

VIVIENDA SOCIAL EN ALTURA. ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE PRODUCCIÓN EN BOGOTÁ¹

Sergio Alfonso Ballén Zamora²

Resumen

Dadas las diferentes interrogantes sobre la pertinencia de la producción de vivienda de interés social en altura, esta investigación plantea un estado del arte formulando una línea histórica que caracteriza la producción de vivienda multifamiliar económica realizada por el Estado y la inversión privada y sus propiedades cualitativas, comenzando desde los planteamientos de los CIAM y su aplicación en Latinoamérica hasta el caso concreto de Bogotá, desde la producción estatal hasta la consolidación del mercado inmobiliario en la década de los noventas.

En este sentido, se identifican los impactos urbanos de la vivienda multifamiliar económica dentro del modelo de ciudad compacto impulsado en Bogotá

HIGH RISE SOCIAL HOUSING. BACKGROUND AND PRODUCTION TRAITS IN BOGOTÁ¹

Sergio Alfonso Ballén Zamora²

Abstract

Given the different questioning about the appropriateness of the production of high rise social housing buildings, the present research presents a state of art by drawing a historical line that characterizes State produced multifamily economic housing and private investment and its qualitative properties. The analysis includes ICMA approaches and its application in Latin America and specifically the case of Bogotá, from State production to housing market consolidation during the 1990s.

In this sense, the urban impacts of economic multifamily housing on the compact city model carried out in Bogotá are identified, as well as

y su relación con la política de aprovechamiento del suelo, donde la valorización del suelo urbano y las dinámicas del mercado inmobiliario determinadas por una localización aventajada definen la calidad y accesibilidad de la VIS multifamiliar.

Para ello se realiza también una localización de tales proyectos en la ciudad, tanto los realizados por el Estado como los subsidiados a partir de los noventa. Por último, con base en diferentes resultados de estudios y teorías sobre la aplicación de altas densidades y la vivienda social en altura, se establecen consideraciones para su aplicación en la ciudad.

PALABRAS CLAVES: VIVIENDA SOCIAL, MULTIFAMILIAR, DENSIFICACIÓN, PLUSVALÍAS, SUELO.

Fecha de recepción : 02.04.2009

Fecha de aceptación: 04.11.2009

-
- 1 Artículo basado en la investigación "VIVIENDA SOCIAL EN ALTURA, Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá", presentada para optar por el título de *Magíster en Hábitat*, línea de investigación en vivienda. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. 2008. Dirigida por Carlos Mario Yory García, Arquitecto y Doctor en Geografía Humana.
 - 2 Colombia. Arquitecto y Magister en Hábitat. Universidad Nacional de Colombia. Bogota, Colombia.
Correo Electrónico: saballenz@unal.edu.co

its relation with land use policy. In this case, the value of urban land and housing market dynamics defined by a privileged location determine the quality and accessibility to Social Interest Housing (VIS).

To that effect, projects across the city are identified, both built by the State and subsidized. To finish, considerations for applications in the city are proposed according research and theories about application of high densities and high rise social housing.

KEYWORDS: SOCIAL HOUSING, MULTIFAMILY, DENSIFICATION, ADDED VALUE, SOIL

Received: 02.04.2009

Accepted: 04.11.2009

-
- 1 Article developed from the research "HIGH RISE SOCIAL HOUSING, Urban typologies and production guidelines", presented to apply for the degree of *Master in Habitat*, line of research in housing. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2008. Supervised by Carlos Mario Yory García, Architect and Doctor in Human Geography.
 - 2 Colombia, Architect and Master in Habitat, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
E-mail: saballenz@unal.edu.co

En el caso actual de la ciudad de Bogotá, así como en otras ciudades latinoamericanas, los impactos generados por el encarecimiento y disminución de suelo de expansión y urbanizado han llevado a los planificadores a reafirmar los modelos urbanos compactos con el objeto de aprovechar al máximo las áreas consolidadas y evitar complicaciones en costos de expansión de equipamientos, servicios y transportes que deben ser más exigentes en modelos urbanos dispersos, pero también son consecuentes con una imagen de ciudad inscrito dentro de una lógica de desarrollo económico acompañada por una normativa que refleja las tendencias del Estado y la dinámica social.

De esta manera, la escasez de suelo urbano y urbanizable es otra característica de las ciudades contemporáneas que está determinando sus crecimientos así como la adopción de modelos de concentración de actividades y densidades. Sin embargo, es cuestionable la idea de que el actual Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá sea realmente un ordenador y planificador eficaz de la actividad constructiva concentrada en la ciudad, debido a las deficiencias en las redes de servicios públicos, la falta de una política de densificación poblacional y la adopción de políticas neoliberales por el Estado que ofrece privilegios operativos al mercado.

Históricamente no se conoce un seguimiento acerca del desarrollo de la vivienda colectiva o multifamiliar,

especialmente si está dirigida a habitantes de bajos recursos y por tanto, sus efectos, pertinencia y características de producción son aun más desconocidas, lo cual constituye una seria dificultad en cuanto al estudio de la vivienda social contemporánea y la compactación de la ciudad. A pesar de ello, alrededor del mundo este tipo de vivienda se consolida como eminentemente urbana y su incorporación a los tejidos urbanos es cada vez más recurrente, como parte de la solución a las necesidades habitacionales.

En el marco de la problemática que representa para el hábitat el déficit de vivienda para los sectores de la población más necesitada y la exploración y/o replanteo que debe hacerse en busca de alternativas habitacionales y de crecimiento urbano sustentable, la presente investigación parte de un problema base: ¿Cómo se ha venido produciendo a través del tiempo la implementación de vivienda en altura para habitantes de bajos recursos y cuáles son sus determinantes de producción en el contexto bogotano? y ¿qué injerencia tiene el POT y el uso del suelo en la construcción de vivienda multifamiliar?.

Con base a estas interrogantes se formula el objetivo principal a desarrollar: Identificar factores determinantes en la producción de vivienda multifamiliar económica a través de una observación histórica y sus directrices actuales dentro del modelo de ciudad que acompaña al Plan de Ordenamiento

Territorial de Bogotá y la relación con la política de uso del suelo.³

De esta manera, el enfoque a tratar es el rol histórico de las políticas, agentes públicos y privados en la producción de vivienda de interés social (VIS), de densidades y/o segregación espacial en la ciudad de acuerdo con los atributos y rentabilidad del suelo urbano en diferentes sectores, a través de proyectos de densificación y de vivienda social en altura que atiendan el déficit, y cuya localización incide en su calidad urbana. Este enfoque tiene relevancia como aporte en la discusión sobre la implementación de modelos urbanos compactos y su relación con las dinámicas del suelo y la VIS como objeto de exclusión.

En cuanto al marco metodológico desarrollado para el presente estudio, este se encamina a recopilar e interpretar datos cuantitativos y teórico-conceptuales para ser comparados y analizados, formulando una línea histórica que caracterice la producción de vivienda multifamiliar en el ámbito local, basándose en un sistema abierto de información de diferentes fuentes en cuanto a hechos políticos, sociales, culturales y económicos. Esta mirada comprende tres tipos de valoración:

INDAGACIÓN → SIMPLIFICACIÓN → CONCLUSIONES

3 Hay que tener en cuenta que, dadas las condiciones en la producción de la VIS en altura, convierte a esta investigación en un análisis de la vivienda social multifamiliar producida por la formalidad.

De esta manera, para analizar los impactos urbanos de la vivienda social en altura generados desde sus inicios hasta las directrices de producción actuales dentro del modelo de ciudad y políticas que acompaña al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, se establecieron cuatro fases diferentes que caracterizan el desarrollo de la investigación siguiendo una línea histórica:

HISTÓRICO GENERAL → HISTÓRICO REGIONAL → PANORAMA ACTUAL LOCAL → CONSIDERACIONES

Cabe anotar que al elaborar el panorama actual local se requirió de una localización de los proyectos de vivienda social multifamiliar en la ciudad de Bogotá, tanto estatales como privados, con la información proporcionada por INURBE (1996) con 73 registros de vivienda estatal y 240 registros tomados de la revista *La Guía Finca Raíz* de proyectos inmobiliarios privados de propiedad horizontal calificados como de interés social (VIS) beneficiarios de subsidio (tipo I, II, III y IV; cuyo costo sea por debajo de los 135 salarios mínimos mensuales vigentes), desde el año 1991 hasta el 2005 con la respectiva corrección monetaria anual. La elaboración de estas bases de datos contienen información sobre localidad, año, entidad estatal y tipo de sub-

sidio VIS (cuando aplica) que se utiliza para la elaboración de gráficos con información cuantitativa.

Al establecer el Marco teórico se tuvieron en cuenta seis conceptos diferentes (hábitat, vivienda, multifamiliar, modelo de ciudad, densificación y/o re-densificación y plusvalía) que se desarrollan a lo largo de la investigación, cuyas definiciones se seleccionaron aplicando un primer filtro que dio prioridad a los enfoques sobre el territorio y la vivienda que abarcaban diferentes posturas. Posteriormente se tuvo en cuenta la precisión de los términos; de esta manera, se buscó una variedad de tendencias en las definiciones que permitieran mayores posibilidades de formular una idea que sea sintética pero que también corresponda con el trabajo llevado a cabo por esta investigación, dependiendo de la disponibilidad de bibliografía y el nivel de desarrollo del tema.

Para el concepto de Hábitat se tuvieron en cuenta definiciones de Gustavo Romero, el CYTED, Fabio Giraldo y el INVI; para Vivienda, por un lado Edwin Haramoto la establece como un producto incidido por infraestructuras, servicios, suelo y procesos complejos y circunstanciales múltiples. Por otro lado, Fabio Giraldo (UN Hábitat) la enfatiza como una representación simbólica de una

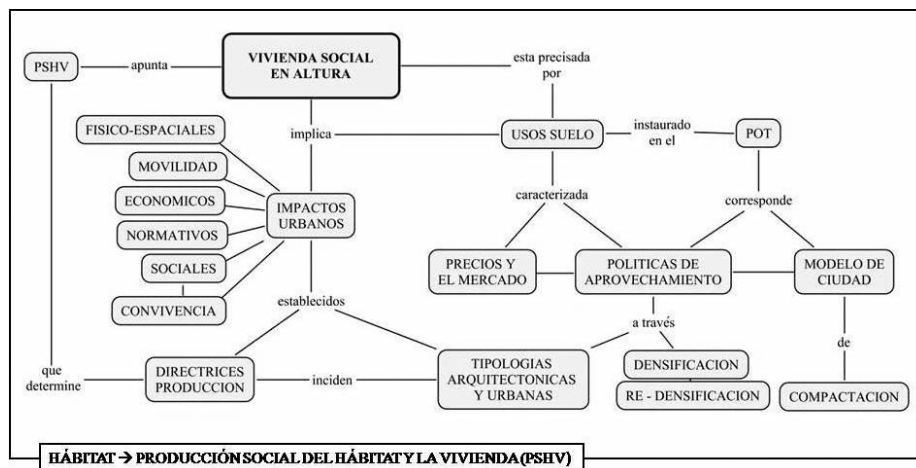
cultura, lo que implica una sinergia de procesos. Para Multifamiliar las definiciones disponibles estuvieron a cargo de la Real Academia Española (RAE), Gustavo Romero y los Congresos Internacionales de Arquitectura (CIAM)⁴, que la clasifican como una tipología habitacional de varios pisos y apartamentos.

Para Modelo de ciudad se tuvo en cuenta las investigaciones de Patricia Rincón y José Salazar, las cuales giran en torno a la discusión entre la adopción de “ciudad dispersa” o la “ciudad compacta”; en cuanto al concepto de Densificación o re-densificación, derivado del anterior, Patricia Rincón establece definiciones y diferencias entre estos dos procesos particulares en la ciudad compacta como producción físico-espacial de la ciudad. Finalmente, las Plusvalías es un concepto que no tiene muchos precedentes en el campo urbano pero tiene especial importancia para introducirse al fenómeno del valor del suelo, su demanda y su posible contribución para apoyar la financiación de producción de vivienda social, de acuerdo con algunos autores que abordan el tema como Samuel Jaramillo y Oscar Borrero Ochoa.

Estos conceptos estudiados y el marco metodológico desarrollado, están guiados por una estructura con-

4 Los CIAM establecen el término “unidad vecinal” o unidades de habitación refiriéndose a los edificios de apartamentos como una forma de vivienda y unidad urbana básica acorde con las tendencias del momento.

ESTRUCTURA CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN



ESQUEMA 1. Fuente: Elaboración propia.

ceptual que determina los alcances y componentes a lo largo de la investigación (ver Esquema 1):

Orígenes de la vivienda colectiva y su interpretación moderna

Según un estudio de Tova María Solo (1987), en la Francia de mediados del siglo XVII, con la construcción del Palacio de Versalles por iniciativa del

rey absolutista Luís XIV se concreta una idea de agrupamiento colectivo aislado que goza de beneficios exclusivos característicos del status social por afinidad entre integrantes que conformaban la nobleza francesa (fenómeno que más adelante se vería con la aparición del conjunto cerrado en la ciudad contemporánea). Con unas 1.300 habitaciones, este palacio es seguramente la primera vivienda multifamiliar planificada de grandes proporciones, ya que varias unidades de vivienda independientes convivieron en una misma unidad edilicia teniendo en cuenta sus necesidades. Por

ello, la intensidad de servicios, cercanías, eficacia en el transporte y afinidades sociales son fundamentales para su suficiencia hecha posible por las clases sociales altas de la época.

Posteriormente, a principios del siglo XIX se dieron otras ideas de vivienda colectiva, como los llamados “Falansterios” del filósofo y socialista francés Charles Fourier, quien hace parte de la corriente del socialismo utópico, que además del liberalismo capitalista burgués, el nacionalismo y el fenómeno de la industrialización, se apodera del panorama intelectual europeo bajo un lema progresista que toma como base a la ciencia racional y la transformación de la sociedad.

Estas fuertes ideas socialistas y progresistas que buscaban el desarrollo social son la antesala al impulso dado por los urbanistas modernos a las unidades de vivienda múltiple, apropiando las bondades de la producción en serie a través de bases conceptuales mas no tipológicas, guiados por un razonar ontológico y un discurso filantrópico de cambio basado en la idea de una efectiva convivencia comunitaria, retomado morfológicamente por las siguientes generaciones de urbanistas.

Hacia la primera mitad del siglo XX, con las propuestas de los CIAM se consolida una visión utópi-

ca⁵ de comunidad alimentada por las nuevas posibilidades en las técnicas industriales de producción “en serie” en un hábitat aglomerado, con problemas socioeconómicos y déficits que caracterizaban a las ciudades en la carrera por el desarrollo industrial y económico dando paso a las guerras mundiales. Esta utopía se imponía como un nuevo orden armónico sobre lo existente, es decir, que remediaría la crisis habitacional y social erradicando las viejas estructuras edilicias.

De esta manera, la vivienda en altura constituye una nueva dirección hacia donde apunta la estructura física de las ciudades como manifestación de una sociedad ávida de proyección a nuevos campos de conocimiento y desarrollo tecnológico. Por ello, lo colectivo y lo privado concentrado bajo el mismo contexto territorial tienen una nueva connotación, donde lo público cobra relevancia como el catalizador que hace posible a la sociedad misma.

Sobre la base de la nueva posibilidad de las construcciones en altura y la defensa de las áreas libres (o la ciudad jardín) se promovía la ciudad compacta como mecanismo para evitar la dispersión causada por las dinámicas en la división del trabajo industrial y en respuesta al déficit cuantitativo, pero

5 Más que utópica era una visión quimérica, puesto que sus impulsores la consideraban posible. Para evitar confusiones y ser consecuentes con el desarrollo del texto, se le seguirá llamando como una utopía.

sin descuidar ciertos objetivos cualitativos aunque extremadamente funcionales⁶. De esta manera, los bloques de vivienda sirvieron como modelo base para la planificación de la ciudad, lo cual tendría diferentes manifestaciones de acuerdo al territorio y la estructura sociopolítica del Estado.

Ello quedó manifestado en diferentes ponencias de los CIAM, especialmente del fundador de la *Bauhaus*, Walter Gropius, quien, al igual que Le Corbusier, defendió la construcción en altura por ser una estructura acorde con la época y cuyo éxito radicaba en su planificación e integración con las diferentes implicaciones urbanísticas como el uso, precio y aprovechamiento del suelo. Diferentes proyectos urbanos dados en la década de 1920 son reflejo de los desbordados alcances de esta utopía, como “la ciudad contemporánea para tres millones de habitantes” de Le Corbusier y “la ciudad vertical” de Ludwig Hilberseimer, los cuales presentan fuertes afinidades entre ellos, pero su gran diferencia radica en la concepción y papel de la vivienda y las áreas libres (ver Figura 1).

Estas primeras concepciones de proyectos multifamiliares y su carácter social determinarían el discurso e implementación de éstos en América Latina bajo el lema del progreso urbano y el aprovecha-

miento del suelo. Con el tiempo y la evolución de los sistemas económicos y políticos este espíritu también cambia, determinado por la racionalidad económica y su condición de vivienda formal que fue escurridiza para la población menos favorecida.

El multifamiliar en Latinoamérica

Luego de estudiar los orígenes de la vivienda colectiva y algunas propuestas por parte de representantes de los CIAM, y con el fin de aproximarnos al caso particular de la ciudad de Bogotá, pasaremos ahora a estudiar brevemente la situación de América Latina respecto a la producción de vivienda social en altura teniendo en cuenta sucesos históricos relevantes en el contexto social y económico, además de las políticas de vivienda.

Para establecer un panorama general de la vivienda en altura, se estudia el caso de cinco países diferentes (Colombia más cuatro naciones) seleccionados de acuerdo a su incidencia o aplicación conocida de vivienda multifamiliar de altas densidades y que fueran lo mas variables posible en cuanto al contexto político, social y económico. Se seleccionaron los casos de Brasil, Cuba, México y

6 La búsqueda de sol, espacio y verdor para habitar, trabajar, recrearse y circular era considerado como un ciclo invariable, zonificado y rígido, cuya aplicación en varios proyectos urbanos resultó limitada.

LA CIUDAD PARA TRES MILLONES DE HABITANTES DE LE CORBUSIER Y LA CIUDAD VERTICAL DE HILBERSEIMER

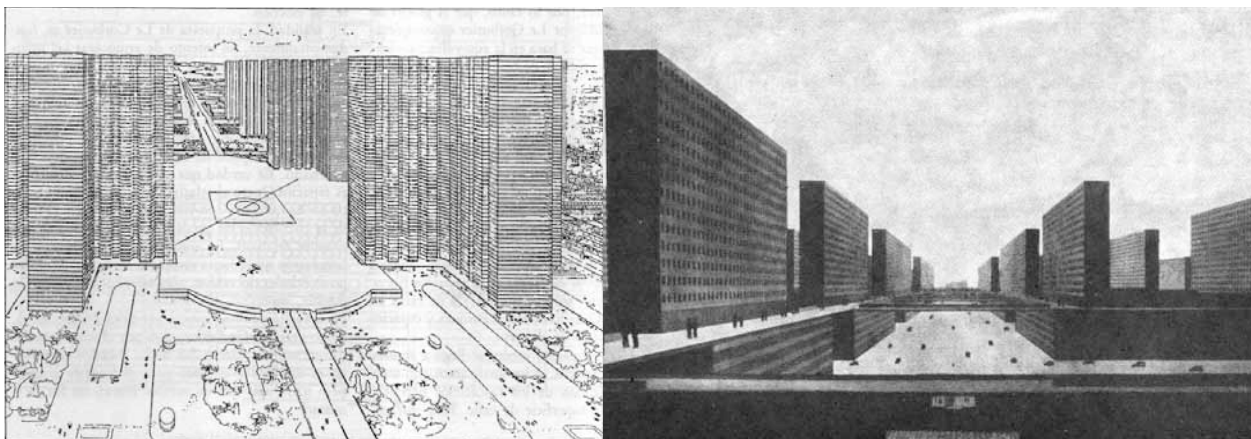


FIGURA 1. Fuente: Hilberseimer, 1927.

Venezuela, debido a que presentaban afinidades y diferencias específicas en las políticas y ser representativos en este tipo de producción habitacional, con lo cual es posible dar una caracterización general en la implementación de vivienda social en altura en la región.

Brasil se escogió por su alta producción de vivienda multifamiliar, su Estado federal y la importancia de varias ciudades primadas además de la capital. Venezuela es conocida por la construcción de una buena cantidad de “superbloques” por iniciativa estatal; México, aunque no tuvo una alta produc-

ción conocida, se escogió por tener un sistema político y económico similar al colombiano. Cuba fue contemplada a pesar de no ser muy conocida en su producción multifamiliar, pero sí constituye un contexto con condiciones diferentes, pues con la llegada de la revolución cambia totalmente el sentido de propiedad de la vivienda y el suelo porque pasan a ser propiedad del Estado.

Inicialmente, a finales de la década de 1920 y comienzos de la de 1930, en Latinoamérica se crean las primeras instituciones destinadas a financiar y construir vivienda económica motivadas principal-

mente por la cada vez más acentuada demanda de vivienda y el establecimiento de los primeros asentamientos informales en las periferias de entonces. Estas acciones se dieron paralelamente a las realizadas en Europa con el fin de su reconstrucción, donde ciertos representantes de los CIAM debatían, implementaban y proponían algunos ejemplos multifamiliares de forma masiva.

A comienzos de la década del cuarenta en Brasil, Venezuela y luego México se realizan los primeros conjuntos habitacionales a gran escala con arquitectos representativos (Edificio Japurá -Sao Paulo-, El Silencio -Caracas-, Pedregulho -Río de Janeiro- y el Multifamiliar Miguel Alemán -Ciudad de México-). En esta misma década se crean instituciones complementarias pro vivienda de gran importancia en la producción habitacional de cada país, como el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Taller de Arquitectura del Banco Obrero, los institutos de jubilaciones y pensiones brasileños, la *Fundação da Casa Popular* y en 1951 el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento con sede en Bogotá. En Brasil y Venezuela estos periodos estuvieron caracterizados por dictaduras militares en el gobierno.

Las diferentes disputas por el poder estatal entre partidos políticos extremistas, los mandos militares, los movimientos revolucionarios, además de los escándalos de corrupción caracterizan la ines-

table situación política de América Latina casi hasta los noventas.

Recordemos que con el fin de la II guerra mundial en 1945, los postulados de los CIAM cobran mayor vigencia en la reconstrucción de Europa como vía para la cualificación del sentido de la ciudad y su compactación que da entrada a valores ambientales con el ser humano. Esta nueva definición y su publicación masiva en los medios arquitectónicos tuvieron un profundo impacto en los proyectos urbanísticos de América Latina como un sentido de modernidad y progreso y representante de un modo de vida rápido y dinámico. De manera que se configuró un nuevo sentido de ciudad que estuvo representado por una imagen “progresista utópica” como solución al déficit habitacional, acompañada por la implementación de nuevos modelos económicos como la sustitución de importaciones que fueron acogidos por los grupos de decisión de vanguardia.

Brasil, Venezuela y México son las naciones que más implementan esta forma de producción de vivienda de manera continua (especialmente Venezuela con la construcción de más de 115 superbloques) hasta finales de la década del 50, momento en el que se construyen las primeras edificaciones de este tipo en Colombia con el Centro Urbano Antonio Nariño (1958) y en Cuba con el Reparto Camilo Cienfuegos (1961) luego del triunfo de la Revolución, ambos países bajo una dictadura en el

gobierno⁷. Posteriormente, en Cuba siguen construyéndose estos edificios en menores proporciones pero de manera más aislada y en zonas rurales, gracias a la tecnología industrial donada por el Estado soviético como aliado. Por su parte, en Colombia, luego de contadas réplicas, se dejan atrás estas grandes edificaciones a pesar de encontrarse en un periodo de alta producción habitacional por parte del Estado, concentrada en viviendas unifamiliares o multifamiliares de menor escala.

Estos grandes conjuntos habitacionales no sólo representan un avance en el desarrollo de cada país, sino que también tienen un conjunto de significaciones propios que varían. Por ejemplo, el conjunto 23 de Enero en Venezuela (1957) y el Reparto Camilo Cienfuegos (1961) en Cuba simbolizan el cambio revolucionario social y político del momento, teniendo en cuenta que en Venezuela este edificio fue construido antes del golpe de Estado, mientras que en Cuba fue construido después. Nótese que estos conjuntos, incluyendo el Edificio Japurá, El Silencio y el Multifamiliar Miguel Alemán están constituidos predominantemente por superbloques rectangulares agrupados de diferentes maneras según las directrices de los CIAM.

7 En Colombia, en ese año renunciaría el militar Rojas Pinilla a la presidencia. Esto reafirma la idea de Ana Patricia Montoya sobre la "debilidad que tienen las dictaduras por las grandes obras públicas" (Montoya, 2004).

Estas construcciones resultaron muy costosas e ineficientes para los gobiernos de todos los países en su esfuerzo de proporcionar vivienda a la población de escasos recursos, sumado al fuerte cambio socio-espacial y productivo que implicaban y los altos precios de mantenimiento y administración, supliendo apenas cerca del 10% de la demanda. Así que con el paso del tiempo la inversión privada fue acogiendo cada vez más estas construcciones amparadas por políticas de libre mercado que disminuían sustancialmente el riesgo financiero, siendo accesibles sólo a población de medios y altos ingresos de acuerdo a la calidad espacial y a la localización en la ciudad. Hacia la mitad de la década del 60 se deslegitiman las directrices habitacionales de los CIAM y se abandona la construcción de grandes bloques multifamiliares en América Latina, lo cual se da casi al tiempo que en Europa y Estados Unidos⁸.

En la producción de vivienda social, hacia principios de la década del ochenta en todas las naciones menos Cuba, se empieza a sentir el dominio creciente del sector inmobiliario y su dependencia del financiamiento estatal y de disponibilidad de suelo localizado, mientras que las entidades estatales

8 Con el fin de estas construcciones por los diferentes Estados, también culmina la hegemonía en la implementación del multifamiliar en bloque lineal altamente denso impuesto por recomendaciones de los CIAM, pues se decía que con esta tipología se aseguran vistas, luz y ventilación a un mayor número de viviendas.

empezaban a desaparecer debido a su iliquidez y poco alcance para cubrir las múltiples tareas que implicaba financiar, construir, gestionar y asignar.

De esta manera, el factor financiero y la disponibilidad de suelo urbano empieza a determinar cada vez más la producción de vivienda económica (y la de alto costo con dinámicas diferentes), así que la destinada a población de bajos ingresos es asumida por el mercado, el cual, desde su propia lógica, impuso soluciones donde prima la viabilidad económica rentable. Como consecuencia, las construcciones habitacionales económicas unifamiliares y multifamiliares decrecen su calidad buscando la reducción de costos y se produce una ruptura con la concepción cualitativa arquitectónica habitacional de bajo costo que caracterizó la producción hasta la década del sesenta.

Estas condiciones especulativas transformaron la misma morfología tipológica de la vivienda en altura, que pasó de los bloques rectangulares (o lineales) súper densos a las agrupaciones mixtas, y predominantemente, las torres menos largas y menos altas, con menor área por apartamento y simplificaciones en su diseño.

Para la década del noventa se consolida en la región la instauración de políticas neoliberales que le dan total libertad al mercado para satisfacer y manejar la demanda a través de subsidios otorgados por el Estado, además de cambios en la estructura de las instituciones y reformas constitucionales con

diversos enfoques. Esta situación es prácticamente similar a la que se vive hoy en día en toda América Latina, no obstante, en Venezuela bajo su último gobierno cuenta con una variedad de programas que implican su participación en la producción habitacional a través de convenios internacionales además de la iniciativa privada.

Por su parte, Cuba con la caída de socios estratégicos como la Unión Soviética, el bloqueo económico norteamericano y las bajas en la producción de diferentes materias primas y productos de consumo, han incidido fuertemente en la economía y la disponibilidad de materiales para la construcción de vivienda, así que recientemente los programas del Estado se han concentrado en el mejoramiento de lo existente y la construcción a través de asociaciones participativas (Microbrigadas Sociales).

Según Carlos González Lobo, el desarrollo de la vivienda colectiva en Iberoamérica ha presentado múltiples problemas asociados con la asignación de viviendas a grupos de ingresos similares pero de contextos culturales diferentes, los cerramientos de espacios indivisos del edificio (circulaciones no necesarias como los frentes de los apartamentos en el primer piso que dan a la calle), privatización progresiva del espacio público, el mantenimiento y la organización administrativa del conjunto que recae totalmente en los habitantes, el problema de la seguridad en territorios sin jurisprudencia clara, la asignación a habitantes que arriendan a otros

y por último, la segregación urbana que generan los conjuntos cerrados y las diferencias socioeconómicas con los habitantes del entorno. “*La realidad del conjunto comunitario y colectivo dista de ser posible*”⁹.

En Colombia la construcción de grandes proyectos habitacionales con características propuestas por los CIAM fue muy marginal, probablemente por la alternación entre partidos políticos con diferentes proyectos, la ausencia de una dictadura militar prolongada, las diferentes entidades estatales habían consolidado y hasta experimentado con la producción en bajas alturas, la poca fe y acogida hacia este tipo de construcciones por los grupos de decisión y la no consolidación de una ciudad primada a mitad del siglo XX, pues Bogotá como capital no contaba con un desarrollo económico por encima de las principales ciudades nacionales de similar importancia¹⁰.

La producción de vivienda social en Colombia se puede caracterizar en siete periodos fundamentales teniendo en cuenta la revisión de los autores

Alberto Saldarriaga y Samuel Jaramillo¹¹, los cuales comprenden: 1) 1918 - 1942 Baja producción de vivienda estatal y sus consideraciones higiénicas, 2) 1942 - 1965 El Estado como productor y protagonista de la edificación, 3) 1965 - 1972 Fase de transición, 4) 1972 - 1982 Fortalecimiento del sector financiero y las CAV, 5) 1982 - 1990 Políticas habitacionales de Belisario Betancur, 6) 1990 - 1999 Nueva legislación y política neoliberal, y 7) 1999 - Adopción del UVR y normativas dirigidas al ordenamiento del territorio¹².

El caso de Bogotá

Entrando al caso particular de la ciudad de Bogotá, se hizo el mismo ejercicio de periodizar por aspectos generales las características y sucesos en la producción de vivienda multifamiliar para habitantes de bajos recursos teniendo en cuenta los periodos expuestos para el caso colombiano. De esta manera se establecieron seis periodos que también fueron punto de partida para una labor cartográfica de localización de proyectos en la ciudad:

9 González, 2004.

10 De acuerdo con las experiencias de los países estudiados, la gran mayoría de estas edificaciones fueron realizadas en la ciudad primada (a excepción de Brasil por su particularidad con la construcción de Brasilia en 1960 y la consolidación de Río de Janeiro y Sao Paulo).

11 Esta clasificación se hizo con base en periodizaciones realizadas en los textos *Estado Ciudad y Vivienda: Urbanismo y Arquitectura de la Vivienda Estatal en Colombia 1918-1990* –bajo la dirección de Saldarriaga- (INURBE, 1996), y el artículo “*Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993)*” de Samuel Jaramillo (Jaramillo, 1994).

12 Este periodo es propuesta del autor y no está referido en los textos de Saldarriaga y Jaramillo ya mencionados.

1946 – 1956. La carrera por la modernización y reconstrucción de las ciudades originada desde Europa y Estados Unidos genera expectativa en América Latina. En la capital colombiana se planifican diversos edificios multifamiliares en bloque de altas proporciones acompañados de planes urbanísticos ordenadores para ésta y otras ciudades a cargo de entidades estatales como el Ministerio de obras Públicas y la Dirección de Edificios Nacionales y de la oficina privada extranjera Town Planning Associates sobre las directrices del Plan Piloto de Le Corbusier en Bogotá, los cuales nunca fueron llevados a cabo. Esto sucede en medio de una gran producción habitacional de bajas densidades a cargo de diferentes entidades del Estado y de medianos edificios de apartamentos y de renta por la inversión privada.

1956 - 1972. En 1958 se construyen y asignan las viviendas del Centro Urbano Antonio Nariño, el primer conjunto habitacional de alta densidad construido por el Estado (en 1956 se realizó la Unidad Residencial República de Venezuela en Cali por el Banco Obrero); sin embargo, este tipo de edificaciones no son replicadas y a lo largo de la década del sesenta se hace lo mismo en el resto del continente. Es decir que en Colombia estas construcciones se dieron casi al tiempo del fin de su auge.

No obstante, el Instituto de Crédito Territorial (ICT)¹³ construyó una gran cantidad de viviendas en urbanizaciones multifamiliares de alturas medias (alrededor de cinco pisos) mientras se empezaban a consolidar las entidades bancarias en la tarea de financiar y construir vivienda para la población. Esta entidad estatal junto con otras como el Banco Central Hipotecario (BCH), la Caja de Vivienda Popular (CVP), el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la Caja de Vivienda Militar (CVM) realizaron proyectos habitacionales de importancia para la ciudad (ver Gráfico 1).

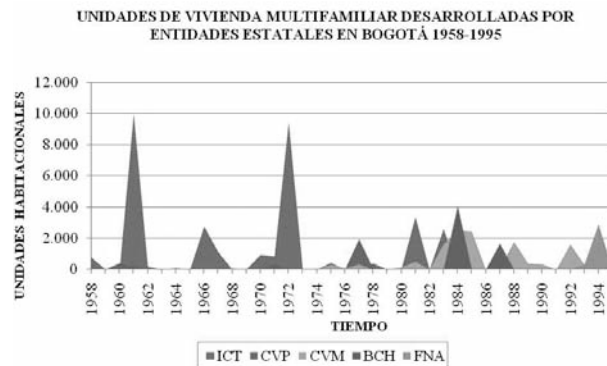


GRÁFICO 1. Fuente: Elaboración propia.

13 Con la Ley 03 de 1991 el ICT se convierte en el Instituto Nacional de la Vivienda Social y la Reforma Urbana (Inurbe), el cual se encargaría de administrar, asignar subsidios y de orientar la política de vivienda y cuyas funciones culminarían en el 2003.

1972 – 1980. Se entra a un nuevo periodo donde aparece la planificación urbana compacta en la ciudad con los parámetros del Acuerdo 51 de 1963, los Decretos 1119 de 1968 y 159 de 1974, y los estudios “Alternativas para el desarrollo de Bogotá”, Fase I y Fase II. En las primeras normas, las alturas edilicias se establecían según los anchos de vía y las áreas libres. El resultado de estas normativas fue muy parcial y malogrado.

Desde finales de los ‘60s se inician operaciones de renovación urbana sin concluir en el centro de la ciudad con una aceptable participación de la inversión privada en la edificación de torres de gran altura, gracias a un mercado cada vez más próspero con ayuda de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), con el cual los depósitos de los ahorradores y las obligaciones de los deudores se reajustarían al ritmo de la inflación.

Por otro lado, despegaba contundentemente la construcción de apartamentos con la sustitución de predios existentes por la inversión privada y aparecen los primeros conjuntos cerrados de vivienda unifamiliar que posteriormente son replicados de forma masiva a finales de los setenta también para la vivienda multifamiliar privada y estatal.

1980 – 1990. Las diferentes normativas y estudios realizados se consolidan en el Acuerdo 7 de 1979 al coordinar las acciones de los sectores público y privado, crear las cesiones tipo A y B y la estratifi-

cación en la ciudad; luego se promulgaría el Decreto 2489 de 1980 para edificaciones de desarrollo progresivo. Este Acuerdo estaba indirectamente influenciado por los parámetros densificatorios del estudio Fase II.

Se dan amplias libertades para re-densificar zonas consolidadas con los decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988, como parte de una serie de iniciativas para impulsar al sector de la construcción como motor de la economía nacional, sin embargo, persiste cierto grado de desinterés del sector privado. Por tanto, las figuras bancarias presentan mayor crecimiento y abarcan amplios sectores del mercado, fenómeno que se da paralelamente en casi toda Latinoamérica así como el progresivo desaparecimiento de las entidades productoras de vivienda del Estado.

La producción estatal de vivienda multifamiliar tiene un pequeño auge cuantitativo con la realización de varios proyectos de alturas medias por diferentes entidades, entre ellos el proyecto Ciudad Salitre realizado junto con inversión privada, el cual es reconocido por su planteamiento urbano aunque dista de ser accesible para habitantes de bajos ingresos. Adicionalmente, en este periodo, la disponibilidad y precios del suelo urbano y urbanizado empiezan a cobrar una relevancia fundamental en el mercado inmobiliario y el desarrollo urbano.

1990 – 2000. Se crea el Acuerdo 6 de 1990 o Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito

Especial de Bogotá, que conserva los lineamientos generales del Acuerdo 7. Se consolidan una serie de cambios políticos y económicos como modelo de desarrollo con la instauración de la Constitución Política de 1991, el Estado Social de Derecho, la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana, la apertura de mercados y la implementación del sistema de subsidios como mecanismo estatal de acceso a vivienda para población de bajos ingresos.

En 1994 repunta la producción inmobiliaria residencial privada, evidenciado en los altos índices de producción de multifamiliares; posteriormente, empieza a notarse poco a poco los síntomas de la crisis financiera y del sector de la construcción ocurrida en 1999. Más adelante se expide la ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial, como política de tierras urbanas que instaura la formulación y adopción de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para todas las ciudades del país y modifica el concepto de vivienda de interés social dado por Ley 9 de 1989.

2000 - . La planificación urbana en la capital entra en una nueva era al acogerse a la ley 388 de 1997 y reglamentar en 2000 el Plan de Ordenamiento Territorial que incorpora las UPZ's, los planes estructurantes y Metrovivienda, así como su posterior revisión en 2003.

En 2002 hay indicios de recuperación en el sector de la construcción con una gama de proyectos inmobiliarios privados multifamiliares pero diri-

gidos a demandantes con alto poder adquisitivo. Sólo hasta el 2006, con las grandes operaciones promovidas por el banco de tierras de Metrovivienda, se realizan los primeros multifamiliares de VIS tipo I.

En síntesis, de acuerdo con lo visto a través de los diferentes periodos, desde la década del 70 la normativa apuntaba hacia la plena compactación de la ciudad, facilitando la sustitución de predios existentes (re-densificación) y la renovación urbana; sin embargo, la falta de condiciones legales, normativas y de inversión no han permitido que estas operaciones se lleven a una escala considerable. Esta época coincide con la aparición del conjunto cerrado (en unifamiliares) y la estratificación socioeconómica, que junto con la densificación edilicia en el norte de la ciudad por habitantes de altos ingresos y la inaccesibilidad a una vivienda digna para la población menos favorecida, la utopía de comunidad urbana integrada (o desfragmentada) se aleja cada vez más de ser posible y refuerza su condición como tal (una utopía, algo optimista pero irrealizable), un panorama que no ha cambiado desde los orígenes de la vivienda colectiva en Europa del siglo XVII.

La dinámica de densificación y de re-densificación urbana aparece como necesaria en el modelo de desarrollo de final de la década del 60 y en la del 70 (apertura comercial post-industrial), si tenemos en cuenta la aplicación de los conceptos de Lau-

chlin Currie¹⁴ al integrar las proyecciones económicas con las urbanas y los índices demográficos. El concepto de “ciudades dentro de la ciudad” de Currie, que propone sub-centralidades urbanas de alta densidad, se establece como una respuesta al conjunto de problemáticas (déficit habitacional, circulaciones de capital, desarrollo urbano, falta de regulaciones legales y normativas, etc.) para la misma consolidación de la ciudad y su competitividad ante las primeras señales de una globalización comercial, económica y cultural. No obstante, los aspectos sociales empiezan, dejarse de lado para dar paso a los sustancialmente económicos, requiriendo de grandes inversiones que sólo son posibles al integrar la inversión privada con la pública.

Mientras duró la producción estatal de vivienda, el ICT no sólo tuvo una alta producción de viviendas multifamiliares hasta mitad de los setentas, sino que ofreció proyectos de magníficas condiciones arquitectónicas; luego, la CVM es la entidad que más proyectos multifamiliares realizó en la ciudad.

Existe una fuerte ruptura en la producción de vivienda social desde los noventas con la nueva legislación y la política de subsidios a la demanda,

estableciendo cuatro tipos de vivienda de interés social (I, II, III y IV), cuya diferencia se basa en el precio. Con el Acuerdo 6 de 1990, surge un enfoque racional en la planificación al incorporar parámetros normativos conmensurables al conjunto de aspectos urbanísticos sobre la producción inmobiliaria (como una forma de regulación y despliegue normativo frente a la apertura libre de mercados, entre ellos el inmobiliario) y donde se hacen más evidentes los estímulos a la densificación de la ciudad.

En 1994 se registra la mayor producción de vivienda multifamiliar por el mercado privado para todos los estratos y en 1999 para la VIS multifamiliar (o de propiedad horizontal¹⁵), lo cual resulta curioso pues en esta fecha se manifiesta totalmente la crisis de la construcción al colapsar los lanzamientos inmobiliarios (ver Gráfico 2). Adicionalmente se cambia el UPAC por el UVR y se prepara el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fé de Bogotá, lo cual hace pensar que durante este periodo los promotores inmobiliarios no extintos por la crisis se sostuvieron gracias al sector de la demanda VIS, además de anticipar la normativa del POT. Cabe agregar que en 1995 hubo una parálisis en la producción de VIS multifamiliar.

14 Economista canadiense (1902-1993), seguidor de las ideas del economista inglés John Maynard Keynes. Fue consejero de distintos gobiernos en Colombia y EE.UU., profesor universitario y creador de varios programas que impulsaron el desarrollo económico y la construcción de vivienda.

15 Los proyectos de vivienda multifamiliar están sujetos al régimen de propiedad horizontal, que regula el derecho a la propiedad en inmuebles y otros bienes comunes. La Ley 675 del 2001 es la última vigente al respecto.

**NÚMERO DE PROYECTOS VIS DE P.H. LANZADOS EN BOGOTÁ
1990 - 2005**

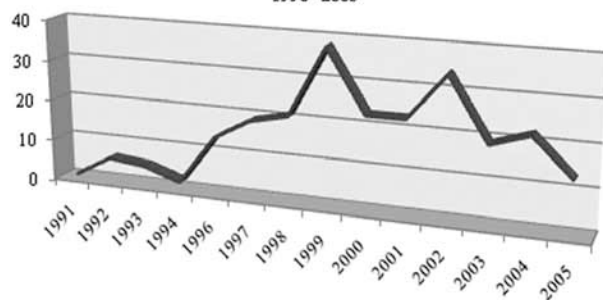


GRÁFICO 2. Fuente: Elaboración propia.

La gran mayoría de la oferta de vivienda de interés social en altura (70%) tiene acceso al subsidio del Estado tipo IV, es decir, a la vivienda de interés social más costosa, le sigue la tipo III con un 18%, la tipo 0 con un 16%, la tipo II con un 4% y por último, la tipo I con un 2%. Esto refuerza los enunciados que califican a la vivienda en apartamentos como predominantemente dirigida a los estratos medios y altos, pues a pesar de que aprovecha el suelo empleado, los costos de construcción, urbanismo, mantenimiento y acabados son desproporcionalmente altos, que, sumado a su dificultad en la aplicación de alternativas productivas, resultan insostenibles para la población de bajos recursos.

También se pudo establecer que en un margen bastante considerable muchos de estos proyectos

NÚMERO PROYECTOS VIS DE P.H. POR AÑO EN CADA LOCALIDAD DE BOGOTÁ 1991-2005

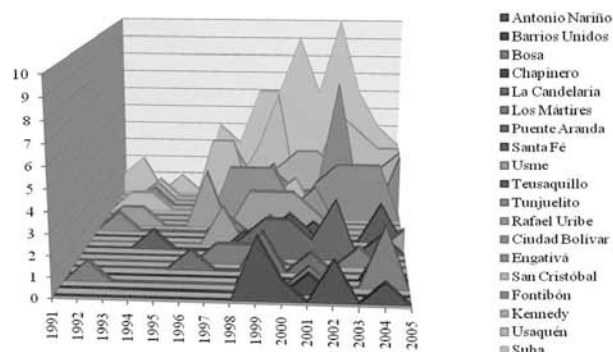


GRÁFICO 3. Fuente: Elaboración propia.



FOTO 1: Vivienda en altura en la localidad de Suba de Bogotá
Fuente: Sergio Ballén.

se implantan en la localidad de Suba¹⁶, hacia la periferia noroccidental de la ciudad, especialmente en los años 2000 y 2002 (ver Gráfico 3 y Foto 1). De esta manera, con el fin de determinar una localización precisa y de diagnóstico de cómo es la dinámica en el proceso de densificación y/o re-densificación en una zona de alta actividad inmobiliaria residencial en edificios multifamiliares VIS, se optó por hacer una caracterización básica de esta localidad. Para ello, se ubicaron los proyectos construidos en la localidad desde el año 2000 al 2005 y se compararon con los usos del suelo urbano, UPZ, operaciones estratégicas del POT, centralidades, estratificación y equipamientos.

Los proyectos de vivienda de interés social en altura no tienen un patrón general de localización o concentración en la ciudad, al contrario de la dirigida a estratos altos. Incluso, al identificar dichas localizaciones al interior de la localidad de Suba, se encontró que éstas se encuentran dispersas con una pequeña tendencia hacia los suelos por desarrollar y en menor medida a la centralidad local.

Entonces, se deduce que a pesar del Acuerdo 6 de 1990 y el POT, estos procesos de densificación y

re-densificación no cuentan con una planificación u ordenamiento sino que su localización se deja arbitrariamente a la regulación del mercado, donde la determinante sigue siendo la disponibilidad de suelo urbano (generalmente costoso), tanto en agrupaciones mixtas o bloques lineales de pequeña escala, como las sustituciones predio a predio, además sin tener en cuenta la disponibilidad de equipamientos y servicios, afectando la calidad de vida y el derecho a la ciudad y a la vivienda digna de sus habitantes.

De acuerdo a los costos aproximados de una construcción multifamiliar, es muy probable que las edificaciones destinadas como VIS se realicen sólo como construcciones nuevas, ya que la sustitución de construcciones existentes (re-densificación) es característica de construcciones de alto valor por acarrear costos adicionales. De ser cierto, el patrón disperso en la localización de VIS en altura obedece a la ocupación de predios libres y/o zonas periféricas con tratamiento de desarrollo, lo cual es característico desde las primeras viviendas en altura hechas por el Estado desde mitad del siglo XX (ver Figura 2).

16 Las localidades en la ciudad corresponden a una división territorial y administrativa instaurada por el Decreto Nacional 3640 y la Ordenanza 7 de 1954. En la actualidad existen 20 localidades en Bogotá.

LOCALIZACIÓN DE PROYECTOS ESTATALES (1956-1994) Y PRIVADOS (1990-2005) DE VIVIENDA SOCIAL EN ALTURA EN BOGOTÁ



FIGURA 2. Fuente: Elaboración propia.

El POT, densificación y valorización del suelo

La economía urbana relacionada con la producción habitacional es resultado de un espacio particular localizado con características aportadas por la ciudad (sociedad) en el pasado, presente y futuro (especulaciones) que indican su disponibilidad y demanda con privilegios propios de tal ubicación donde se concentran oportunidades rentables que a la vez son inestables. La presión de la demanda por estas áreas estimula los incrementos en el precio del suelo y en el índice de edificabilidad¹⁷, y por tanto, debería incrementarse también la contribución por plusvalía de sus propietarios.

En estas circunstancias donde el mercado inmobiliario gana campo en la estructuración urbana, los núcleos densificados urbanos (policentrismo) muestran una alteración cualitativa producto de la competencia individual por una localización aventajada respecto a cercanías, servicios, equipamientos, capitales y significaciones para acceder más eficazmente a sus beneficios intrínsecos.

Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial con sus operaciones estructurantes, la clasificación de usos y tratamientos y el mecanismo de

reparto de cargas y beneficios, puede considerarse como un “ordenador de localizaciones y/o valorizaciones” privilegiadas, que a su vez hace parte del proceso de especulación del suelo y formación de plusvalías en la ciudad, lo cual supone una contradicción entre la concepción de la planificación territorial equitativa y las políticas de libre mercado que ejercen presión sobre tales operaciones.

De acuerdo con su naturaleza planificatoria, al POT le corresponde canalizar las inversiones de los diferentes actores urbanos teniendo en cuenta la distribución equitativa del ingreso y la no fragmentación de la ciudad. Empero, los únicos mecanismos de regulación y financiación para el desarrollo de VIS son la contribución por plusvalía y el instrumento de banco de tierras.

De esta forma, para la aplicación de plusvalías en construcciones en altura, Samuel Jaramillo propone que la normativa exija alturas por debajo de las que produce el mercado sin regulaciones. Si un promotor necesita construir por encima de los topes establecidos por la normativa, éste tiene que contribuir ya sea por el avalúo establecido para plusvalía o por “cesiones adicionales por edificabilidad” donde se contribuye con zonas verdes adicionales o espacio público para la ciudad, lo cual es bastante pertinente dada su escasez¹⁸.

17 No siempre pasa esto en las edificaciones comerciales.

18 Jaramillo, 2005.

Características físicas y sociales de la vivienda en altura

Es importante recalcar los estudios del arquitecto y teórico danés Jan Gehl (2004) sobre el espacio público, pues la calidad de éste no depende necesariamente de su extensión, sino también de permitir contactos espontáneos pero intensos entre las personas, lo cual es determinante en la buena percepción de la calidad de vida de los habitantes urbanos así como su articulación con el espacio residencial privado, donde se extienden las formas de vida colectiva que caracterizan una comunidad cultural específica. Según Gehl, el modelo urbano compacto es perjudicial en términos climáticos y en las relaciones sociales dentro del espacio público y la vivienda al evitar los contactos más estrechos.

Los proyectos de vivienda en altura económica además de no contar con procesos de densificación planificados, se le suma la desvalorización generada por las pésimas condiciones de calidad, de áreas por apartamento y de áreas comunes, al ser rebajadas por los promotores para bajar costos y ser más accesibles a la población de bajos recursos, constituyéndose en una imposición habitacio-

nal sin alternativa, gracias también a la persuasión publicitaria que se logra al convertir a este tipo de vivienda en un medio masivo de comunicación de masas e imaginario colectivo¹⁹. No obstante, existen alternativas frente al crecimiento de desarrollo progresivo pero aún es un tema poco profundizado y que carece de aplicaciones prácticas y viables.

El uso que más valoriza el precio del suelo es la vivienda para estratos altos. Esto conduce a que las áreas residenciales de alto valor sean el mercado más apetecido y su localización es una concentración de servicios y equipamientos urbanos benéficos para sus habitantes. Existe una alta demanda de vivienda sin cubrir por parte de población de alto poder adquisitivo que compite al mejor postor por una buena localización (que es escasa) dadas sus características urbanas, que se traduce en el aprovechamiento de esta ubicación a través de la edificabilidad intensa y los altos precios por apartamento.

Estas áreas también se caracterizan por ser las primeras en adoptar al conjunto cerrado tanto en la vivienda unifamiliar como en la multifamiliar y con mayor intensidad a partir de 1978, convirtiéndose en un patrón solicitado y extendido a casi toda la producción de vivienda estatal y sobre todo la privada. El conjunto cerrado aparece bajo el argu-

19 Mejía, 2007.

mento de la seguridad y por afinidades sociales en el estilo de vida vinculadas con la clase socioeconómica, proporcionándoles una validación estética que se manifiesta con el aislamiento espacial del resto de la ciudad fomentando su fragmentación, fenómeno que recuerda al palacio de Versalles del siglo XVII.

Volviendo a los altos precios del suelo, estos son análogos a la edificabilidad (esto no quiere decir necesariamente que a mayor altura, mayor rentabilidad) y benefician al propietario del suelo. En el caso de las zonas periféricas, a pesar de los precios relativamente menores, la densificación sin regulación genera mayores costos para la ciudad ante los requerimientos insatisfechos de equipamientos, movilidad, servicios y espacio público, además de patologías sociales y psicológicas en los habitantes producto de las áreas reducidas y las pésimas condiciones de calidad de vida (como en el caso de México²⁰). De igual forma, el precio del suelo periférico (de menor calidad) eleva su precio debido a la gran demanda y termina generando sobre ganancias al propietario del suelo de mejor calidad sin importar la edificabilidad permitida gracias al fenómeno de las rentas diferenciales, que en Bogotá se concentra en el nororiente de la ciudad.

Ante el déficit de suelo aventajado, la renovación urbana aparece como un mecanismo para inter-

venir los procesos de degradación de determinadas zonas de la ciudad dentro de su ciclo natural y convertirlos en suelo disponible de calidad. Sin embargo, las pocas operaciones ejecutadas hasta ahora desconocen las redes sociales, identidades y símbolos que se han consolidado en el tiempo en dicho territorio; esto y otras implicaciones económicas y normativas han dificultado el desarrollo favorable de dichas operaciones.

Debido a sus implicaciones y posibilidades, los centros históricos reúnen las condiciones para ser renovados. Esas mismas condiciones junto con las operaciones que establece el POT son los catalizadores de especulación y alza de los precios del suelo en muchas de estas zonas, pues constituyen una localización óptima de alta demanda que oferta una buena cantidad de equipamientos, servicios y zonas verdes cualificadas. Por tanto, el mercado inmobiliario ejercerá presión sobre los índices de edificabilidad en estas áreas ajustadas a las proyecciones de rentabilidad, lo cual se traduce en edificaciones en altura pero de imposible acceso a la población de bajos recursos.

Los costos generales (especialmente de suelo) y la ausencia de una política de protección social desamparan la disponibilidad de vivienda social en altura en áreas centrales, especialmente por programas de renovación urbana. En el campo del re-

20 Diario de México, 2008.

ciclaje de edificaciones, existe una alternativa de solución habitacional para población de bajos ingresos que no ha sido explorada. Hay que tener en cuenta que los valores cualitativos y de aceptación del espacio público en áreas centrales se reducen al insertar en el viejo trazado tradicional grandes edificaciones descontextualizadas²¹, ya que el objetivo de la densificación no debe ser la agrupación de edificios sino de personas y acontecimientos, donde la densidad no es sinónimo de altura.

Este panorama contradice las disposiciones planteadas por el POT, pues éste por un lado prevé densificaciones moderadas y sostenibles haciendo selección de zonas precisas con dotaciones adecuadas²², y por otro lado se propone “objetivos sociales” que son opacados por la contundencia de las lógicas y dinámicas espaciales y económicas del mercado (favorecidas por la misma normatividad) que determinan los intereses de los actores y que constituye la verdadera directriz en la construcción de la ciudad. A esto se le suma la política de aprovechamiento del suelo y la de vivienda, al compartir el mismo objetivo que es la densificación y re-densificación de la ciudad sin parámetros cualitativos claros.

21 Son parte de las conclusiones de Silvia de Schiller sobre un estudio de las implicaciones cualitativas de las relaciones ambientales del tejido transformado a escala arquitectónica y urbana, producto de las edificaciones en grandes alturas insertas en el trazado ortogonal de un sector en Buenos Aires, Argentina (de Schiller, 2002).

22 DAPD, 2000: 197 y 198 p.

Conclusiones

A lo largo de esta observación de la evolución histórica y el contexto actual local de la vivienda social en altura, se observó que el aislamiento y disfrute de los beneficios por la concentración de individuos por grupos sociales privilegiados originó una primera idea de convivencia colectiva y más adelante aparece la vivienda en altura en grandes bloques como solución óptima al déficit de vivienda obrera con cualidades donde primaban los amplios espacios verdes, siendo promovidas además como grandes obras públicas; no obstante, su funcionalismo y carencia de factores que complementan la vivienda (de acuerdo con la definición del marco teórico) fueron decisivos para el fracaso de sus objetivos.

En la ciudad de Bogotá, al contrario de otras ciudades de países latinoamericanos donde se adoptan estas soluciones habitacionales a gran escala, predominan los proyectos de pocos pisos y a través de estudios y normativas se impulsa un modelo de ciudad compacto donde el mercado gana cada vez más terreno respecto a la producción de vivienda. Sin embargo, los multifamiliares están dirigidos en

su mayoría o son ocupados por estratos medios o altos por diversos factores que implican al carácter formal de estas edificaciones. Recientemente, con la política de subsidios, la debilidad de las normativas como el POT, el régimen de propiedad horizontal y la elevada valorización del suelo urbano escaso, han dado como resultado conjuntos habitacionales más accesibles a demandantes de bajos recursos pero con pésimas condiciones cualitativas y en suelos con tratamiento de desarrollo donde los equipamientos, servicios, áreas verdes, movilidad y procesos significativos son escasos.

Por tanto, la vivienda en altura actual se puede considerar como una expresión del mercado inmobiliario sobre una localización específica, traducido en el máximo aprovechamiento del suelo de acuerdo a los márgenes rentables y excluyendo a la población de bajos recursos, contribuyendo con la segregación de la ciudad al consolidar la concentración de actividades, población, servicios, conjuntos cerrados y condiciones urbanas aventajadas en una porción del territorio. Las condiciones urbanas en que se da la vivienda en altura para habitantes de bajo poder adquisitivo no tienen mayor atractivo, la calidad es baja y no existe un patrón de ordenamiento normativo estatal de las densidades edilicias y poblacionales, lo cual constituye una violación al derecho a la ciudad y la vivienda digna.

En este sentido, el multifamiliar es mucho más que una simple variación tipológica arquitectónica de

la vivienda (es decir, no sólo es la simple suma de pisos en un mismo espacio regularizado en una forma construida), es definitivamente otra forma de vivienda con características diferentes a la unifamiliar y a la que le falta exploración en su manera de ser “casa” donde se representan los símbolos, procesos, el confort familiar y las relaciones con sus vecinos en donde el papel del espacio público es determinante, además de los servicios y equipamientos urbanos. Parte de los problemas generados se dan por la redefinición de las relaciones de vecindad tradicionales por relaciones sociales “verticales” en mayores proporciones, la participación en áreas comunes y el sentido de propiedad.

Esto supone que las tradicionales tipologías de alta densidad como el bloque o la torre, tienen que ser revaluadas así como su respuesta a las condiciones económicas y culturales de la población a la que está dirigida, lo cual propiciaría una producción de viviendas de interés social en altura dignas y de calidad.

Las anteriores temáticas e incidencias de la VIS en altura cambian el enfoque de las discusiones frente a su pertinencia social cuando es destinada a población de bajos recursos, puesto que esa condición está sujeta a raíces en la estructura sociopolítica y económica del país. Además, se debe tener en cuenta que debido a ciertas características locales, consideramos la vivienda en altura como una intervención habitacional definitiva en la ciudad,

ya que debido a las pocas posibilidades económicas y legales de la copropiedad (como el régimen de propiedad horizontal), estas construcciones no pueden ser re-desarrolladas o sustituidas así cumplan con las condiciones para ello.

De esta forma, la presente investigación propone las siguientes líneas de acción o consideraciones para la aplicación de vivienda en altura para población de bajos recursos de acuerdo con las características expuestas y sus determinantes de producción en Bogotá:

- La construcción de vivienda multifamiliar de alturas medias, entre cuatro y seis pisos y sin extensas galerías de circulación interna, dado que esta es una proporción “manejable”, teniendo en cuenta la conformación de densidades edilicias y demográficas heterogéneas dentro de un sector de intervención.
- Selección de zonas de la ciudad consolidada donde no conviene re-densificar espontáneamente, como control a la acción del mercado y la contribución por plusvalía.
- Para población desplazada, reasentada o de interés prioritario, dado su origen rural, reevaluación de las características de la vivienda de apartamento y su aplicación de alternativas de producción económica en el espacio público, la conformación de los espacios y de las actividades.
- Reforzar con trabajo social las cooperativas o asociaciones comunitarias locales en los nuevos proyectos habitacionales para población de bajos recursos, implicando la gestión del riesgo, el conflicto y la convivencia.
- Revisiones en el POT frente al tema del aprovechamiento del suelo y su articulación con una normativa de aumento de las densidades demográficas en la ciudad que sea clara, precisa y con responsabilidades para los diferentes actores.
- Las operaciones estructurantes del POT y de renovación urbana deben venir acompañadas con instrumentos legislativos que protejan a los habitantes existentes de ser expulsados por las dinámicas de densificación edilicia intensa.
- Intervención sobre las dinámicas rentables del suelo y su accesibilidad para la construcción de VIS con capitales “semilla” y controles estatales en zonas exentas de los intereses del mercado que estimulen mejoramiento barrial. Asimismo, fomentar alternativas productivas, como por ejemplo comercio en los primeros pisos, de acuerdo con las condiciones productivas del territorio.
- La aplicación de plusvalías o cesiones adicionales a proyectos que construyan por encima de los toques de la normativa.
- Llevar a cabo proyectos de reciclaje de edificios en áreas centrales y evaluación de alternativas frente al desarrollo progresivo en la vivienda

multifamiliar, siempre y cuando sean realizadas por agentes estatales o en su defecto con regulaciones a los privados.

- Un Plan Nacional de Desarrollo donde se canalicen las inversiones de los diferentes actores urbanos teniendo en cuenta la distribución equitativa del ingreso y la no fragmentación de la ciudad.
- Sin el ánimo de extender los límites urbanos, es necesario re-cualificar la periferia con el desarrollo de equipamientos, servicios, movilidad, espacio público y zonas verdes de altas proporciones que eviten la fragmentación y la inequidad frente a las altas densidades existentes y los nuevos desarrollos de vivienda multifamiliar futuros (ver a Rincón, 2006). De esta manera se estimula la producción de vivienda no con atacar el déficit de unidades sino al déficit de condiciones.
- Un control de calidad de protección al consumidor frente al urbanismo y la unidad de vivienda de apartamento VIS que entrega el promotor o constructor, estableciendo responsabilidades y sanciones²³.

De igual forma, se proponen las siguientes líneas de estudio que complementan y dan sustento a las anteriores consideraciones, con el fin de proporcionar un marco conceptual plausible que permita llevar a la práctica este tipo de solución habitacional destina-

da a población de bajos recursos, teniendo en cuenta un desarrollo urbano sustentable para la ciudad:

- El déficit de localización de vivienda para población de altos ingresos y los fenómenos sociales que suscita, manifestado en la concentración de esta población en sectores específicos de la ciudad aprovechados a través de la edificabilidad de las construcciones. Entre las causas se encuentran las afinidades sociales o estéticas de ciertos grupos de población que fomentan la fragmentación socio-espacial así como la no distribución equitativa del ingreso.
- La calidad de la VIS en apartamentos existentes en Bogotá, con análisis de variables en sus áreas, acabados, morfología y el grupo familiar que accede a ella.
- Análisis y parámetros a seguir a la hora de establecer densidades poblacionales residenciales de acuerdo con las necesidades socioeconómicas y su inserción desde la unidad de vivienda (teniendo en cuenta las densidades subjetivas), hasta en las diferentes escalas de la ciudad, siguiendo las propuestas de Mónica Mejía (2007) y Patricia Rincón (2006) al respecto.
- La relación del espacio público inmediato con la unidad de vivienda multifamiliar y cómo varía de acuerdo al núcleo familiar, al origen

23 De acuerdo con Mejía, 2007.

cultural y a las relaciones que caracterizan un grupo social y económico.

Estas investigaciones ampliarían el estudio sobre la vivienda en altura digna y la aplicación de altas densidades en busca de un modelo de crecimiento urbano compacto sustentable y que tenga como prioridad la calidad de vida de los habitantes en el marco de la dinámica social, política y económica que distingue a las ciudades latinoamericanas contemporáneas, donde la vida armónica de comunidades grandes, concentradas y variables deje de estar asociada con utopías.

Bibliografía

- ARIZAGA, CECILIA.** El mito de la comunidad en la ciudad mundializada: Estilos de vida y nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas. Ediciones El cielo por asalto. Argentina. 2005.
- AYMONINO, CARLO.** La vivienda racional: Ponencias de los congresos CIAM 1929-1930. Versión española. Editorial Gustavo Gili S.A. 1976.
- BALLÉN, SERGIO.** Le Corbusier y el hábitat. En: Revista HITO. Asociación Colombiana de Facultades de Arquitectura. Volumen 1. 2007. (21): Pág. 23-30.
- CHIAPPE, MARÍA L.** La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa. Serie financiamiento del desarrollo. Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados" financiado por GTZ. Santiago de Chile. En línea. 1999. [fecha de consulta: 4 de febrero de 2008]. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4246/lcl1211e.pdf>>.
- CILENTO, ALFREDO.** Cambio de paradigma del hábitat. Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción. Concejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 1999.
- DE SCHILLER, SILVIA.** Transformación urbana y sustentabilidad. [en línea]. 2002. Instituto de Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. En: Urbana. jul. 2002, vol.7 (31). Pág. 013-030. En línea. 2002. [fecha de consulta: 11 de abril de 2007]. Disponible en: <http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000200002&lng=pt&nrm=iso>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (DAPD).** Plan de Ordenamiento Territorial: Documento Técnico de Soporte. Bogotá. 2000.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (DAPD).** Plan de Ordenamiento Territorial: Primera revisión 2000-2003: Documento Técnico de Soporte: Bogotá. 2004.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (DAPD).** Observatorio de precios del suelo, volumen I. Bogotá. 2005.
- DIARIO DE MÉXICO.** Multifamiliares propician violencia y consumo de drogas y alcohol: UNAM. En línea. 2008. Diario de México. Sábado 19 de enero de 2008. [fecha de consulta: 4 de febrero de 2008]. Disponible en: <http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story_id=35629&format=html>

- FIQUE, LUÍS F.** La habitabilidad de la vivienda de interés social en Colombia en los años noventa: Una explicación a partir de las políticas públicas. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Facultad de Artes. Maestría en Hábitat, Línea de Estudios en Vivienda. Bogotá D.C. Febrero de 2005. 237 p.
- GEHL, JAN.** La humanización del espacio urbano: La vida social entre los edificios. Traducido de la 5ª edición inglesa por María Teresa Valcarce, 2006. Editorial Reverté S.A. Barcelona. 2004.
- GIRALDO, FABIO.** Hábitat y Desarrollo Humano. Cuadernos PNUD. UN Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano. PNUD, UN Hábitat, CENAC. Bogotá. 2004.
- GONZÁLEZ, CARLOS.** Realidad de la vivienda colectiva en Iberoamérica: Ensayo sobre sus cualidades habitables. En: Cuadernos Hispanoamericanos. Marzo de 2004. (645): Pág. 63-70. España.
- GOUËSET, VINCENT.** Bogotá: Nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX. Tercer Mundo Editores. 1998.
- HILBERSEIMER, LUDWIG.** La arquitectura de la gran ciudad. Título original "Groszstandt architektur". 1927. Versión castellana Ed. Gustavo Gili. 1979.
- INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO (IDCT).** 1999. Bogotá CD: Instante memoria y espacio. [cd-rom]. Icono Multimedia. Museo de Desarrollo Urbano. 1 cd-rom.
- INSTITUTO DE LA VIVIENDA (INVI).** Glosario de Hábitat Residencial. En línea. 2005. [fecha de consulta: 28 de abril de 2008]. Disponible en: <<http://www.planregional.cl/info/default.asp?a=2&msg=0&top=0&n=>>>
- INURBE.** Estado, ciudad y vivienda: Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918 – 1990. Ed. Puntos Suspensivos. Bogotá, Colombia. 1996.
- JARAMILLO, SAMUEL.** Construcción en altura: mecanismo económico y acciones de política. Abertura do Seminário Solo Criado: balanços e perspectivas. En línea. 16 de agosto de 2006. [fecha de consulta: 25 de mayo de 2006]. Disponible en: <<http://www.polis.org.br/download/249.pdf>>
- JARAMILLO, SAMUEL.** Construcción en altura y distribución de cargas y beneficios. Documento preparado para el Lincoln Institute of Land Policy. En línea. 2005. [fecha de consulta: 21 de junio de 2007]. Disponible en: <http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790-d3799506e631591621e0786b613/Jaramillo_construccion_en_altura_y_distribucion_de_cargas_y_beneficios.pdf>
- JARAMILLO, SAMUEL.** Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993). En: Seminario políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico, DNP, Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas. Bogotá, Colombia. 1994. pg. 235 – 299

- MARTI, CARLOS** et al. Las formas de la residencia en la ciudad moderna: Vivienda y ciudad en la Europa entreguerras. Segunda edición. Ediciones UPC. Barcelona, España. 2000.
- MAZO, JUAN C.** La clase media cambia de casa. El Colombiano. Series. Medellín. En línea. 2006. [fecha de consulta: 09 de abril de 2007]. Disponible en: <<http://www.elcolombiano.com/proyectos/serie-selcolombiano/textos/viviendas/cambio.htm>>
- MEJÍA, MÓNICA.** Del discurso de vivienda al espacio residencial: El caso de vivienda en altura en sistema constructivo de cajón. Escuela del Hábitat CEHAP. Universidad Nacional de Colombia. Medellín. 2007.
- MONTOYA, ANA PATRICIA.** Vivienda moderna en Colombia: Centro Urbano Antonio Nariño, Bogotá. Publicación del programa de Maestría en Historia y Teoría del Arte y la Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. 2004.
- PORTES, ALEJANDRO Y ROBERTS, BRYAN.** La ciudad bajo el libre mercado: La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal. En: Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. PORTES, Roberts y GRIMSON, Alejandro. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2005.
- POSADA, REINALDO.** Apuntes sobre agrupaciones de vivienda. CINVA. Bogotá. 1963.
- REVISTA LA GUÍA FINCA RAÍZ:** Conecta a compradores y vendedores. Publicaciones desde 1991 hasta 2005.
- RINCÓN, PATRICIA.** Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo: Análisis de los procesos de re-densificación. Colección Punto Aparte. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Bogotá. 2006.
- ROMERO, GUSTAVO** et al. La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat. CYTED. México. 2004.
- RUBIANO, MELBA.** Estructuración residencial intraurbana de Bogotá 1950-2005: Un análisis a partir de los lanzamientos inmobiliarios residenciales del mercado formal. En: Cuadernos del hábitat. Secretaría Distrital del Hábitat. AEI. Enero-junio de 2007 (N° 1): Pág. 43 – 90.
- SALDARRIAGA, ALBERTO Y CARRASCAL, RODRIGO.** Vivienda social en Colombia. Premio Corona Pro Hábitat. Convocatoria estudiantil 2006. Editorial Bochica. En línea. 2006. [fecha de consulta: 09 de agosto de 2007]. Disponible en: <<http://www.premiocorona.org.co/pdf/pub2006.pdf>>
- SANÍN, JUAN D.** Hogar en tránsito: Apropiaciones domésticas de la vivienda de interés social y reconfiguraciones del sentido de hogar. Texto de la ponencia presentada en el VII Seminario Nacional de Investigación Urbano Regional: Diversidad y desigualdad en los territorios contemporáneos. ACIUR. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. 5, 6 y 7 de marzo de 2008.
- SOLO, TOVA M.** Vivienda popular en un contexto arquitectónico. Cuadernos de arquitectura ESCALA, N° 13 y 14. Bogotá, Colombia. 1987.