lectura simultánea de las lógicas formales y espontáneas en el territorio, haciendo explícitos aquellos puntos de encuentro que suponen una confrontación en la dinámica urbana. Para finalizar, se reflexionará sobre los aprendizajes y retos que significa el entendimiento de la informalidad urbana en una búsqueda por la configuración de lecturas conjuntas en escenarios de planeación urbana sobre el borde sur de Bogotá.

Un debate de más de cuatro décadas

La informalidad urbana no es un fenómeno exclusivo del contexto colombiano, constituye una problemática mundial. Las recomendaciones de la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo (1972) y la Resolución 3128, producto de la Conferencia-Exposición de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1973) constituyen antecedentes mundiales que reclaman una acción temprana de la comunidad internacional frente a las condiciones de pobreza y desigualdad de los asentamientos en países en desarrollo. De allí surge una serie de encuentros mundiales: la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat I en Vancouver (1976), seguida por Hábitat II en Estambul (1996) y Hábitat III en Quito (2016).

Los debates mundiales evidenciaron la necesidad de establecer un conjunto de estrategias frente a la informalidad urbana. Los compromisos adoptados en las tres conferencias de Hábitat coincidieron en orientar soluciones para mejorar la calidad de vida, propender por un desarrollo económico equitativo, movilizar recursos y adquirir un compromiso de acción internacional. El más reciente encuentro, en Quito, hizo énfasis en la persistencia de múltiples formas de pobreza, desigualdad y degradación ambiental como obstáculos para el desarrollo sostenible (ONU, 2016).

Aun con los esfuerzos mundiales por establecer una agenda conjunta encaminada a reorientar la forma en que se planifican y gestionan las ciudades y, en particular, los asentamientos humanos, las cifras demográficas y de urbanización suponen un incremento constante. Mientras se evidencia que más de la mitad de la población vive en zonas urbanas, aproximadamente mil seiscientos millones de personas habitan

en viviendas con condiciones precarias y novecientos millones viven en asentamientos humanos de origen informal (Noticias ONU, 2018). Por lo tanto, el problema se enmarca en un círculo vicioso que, durante más de cuatro décadas, no ha permitido encontrar la forma de entender las dinámicas que configuran el desarrollo espontáneo.

La construcción dialéctica: el caso de Bogotá

Inicialmente, cuatro variables serían fundamentales para comprender las dinámicas territoriales que dan lugar a la PGE a nivel nacional: la adopción de políticas proteccionistas de industrialización, el crecimiento demográfico, los procesos dinámicos de urbanización y el éxodo entre lo rural y lo urbano (Saldaña Arias, 2016). Sin embargo, la PGE constituye un fenómeno complejo y multidimensional que requiere una aproximación y acción más efectiva sobre el territorio. Por lo tanto, aquí se propone enriquecer y diversificar el conjunto de variables mencionadas, con el objetivo de trascender aquellas que se limitan a describir meramente procesos migratorios nacionales y urbanos.

Bogotá es un ejemplo representativo a nivel latinoamericano y es pertinente para el caso colombiano en la medida en que evidencia un proceso importante en la implementación de estrategias de acción pública sobre desarrollos espontáneos en territorios de borde. Durante las últimas siete décadas, producto de las migraciones internas y del aumento demográfico, el crecimiento urbano se ha traducido en un desarrollo territorial desequilibrado. De ahí que la realidad urbana evidencie un predominio de sectores de población de estrato medio con baja densidad y un alto grado de segregación social entre estratos altos y bajos, estos últimos, con tendencia a una concentración mayor de la población y condiciones precarias de urbanización (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Ahora bien, la informalidad urbana se configura y reconfigura como respuesta a las dinámicas urbanas y las acciones de diferentes grupos poblacionales que interactúan en la ciudad. Por lo tanto, este apartado supone trascender los cuestionamientos sobre por qué sucede un fenómeno para indagar cómo sucede (Garcíandía, 2011). Es decir, pasar de explorar las causas de un fenómeno a entender sus efectos en el sistema. Para ello, la línea de tiempo en las Figuras 1 y 2 identifica las acciones institucionales que han configurado la realidad urbana actual del desarrollo espontáneo en Bogotá y ejemplifica las consecuencias de una respuesta mecánica y lineal que desconoce la dinámica territorial propia de este fenómeno histórico. De ese modo, el esquema expone las dinámicas desde la década de 1940 hasta el presente, recopilando aspectos históricos relevantes relacionados con el desarrollo espontáneo.[2] La línea del tiempo se estructura en tres franjas: la superior describe la dinámica del crecimiento espontáneo, la del medio describe la dinámica en el territorio y la inferior identifica las acciones institucionales.

A nivel nacional, a inicios de 1940 y como efecto del desarrollo industrial, se produjeron las primeras migraciones a las ciudades. En Bogotá, la respuesta de la administración local fue ejecutar acciones

[illegible]

Ante el déficit de vivienda, la respuesta fue la implementación de los programas de vivienda estatal financiados por organismos internacionales que ignoraron la realidad de un sector público incapaz de asumir la producción directa de la vivienda (Rubio Vollert, 2006). En consecuencia, durante la década de 1950 se iniciaron ocupaciones como el 20 de Julio, Santa Inés, Santa Lucía y San Isidro en el costado sur de la ciudad y La Estrada y la invasión de Las Ferias en el costado noroccidental (Torres Carrillo, 2013).

A mediados de la década de 1960 los barrios populares tenían condiciones habitacionales críticas y el impacto de las estrategias institucionales de la administración local no era lo suficientemente

amplio. Por un lado, la creación del Fondo de Sustitución de Tugurios, por medio del Acuerdo 27 de 1966, para la gestación de planes y programas de vivienda resultó ser insuficiente para contrarrestar el crecimiento urbano espontáneo (Gómez Navas y Serna Dimas, 2016). Por el otro, los esfuerzos por fortalecer la industria de la construcción no contemplaron la capacidad adquisitiva de quienes habitarían las viviendas y terminaron reduciendo la oferta a segmentos específicos de la población (Rubio Vollert, 2006).

Como se muestra en la franja inferior de la Figura 1, según el Instituto de Crédito Territorial (1972), a inicios de 1970 había 140 asentamientos subnormales en Bogotá. El 90% correspondía a desarrollos piratas y el restante a invasiones o asentamientos semirrurales. En consecuencia, las acciones gubernamentales se enfocaron a fortalecer la política de regulación distrital en pro del mejoramiento e integración de los barrios populares (Hataya y Supelano, 2010), acciones que incluyeron, por un lado, la implementación del Programa de Lotes con Servicios, como producto de la reglamentación de las normas mínimas para la urbanización y el modelo de urbanismo progresivo (Decreto 1259 de 1973, Acuerdo 65 de 1967 y Acuerdo 20 de 1972) (Ceballos Ramos, 2005). Por el otro, la ejecución del Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB).

El Programa de Lotes con Servicios proveyó a los habitantes de un terreno urbanizado con servicios y un núcleo de vivienda básico y constituyó una herramienta de asistencia a los procesos de urbanización espontánea desde la autoconstrucción (Gouverneur, 2016). Sin embargo, aun cuando el programa garantizó la aprobación de 36 proyectos de desarrollo urbano entre 1974 y 1979 (Hataya y Supelano, 2010), con el tiempo, se evidenció que desconoció las limitaciones públicas para ofrecer asistencia técnica y acompañamiento permanente a los habitantes (Rubio Vollert, 2006).

Por su parte, el PIDUZOB contempló por primera vez el mejoramiento integral de los desarrollos ubicados sobre los cerros orientales dentro de un Plan de Desarrollo Urbano. Además, reconoció la necesidad de incorporar los asentamientos al perímetro urbano y dio lugar a los primeros proyectos de mejoramiento, rehabilitación y legalización de los asentamientos (Gómez Navas y Serna Dimas, 2016). No obstante, para ese momento, la urbanización espontánea continuaba siendo una alternativa de oferta de vivienda y, años después, la ciudad evidenció un crecimiento aproximado de 11,000 ha en el suroccidente de la ciudad (Escallón Gartner, 2007).

Ahora bien, los obstáculos administrativos y financieros dificultaron las relaciones entre el Gobierno Distrital y las comunidades de los barrios populares. Como parte de la dinámica urbana se demostró el incremento de las protestas sociales, la consolidación de guerrillas, la tensión entre partidos políticos y la migración rural a las zonas urbanas industrializadas (Romero Novoa, 2010). En particular, este último aspecto impulsó el avance progresivo de desarrollos como Diana Turbay (1979), Danubio Azul (1978) y Jerusalén (1982) (Hataya y Supelano, 2010).

Como se observa en la Figura 1, tras la ejecución del PIDUZOB II y la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) se inicia un periodo de implementación de múltiples estrategias institucionales sobre una realidad en la que el crecimiento espontáneo alcanzaba el 39% de las viviendas urbanas (Urrutia y Namen, 2012). Las acciones gubernamentales estuvieron dirigidas hacia el reconocimiento legal de la condición urbana de las ocupaciones. Esto, según Escallón Gartner (2007), significó la identificación de 1.084 desarrollos de origen espontáneo (6,628 ha), la legalización del 62% de dichos desarrollos y la implementación de proyectos de mejoramiento de las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y los equipamientos públicos en estas zonas de la ciudad.

Con el tiempo, los esfuerzos gubernamentales reflejaron la incapacidad para consolidar un sistema de gestión urbana sólido. Como se evidencia en la Figura 2, las estrategias de la política de vivienda nueva fueron insuficientes para satisfacer la demanda. Además, tal como afirma Rubio Vollert (2006), mientras las acciones del sector formal direccionaron la producción privada de vivienda a los ingresos medios, la construcción de vivienda de bajo costo era propia de esquemas mixtos (público-privado). Bajo este modelo, la perpetuación de una política de vivienda orientada al mercado desconoció la variable del acceso efectivo habitacional.

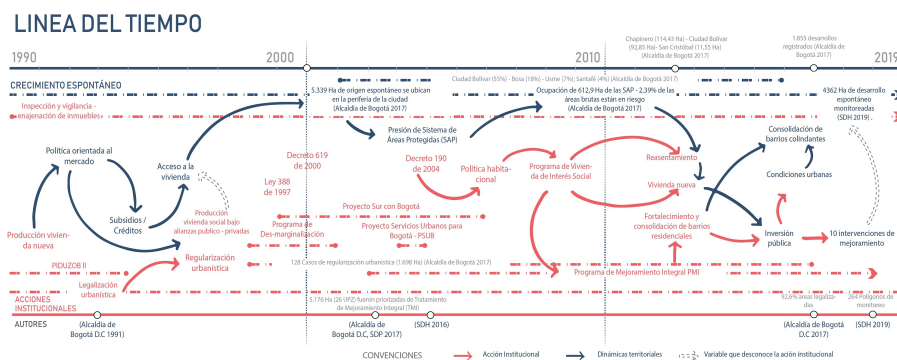


Figura 2.
Contexto histórico PGE en Bogotá 1990-2019: relaciones causales dinámica urbana.
Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, en la actualidad se identifican cuatro propuestas de acción institucional sobre la PGE en Bogotá: la legalización y regularización urbanística, la inspección y vigilancia de enajenación de inmuebles, el Programa de Mejoramiento Integral (PMI) y los Modelos de Ocupación de Borde. En primer lugar, la legalización reconoce los asentamientos humanos no planificados como barrios de la ciudad, mediante la incorporación tanto al perímetro urbano como al de servicios. Este proceso incluye, en algunos casos, la implementación de la regularización urbanística de sus usos y espacios públicos (Decreto 564 de 2006). En segundo lugar, el monitoreo sobre zonas susceptibles a ser enajenadas implementa visitas de control con el propósito de mapear y caracterizar el número de ocupaciones en zonas susceptibles a ser desarrolladas fuera del perímetro urbano. En tercer lugar, el PMI[3] contempla una figura de ordenamiento territorial que orienta las acciones de complementación,

reordenamiento o adecuación sobre el espacio urbano y las unidades de vivienda (Decreto 190 de 2004). En cuarto lugar, los Modelos de Ocupación de Borde describen la formulación de cuatro modelos de ocupación en las franjas de transición urbano-rural (noroccidental, occidental, oriental y sur).[4]

En particular, los esfuerzos institucionales sobre la PGE han estado vinculados a la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y a la Secretaría Distrital del Hábitat (SDH), cuyas acciones refieren la formulación y ejecución de procesos de legalización de barrios, junto con el seguimiento y control de los polígonos de monitoreo (áreas susceptibles a la enajenación ilegal de predios). En este sentido, para ejemplificar los efectos de las acciones institucionales sobre la realidad urbana se toman como punto de partida las cifras del diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017) y de los polígonos de monitoreo de la SDH (SDH, s.f.).

El diagnóstico del POT muestra que, mientras el 20,4% del área urbana de Bogotá es de origen espontáneo (8,056 ha), la legalización urbanística asciende a 7,461 ha (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). En primera medida, estas cifras suponen una cobertura significativa sobre la PGE y reafirman la capacidad de la entidad pública para legitimar un poco más del 90% del desarrollo espontáneo bajo criterios propios de los marcos institucionales. Sin embargo, cuando las cifras de los polígonos de monitoreo evidencian que en dieciséis años la ciudad ha pasado de tener 813 ha (132 polígonos) a 4,349 ha (264 polígonos) (SDH, s.f.), es claro que la complejidad urbana producto de la PGE no ha sido entendida ni controlada de forma eficiente.

Aunque la legalización constituye una respuesta automática de las instituciones públicas, este escenario supone limitantes. Por un lado, la legalización significa costos elevados de intervención al activar rutas institucionales solo hasta que se garantice un nivel de consolidación. Por otro lado, la oferta de vivienda supeditada a la dinámica del mercado ha generado barreras para acceder a la vivienda social, pues desconoce la realidad social, cultural y económica del usuario. En este sentido, más allá de una respuesta efectiva, la legalización se ha establecido, en términos de Roy (2005), como una expresión de soberanía de la planeación formal.

Con todo lo anterior, es claro que la acción institucional ha sido una respuesta mecánica y fragmentaria que tiende a ignorar la dimensión global de las dinámicas del territorio de borde. Si bien las políticas, programas y acciones institucionales, en específico el PMI, establecen estrategias de gestión y política pública guiados hacia procesos de participación ciudadana sobre desarrollos producto de la PGE, han homogeneizado el territorio bajo las lógicas de la planeación formal. Justamente, porque la linealidad de sus acciones y procedimientos han significado obstáculos para evaluar la posibilidad de diversificar la normativa para sectores cuyos génesis no responden a los principios sobre los que se estructura la planeación formal.

Una lectura sistémica del territorio

El pensamiento sistémico se introduce como herramienta de conocimiento en una lectura global de las dinámicas de la PGE. Aquí, el enfoque sistémico significa adoptar un nuevo paradigma que reconozca la naturaleza dinámica del territorio. Por lo tanto, su propósito es brindar un marco conceptual para reflexionar y actuar de forma eficaz desde el entendimiento de las interacciones y las interdependencias del sistema (de Rosnay, 1977). En consecuencia, entender las dinámicas de la PGE como un sistema social complejo debe aproximarse a describir su comportamiento desde los componentes, relaciones e interacción con otros sistemas.

Luego de describir la globalidad de las dinámicas de la PGE en Bogotá, procederemos a caracterizar las dinámicas territoriales internas de una ocupación, con el objetivo de proponer una lectura nueva de la informalidad urbana desde la PGE y abrir el debate sobre nuevas formas de reconocimiento del territorio y sus dinámicas. A partir de este punto, tanto la aproximación conceptual como metodológica estarán guiadas a estructurar un marco conceptual y analítico que permita entender la PGE desde diversos enfoques disciplinares.

Aproximaciones conceptuales

El marco conceptual y analítico de una lectura global del territorio supone la interacción de tres dimensiones: sistémica, territorial y la PGE.

En primera instancia, la dimensión sistémica permite pasar de los asentamientos informales a los sistemas sociales complejos. Aquí, un sistema es entendido como una unidad cuya estructura se configura desde las interrelaciones de las partes. Es decir, un entramado complejo constituido por una variedad de componentes con funciones especializadas, organizados en niveles jerárquicos internos y unidos por una gran variedad de enlaces (de Rosnay, 1977). De ahí que se hable de una estructura de interacciones que establecen enlaces con su ambiente, donde dichas interacciones no son lineales.

Adicionalmente, lo sistémico introduce la complejidad, en términos de Edmonds (2018), como una propiedad emergente que no puede ser reducida ni a los mecanismos ni a su configuración inicial. Por lo tanto, las soluciones no son permanentes ni universales, por el contrario, se configuran como un conjunto de métodos que funcionan en periodos conforme a las circunstancias. En este sentido, entender las lógicas que guían el desarrollo espontáneo requiere partir del supuesto de que la dinámica del sistema puede configurar múltiples estados posibles del mismo. De ahí que prever su dinámica implica un conocimiento integral de las variables que la definen.

Aproximarse a una lectura sistémica de la PGE supone: 1) reconocer los límites del sistema estudiado para establecer si es uno abierto o cerrado. Mientras un sistema abierto interactúa con otros sistemas, uno cerrado opera sin dicho intercambio (Chadwick y Arago, 1973). 2)

Caracterizar y describir su organización sistémica, es decir, hacer énfasis tanto en los componentes como en el patrón de relaciones que definen los estados del sistema (Arnold y Osorio, 1998) y 3) interpretar la dinámica del sistema desde el entendimiento de las relaciones causales que definen su comportamiento (Aracil Santoja, 1978).

En segunda instancia, la dimensión territorial se aproxima al territorio, entendido como una plataforma física transformada producto de la interacción de los individuos (Pava Gómez, 2019). Este concepto se complementa con la noción de que el territorio es un sistema activo en constante evolución, singularizado y organizado desde los significados que le otorgan las identidades colectivas (Santos, 2000). De ahí que este acercamiento tome al territorio como una plataforma territorializada que se transforma continuamente en tanto producto de la movilización individual o colectiva de quienes lo habitan. Por este motivo, se introducen conceptos como territorialidad y autonomía territorial.

Por un lado, la territorialidad hace indispensable el reconocimiento de un ejercicio activo de individuos y colectividades sobre el territorio (Echeverri# a Rami# rez y Rinco# n Patin# o, 2000), justamente, porque allí se determina el grado de dominio, apropiación y permanencia sobre el espacio geográfico desde las prácticas y expresiones comunitarias. En consecuencia, las dinámicas sobre el territorio describen procesos de territorialización que instauran signos de representación social que motivan la toma de decisiones autónomas por parte de la comunidad.

Por el otro, la autonomía territorial es referida a los significados que adquieren los territorios en contextos sociales y geográficos desde un proceso que visibiliza los lazos sociales y las formas de apropiación territorial. En este sentido, ser autónomo en el territorio adquiere validez en las representaciones individuales y colectivas como forma de control simbólico y político (Haesbaert, 2013).

En tercera instancia, la dimensión de la PGE se nutre de los múltiples enfoques e interpretaciones teóricas vinculados a la informalidad urbana en el contexto latinoamericano. Si bien se reconocen las contribuciones de las primeras investigaciones sobre la teoría de la marginalidad que suponían la configuración de los barrios populares de forma desarticulada a las estructuras económicas (Castells, 1973), así como las teorías sobre la segregación en el espacio urbano que planteaban la imposibilidad de la acción política sobre sectores sociales en condiciones de pobreza (Lefebvre, 1970), esta aproximación propone aprehender y profundizar sobre los múltiples aportes teóricos que recopilan las investigaciones acerca de los procesos autogestionados en Colombia,[5] con el objetivo de plantear una lectura alternativa a los procesos de producción del hábitat popular desde la visión sistémica de la PGE.

En particular, esta dimensión reconoce la complejidad de la urbanización, en tanto dinámica y en constante transformación. Su soporte analítico, tal como lo afirman Smolka y Fernandes (2002), no reduce el proceso territorial a los problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano. Por el contrario, supone hacer énfasis en la normatividad vigente, la condición ambiental de las ocupaciones e,

incluso, las transacciones inmobiliarias. De ahí que se manifieste una búsqueda decidida por establecer diálogos en los escenarios de planeación urbana.

La PGE, como sistema, se soporta en un aspecto en particular: la complejidad del fenómeno, justamente por su capacidad de adaptación a las condiciones locales de las iniciativas individuales y comunitarias (Gouverneur, 2016). La estructura de relaciones de la PGE describe y caracteriza múltiples variables que complejizan el entendimiento de las dinámicas y, en escenarios más específicos, dificultan predecir sus estados futuros. En consecuencia, entender el comportamiento de las ocupaciones implica el reconocimiento de las dinámicas territoriales desde una visión social y política, que permitan situar al individuo como parte de una estructura capaz de establecer diálogos de construcción territorial.

Aproximación metodológica

El escenario metodológico comprende dos fases: 1) la delimitación y caracterización de la unidad de análisis y 2) la lectura global del territorio, desde una aproximación simultánea a las lógicas formales y espontáneas en el contexto urbano en Bogotá.

En primer lugar, la aproximación práctica de una lectura sistémica del territorio supuso el acercamiento a San Germán, un desarrollo espontáneo en el parque Entrenubes de la localidad de Usme. Este asentamiento se encuentra al borde de las antiguas canteras, en el sector oriental del cerro Juan Rey. De ahí que su localización geográfica determine un grado de aislamiento con el entorno inmediato. Adicionalmente, su dinámica de ocupación ha sido priorizada como área susceptible de desarrollo ilegal por la administración distrital.

En segundo lugar, hacia una lectura global del territorio, el componente metodológico se centra en la triangulación de la revisión de fuentes primarias y secundarias para la construcción de instrumentos que permitan la descripción de las dinámicas territoriales de San Germán. Es este punto, fue fundamental el acercamiento a los actores institucionales relevantes que intervienen en el desarrollo espontáneo en los escenarios de planeación urbana.

Particularmente, los métodos se proyectan a la consolidación de cinco instrumentos de lectura alternativa del territorio. Estos incluyen una línea de tiempo, los informes de visitas de campo, las entrevistas semiestructuradas tanto a habitantes del sector como a funcionarios de instituciones distritales, un esquema de actores y, por último, el taller Construyendo nuestro territorio: agua y alcantarillado para el barrio San Germán. En particular, el taller supuso entender con la comunidad los efectos de la falta de alcantarillado en su territorio a partir de la identificación de variables que inciden sobre la calidad de vida de los habitantes (Pava Gómez, 2019).

Hacia una lectura simultánea: PGE vs. planeación formal

En términos generales, los hallazgos sobre las dinámicas territoriales evidencian un no reconocimiento recíproco de las lógicas de desarrollo formal y espontáneo. Por un lado, los habitantes demandan la presencia de la institucionalidad en la mejora de sus condiciones de vida, pero no reconocen los límites y la normativa distrital. Por el otro, el discurso institucional sostiene la importancia del valor social de los desarrollos espontáneos, pero, en casos como el de San Germán, los proyectos propuestos desde la administración local no reconocen el desarrollo existente.

Una lectura global del territorio desde el entendimiento de las dinámicas que configuran la PGE en los territorios de borde supuso hacer explícitos los puntos de encuentro y desencuentro en escenarios de planeación urbana. Así, la información recolectada fue la base de una lectura relacional desde tres componentes: 1) las aspiraciones y preocupaciones de la comunidad, 2) los problemas identificados en el sitio y 3) las variables y relaciones que intervienen en la dinámica del territorio. Esto, en contraste con las cuatro áreas temáticas destacadas en los discursos de la comunidad durante el taller Construyendo nuestro territorio: 1) sistema de agua, 2) salud y medio ambiente, 3) convivencia y confianza y 4) recursos económicos (Pava Gómez, 2019).

En primer lugar, a la luz de aspiraciones y preocupaciones, las dinámicas territoriales exponen una confrontación de intereses y motivaciones. Mientras la comunidad hace énfasis en los problemas de convivencia y ausencia de confianza, las instituciones públicas refuerzan temas de infraestructura, equipamientos y espacio público. Cuando los habitantes hablan de construir sus casas en materiales más resistentes, la institución se refiere a mitigación del riesgo. En los casos en que la comunidad destaca el no uso del sitio destinado para basura, la institución habla de contaminación y conatos de incendio. Particularmente, cuando los discursos comunitarios resaltan los problemas de salud y medio ambiente sano, los institucionales se enfocan en las áreas protegidas y el potencial ambiental del área.

En segundo lugar, aquellos temas que fueron reiterativos e importantes para los habitantes no fueron objeto de discusión por los funcionarios públicos durante las entrevistas realizadas. Mientras la comunidad expresa su interés en problemas relacionados con el agua y el alcantarillado, la recolección de basuras y el alumbrado público, los funcionarios públicos de las entidades distritales se mantienen al margen. Si bien, los funcionarios entrevistados manifestaron conocer problemáticas como la intermitencia de algunos servicios públicos, la manera como los habitantes se aproximan a los temas de infraestructura es algo que los funcionarios no se preguntan.

En tercer lugar, en las variables y relaciones que intervienen en la dinámica identificadas por la comunidad, la institucionalidad no constituye una referencia como ente regulador. Particularmente, se destaca la ausencia de la administración pública local en el discurso

comunitario. En este sentido, el modelo mental de la comunidad demuestra que las decisiones sobre el territorio se toman sin contemplar ninguna entidad distrital.

Ahora bien, entender la PGE como parte de una dinámica global constituye un punto de inicio decisivo para aproximarse a las dinámicas de crecimiento urbano. Principalmente porque, como se ha evidenciado hasta aquí, no es posible aislar radicalmente las dinámicas de la lógica espontánea. Por un lado, porque la PGE se configura de manera dependiente al entorno que provee servicios urbanos y, por el otro, porque las acciones comunitarias que guían su desarrollo se han presentado, en gran medida, como reacciones a la lógica institucional. En consecuencia, una reflexión que propende por entender la complejidad de la informalidad urbana como fenómeno emergente del sistema urbano debe considerar la importancia de reconocer la autonomía territorial de sus habitantes, en la medida en que sus acciones se constituyen en soluciones alternativas e independientes en el marco de la planeación formal.

Aprendizajes y retos

La investigación evidenció que asumir la informalidad en el marco de los procesos de planeación urbana requiere un esfuerzo decidido por comprender las dinámicas de la PGE, dado que el desconocimiento de la acción institucional sobre la variabilidad del desarrollo espontáneo, en casos como el de Bogotá, acentúa las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los territorios de borde. Por lo tanto, las reflexiones presentadas a continuación exponen los aportes y limitantes relacionados con tres aspectos: 1) la construcción dialéctica de la ciudad, 2) la acción institucional en el caso de Bogotá y 3) la necesidad de una búsqueda alternativa de entendimiento de la PGE.

En primer lugar, frente a la construcción dialéctica de la ciudad, los antecedentes históricos demuestran que, durante un poco más de cuatro décadas, la complejidad de la PGE no ha sido entendida. Se ha evidenciado una tendencia institucional a ejecutar acciones que responden de manera lineal a las causas de un fenómeno complejo. En ese proceso, el desconocimiento de las implicaciones globales de la acción institucional ha estado fuertemente vinculado con el establecimiento de medidas para homogeneizar el territorio bajo una lógica única de construcción territorial. De ahí que, frecuentemente, las estrategias reguladoras de la planeación formal desconocen las dinámicas que dan origen y desarrollo al fenómeno de la informalidad urbana.

En segundo lugar, frente a la acción institucional en los territorios de borde de Bogotá, el no reconocimiento recíproco entre ambas lógicas representa un obstáculo para la configuración de lecturas conjuntas en escenarios de planeación. En consecuencia, restringir las acciones autogestionadas a contextos ajenos a los diálogos en escenarios de planeación seguirá conduciendo, irremediablemente, a un continuo desarrollo espontáneo no asistido, aislado e inaccesible. Mientras que

la solución paulatina de las problemáticas al interior del desarrollo espontáneo, sin la previsión de los efectos globales en el territorio, continuará exacerbando condiciones de exclusión y vulnerabilidad.



Imagen 1.

San Germán costado sur, 2019

Fuente: Andrea J. Pava Gómez.



Imagen 2.

San Germán costado occidental, 2019

Fuente: Andrea J. Pava Gómez.

Por último, la necesidad de una búsqueda alternativa por entender la PGE radica en la urgencia de fortalecer y consolidar aquello que Lais Abramo[6] denomina universalismo sensible a las diferencias. Es decir, reconocer la particularidad del contexto en una apuesta por eliminar las condiciones de desigualdad en nuestros territorios. Esta apuesta, en el caso particular de Bogotá, requiere superar los obstáculos existentes para establecer escenarios de diálogo y propender por el reconocimiento de lógicas alternativas de construcción de conocimiento, políticas públicas y sociedad. Si bien esto, en ninguna medida supone supeditar una lógica en función de otra, si implica una búsqueda exhaustiva de herramientas

que permitan la articulación y traducción de conocimiento desde el establecimiento de vínculos directos entre los actores involucrados.

En este punto, es fundamental no subestimar la incidencia del conocimiento ni mucho menos la incidencia de los procesos sociales en la generación de cambios relacionados con los fenómenos estudiados. Las prácticas locales, como herramienta de transformación, hacen parte de una estrategia que reconoce el valor de la apropiación y las lógicas locales de desarrollo. De ahí la importancia de entender y aproximarse a la intervención en el territorio como un proceso que se construye desde lo social y lo político, partiendo del intercambio de conocimientos, imaginarios y prácticas de sus ocupantes, lo cual significa empezar a hablar de la construcción colectiva del territorio desde las múltiples lógicas territoriales.

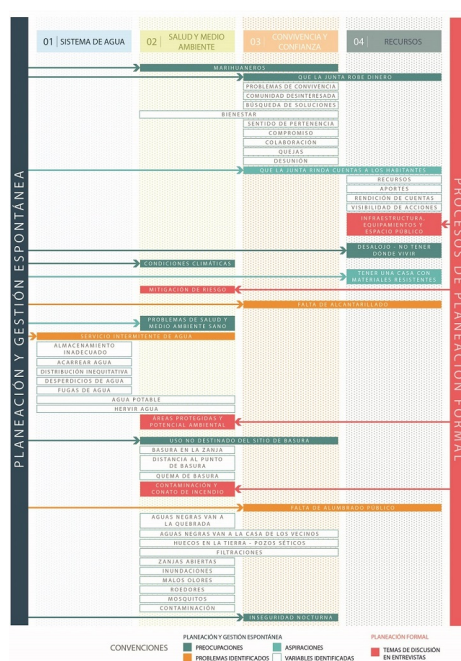


Figura 3.

Lectura relacional de la PGE vs. la planeación formal

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (2017). Diagnóstico general. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Consultado en: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/201708_resumendiagnosticipot_v3.0.pdf
- ARACIL SANTOJA, J. (1978). Introducción a la dinámica de sistemas. Madrid: Alianza.
- ARNOLD, M. y OSORIO, F. (1998). “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas”. Cinta de Moebio, 3: 40-49.
- CASTELLS, M. (1973). Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona: Gustavo Gili.

- CEBALLOS RAMOS, O. L. (2005). "La legislación urbanística para la producción de vivienda de bajo costo. La experiencia de Bogotá". Scripta Nova, 9 (194-25). Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-25.htm>
- CHADWICK, G. y ARAGO#N, F. (1973). Una visión sistémica del planeamiento. Barcelona: Gustavo Gili.
- DE ROSNAY, J. (1977). El macroscopio. Hacia una visión global. Madrid: AC.
- ECHEVERRI#A RAMI#REZ, M. y RINCO#N PATIN#O, A. (2000). Ciudad de territorialidades: pole#micas de Medelli#n. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, CEHAP.
- EDMONDS, B. (2018). "System farming". En: C.García-Díaz y C. Olaya (eds.), Social systems engineering. The design of complexity. Hoboken: Wiley, pp 45-63.
- ESCALLÓN GARTNER, C. (2007). "De periferia informal a sector residencial". Urbanismos, 2: 143-152.
- GARCIANDÍA, J. A. (2011). Pensar sistémico: una introducción al pensamiento sistémico. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- GÓMEZ NAVAS, D. y SERNA DIMAS, A. (2016). "Procesos de construcción de ciudad y vivienda informal. El caso de las barriadas informales de los cerros orientales de Bogotá, Colombia". Cuaderno Urbano. Espacio, cultura y sociedad, 20 (20): 95-118. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/3692/369246715005.pdf>
- GOUVERNEUR, D. (2016). Diseño de nuevos asentamientos informales. Medellín: Universidad Eafit, Universidad de la Salle.
- HAESBAERT, R. (2013). "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". Cultura y representaciones sociales, 8 (15): 9-42. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200001
- HALL, P. y PFEIFFER, U. (2000). Urban future 21: a global agenda for twenty-first century cities. Nueva York: Taylor & Francis.
- HATAYA, N. y SUPELANO, A. (2010). La ilusio#n de la participacio#n comunitaria. Lucha y negociacio#n en los barrios irregulares de Bogota# 1992-2003. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ICT. (1972). Inventario de zonas subnormales de vivienda y proyectos de desarrollo progresivo. Bogotá: ICT.
- JOHNSON, N. (2009). Simply complexity. A clear guide to complexity theory. Oxford: Oneworld.
- LEFEBVRE, H. (1970). La revolución urbana. Madrid: Alianza.
- MCGREEVEY, W. (1974). "Urban growth in Colombia". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 16 (4): 387-408. <https://doi.org/10.2307/174795>
- NOTICIAS ONU. (2018, julio 11). "Millones de personas viven sin techo o en casas inadecuadas, un asalto a la dignidad y la vida". Noticias ONU. Consultado en: <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437721>
- ONU. (2016). Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito: Naciones Unidas. Consultado en: <http://habitat3.org/wpcontent/uploads/Draft-Outcome-Documentof-Habitat-III-S.pdf>

- ORTIZ FLORES, E. (2016). Hacia un hábitat para el Buen Vivir. Andanzas compartidas de un caracol peregrino. México D.F.: Rosa Luxemburg Stiftung. Consultado en: http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/nov16/3/haciahabitat-buen-vivir_andanzas-compartidas-caracol-peregrino.pdf
- PAVA GÓMEZ, A. J. (2019). Planeación y gestión espontánea: la autonomía de un sistema social complejo San Germán, Bogotá. Bogotá: Universidad de los Andes, tesis para optar al título de Magíster en Arquitectura.
- ROMERO NOVOA, J. A. (2010). "Transformación urbana de la ciudad de Bogotá, 1990-2010. Efecto espacial de la liberalización del comercio". *Perspectiva Geográfica*, 15: 85-112. Consultado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3736821>
- ROY, A. (2005). "Urban informality: toward an epistemology of planning". *Journal of the American Planning Association*, 71 (2): 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- ROY, A. y ALSAYYAD, N. (Eds.). (2004). *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham: Lexington Books.
- RUBIO VOLLERT, R. (2006). "Crecimiento urbano acelerado: paradigmas en revisión". En: R. Rubio Vollert (Comp.), *Ciudades urgentes. Intervenciones en áreas urbanas decrecimiento rápido*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 15-24.
- SALDAÑA ARIAS, J. D. (2016). *La rebelión urbana: ciudad informal y mejoramiento integral de barrios, dos realidades de la producción del espacio urbano residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá. Un análisis a partir de la producción reciente de vivienda informal y la implementación de la política de mejoramiento integral de barrios de la SDHT en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, tesis para optar al título de Magíster en Urbanismo. Consultado en: <http://bdigital.unal.edu.co/52032/>
- SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- SDH. (s.f.). *Polígonos de monitoreo*. Consultado en: <https://www.habitatbogota.gov.co/node/173>
- SMOLKA, M. O. (2007). "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". En: M.O. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 71-78. Consultado en: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-bookfull.pdf>
- SMOLKA, M. y FERNANDES, E. (2002). *Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema*. Consultado en: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/regularizacion-laterra-programas-mejoramiento>
- TORRES CARRILLO, A. (2013). *La ciudad en la sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1977*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- URRUTIA, M. y NAMEN, O. M. (2012). "Historia del crédito hipotecario en Colombia". *Ensayos sobre Política Económica*, 30 (67): 280-336. Consultado en: <http://www.banrep.gov.co/es/node/29659>

Notas

- 1 Investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.
- 2 Las referencias normativas incluyen el el Decreto 2610 de 1979, el Acuerdo 7 de 1979, el Acuerdo 1 de 1986, la Ley 9 de 1989, el Decreto 700 de 1991 y la Ley 388 de 1997.
- 3 Actualmente este programa se encuentra en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat. Para más información ver: <http://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/legalizacion-y-mejoramiento-integral-de-barrios/programa-mejoramiento-integral>
- 4 Estos retoman los pactos de borde como instrumento de concertación de voluntades entre las comunidades y la administración distrital, reconociendo los fenómenos ambientales, la contención de la expansión urbana, al igual que la prevención y el control del crecimiento espontáneo.
- 5 En este punto se destacan los avances del grupo de investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”, de la Universidad Nacional de Colombia, así como los trabajos históricos, investigativos y prácticos de Carlos Alberto Torres Tovar y Walter López Borbón.
- 6 Comunicación personal con Lais Abramo, directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.