



María Fernanda Uribe Tami | Madrid, España

LA MORFOLOGÍA URBANA DE LA VIVIENDA SOCIAL EN COLOMBIA¹

Estudiar la morfología del espacio residencial para la población de bajos ingresos en las principales ciudades de Colombia tiene como propósito identificar factores determinantes en la configuración del suelo urbano en materia de vivienda social. El análisis a partir de la tipología edificada para este rango de población en relación con la normativa que la promueve y las particularidades urbanas que se configuran en estos territorios permite una aproximación al tema. Dadas las diferentes formas de producción de vivienda social para éste país, ésta investigación plantea una visión general sobre los gestores principales durante el siglo XX.

¿Qué es una vivienda social? ¿Por qué se ha construido con unas características propias de emplazamiento, tipología o densidad? ¿Qué injerencia ha tenido la normativa en la producción de dicha vivienda? Son preguntas esbozadas a lo largo de este escrito que abren el debate sobre las condiciones que ofrecen las ciudades colombianas a sus habitantes.

La motivación de la investigación surge al observar la forma indiscriminada en la que se impone una misma tipología de vivienda a lo largo del territorio colombiano sin tener en cuenta su topografía o clima. Agregado esto a un proceso de permanente deterioro de dicha vivienda y su entorno dado por las peores ubicaciones en la ciudad y lo que con ello conlleva: difícil accesibilidad, sin saneamiento básico, escasa dotación de servicios públicos, relación de espacio libre vs espacio construido deficitario, densidad habitacional elevada y una valoración por parte de sus habitantes insatisfactoria en términos de seguridad, identidad y apropiación.

El análisis y desarrollo se justifica por la relevancia social que puede adquirir cualquier elaboración académica sobre una problemática que afecta a grandes sectores de las ciudades colombianas (Los estratos 1 y 2 representan el 63.5% de la población²). Aún más, cuando es previsible que la normativa, puesta en marcha en el siglo pasado y que poco ha limitado ésta problemática, siga siendo la acción estatal dominante en el futuro próximo.

1. Los tipos en la producción de la vivienda social

La producción de vivienda social en Colombia se puede caracterizar según los procesos urbanos que la configuran y su gestión. Doris Tarchópulos en su libro "Patrones Urbanísticos y Arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá" la clasifica así: producción de origen clandestino, producción en la gestión de origen institucional y producción de origen normal.

- Los asentamientos de origen clandestino son "aquellos que se caracterizan generalmente por la parcelación, venta y ocupación de terrenos no edificables por fuera de los límites administrativos, al margen de las prácticas urbanísticas corrientes."³ (TARCHOPULOS 2005:47) Se construyen por lo general, con instalaciones precarias de agua y electricidad, desprovistos de infraestructura de servicios públicos, espacios verdes, equipamientos o vías de accesibilidad.

¹ Ponencia basada en la investigación: "VIVIENDA SOCIAL Y CIUDAD. La morfología del espacio residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá y Medellín." en desarrollo para optar al título de Doctor en el programa Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana, ETSMA. UPM. Dirigida por José María Ezquiaga, arquitecto doctor y Doris Tarchópulos, arquitecta doctora.

² El artículo 102 de la ley 142 de 1994 dispone que los inmuebles se clasificarán en seis estratos según parámetros socioeconómicos así: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio-alto, 6) alto

³ Alrededor del 50% de los barrios en las ciudades colombianas son resultado de procesos de ocupación ilegal de suelo, llevadas a cabo por grupos sociales de bajos ingresos. (Fuente: DNP 2005).

Los procesos urbanos que los definen se dan en simultaneidad: parcelación, edificación y urbanización, siendo éstas últimas sujetas a procesos de construcción postergados según las posibilidades de los moradores. Los compradores o adquirentes son parte de una población de bajos ingresos que están por fuera del mercado. La edificación se da por medio de casas de uno o dos niveles, vivienda baja, con un desarrollo progresivo y espontáneo que inicia con una construcción precaria que aumenta con el tiempo su área construida y su ocupación en la parcela. La edificación consolidada alcanza hasta cinco niveles promedio.

- Los desarrollos de gestión estatal son “aquellos que promovieron, ejecutaron y financiaron las instituciones de vivienda de carácter nacional o local, mediante la realización de programas encaminados a promover alojamiento para la población de bajos ingresos.” (TARCHOPULOS 2005:48) Se caracterizan por ser desarrollos planificados que siguen una normativa urbanística y arquitectónica propuesta desde las mismas entidades.

En cuanto a la tipología de éstas unidades habitacionales existen dos modalidades, la vivienda en altura, muy poco generalizada y marginada según las motivaciones políticas; y la vivienda baja desarrollada como vivienda procesos: autoconstrucción dirigida o vivienda básica de desarrollo progresivo y vivienda producto denominada vivienda mínima. Los dos tipos están determinados por las normas mínimas establecidas pero no siempre exigidas o implementadas. Su proceso, como desarrollo planificado, se caracteriza por la realización de la urbanización y parcelación en una primera instancia y posteriormente la edificación, cuya construcción en algunos de los casos es postergada para que sea completada por los propietarios.

- Y finalmente están los desarrollos de origen normal que “son una unidad de gestión urbana que cumplen las normas correspondientes y obtienen la licencia de urbanismo, como condiciones previas a la ejecución del desarrollo por parte del promotor privado. Tanto su construcción como la adquisición de la vivienda son financiadas por la banca privada.” (TARCHOPULOS 2005:47) Su proceso urbano de este tipo está caracterizado por la construcción sucesiva de la urbanización, parcelación y edificación, típico en los procesos planificados.

Éste tipo de viviendas son producidas bajo los lineamientos legales los cuales determinan el precio tope de las soluciones de vivienda, los montos del subsidio, el ingreso de la población objeto, etc. Las unidades habitacionales se conciben bajo “unidad básica de desarrollo progresivo” y “vivienda mínima”. La construcción de edificios en altura tiene un mayor desarrollo pero tan solo para los toques más elevados del subsidio.

En consecuencia, son tres modalidades de producción que se caracterizan por ser construidas en su gran mayoría con vivienda de baja altura. En Colombia, la vivienda individual de alta densidad ha resultado ser “la fórmula que surge de manera espontánea en todas partes donde es necesario intensificar el uso de la tierra, hacer economías urbanas, pero a la vez la mejor iniciativa para darle a cada cual un techo propio donde vivir.” (SAMPER 2004:77). Esto es confirmado por cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia donde se muestra que de 41.468.384 personas ocupando el territorio colombiano de acuerdo al censo de 2005, 31.504.022 habitaban en cabeceras municipales y de ellas el 69.7% lo hacían en casas y tan solo el 24.8% en edificio en altura. El 5.5% restante lo hacían en cuartos u otro tipo de alojamientos.

Éste hecho resulta paradójico si se tiene en cuenta que para mediados de los años cincuenta todas las ciudades latinoamericanas fueron influenciadas por los prototipos definidos por el Movimiento Moderno y los CIAM. Países como Venezuela (la gran mayoría en Caracas), México o Brasil sí adoptaron tipologías de vivienda social en altura, sin embargo Colombia lo hizo poco. Al parecer, los grandes proyectos habitacionales de bloques no llegaron a desarrollarse “por la alternación entre los partidos políticos con diferentes proyectos, la poca acogida hacia éste tipo de construcciones o la no consolidación de unas ciudades con desarrollos económicos importantes.” (BALLEN 2009:160) Y podría preguntarse ¿Por falta de condiciones legales? O ¿Por no ser proyectos con lucro lo suficientemente atractivo en un país donde el Estado dejó la promoción y ejecución en manos de privados desde mediados del siglo pasado?

II. La repercusión de la normativa en la tipología de la vivienda social

Con el interés de establecer las incidencias que ha tenido la normativa en la tipología implementada en la producción de vivienda social se analizan a continuación las actuaciones en política de vivienda en una línea histórica de tiempo para el caso de producción de origen normal e institucional. Posteriormente se especifica lo reglamentado para los desarrollos clandestinos.

Para el caso de la producción planificada, la política de vivienda ha variado su enfoque a través de los años de acuerdo a ciclos marcados por coyunturas económicas o sociales y por sus correspondientes reacciones del mercado a la demanda del suelo. Cinco periodos generales pueden diferenciarse según se muestra en la figura 1 y en la posterior descripción de cada período.

- 1918 - 1942. Baja producción de vivienda estatal enfocada a resolver los problemas de higiene. Planificación urbana centrada en la producción de Barrios Populares Modelo con unidades de vivienda tipo “casa” con servicios comunitarios tales como capilla, escuelas primarias, sala-cuna, campos de deporte, centros culturales, plaza de mercado y una inspección de policía para ser asignados a la clase obrera y campesina de las principales ciudades.
- 1942 - 1965. Institucionalización de la producción estatal como constructor y protagonista de la edificación. Se mantiene la alternativa de crecimiento de las ciudades con tipologías de baja altura y alta densidad, ésta última dada más por las circunstancias que por una reglamentación o propuesta específica. Se destaca, la llegada de Le Corbusier en 1951 con propuestas habitacionales siguiendo las ideas del

1918 y 1942. Baja producción de vivienda estatal	
Ley 46 de 1918 Artículo 9	Construcción de casa higiénicas para la clase proletaria y la edificación de las mismas
Decreto 380 de 1942	Fomento de Barrios Populares Modelo como unidades de vivienda.
1942 - 1965. Institucionalización de la producción estatal	
Ley 29 de 1945	Fomento de la construcción de viviendas urbanas
Ley 179 de 1948	Se dictan algunas disposiciones sobre saneamiento del suelo y de la vivienda.
Decreto 1371 de 1953	Se establece por primera vez una identificación de tipologías edificatorias en materia de vivienda (casa, apartamentos y pasajes)
	1951 Planes de urbanismo de Le Corbusier
1965 - 1972. Transición en el manejo institucional en la producción de vivienda	
Ley 66 de 1966	Se regulan las actividades urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda.
	1969 estudio de Lauchlin Curie "Alternativas para el desarrollo de Bogotá" para determinar formas de crecimiento adecuado de la capital.
1972 - 1990. Política de vivienda considerara un instrumento para el desarrollo urbano	
Decreto 677 de 1972	Se crean medidas en relación con el ahorro privado
Ley 9 de 1989 conocida como Ley de Reforma Urbana	Manejo de la tierra para la vivienda en una economía de libre mercado.
Artículo 2.	Reserva de tierras urbanizables
Artículo 70	Creación de "Bancos de Tierras".
1990 - 1999. Política de vivienda convertida en un instrumento que impulsa el mercado inmobiliario e hipotecario en materia de vivienda social.	
Ley 3 de 1991	Determina las nuevas formas de participación del Estado y el sector privado en la producción habitacional.
Ley 142 de 1994	Aplicación de Régimen de servicios públicos para vivienda
Ley 388 de 1997	Establece mecanismos que permiten a los municipios promover el ordenamiento y uso del suelo.

Figura 1: Actuaciones en política de vivienda referentes a las morfología del espacio residencial durante el siglo XX.

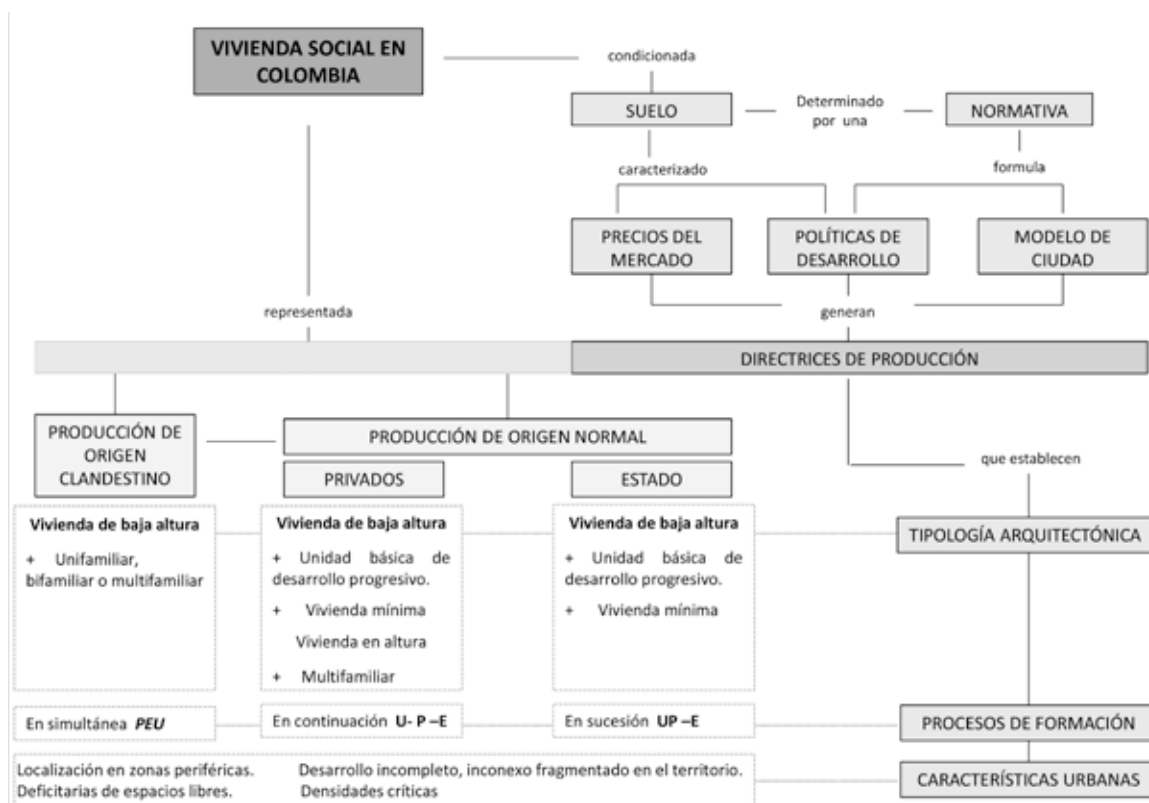
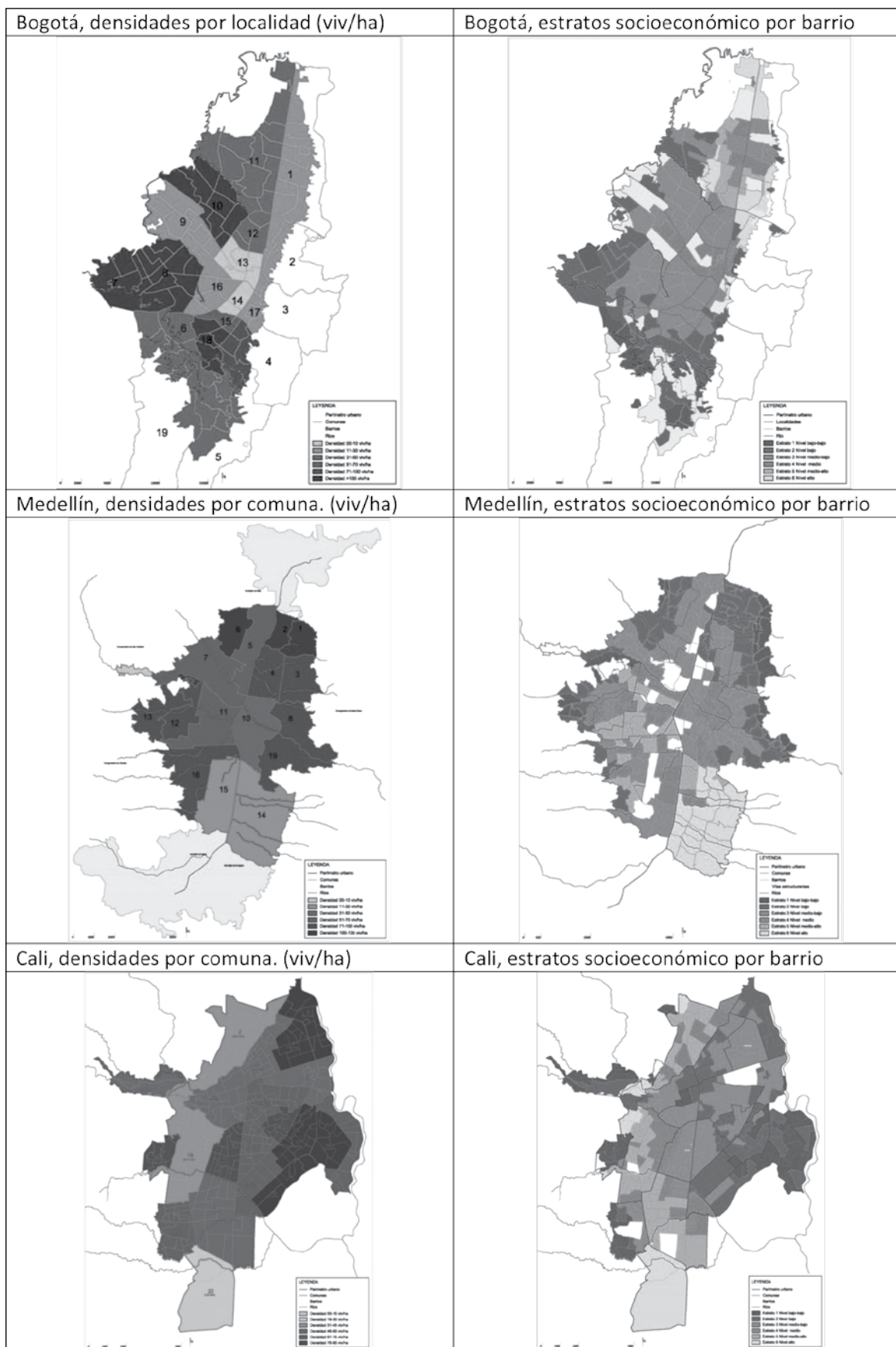


Figura 2: Densidades y clasificación socioeconómica de las principales ciudades de Colombia. Elaboración propia a partir de DANE.

Figura. 3 La producción de vivienda social en Colombia. Elaboración propia



urbanismo moderno de altas densidades ligadas a edificios en altura con grandes áreas libres. Propuesta muy poco acogida por el sector constructor que se encargaba de la urbanización de nuevos barrios con edificaciones de baja altura por todo el territorio colombiano.

- 1965 - 1972. Transición en el manejo institucional en la producción de vivienda hacia la regulación del mercado privado. Período caracterizado por el inicio de la realización de Planes de Desarrollo Nacional en los que se incluyen políticas de vivienda tratando de superar el gran déficit habitacional⁴ situado principalmente en las poblaciones de bajos ingresos y la aparición de tugurios y asentamientos clandestinos.
- 1972 - 1990. Política de vivienda considerada un instrumento para el desarrollo urbano en relación a la redistribución del ingreso y la atención al déficit habitacional. Especial atención a la construcción de vivienda para clase media y un carácter subordinado para las clases con menos ingresos basado en autoconstrucción, lotes con servicios y viviendas mínimas.
- 1990 – 1999. Política de vivienda convertida en un instrumento que impulsa el mercado inmobiliario e hipotecario en materia de vivienda social. Formulación de una nueva legislación (Constitución⁵ y Ley 3 de 1991⁶) y estrategia neoliberal: “Se cierra el ciclo de acción pública como constructor de vivienda, se estructura un nuevo sistema institucional en función a subsidios directos a la demanda cuyo monto fijo determina los precios de la vivienda y las condiciones económicas de los demandantes y se le ceden todas las competencias a los promotores privados.” (CEBALLOS 2008:265) Ley que promueve un nuevo marco en la financiación pero que no se ocupa de revisar cuestiones en materia de tipos de vivienda, manejo del suelo o disposiciones urbanas.

Para el caso de los asentamientos clandestinos el Estado tan solo ha podido llegar a realizar procesos de legalización de los desarrollos construidos. Desde la ley 179 de 1948 por la cual se dictan disposiciones sobre saneamiento de suelo y vivienda, las instituciones han intentado mitigar los grandes problemas de calidad habitacional y su entorno con muy poco éxito. Años después, y tan solo a escala urbana, a partir del acuerdo 6 de 1990 tres fases claras han sido consideradas a la hora de intervenir: la primera, acciones de emergencia para la prestación de servicios públicos; la segunda, la prestación de servicios públicos, el mejoramiento de la accesibilidad y la producción, construcción y amoblamiento de espacios verdes; y finalmente la tercera de regularización de éstos espacios. A escala arquitectónica, no ha habido unidad de criterio respecto a las exigencias de volumetría y los avances en mejoramiento de la calidad de la vivienda han sido mínimos.

Como se puede ver, el marco jurídico colombiano en materia de vivienda social refleja una cierta ausencia institucional, operativa y financiera en la producción de vivienda social. Tan solo hay una preocupación por definir esquemas de subsidio y de financiación en el ámbito privado pero poco por la definición de parámetros arquitectónicos y urbanos de calidad. Simplemente, en ese territorio, históricamente se ha construido con viviendas de baja altura y así se ha seguido por años. Las edificaciones en altura se consideraron de inversión y costo elevado y se asignaron mayoritariamente a las clases medias y altas de las ciudades. Ningún promotor privado, con la necesidad de proveer nuevas tecnologías, mano de obra calificada o una inversión significativa vio ventajas económicas en construir edificios para población de bajos ingresos. En este sentido, cabe preguntarse: ¿Cómo se ha configurado entonces el espacio urbano de los desarrollos de vivienda social cuando su producción ha estado basada en una tipología de crecimiento extensivo sobre el territorio? Y ¿Cómo se ha ordenado dicho espacio con la ausencia de una normativa específica para determinar las formas de actuar?

III. Las características urbanas

Los interrogantes anteriormente planteados sobre la realidad del sector habitacional para la población de bajos ingresos en Colombia no pueden conducir más que a una evidente problemática de calidad, escasez y deficiencia en los espacios urbanos y arquitectónicos. Doris Tarchópulos en su texto anteriormente citado hace referencia a algunas características urbanas similares para los tres tipos de producción así:

- Localización de los desarrollos de vivienda en zonas periféricas de las ciudades en áreas cuya principal amenaza es el riesgo de inundación o remoción en masa. Condiciones que se acentúan en los barrios clandestinos.
- Conexión a la ciudad, para los tres tipos de desarrollo, por una sola vía arterial mediante un ramal aislado que no presenta ninguna continuidad con una malla urbana colindante o una fácil conexión a la ciudad. Todo ello como consecuencia de una incorporación indiscriminada de barrios de diversos tamaños cuyo desarrollo se rige por iniciativa individual y por lógicas basadas en la máxima explotación del suelo.
- Espacio público: vías, parques y áreas libres desde el inicio reducida que empiezan a generar problemas de congestión, a mayor densidad de población mayor movimiento de personas y vehículos; de sellamiento del terreno por máxima ocupación de espacios libres; y de contaminación y calentamiento, como efecto de la falta de servicios, la ausencia de vegetación y de áreas verdes.

⁴ Para 1970 Colombia contaba con 11.946.422 habitantes urbanos y con un déficit de vivienda de 618.200 unidades. (Fuente: ICT 1970).

⁵ El Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, consagra el derecho a la “vivienda digna” para todos los colombianos sin definir con exactitud cómo debe ser esa vivienda, su parcelación y urbanización o qué estándares de calidad debe seguir entre otros.

⁶ La ley 3 de 1991 es la ley por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en Colombia. En ella se regula todo lo relacionado a políticas de vivienda, se establece el subsidio familiar y se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT entre lo más importante.

Ahora, hay una característica urbana, que responde a factores diferentes para cada tipo de desarrollo y que se considera crítica en la configuración de la vivienda social: la densidad. La tipología edificatoria de "casa" ha estado determinada por los precios de venta del suelo y de las soluciones de vivienda, los cuales a su vez han influenciado en el tamaño de las parcelas y en el trazado del barrio. Relación, que ha producido entonces una máxima ocupación del territorio y una escasa construcción de áreas libres o equipamientos como se determinó anteriormente.

En Colombia, la densificación "más efectiva" en términos numéricos de la población ha correspondido a habitantes de bajos ingresos, estratos 1 y 2. (Ver fig. 2). La explicación se debe a los diferentes procesos de densificación que se dan dentro de los tipos de producción de vivienda. El primero, hace referencia a la alta densificación concebida desde el inicio en los proyectos habitacionales bien sean normales o institucionales y se obtiene por medio de la reducción del área destinada a cada vivienda. Y el segundo, entendido como re-densificación, se consigue por medio del aumento de área útil de la parcela producido por las transformaciones que los habitantes realizan en sus viviendas o como iniciativa pública de renovación urbana en donde se demuele lo existente y se construyen nuevas estructuras con usos más intensivo que el anterior. Y evidentemente un proceso no excluye al otro. En términos de calidad ésta característica urbana es la más negativa puesto que se produce un llenado de la mayor cantidad de área, ocupaciones de solares y patios interiores, deteriorando así las condiciones de la vivienda y sus habitantes. Se da en los tres tipos de producción habitacional y varía según el grupo socio económico donde se genere el proceso: los barrios de origen normal presentan 146viv/ha mientras que los asentamientos de origen clandestino tienen 96viv/ha. (TARCHÓPULOS 2005:57)

Conclusiones

Caracterizar la morfología del espacio residencial para la población de bajos ingresos a partir de tres factores determinantes: los tipos en la producción edificatoria, la normativa y las características urbanas, pone de manifiesto el desfase entre la complejidad de los problemas urbanos en Colombia y la insuficiencia de las estructuras institucionales por gestionarlos. La coexistencia de dos sectores paralelos, el normal (institucional y privado) y el clandestino, con comportamientos similares en su calidad habitacional y su contexto urbano frente a la desvinculación de las políticas de vivienda inclinadas a favor del mercado es cuando menos singular.

El análisis de las características urbanas y de las tipologías edificadas ha demostrado que existen unas condiciones similares, indiferentes a la forma de producir la vivienda, caracterizadas por configuraciones espaciales de viviendas de baja altura, fragmentadas, incompletas e incoexas por el territorio, deficitarias de espacios libres y de densidades críticas. A su vez, en el estudio del marco normativo se ha observado una nula definición de parámetros arquitectónicos y urbanos que ha perpetuado un modo de hacer ciudad por medio de "casas" unas sobre otras por el territorio colombiano. Las regulaciones sobre las formas de producción se han centrado principalmente en consolidar el mercado inmobiliario como actividad económica.

El reto actual para la producción de vivienda social en Colombia es, por lo tanto, centrarse en políticas de vivienda con nuevas alternativas edificatorias de calidad asequibles a toda la población. Una alternativa que no solo mejore el déficit de vivienda cuantitativamente con soluciones nueva de vivienda sino también elabore una serie de programas de intervención que aseguren un desarrollo económico, cultural, educativo y espacial para toda la población de bajos ingresos.

Bibliografía

- BALLEEN, Sergio (2009) *Vivienda social en altura. Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá*. Revista Punto Aparte. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- CEBALLOS, Olga, TARCHOPULOS, Doris y SALDARRIAGA, Alberto (2008) *Vivienda social en Colombia: Una mirada desde su legislación. 1918-2005*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- RINCÓN, Patricia (2006): *Bogotá y sus modalidades de ocupación del suelo. Análisis de los procesos de re-densificación*. Revista Punto Aparte. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- SAMPER, German (2003) *La evolución de la vivienda*. Editorial Escala, Bogotá.
- TARCHÓPULOS, Doris y CEBALLOS, Olga (2005). *Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

María Fernanda Uribe Tami maferuribe@hotmail.com

Arquitecta y magíster de la Universidad Nacional de Colombia con énfasis en estudios de vivienda y hábitat. Ha realizado un master de planeamiento urbano y territorial en la Universidad Politécnica de Madrid, donde actualmente se encuentra elaborando su tesis doctoral. Desde el 2005 ha trabajado con la Universidad Nacional de Colombia en la Unidad Administrativa de Vivienda Social de la Gobernación de Cundinamarca y el Plan de regularización de los espacios físicos de la Universidad entre otros.