

SERIE INVESTIGACIÓN SOBRE VIVIENDA EN IBEROAMÉRICA

Sergio Ballén Zamora



Vivienda social en altura

Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá

SEGUNDO LUGAR – PREMIO IBEROAMERICANO DE TESIS DE
INVESTIGACIÓN SOBRE VIVIENDA SUSTENTABLE INFONAVIT-REDALYC, 2009

711.486148
B3

Ballén Zamora, Sergio Alfonso

Vivienda social en altura: tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá / Sergio Alfonso Ballén Zamora. – México: Infonavit: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2010.

264 p. : il., gráf., mapas ; 14 cm. (Investigación sobre vivienda en Iberoamérica; 2)
Incluye referencias bibliográficas
ISBN: 978-968-6433-20-3

1. Política urbana – Impacto en la vivienda multifamiliar -- Bogotá, Colombia.
2. Conjuntos habitacionales -- Equipamiento urbano -- Bogotá, Colombia.
3. Sostenibilidad urbana -- Bogotá, Colombia.
4. Calidad de la vivienda -- Estudio de casos Bogotá, Colombia.
5. Política de uso del suelo -- Impacto en la segregación socioespacial -- Bogotá, Colombia.
6. Densificación -- Bogotá, Colombia. I. t.

Coordinación editorial: Nora Núñez Carranza y Rosario Rogel Salazar

Editor de arte y diseño: Eduardo Bernal Gómez

Diseño de la colección: Mayra Meneses y Abraham Morales/lamaracayeltacon.com

Cuidado de la edición: María de la Luz Orozco Hernández

Corrección: Lorena Valderrábano

Ilustración: Gordon Wiebe

Maquetación: Juan Carlos Jiménez.

Gráficas: Roberto Paz Amaya

Primera edición 2010

© Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)

Barranca del Muerto núm. 280

México, Distrito Federal

C.P. 01029

Tel. + 52 (55) 5322-6688

Correo-e: biblioteca@Infonavit.org.mx

www.Infonavit.org.mx

Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Cerro de Coatepec, Ciudad Universitaria

Toluca, Estado de México

CP 50100

Tels. + 52 (722) 215 04 94 y 213 16 07

Correo-e: redalyc@uaemex.mx

www.redalyc.org

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons BY-NC-ND 2.5 México, puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales, siempre que se cite la fuente y no se comercialice con sus contenidos.

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

ISBN: 978-968-6433-20-3

Premio Iberoamericano

de Tesis de Investigación sobre
Vivienda Sustentable



Infonavit-Redalyc
2009



Jurado académico 2009



Francisco Sabatini
Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile
PRESIDENTE DEL JURADO

Pedro Abramo
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Tito Alejandro Alegría Olazábal
El Colegio de la Frontera Norte, México

René Coulomb
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México

Samuel Jaramillo González
Universidad de Los Andes, Colombia

Juan José Gutiérrez Chaparro
Universidad Autónoma del Estado de México, México

Hilda María Herzer
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta
El Colegio Mexiquense, A.C., México

Ricardo Jordán F.
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Eduardo Mario Reese
Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

Martim O. Smolka
Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos

Peter M. Ward
University of Texas at Austin, Estados Unidos

Jurado de calidad 2009



Luis Foncerrada Pascal

Director General del Centro de Estudios del Sector Privado, México

Ariel Cano Cuevas

Director General de la Comisión Nacional de Vivienda, México

Javier Gavito Mohar

Director General de la Sociedad Hipotecaria Federal, México

Secretaría permanente



Francisco Sabatini
Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile
REPRESENTANTE DEL JURADO ACADÉMICO

Nora Judith Núñez Carranza
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México
REPRESENTANTE DE LA RED DIGITAL DE INFORMACIÓN SOBRE VIVIENDA

Rosario Rogel Salazar
Universidad Autónoma del Estado de México, México
REPRESENTANTE DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA REDALYC

Rodrigo Zárate de Paul
Universidad Autónoma del Estado de México, México
COORDINADOR TÉCNICO DE LA SECRETARÍA PERMANENTE

Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre
Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc 2009

ORGANIZACIÓN

Silvia Castillo Ortega, Miguel Ángel Guerrero Sámano, Rogelio Hernández Larrinúa,
Arturo Hernández Rodríguez, Maribel Martínez Bernal, Horacio Matías Cruz, César
Nava Camacho, Magdalena Navarro Caro, Edgar Gabriel Peña Valdés, Consuelo Reyes
Carbajal, Isaí Victoriano Ortega y Gabriela Villanueva García.

El Premio Iberoamericano de Tesis de
Investigación sobre Vivienda Sustentable
Infonavit-Redalyc 2009
fue posible gracias al apoyo de:

EDUARDO AGUADO LÓPEZ

NELSON ARTEAGA BOTELLO

ARIANNA BECERRIL GARCÍA

NADIEZHDA DE LA UZ BLANCO

JOSÉ DE JESÚS GÓMEZ DORANTES

PATRICIA OJEDA ENCISO

VICENTE RODRÍGUEZ WOOG

MAYELA VÁZQUEZ ÁVILA

Premio Iberoamericano

de Tesis de Investigación sobre
Vivienda Sustentable



Infonavit-Redalyc
2009



**CON EL FIN DE RECONOCER
PÚBLICAMENTE LOS TRABAJOS DE
INVESTIGACIÓN**

sobre temas relativos a la vivienda sustentable en el ámbito Iberoamericano, así como difundir métodos y estrategias de análisis pero, sobre todo, para establecer un diálogo entre el conocimiento que se produce en la academia y la acción que llevan a cabo las instituciones sociales, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y la Universidad Autónoma del Estado de México convocaron, en julio de 2009, y por primera ocasión, al premio iberoamericano de tesis de investigación sobre vivienda sustentable Infonavit-Redalyc.

El punto de partida fue plantearnos que los trabajos de investigación de tesis de posgrado constituyen significativos aportes al conocimiento, sugieren elementos de análisis e incluso aportan estrategias de solución. Las contribuciones de trabajos de esta naturaleza proporcionan nuevas formas de acercamiento, dirigidas a enfrentar el reto que impone fomentar ciudades sustentables en los ámbitos económico, social, ecológico y cultural, lo cual impacta en la calidad de vida y en el bienestar de las personas.

La convocatoria a este premio se dirigió a estudiantes graduados de maestría y doctorado de instituciones de educación superior, con programas reconocidos por las instancias legales correspondientes, sin importar el país de procedencia, pero con la condición de haber sustentado una tesis vinculada a alguna problemática la vivienda sustentable en Iberoamérica.

La recepción a esta convocatoria por parte de la comunidad académica superó todas las expectativas iniciales: se recibieron en total 54 trabajos –42 de maestría y 12 de doctorado–, todos ellos resultados originales de investigación en torno a la producción y el acceso a la vivienda, el desarrollo habitacional, las regulaciones de planificación y los esquemas financieros, todos con referencia a la vivienda sustentable en Iberoamérica.

Para evaluar los trabajos, provenientes de México, Cuba, Chile, Colombia, Brasil, Estados Unidos, Bolivia, Venezuela, Argentina, España y Canadá, se conformó un jurado compuesto por reconocidos estudiosos, especialistas y académicos dedicados al estudio de las problemáticas urbanas y al desarrollo territorial en Iberoamérica. Posterior a la deliberación del jurado académico, los resultados fueron puestos a consideración y ratificación de los directores generales de la Comisión Nacional de la Vivienda (Conavi, México), la Sociedad Hipotecaria Federal y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Ariel Cano, Javier Gavito y Luis Foncerrada, respectivamente, quienes integraron el jurado de calidad.

Ambos jurados decidieron otorgar el primer lugar a Elvira Maycotte Pansza, por la tesis *Espacios abiertos y calidad de vida en conjuntos habitacionales organizados en condominio: el caso de la vivienda tipo económica en Ciudad Juárez, Chihuahua*, tesis presentada para obtener el doctorado en Arquitectura en la Universidad de Colima, México, que investiga las cualidades del espacio público en conjuntos habitacionales cerrados, además de proponer una metodología para medir la calidad de la vida que incluye aspectos vinculados al espacio vecinal y al proceso de socialización.

Sergio Ballén Zamora obtuvo el segundo lugar por su trabajo *Vivienda social en altura: tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá*, tesis que presentó para obtener la Maestría en Hábitat en la Universidad Nacional de Colombia. En este trabajo destaca el análisis teórico–histórico que explica la pertinencia y viabilidad de la vivienda vertical y la alta densidad, no sólo para el caso colombiano, sino también para el de las principales ciudades latinoamericanas. Entre sus propuestas resaltan cómo aprovechar y racionalizar el uso del suelo, la conformación de precios del suelo urbano y las operaciones de renovación para la producción intensiva de vivienda de interés social en ciudades compactas.

El tercer lugar fue para el estudio *Reconstrucción de los movimientos sociales urbanos: aprendizajes a partir del caso de la Coordinadora de Pobladores José María Caro en Santiago de Chile* de Leslie Parraguez Sánchez, quien cursó estudios de Maestría en Desarrollo Urbano en la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde realizó esta investigación con el objetivo de revisar el concepto "movimientos sociales urbanos" a partir de los conflictos

que suscitan los procesos de planeación dirigidos a barrios y comunidades con antigüedad y consolidación.

El premio iberoamericano de tesis de investigación sobre vivienda, que se simboliza con una escultura del artista Hersúa, autor del espacio escultórico del centro cultural universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), fue entregado el 10 de diciembre de 2009. En su continuidad e institucionalización, este premio se plantea ser un punto de convergencia para investigadores y estudiantes en el análisis de la vivienda y su rol en el desarrollo sustentable, al reconocer la investigación de problemáticas vinculadas al fomento de la sustentabilidad de las viviendas en los ámbitos ambiental, social y económico, vincular el conocimiento con el quehacer de las instituciones que sirven a la sociedad, así como actuar en el marco de la formalización de alianzas con la sociedad civil y el sector académico para incidir en la calidad de vida de los trabajadores y sus familias a través de la vivienda.

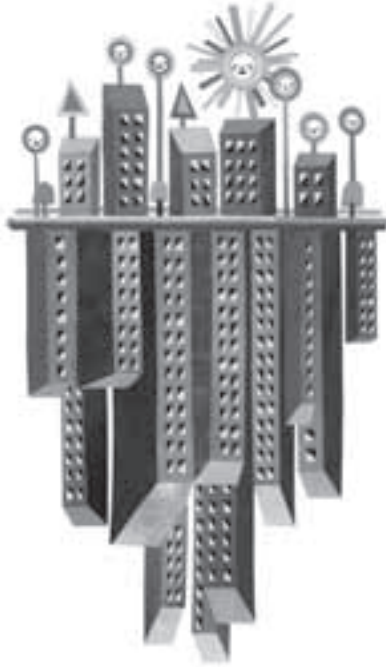
Los trabajos de investigadores acreedores al premio destacan por tratarse de aportaciones de calidad a través del tratamiento original de problemas de investigación bien identificados, o de reciente aparición en el ámbito de la investigación sobre vivienda sustentable. Es por ello que, como parte del premio, las instituciones convocantes nos comprometimos a editar los trabajos ganadores bajo lo que hemos denominado *Serie Investigación sobre Vivienda en Iberoamérica*, cuyos tres primeros números ofrecemos a los lectores y estudiosos del tema en Iberoamérica. Y si bien sólo podemos ofrecer la edición en papel de los tres primeros lugares, en un esfuerzo por concretar el acceso abierto al conocimiento original derivado de la investigación que se desarrolla en Iberoamérica, todos y cada uno de los trabajos de investigación postulados a esta convocatoria forman parte del repositorio de tesis digitales de la "Comunidad de Estudios Territoriales" que se aloja en la Red Digital de Información sobre Vivienda del Infonavit y que se desarrolla en colaboración con el Sistema de Información Científica Redalyc de la UAEM: www.estudiosterritoriales.org

Esperamos que esta serie contribuya a afianzar el diálogo que hemos iniciado, instituciones sociales y academia, buscando en todo momento estrechar lazos y unir esfuerzos ante problemáticas que nos son comunes en la región Iberoamericana, y que juntos logremos poner en práctica la reflexión constructiva que nos ayudará a imaginar y concretar ciudades mejores y más habitables.

C.P. Víctor Manuel Borrás Setién
Director General del Infonavit

M. en C. Eduardo Gasca Pliego
Rector de la Universidad
Autónoma del Estado de México

Sergio Ballén Zamora



Vivienda social en altura

Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá

un nuevo vínculo entre el conocimiento y la acción pública

EL PREMIO IBEROAMERICANO DE TESIS DE INVESTIGACIÓN SOBRE VIVIENDA SUSTENTABLE

iniciativa del Infonavit en colaboración con Redalyc, es una bienvenida inyección de energía en el panorama de la relativamente escasa investigación sobre vivienda y desarrollo urbano que se genera en América Latina.

Ya en su primera versión, uno de cuyos trabajos escogidos se ofrece en este volumen, el Premio contribuye al desarrollo científico:

- Estimula a aquellos jóvenes que en sus trabajos de tesis de maestría o doctorado hayan mostrado talento académico, para que perseveren en el camino de la investigación.
- Apoya el escrutinio independiente y crítico de nuestras políticas de vivienda y desarrollo urbano, ofreciendo conocimiento nuevo y puntos de vista frescos que ayuden a mejorarlas.
- Envía una señal clara de que la investigación debe seguir el derrotero de la combinación equilibrada entre trabajo empírico y reflexión teórica, apartándose tanto de un empirismo exagerado como de los sesgos interpretativos.

Ha llegado a ser característico de nuestra realidad científica cierto grado de polarización entre dos alternativas: empirismo y racionalismo. Por una parte, en lo que tal vez sea lo más marcado de la tradición latinoamericana, hemos adolecido de los excesos de la especulación teórica y de la sobreinterpretación. Usualmente, de la mano de distintas escuelas de pensamiento estructuralista, solemos anteponer las teorías a la realidad empírica. Resulta habitual que tratemos nuestras hipótesis como conclusiones, como verdades seguras cuyo sello de calidad lo provee

el raciocinio para luego recabar aquellos datos y registros de situaciones o casos que satisfacen esas convicciones. Lo que hacemos, por esta vía, es acomodar la realidad a nuestros esquemas teóricos, debilitando la tarea y la contribución que se espera de la ciencia.

Por otra parte, también como sesgo característico de nuestro medio, especialmente agudizado en las últimas décadas, somos testigos de un cierto retorno al "empirismo abstracto" que Wright Mills criticara ya en su *Imaginación sociológica* de 1959. Muchos están abrazando lo que podríamos llamar "ciencia de las regresiones". Más allá del indudable aporte de este peculiar instrumento estadístico, no parece conveniente que haya tantos estudios basados en una técnica que descuidan el trabajo teórico. Los métodos cuantitativos suelen ser el mejor camino para poner a prueba las hipótesis de investigación, pero es necesario tener hipótesis, ya que en éstas, y no en los números *per se*, reside el germen del nuevo conocimiento.

Más allá de que la falta de integración entre trabajo conceptual y trabajo empírico sea un problema general a las ciencias sociales del continente, nuestra tarea es lograr progresos en los estudios sobre vivienda y urbanismo. Y el Premio, tal como ha sido formulado, representa una contribución a la superación de dicha debilidad.

En cuanto a la necesidad de tener una investigación crítica y autónoma respecto a los centros de poder —básicamente con relación al Estado y la economía corporativa—, la ideologización ha sido un problema importante de las sociedades latinoamericanas. La práctica científica, tal vez en línea con nuestras democracias, no parece acomodar sanamente la tensión y la competencia que hay y debe haber entre enfoques teóricos, lo mismo que entre modelos y políticas alternativas de desarrollo. La democracia es una forma de resolver conflictos de interés y visiones contrapuestas a través de la construcción de salidas o de acuerdos negociados.

Mostramos poca capacidad para llegar a soluciones de compromiso en el campo de la práctica científica. La exacerbación del ideal de la verdad científica en nuestro medio cierra el paso al genuino debate y a la elaboración de soluciones más complejas y sofisticadas; en último

término, esto dificulta el desplazamiento de los ejes del debate académico, que es la forma que adopta el verdadero desarrollo científico. Mientras hay consenso internacional de que la ciencia no provee verdades últimas o absolutas se descargan, sobre nuestro trabajo de investigación, demandas por apoyar opciones de política pública con distintos tintes teórico-ideológicos. No resulta raro en el medio latinoamericano que la investigación reciba estas presiones para "alinearse" con los intereses de los detentadores del poder económico o político.

Parece fuera de duda que esta debilidad se relaciona con el sesgo estructuralista que subyace a nuestra tradición científica. En vez de ser originadores de nuevo conocimiento que cuestiona y descoloca las prácticas y las políticas públicas vigentes, nuestros científicos parecen estar en riesgo de ejercer como legitimadores de distintas opciones políticas e ideológicas, sea de aquellos que detentan el poder o de quienes lo buscan.

Por último, destaca la contribución del Premio al ingreso de profesionales jóvenes a la carrera científica. Los jóvenes de hoy muestran un creciente interés por los problemas que afectan la calidad de vida y, por ello, prestan nueva atención a las cuestiones ambientales y a la vida de las ciudades. Se trata de una perspectiva transversal u "horizontal", que hasta cierto punto va a contrapelo de la habitual especialización en disciplinas científicas "verticales".

Las condiciones del hábitat que aquejan a las clases populares, preocupación central de la Comunidad de Estudios Territoriales Infonavit-Redalyc y de muchos profesionales e investigadores en vivienda y desarrollo urbano de nuestro continente, son apreciadas desde nuevas perspectivas. El entusiasmo de los jóvenes actuales con estos puntos de vista, se hace evidente día a día en las salas de clase para quienes trabajamos en el medio académico. Nos trae promesas de renovación en materia de investigación científica y augura mejores formas de vinculación entre el conocimiento nuevo y la acción pública, específicamente entre el diseño de mejores políticas y programas de vivienda sustentable.

Francisco Sabatini

vivienda social en altura

PRESENTACIÓN AL SEGUNDO LUGAR EN EL PREMIO IBEROAMERICANO DE TESIS DE INVESTIGACIÓN SOBRE VIVIENDA SUSTENTABLE INFONAVIT-REDALYC 2009

El contexto de los estudios territoriales contemporáneos, la dualidad suelo-vivienda constituye un tema de análisis central para entender la compleja estructuración del territorio, ya sea desde una perspectiva histórica, o bien, en el marco de los nuevos procesos de reconfiguración espacial que caracterizan a las ciudades en este nuevo milenio.

Pero no sólo la variable territorial está presente; el carácter multidimensional de estos temas requiere del análisis de otros tantos tópicos paralelos con el objeto de construir un marco explicativo integral acerca de la diversidad y complejidad inherentes, al suelo y a la vivienda, dualidad objeto de estudios desde numerosas perspectivas, propósitos, realidades y momentos.

En este sentido, cualquier investigación de amplio espectro temático, geográfico y temporal merece especial atención, ya que la riqueza de sus aportes se traduce no sólo en una perspectiva más en el abordaje de estos temas sino que tendrá especial importancia por tratarse de aportaciones al conocimiento, gestadas como parte del gran reto de estudiar el tema del suelo y la vivienda desde una perspectiva multidimensional, como lo exige la complejidad de los estudios territoriales.

El trabajo *Vivienda social en altura. Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá* se hizo acreedor al segundo lugar en el Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable 2009 Infonavit-Redalyc. Se caracteriza por su amplia base argumentativa, se distingue, además, por un

análisis teórico-histórico profundo que, sin duda, explica en buena medida el fenómeno en estudio no sólo en el caso colombiano como realidad de análisis sino, también, en el de las principales ciudades latinoamericanas y en el propio contexto iberoamericano.

El marco explicativo logrado por su autor se integra por un análisis que ubica la discusión inicial en el contexto de los aportes del movimiento moderno de la Arquitectura para fundamentar los orígenes de la vivienda colectiva como objeto de estudio principal. La trascendencia de esta revisión histórica tiene que ver con el hecho de que el autor muestra con detalle la manera en que los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) se constituyeron en foro para el debate sobre la construcción de vivienda masiva y barata como principal problema de las ciudades europeas durante las primeras décadas de siglo pasado.

En efecto, las discusiones de los CIAM resultaron de la efervescencia suscitada entre las múltiples propuestas y los modelos para resolver la problemática urbana durante los años de la primera posguerra, en 1928. En la reflexión de los arquitectos de los CIAM, lo mismo que en la organización de los congresos sucesivos, hay una progresión desde la vivienda hasta el conjunto de la ciudad. Fue después del segundo congreso, celebrado en Frankfurt, en 1929, y del tercero en Bruselas, en 1930, cuando la preocupación por lo urbano se acentuó. El cuarto congreso de 1933 se dedicó a la ciudad funcional y tuvo mayor impacto en el pensamiento urbano de la época, pues dio lugar a una profunda renovación de las ideas urbanísticas cristalizadas en la Carta de Atenas, según la cual, el espacio se debía organizar de acuerdo con las principales actividades humanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación.

La revisión histórico-crítica realizada por Ballén, desde la perspectiva del movimiento moderno es, sin duda, una de las principales contribuciones de este trabajo porque, sobre esa base, el autor fundamenta el abordaje histórico general de la investigación para dar pie

al correspondiente histórico regional en el que revisa exhaustivamente la situación general de la vivienda y, en particular, de la vivienda social en altura en América Latina. Hace énfasis en políticas y normas a partir del análisis de cinco ciudades de la región que tienen como común denominador su alta incidencia normativa, constructiva, financiera y política en materia de producción de vivienda en altura.

Desde esta doble perspectiva histórico-crítica, no sólo se logra el objetivo planteado por Ballén de identificar los factores determinantes en la producción de vivienda multifamiliar económica a través de una observación histórica, y sus directrices actuales sino que, además, el conjunto de contribuciones sirven como medio de contraste para analizar el caso particular de Bogotá, Colombia.

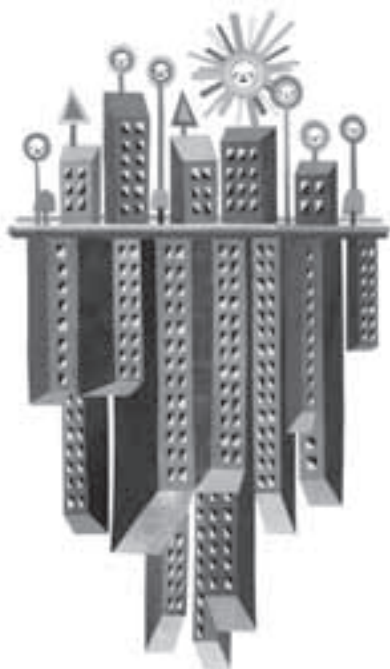
En suma, se trata de una investigación que integra fuentes diversas como base de explicación del fenómeno y logra una amplia plataforma argumentativa con un claro seguimiento metodológico. Sin desconocer la amplitud y el detalle del análisis del caso de Bogotá, hay que destacar que la perspectiva teórico-histórica constituye el rasgo más sobresaliente de este estudio.

Salvo los estudios sobre la urbanización en América Latina o los de carácter sectorial que se han limitado a la descripción y solución de situaciones problemáticas presentes en la ciudad, son escasos los estudios que se ocupan de explorar la evolución de la vivienda como caso de estudio particular desde el ámbito de la teoría pero, sobre todo, desde la historia.

Este trabajo trasciende, además, porque va más allá de la tendencia al abordaje sectorial de los temas urbanos: se coloca como una investigación que se preocupa por explorar, con notables resultados y desde una perspectiva disciplinaria e integral, el vasto marco explicativo que subyace en los estudios territoriales contemporáneos.

Juan José Gutiérrez Chaparro

Sergio Ballén Zamora



Vivienda social en altura

Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá

LA CIUDAD SE PUEDE ENTENDER COMO UN ORGANISMO VIVO, SOPORTADO POR VARIOS SISTEMAS QUE INTERACTÚAN ENTRE SÍ PARA ABASTECERSE Y CRECER DE ACUERDO CON LAS LÓGICAS URBANAS INTRÍNECAS QUE DOMINAN EL CONTEXTO DE UNA ÉPOCA DETERMINADA.

Esas lógicas son impuestas por el ser humano, impulsado por sus necesidades político-económicas, en la búsqueda de mayor productividad y eficiencia en sus procesos, además de una mayor calidad de vida.

En el caso actual de la ciudad de Bogotá, así como en otras ciudades latinoamericanas, los impactos generados por el encarecimiento y la disminución del suelo de expansión urbanizable 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 los costos de expansión de equipamientos, servicios y transporte que deben ser más exigentes en los modelos urbanos dispersos; pero también son consecuentes con una imagen de ciudad inscrita dentro de una lógica de desarrollo económico, acompañada por la 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. En Colombia, los mecanismos de regularización de procesos, al igual que el de la densificación urbana, están previstos por la *Ley 388 de 1997* conocida como *Ley de desarrollo territorial*, que establece la formulación de planes de ordenamiento para las diferentes ciudades y municipios del país. Por medio del *Plan de ordenamiento territorial de Bogotá (POT)*, se adoptan políticas, parámetros e instrumentos que rigen la actividad urbana social y económica de la ciudad, proyectada como reflejo de un modelo, en teoría "congeniado" a través de la normativa, para lograr una ciudad equitativa, sustentable y con una imagen que refleje su progreso. Sin embargo, desde la década de los setenta estudios y normativas plantean la densificación de la ciudad. Incluso hoy podríamos empezar a cuestionar la idea de que el POT es realmente ordenador y planificador 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 ofrecen privilegios operativos al mercado y cuyas dinámicas pueden llegar a tener injerencia debido a la falta de controles y de una visión planificadora.

Históricamente no se conoce un seguimiento acerca del desarrollo de la vivienda colectiva o multifamiliar, especialmente si está dirigida a habitantes de bajos recursos. Por tanto, sus efectos, pertinencia y características de producción son aún más desconocidos, lo cual constituye una seria dificultad en cuanto al estudio de la vivienda social contemporánea y a 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.

Como se verá a continuación, la concepción original parte de un imaginario utópico de vivienda comunitaria que, gracias a las mayores posibilidades técnicas y tecnológicas en la construcción y el urbanismo y a las necesidades habitacionales como los inquilinatos, ofrece relaciones vecinales de escala, por ejemplo, vecindad, barrio, ciudad, que son particulares y, a veces, hasta rechazadas. Empero, son escasos los estudios de los efectos producidos sobre sus habitantes y la ciudad como conjunto por las altas densidades edificadas. Vale la pena tener en cuenta las idealizaciones sobre la vida en comunidad, la aplicación de los principios del urbanismo y la arquitectura modernos auspiciados por los procesos de industrialización que, en conjunto, con la demanda habitacional para la población de escasos recursos condujeron al establecimiento de una vivienda mínima, que satisficiera las necesidades básicas, identificadas en la llamada unidad vecinal o unidad de habitación.

En Latinoamérica, a pesar de las variables dinámicas en sus procesos sociales, la vivienda en unidades habitacionales para la población de bajos ingresos llegó a ser instrumentada como una nueva manera de vivir y como expresión de progreso en cuanto al desarrollo industrializado, pero sin ser replicada luego de cierto periodo. En el segundo capítulo de este estudio se revisa el panorama social, político y económico que incidió en el proceso de adopción de la vivienda económica en altura, como influencia de los postulados modernos reinantes en Europa y su evolución de la mano con las políticas del momento.

La vivienda multifamiliar se introduce en el panorama bogotano con mucha expectativa pero poca contundencia, en proporciones modestas por diversos factores y a cargo de diferentes entidades estatales. Aunque hay varios proyectos de vivienda social de más de seis pisos, son tan escasos que se convierten en ejemplos paradigmáticos en la historia de la construcción habitacional de la ciudad, y están determinados por el contexto social, político y económico.

Recientemente, la *Ley 388* de 1997 y el POT, junto con la política de aprovechamiento del suelo y de la oferta masiva de suelo urbanizado, representan la problemática actual de disponibilidad de suelo para operaciones estructurales en la ciudad, como la renovación urbana que busca en la redensificación el máximo provecho del suelo, y los programas de vivienda social que buscan aliviar el creciente déficit habitacional.

La recuperación y la consolidación de las zonas deterioradas implican una transformación en los precios del suelo, que las hacen competir por la construcción y por los usuarios en el mercado inmobiliario, de acuerdo con su localización, lo cual implica que siempre existirá la diversidad de precios, unos mayores que otros, según la lógica del mercado. Por lo tanto, la asignación de una zona de intervención no se da por los juicios espaciales y urbanísticos, sino por lógicas y dinámicas económicas que determinan la capacidad y los intereses de los actores dentro del mercado que construye la ciudad, a pesar de la normativa.

Pero más que las disposiciones del POT como instrumento estatal para impulsar la dinámica constructiva y el acceso a grandes áreas de suelo ya urbanizado para la construcción de vivienda nueva (VIS), la discusión actual se centra en la valorización, la especulación y la captación de las plusvalías del suelo por parte de sus propietarios, haciéndolo inaccesible para la población de escasos recursos y constituye una de las principales dificultades para la ampliación cuantitativa del mercado de vivienda de interés social digna.

Además de las implicaciones que conciernen al territorio físico y a la operatividad urbana, la vivienda en altura trae consigo otras maneras de habitarla y afectan a la ciudad, ya que estas grandes estructuras acogen a una colectividad mixta de habitantes distribuidos en diferentes unidades y la conduce a mantener diversos patrones de convivencia. Es decir, la individualidad, la propiedad y la

privacidad tienen nuevos significados determinados también por las densidades, la disposición de áreas libres, de sitios de reunión y de desplazamientos dentro y fuera de la vivienda, aspectos que no se abordan con profundidad en el presente trabajo, pero que se dejan abiertos para futuras investigaciones.

En este contexto surge una problemática básica para la investigación: ¿cómo se ha venido produciendo, a través del tiempo, la vivienda en altura para habitantes de bajos recursos y cuáles son sus determinantes de producción en el contexto bogotano? Esta pregunta conduce a otra: ¿qué injerencia tienen el POT y el uso del suelo en la construcción de vivienda multifamiliar? Para dar respuesta este estudio se concentra en identificar los factores determinantes en la construcción de vivienda multifamiliar económica, a través de la 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. De esta forma los alcances de la investigación responden a:

- La aproximación a los procesos históricos que dieron luz a la concepción urbana de los edificios de vivienda multifamiliar en Latinoamérica y Bogotá, lo cual actualmente no existe.
- La referencia para el diseño de vivienda en altura.
- La referencia para la gestión en el ordenamiento del territorio por sus vínculos con la utilización racional del suelo y la densificación.
- La identificación de proyectos, instituciones y políticas implicadas en la construcción de vivienda social en altura en Bogotá.

Bajo estos aspectos de densificación de la ciudad y de concepción de la vivienda, comienza a desarrollarse el tema central, la vivienda social en altura, también conocida como VIS multifamiliar (término aplicado a la vivienda subsidiada), sus antecedentes como forma de vivienda y convivencia colectiva, las directrices en el urbanismo moderno, sus fases más significativas de producción en Latinoamérica, su localización, intensidad y determinantes en Bogotá, de acuerdo con la política de aprovechamiento del suelo y, finalmente, algunas consideraciones sobre sustentabilidad y convivencia comunitaria.

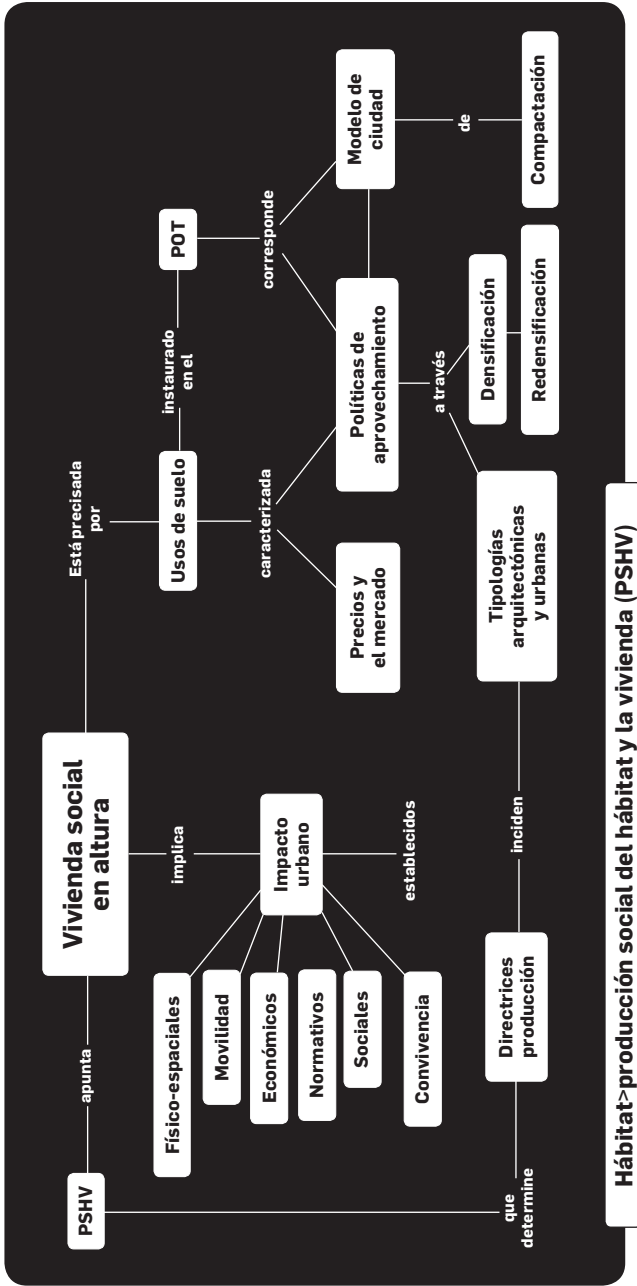


FIGURA I.
 VIVIENDA SOCIAL
 EN ALTIMA
 <

Marco metodológico

La investigación parte de variadas distinciones entre los aspectos que inciden en la producción de vivienda en altura para, así, establecer los principios que sustentan su origen y la sumatoria de diferentes condiciones sociopolíticas que repercuten en la solidez o cambio de sus procesos. Es decir, el estudio 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 y sus propiedades cualitativas.

Este análisis está guiado por los conceptos que manejan el marco teórico y el derecho a la ciudad y la vivienda digna, para lo cual se requiere del apoyo epistémico dado por una búsqueda compleja y variada que permita captar las causas y el todo que constituyen sus variables, y evita la subjetividad de las apreciaciones (Carrizosa, 2001: 25). Es decir, se basa en los sistemas abiertos de información en constante cambio y sujetos a la consulta de diferentes fuentes, en cuanto a hechos políticos, sociales, culturales y económicos. Esta mirada comprende tres tipos de valoración de los datos obtenidos, análogos a la recopilación y evolución de los mismos: indagación, simplificación y conclusiones.

La indagación es una valoración basada en la observación y en la recolección de información económica, social y política, de acuerdo con los caminos que trace la investigación en razón de los datos obtenidos y las limitaciones. De igual manera, se parte de la formulación de observaciones y preguntas surgidas en el marco del estudio.

La simplificación es la comprensión y asimilación de datos luego de un proceso de generalización a través de mapas conceptuales, cuadros o textos que aborden la totalidad de una realidad que requiera ser desglosada. Tiene como objetivo proporcionar explicación, entendimiento, sentido lógico y causas de un problema.

Las conclusiones proporcionan interpretaciones y aportes al conocimiento de acuerdo con el tema o capítulo tratado, gracias a los datos encontrados y simplificados. En otras palabras, se trata de enfocar una vía o mirada de los hechos para estructurar el proceso y la concepción que acompañan a la vivienda social en altura en el marco de su producción en Bogotá.

Estos tipos de valoración y entendimiento se aplican en cada capítulo a través del tema tratado como fuente de análisis, siguiendo un progreso de retroalimentación conceptual con base en el marco teórico y el subcapítulo *El derecho a la ciudad y la vivienda digna*, el cual afirma una posición en cuanto a la vivienda como derecho y las instancias gubernamentales como las encargadas de proveerla.

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 las políticas

que acompañan al POT de Bogotá, se parte desde la misma idea de comunidad y vida colectiva que predicaron varios pensadores en la Europa de fines del siglo XIX, hasta las tendencias urbanas que determinan su aplicación local. Para ello, la tesis se estructura en cuatro capítulos que describen una secuencia de componentes básicos: histórico general, histórico regional, panorama actual local y consideraciones. En el componente histórico general, se abordan los inicios de la vivienda colectiva y los diferentes postulados de la modernidad generados en los congresos internacionales de arquitectura moderna (CIAM) sobre la vivienda en altura o la llamada unidad vecinal, que trajo una nueva forma de ver el urbanismo y la vivienda en las ciudades buscando soluciones a las nuevas formas de vida y al déficit habitacional. De la misma manera, se hará un análisis de los postulados y proyectos urbanísticos de autores relevantes de esa época, así como su influencia.

En el segundo capítulo, respecto a lo histórico regional, se aborda una aproximación breve a la producción de vivienda social en altura en Latinoamérica, mediante el registro no sólo de los sucesos relevantes, sino de las políticas y programas de vivienda, del contexto social y económico y sus principales características. El objetivo es contar con una matriz que proporcione una visión general de los diferentes mecanismos, aplicaciones y características.

En el panorama actual local, desarrollado en el tercer capítulo, se tiene en cuenta la información de los dos componentes históricos (general y regional) para ser contrastados con el seguimiento de las políticas de aprovechamiento del suelo y los proyectos relevantes en la ciudad de Bogotá, en su historia, lo cual producirá la serie de conexiones que serán un primer insumo teórico para formular conclusiones. Para llegar a éstos se requiere dar seguimiento a la localización urbana de la vivienda de interés social multifamiliar realizada por entidades estatales y el mercado inmobiliario, así como a las políticas de suelo dentro del POT, examinando cómo han incidido dentro del modelo de ciudad compacta y en los planes habitacionales.

De acuerdo con este modelo, y si se quiere pensar en una futura aplicación de vivienda en altura económica, resulta pertinente tratar aspectos de la gestión del suelo como la fijación de los precios del suelo urbano, la contribución por plusvalía y las operaciones de renovación urbana.

El seguimiento de la localización urbana en Bogotá consiste en realizar una base de datos de los proyectos multifamiliares estatales con la información del Inurbe (1996) sobre 73 registros y los proyectos inmobiliarios de privacidad horizontal calificados como de interés social beneficiados del subsidio –tipos I, II, III, IV–, cuyo costo sea por debajo de los 135 smmlv en pesos colombianos desde 1991 hasta 2005, con la respectiva corrección monetaria anual del salario mínimo, identificando 240 registros tomados de la revista *La guía finca raíz*.¹

¹ Aproximadamente nueve registros estatales no se localizaron por falta de información.

Con estas bases de datos (multifamiliares, estatales y privadas) se localizan los proyectos de la ciudad en diferentes periodos establecidos en el transcurso de la investigación y se comparan con las áreas de expansión urbana por década, tomadas del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT, 1999). A su vez, las bases de datos contienen información sobre la localidad, el año, la entidad estatal y el tipo de subsidio VIS cuando se aplica.

El apartado de consideraciones desarrollado en el capítulo cuarto, complementa el análisis cuantitativo de los capítulos anteriores, donde se recopila una serie de resultados de estudios y teorías vinculadas con la vivienda social en altura y la densificación de la ciudad, y que enfatiza el espacio público, la sostenibilidad y la convivencia de los ciudadanos. Esto constituye una referencia de gran ayuda para el establecimiento de parámetros aplicados en la vivienda multifamiliar para la población de bajos ingresos.

La primera parte incluye la presentación, introducción y posición de la investigación frente a la vivienda en altura con el desarrollo del marco teórico y la reflexión hecha en el apartado *El derecho a la ciudad y la vivienda*. Las conclusiones generales proponen nuevas respuestas al tema, *cómo el modelo urbano y el desarrollo de políticas trazan un camino en la historia de la construcción de la ciudad así como el papel que juega la vivienda social en altura*.

Marco teórico

El propósito de investigar las directrices de producción urbana de vivienda social en altura tiene como eje la indagación o rastreo de los hechos políticos, económicos, sociales y culturales que inciden en su realización de acuerdo con el contexto, así como sus implicaciones y la viabilidad para la estructura urbana de la ciudad y sobre todo, para sus habitantes. Por vivienda en altura entendemos a la vivienda colectiva² o multifamiliar de alta densidad,³ ya que, como su nombre lo indica, acoge altos niveles de densidad poblacional que no se dan con la vivienda baja⁴ de manera planificada. Es necesario establecer que para la denominación de la vivienda en altura se disponen cuatro

² Lo colectivo acoge la noción tomada en el subcapítulo El derecho a la ciudad y la vivienda del presente trabajo, en el cual los vínculos que realizan los individuos deben tener como fin la sociedad misma, es decir lo colectivo y su dignidad, más aún dentro del proyecto de nuestra sociedad densificada a través de la vivienda.

³ Cabe aclarar que no es lo mismo vivienda en altura que de alta densidad pues es posible y hasta recurrente que existan viviendas unifamiliares bajas y de altas densidades. Para efectos prácticos, nos referimos permanentemente a la estrecha relación que tienen las altas densidades con el aprovechamiento intensivo del suelo y la construcción, traducido esto en construcciones de varios pisos.

⁴ Llamaremos vivienda baja a cualquier tipo de construcción para vivienda que tenga de uno a tres pisos. Vale la pena agregar que ciertos tipos de vivienda baja, de patio o de hacienda, también se denominan vivienda colectiva, por estar formadas por varias unidades residenciales en una misma edificación. Sin embargo, no se nombran en la investigación porque no son eminentemente urbanas ni cumplen con el propósito racional de aprovechamiento del suelo a través de la edificabilidad.

criterios: i) la altura total alcanzada por la edificación; ii) el número de pisos o plantas arquitectónicas que posee; iii) el número de unidades de vivienda en una área determinada; y iv) el volumen de densificación poblacional que genera.

Para efectos prácticos, el criterio que se adoptará en este trabajo es el número de plantas arquitectónicas, ya que la cantidad de soluciones de vivienda depende también de la tipología de la edificación y del área establecida. Esto quiere decir que la vivienda en altura, o de alta densidad, sólo puede darse bajo cierto nivel de planificación, pues demanda gran cantidad de esfuerzos humanos y económicos, dadas sus implicaciones técnicas y constructivas.

Bajo la informalidad, es posible también que se den este tipo de edificaciones, generalmente sin superar las seis plantas, gracias a la construcción progresiva de los pisos con estructuras deficientes, cuyo mayor motivo es el máximo aprovechamiento del suelo para ser arrendado o utilizado en otra actividad productiva. No obstante, existe gran dificultad para localizar estas edificaciones en la ciudad principalmente por la ausencia de datos para su seguimiento. Ello convierte a esta investigación en un análisis de la vivienda social multifamiliar producida por la formalidad.

Es necesario tener claro un eje conceptual sobre el cual se van a apreciar los fenómenos sociales, económicos y políticos de la vivienda social en altura, de manera que captemos su lógica lo más objetivamente posible. En consecuencia, se debe construir una definición de hábitat como proceso de producción de vivienda. Por tanto, se revisarán diversas definiciones vinculadas a la investigación: hábitat, vivienda, multifamiliar, modelo de ciudad, densificación, redensificación, aprovechamiento del suelo y plusvalía.

Los enfoques acerca del hábitat que más se ajustan al sentido de este trabajo se dividen en tres definiciones con diferentes tendencias: la primera es formulada por Fabio Giraldo y por UN Hábitat (2004), que reconocen el lugar como escenario de la constitución de una sociedad compleja puesta de manifiesto en acciones físico-funcionales, pero enfocado al reconocimiento individual y colectivo de sus habitantes como un proceso que le da sentido e identidad a sí mismo, lo que quiere decir que sin esta práctica aprehendida y propiciada por el significado, no es posible el afianzamiento de una especie con el territorio:

El lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma cómo los habitantes le damos sentido a nuestro hábitat y éste a su vez nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no sólo hace referencia al lugar físico de habitación, sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado o instituido,

entendido como el lugar en que por excelencia se localiza física e imaginariamente el ser humano (Giraldo, 2004: 24-25).

La segunda definición remite a Gustavo Romero y al Programa iberoamericano de ciencia y tecnología para el desarrollo (Cyted); se concentra en el contexto urbano y la participación desde la óptica de que la vivienda social es un proceso que está en constante interacción con el entorno, en un proceso de territorialización que está determinado por otras estructuras funcionales que componen la vivienda:

Con el término 'hábitat' nos referimos al entorno espacial modificado o construido por el hombre, implicando un territorio y una red de relaciones establecida con otros territorios y con otros hombres. El hábitat urbano, por ejemplo, contiene de manera importante al espacio de la vivienda, pero abarca un territorio más amplio y una infraestructura de servicios y relaciones (sociales, económicas y culturales), incluyendo espacios como aquéllos destinados al trabajo, a la educación y al esparcimiento, entre otros (Romero et al, 2004: 29).

La tercera definición es la aportada por el Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile (INVI):

Más que una realidad 'dada' o natural, el hábitat es el producto de un proceso de conformación en el cual los seres humanos intervienen directa y activamente, encontrándose profundamente relacionado con todos aquellos ámbitos en los cuales éstos se desarrollan. El hábitat se constituye así en un fenómeno transversal e indisoluble a la existencia humana, lo cual agrega un alto componente de complejidad a su comprensión. La conformación del hábitat constituye una experiencia constante, permanente y dinámica del ser, la cual se expresa en la posibilidad de construir, generar y crear ambientes particulares y distintivos. Es precisamente esa posibilidad la que fundamenta la concepción del ser humano como un habitante (INVI, 2005).

Esta definición es similar a las anteriores, pero complementa la de hábitat como una cadena de procesos y experiencias vitales en el ser humano y que, por tanto, hacen parte de su naturaleza, es decir, el hábitat siempre se está generando.

La investigación se identifica entonces con la visión dada por Gustavo Romero y el Cyted, ya que resalta el hábitat urbano compuesto por la vivienda y su organización funcional, lo cual es vital para la vivienda en altura teniendo en cuenta que ésta es fundamentalmente urbana y no es ajena a las funcionalidades que estructuran el territorio (servicios públicos, infraestructuras y equipamientos) y a una red de relaciones sociales que la hacen

posible. Sin embargo, haría falta enunciar cómo las relaciones humanas más las ambientales interactúan para crear una identidad territorial, expresada en las definiciones de Fabio Giraldo y el INVI. Esta conceptualización del hábitat se aplica como una directriz teórica para abarcar los diferentes temas concernientes al proceso permanente de territorialización de la vivienda manifestada en las políticas económicas que caracterizan a la ciudad.

Según esta óptica, la vivienda en altura está constituida por patrones que integran el espacio, las formas, las características, y las dinámicas⁵ cómo se desenvuelven los habitantes y conviven individuos y comunidad; la práctica de este proceso implica interacción y relación entre ellos y su entorno dinamizado socialmente, lo que conlleva a una convergencia de procesos que estimulan o se oponen a la realización de sus actividades como ciudadanos. Este desarrollo está caracterizado fuertemente por las condiciones físico-espaciales intrínsecas de la vivienda colectiva de varios pisos y el valor de uso del suelo para la ciudad.

De este modo, es necesario definir un enfoque conceptual de hábitat residencial, por lo que las definiciones del INVI y de Gustavo Romero pueden ser de gran utilidad. De igual forma, bajo la comprensión integradora compleja, se analizan los mecanismos de producción de vivienda en altura, lo cual implica indagar sobre las políticas urbanas y el modelo de ciudad que concibe el POT. Es decir, se estudian las relaciones que intervienen en la producción social de la vivienda en altura dentro del marco del hábitat, definido también como producción social del hábitat y la vivienda.

Según Gustavo Romero, la producción social del hábitat y la vivienda se refieren a un mecanismo de participación y acompañamiento especializado del Estado en la producción de vivienda dirigida a población de escasos recursos, por lo que puede hacerse necesaria la autoconstrucción⁶ pero bajo parámetros de planificación urbana ordenada y estructurada aprovechando las potencialidades espaciales de éstas, como la flexibilidad física y de uso. Sin embargo, vale la pena orientarla hacia los procesos y los mecanismos en que la sociedad produce su espacio, en las formas y dinámicas comunitarias para su desarrollo en el tiempo, dando prioridad a la institución nuclear más básica: la vivienda (Romero *et al*, 2004: 31).

La mirada que Romero define como producción social del hábitat y la vivienda (PSHV), donde el Estado lleva a cabo mecanismos que hacen posible la producción de vivienda para población de escasos recursos, es un elemento central del tema *El derecho a la ciudad y la vivienda* que guía el enfoque del presente trabajo, al analizar las políticas y las condiciones socioeconómicas en las que el Estado

⁵ Implica a todos los factores políticos, económicos y sociales que se dan sobre un territorio y sociedad particular.

⁶ Dadas las condiciones tecnológicas necesarias en la realización de vivienda en altura (o colectiva), la autoconstrucción no es una opción. Uno de los objetivos de este trabajo consiste en identificar alternativas para su construcción sustentable.

colombiano (y el distrital) proveen vivienda multifamiliar, antecedida por un modelo compacto de ciudad que prevé el aprovechamiento del suelo e instrumentos de gestión que la hagan viable. La problemática de la vivienda, el núcleo familiar y la ciudad no están ligadas solamente con la producción eficaz de vivienda, es esencial implicar la gestión del riesgo, el conflicto y la convivencia social, punto de partida hacia un mecanismo de gestión y desarrollo territorial donde la principal razón es el ser humano y no la ciudad edificada.

En el marco de estas ideas, la vivienda social en altura en Bogotá implica impactos urbanos físico-espaciales, de movilidad, económicos, normativos y de convivencia social, precisados también por usos del suelo instaurados en el POT y que corresponden a un modelo de ciudad compacta por políticas de aprovechamiento del suelo que impulsan la redensificación. Esas condiciones y los impactos mencionados inciden en las tipologías urbanas y en las formas de producción instauradas por el Estado, donde la PSHV debe convertirse en un determinante para su desarrollo.

Es necesario precisar ahora un concepto de vivienda desde un enfoque como proceso del hábitat que ya fue enunciado. Esto nos dará luces no sólo para abordar el tema específico, sino también para incursionar en los elementos ambientales⁷ del entorno que inciden de manera directa en su aplicación.

La definición de vivienda que más se acopla al objetivo del presente estudio es la de Edwin Haramoto, profesor y fundador del INVI:

[...] para estudiar el problema habitacional es necesario enfocar la vivienda desde una perspectiva amplia. La vivienda no sólo es la casa, sino que constituye un conjunto de servicios habitacionales que comprende inseparablemente el suelo, la infraestructura y el equipamiento social-comunitario, junto al techo, refugio o casa. Por otro lado, el hábitat que da origen a la vivienda es un proceso, lo que significa que deben estudiarse sus fases y componentes así como los factores que lo condicionan. La combinación de los elementos de servicios habitacionales y de proceso plantean una concepción más integral y dinámica en la comprensión y búsqueda de soluciones a los problemas habitacionales (Haramoto, 1983).

Esta consideración hace énfasis en la necesidad de servicios y de suelo, factores importantes en el desarrollo de la investigación debido a su escasez y, por tanto, una de las razones de la densificación en altura de la vivienda. Sin embargo, podría complementarse con la noción evidenciada por Fabio Giraldo, en equipo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y UN Hábitat, para quien la casa es un símbolo que permite la

⁷ Lo ambiental no se refiere solamente al contexto territorial geográfico, implica también las sinergias provenientes de las estructuras sociopolíticas creadas por el ser humano en el marco de hacer ciudad.

existencia del ser humano manifestándose en varias esferas de la sociedad:

La vivienda en su dimensión instrumental se define a partir de la integración de atributos concernientes a los componentes casa y entorno, involucrando así en su análisis a la ciudad por ser ésta, de manera particular en la sociedad contemporánea, el referente físico-espacial del componente entorno. Más allá de la ocupación física de un territorio, es un referente simbólico de la existencia humana en el que intervienen las dimensiones esenciales de la sociedad: política, económico-social, y estético-cultural [...] Escenario para el despliegue de los aspectos individual y social del ser humano, manifiestos en la posibilidad de habitar en el sentido tanto en lo privado- lo íntimo- como de lo público –el mercado- y lo público-público –las instituciones-. De esta forma, la vivienda queda contextualizada en una concepción más amplia, la del hábitat. Haciendo parte, por eso mismo, de la complejidad constitutiva de la sociedad (Giraldo, 2004: 26, 40-41).

Haramoto aborda el tema estableciendo la vivienda no como una unidad autosuficiente y cerrada, sino como un producto incido por infraestructuras, servicios, suelo y procesos complejos de múltiples actores y factores circunstanciales que la llevan a cierto desarrollo en diversas fases, de manera análoga al desarrollo del hábitat y en el marco de una propuesta de intervención que busca solucionar el problema del déficit habitacional integralmente. El *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* y UN Hábitat destacan la vivienda como representación simbólica de una cultura y su posibilidad de manifestarse en lo público y en lo privado ampliando su concepción al del hábitat, lo que implica una sinergia de procesos que requieren cierta comprensión para ser tratados. Resalta en este texto la distinción entre vivienda y casa.

De acuerdo con las definiciones descritas, la vivienda en altura debe estudiarse a partir de la comprensión de las sinergias económicas, políticas y socio culturales que inciden sobre la unidad de vivienda y su ambiente, producto de la necesidad de suelo, infraestructuras, servicios y actividad pública e individual humana junto con sus representaciones,⁸ entre otras, logrando en ésta una significación que se manifiesta en una cultura y tiempo determinados. Este conjunto de fenómenos está antecedido por condiciones urbanísticas producto de la necesidad de vivienda desde el origen mismo de las ciudades contemporáneas; los avances tecnológicos hacen posible nuevas estructuras en las edificaciones que dan paso a la construcción en altura (y consecuentemente a los rascacielos), convirtiéndose en el paradigma y en la unidad básica residencial posible para la ciudad.

⁸ Referido al sentido de propiedad, desplazamiento, ocio e interacción funcional de la vivienda que obedece a ciertas necesidades particulares de un grupo social.

Las características de estas construcciones las convierten en un modelo distintivo para la convivencia colectiva y el progreso en las ciudades con sus nuevas características emergentes. Dada su morfología particular (el bloque lineal), surgen acepciones de urbanistas contemporáneos que la denominan "multifamiliar", "unidad vecinal" o "unidad de habitación".

El origen y la aplicación de estos términos específicos de la vivienda en altura están vinculados a la intención de esta investigación. Dado que es necesario establecer una noción que abarque la idea de vivienda colectiva y sus términos comunes, no es posible partir de conceptos elaborados porque prácticamente no existe bibliografía específica. El término más cercano que se puede encontrar es el de multifamiliar en el Diccionario de la Real Academia Española (2005), [...] *dicho de un edificio: de varias plantas, con numerosos apartamentos, cada uno de los cuales está destinado para habitación de una familia.*⁹

Sin embargo, Gustavo Romero afirma que los edificios de apartamentos se clasifican morfológicamente dentro de una tipología arquitectónica o urbana relacionada directamente con las mismas características incluyendo accesibilidad (vías y trazado urbano) en un predio determinado. Estas formas encontradas en la vivienda de bloque pueden ser en conjunto o lote individual, aisladas o agrupadas, o en apartamentos en lote o conjunto. La teoría de Romero se concentra más en clasificar dentro de una tipología urbana de la vivienda la forma en que ésta se ubica y agrupa en un predio: individuales o en conjunto, unifamiliares o multifamiliares (Romero *et al*, 2004: 90).

El término "unidad vecinal" proviene de los postulados sobre la ciudad contemporánea de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), y se refiere a los edificios de apartamentos (multifamiliares o las grandes unidades de habitación) como una forma de vivienda en serie que se establecería como unidad urbana básica y forma de vivienda colectiva acorde con las tendencias de las ciudades en respuesta al emergente déficit habitacional y a un nuevo estilo de vida más eficaz. En aquel entonces,¹⁰ la necesidad de vivienda y su planificación en la ciudad pretendían solucionar los niveles de hacinamiento de los asentamientos espontáneos que se dieron después de la Revolución Industrial.

De esta manera, desde sus inicios, la vivienda en altura proporcionaba una imagen vanguardista que caracteriza a la modernidad, procurando a través de la densificación habitacional dar respuesta a los altos niveles de hacinamiento y desaprovechamiento del suelo de las grandes urbes. Esta problemática, en la actualidad, se da especialmente en las ciudades latinoamericanas, en respuesta también a dinámicas económicas y políticas que conducen a un modelo de ciudad compacto.¹¹

⁹ <<http://www.rae.es>> [Consultado el 25 de octubre de 2010].

¹⁰ Primera mitad del siglo XX.

¹¹ Llamada también ciudad concentrada que cuenta con más adeptos que su antítesis, la ciudad difusa o ciudad dispersa.

La adopción de un modelo de crecimiento urbano hace parte de la otra cara de la discusión de los planificadores, sobre todo en los países industrializados, que trasciende la cuestión habitacional debido a sus implicaciones en la estructura económica y social para la ciudad. El modelo de "ciudad dispersa" o "interciudad" consiste básicamente en la libre disposición de terrenos sin urbanizar como mecanismo de expansión y crecimiento físico, lo cual implica la desconcentración de la población, la extensión de servicios, la ciudad sin centro ni trabajo en red. Este prototipo tiene objetivos afines con la ciudad jardín y con políticas neoliberales en las que el mercado regula el crecimiento por ocupación de lotes, pero es contradictorio con la tendencia histórica de las ciudades mediterráneas. Por su parte, la ciudad compacta se basa en la reutilización de áreas previamente urbanizadas aprovechando el suelo al máximo como alternativa de crecimiento, involucrando grandes operaciones estatales especialmente en las zonas centrales deterioradas, y la alianza financiera con el sector privado. Este modelo parte de una conciencia planificadora por la transformación del territorio mediante proyectos de renovación urbana pero, por sus características operativas, casi siempre excluye a la población de bajos ingresos. No obstante, se ha convertido en la directriz de la planificación urbana contemporánea (Rincón, 2006: 27-32).

La actual compactación de las ciudades conduce a prestarle importancia a los procesos de densificación, pues es un fenómeno intrínseco de la vivienda en altura y es el conector con el modelo de ciudad adoptado, por ello es un término de importancia para el desarrollo de este trabajo. La arquitecta Patricia Rincón Avellaneda, en un estudio hecho sobre las diferentes modalidades de redensificación del suelo urbano en Bogotá, precisa y diferencia los términos densificación y redensificación, procesos claves relacionados con las variaciones en la densidad poblacional producto de la intensificación del uso del suelo por medio de edificaciones en altura, de acuerdo a diferentes modalidades de desarrollos especulativos y planificados del mercado formal e informal en diversos sectores de la ciudad:

[estos] términos denotan el aumento en la población que ocupaba inicialmente una área. Sin embargo, es posible establecer una pequeña diferencia entre ellos en tanto densificar implica intervenir en algo ya construido, mientras que redensificar no necesariamente conlleva este tipo de intervención: puede darse mediante operaciones de llenado de áreas vacías al interior de una ciudad. La redensificación se lleva a cabo de dos maneras. La primera como política urbana de iniciativa pública utilizando generalmente el instrumento de la renovación urbana o las normas; de esta forma se demuele lo existente y se plantean nuevas estructuras con uso más intensivo que el inicial. La segunda como proceso de iniciativa individual con interés privado, se lleva a cabo a través de procesos de subdivisión y con frecuencia saturación de la construcción existente (Rincón, 2006: 19).

El urbanista colombiano José Salazar Ferro ha efectuado estudios sobre alternativas de expansión para las ciudades, en los cuales se refiere a los problemas generados por el crecimiento poblacional en las ciudades latinoamericanas y propone desarrollos difusos en las periferias, nuevas ciudades-región, y la reutilización del territorio ya construido a través de procesos de redensificación: "Para enfrentar este desafío la ciudad puede considerar varias alternativas: nuevos desarrollos en las periferias (una forma ya tradicional), nuevas ciudades en la región o la reutilización del territorio ya construido a través de procesos de densificación, entre otros 'modelos' de desarrollo posibles" (Salazar, 2001: 21). Esta propuesta implica procesos de renovación urbana que incrementen la disposición de suelo en zonas tradicionales de las ciudades y la creación de nuevas centralidades, lo que trae de nuevo a colación la discusión sobre los modelos de ciudad y los caminos que adopta: ciudad dispersa o ciudad concentrada.

Esta postura refleja una tendencia en la planificación urbana donde la densificación y las ciudades policéntricas son parámetros característicos que pueden darse también de manera espontánea con diferentes condiciones, pues, además de los desarrollos de bajas alturas en la periferia, existen grandes limitaciones para desarrollar VIS en altura en el perímetro del Distrito Capital, entre otras, un mercado poco dinámico, la escasez y los altos precios del suelo. Esto conlleva a propuestas de urbanización de municipios cercanos como Chía o Soacha, con altibajos en la aceptación ciudadana y gubernamental. Actualmente, la constitución de ciudades-región está limitada a la iniciativa privada, y por lo pronto una inversión inmobiliaria que implique VIS en altura es poco probable, pues persisten también problemas de movilidad, infraestructuras y servicios, salvo que una intervención estatal realice un programa donde estas condiciones mejoren teniendo en cuenta el hábitat y la PSHV descritos.

Los enunciados de Patricia Rincón y José Salazar no sólo establecen una conceptualización de la densificación y los mecanismos para que se den en la ciudad, también se refieren a que no es un fenómeno particular y descontrolado, es decir, es parte de una política pública antecedida por un modelo de desarrollo físico y económico. Estas afirmaciones son visibles dentro de los instrumentos operativos y de la política de aprovechamiento del suelo del POT, referidas en la problemática espacial y urbana de la producción social del hábitat en este estudio.

El papel del POT en la producción del hábitat y la vivienda en la ciudad es fundamental, pues su figura legislativa le proporciona instrumentos y alcances como guía en la construcción física de la ciudad de acuerdo a un modelo adoptado. Respecto a la definición de modelo de ciudad del POT:

[...] tiene como objetivo orientar y concentrar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la

consecución de fines previsibles a largo plazo. Tiene también el objetivo de fomentar y cimentar una cultura urbana en los ciudadanos, consistente en una visión compartida sobre el futuro de la ciudad y el territorio, en la cual el POT tiene una función principal (DAPD, 2000: 235).

La vivienda en altura y los procesos densificatorios en la ciudad conducen a una política de desarrollo que en la práctica se denomina de aprovechamiento y racionalización del uso del suelo. Es un término vinculado con el de densificación, pero éste proporciona una noción política y económica acerca del precio y uso del suelo en razón de su escasez, determinado por la generación de plusvalías y las políticas de desarrollo vigentes y producción intensiva de vivienda de interés social, que se espera incrementar en la vivienda en altura de manera masiva. Esto, sumado a la definición de modelo de ciudad del POT, enfatiza que las aptitudes cualitativas difícilmente se logran porque están supeditadas al mercado y al poder adquisitivo de la población beneficiada, como ocurre en la VIS unifamiliar. La necesidad de inversión privada para desarrollar programas de vivienda económica en altura queda demostrada en la resolución 1480 del 22 de agosto de 2007, fijada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la cual el gobierno colombiano establece incentivos dirigidos a las soluciones habitacionales en altura: "Los planes de vivienda que en su totalidad estén conformados por soluciones multifamiliares en edificios de apartamentos, que participen en las Bolsas concursables cuyos recursos se distribuyan a través de procesos de calificación, tendrán un puntaje adicional equivalente a 20% respecto al puntaje final obtenido de la aplicación de las fórmulas de calificación determinadas en la normativa vigente".

El aprovechamiento del suelo es de una serie de políticas avaladas por el modelo de ciudad instalado, el cual, corresponde al modelo de crecimiento de ciudad concentrado con la formación de nuevas centralidades y la intensificación del uso del suelo a través de operaciones de densificación y redensificación (es decir, la aplicación de vivienda en altura en zonas residenciales, edificios de oficinas en áreas productivas centrales y/o mixtas). El papel que juega la vivienda social en este modelo de ciudad propuesto por el POT es esencial debido a las demandas actuales y futuras de servicios, infraestructuras y movilidad que se requieren.

En el POT, capítulo quinto, "Determinantes del modelo de ordenamiento territorial" y en el título cuarto "Política de aprovechamiento del suelo", se establecen las directrices para sacar partido de los diferentes tipos de suelo (rural, urbano, de expansión urbana y de protección) a través de grandes operaciones residenciales, bajo los aspectos social, económico y urbanístico, teniendo en cuenta la recuperación y la ampliación del espacio público, además de la creciente y constante demanda de suelo. Por ello, se hace especial énfasis en la disposición de las áreas de

suelo de expansión, y su máximo aprovechamiento por medio de densificaciones moderadas (DAPD, 2000: 197-203).

En ese sentido, es pertinente indagar sobre las políticas y la formación de precios del suelo urbano, su accesibilidad para los sectores de escasos recursos y la generación de plusvalías, tema con gran vigencia. Autores como Samuel Jaramillo, María Mercedes Maldonado, Martim Smolka y Óscar Borrero Ochoa analizan patrones y metodologías que determinan los precios del suelo en Bogotá y cómo una política de aporte de plusvalías genera ingresos para la ciudad destinados a la producción de vivienda de interés social. La participación por parte de procesos de densificación y redensificación involucra cambios de normas o de reglamentaciones para el aprovechamiento del suelo y su rentabilidad, cuyo avalúo se rige por lineamientos metodológicos elaborados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) mediante el decreto 1420, de 1998 y la resolución 762, de 1998.

La participación en la contribución a plusvalías es una temática novedosa, y los resultados de su estudio pueden ser aún prematuros debido a que no se han establecido patrones de los comportamientos de cada uno de los agentes en las transacciones inmobiliarias, dada la diversidad de intereses y situaciones sensibles a las dinámicas productivas, especialmente las edificaciones en altura por su capacidad de edificabilidad. Este tipo de contribución se justifica a sí misma porque representa una fuente de recursos benéfica para la sociedad y el desarrollo del territorio urbano producto de la acción colectiva, amparada por la *Ley 388* de 1997 de desarrollo territorial, cuyas características e instrumentos constituyen un avance en el panorama de las políticas urbanas en Latinoamérica.

Las conexiones conceptuales establecidas en este marco teórico (hábitat, vivienda, densificación, modelo de ciudad y aprovechamiento del suelo) dan cuenta tanto de las correlaciones entre las problemáticas urbanas descritas y enfocadas en la vivienda social en altura como de la diversidad compleja de fenómenos que trascienden este enfoque. No obstante, la pertinencia actual del estudio parte del derecho a la ciudad y a la vivienda digna para toda la población como elemento esencial de la vida colectiva dentro de la sociedad urbana densificada.

El hábitat urbano, como conjunto de actuaciones de agentes del territorio con relaciones variables entre sí que caracterizan su espacio, está constituido intrínsecamente por la vivienda como unidad básica. Dadas las condiciones actuales para la planificación del territorio en la ciudad, la demanda habitacional y de infraestructuras y servicios para su sostenibilidad (por ejemplo equipamientos, servicios públicos, movilidad, alternativas de producción económica, espacio público), se prevé el aumento de las densidades de población derivado del aprovechamiento intensivo del suelo edificado estimulando condiciones para que la inversión privada actúe para la producción habitacional en altura o multifamiliar generada en el mercado

inmobiliario. Lo anterior está antecedido por una serie de políticas y normativas urbanas que hacen posible su aplicación y están caracterizadas por el modelo de ciudad y las tendencias económicas presentes en un Estado neoliberal, lo cual no necesariamente representa una evolución sociocultural en este tipo de ciudad ni en viviendas altamente aglomeradas.

De esta manera, al estudiar las particularidades en la producción de vivienda de alta densidad en el contexto local y ante la falta de una bibliografía especializada que nos aproxime al panorama histórico en Latinoamérica, es necesario revisar las tendencias en la arquitectura habitacional después de la Primera Guerra Mundial (1918) en el viejo continente, pues los postulados de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) hicieron una primera aproximación a la necesidad de vivienda colectiva para población de bajos ingresos (vivienda mínima obrera) en la reconstrucción de las ciudades, que influiría profundamente el desarrollo de éstas en nuestro continente, pero bajo circunstancias propias de nuestro contexto y sus procesos urbanos por tanto, se repasarán algunos hitos en la política de vivienda de países latinoamericanos.

Posteriormente, se profundizará en estas relaciones en el caso de la ciudad de Bogotá, centrado en la producción de vivienda multifamiliar para población de bajo poder adquisitivo (ya sea estatal o privada) con el fin de identificar políticas, localización, patrones, en su desarrollo y su relación con los programas de renovación urbana y los precios del suelo. Por último, se presentarán algunos estudios que demuestran las implicaciones de las altas densidades en la vivienda multifamiliar de la ciudad, manifestadas en el espacio público, las cuestiones ambientales, la convivencia y la calidad de vida, con el fin de tener presente los efectos positivos o negativos de la vivienda de interés social (VIS) en altura de acuerdo con estos factores y cómo podrían darse soluciones al respecto.

El derecho a la ciudad y a la vivienda digna

El significado semántico de ciudad¹² la relaciona directamente como algo contrapuesto y ventajoso a lo rural o la vida en el campo. La ciudad cuenta, además, con un centro administrativo desde el cual se toman las decisiones que afectan a la comunidad. Este centro es el núcleo u origen de carácter público y colectivo, alrededor del cual se generan todas las manifestaciones intrínsecas del hombre, entre ellas, establecerse territorialmente en una vivienda. Radicar en la ciudad de hoy implica asumir un papel preestablecido que se espera brinde mayores oportunidades económicas presentes y futuras, lo

¹² La ciudad se define como un conjunto de edificios y calles con características opuestas a lo rural y regidas por una estructura de gobierno.

que implica el bienestar y la calidad de vida en la descendencia, por lo tanto, representa la expectativa de un porvenir producto de las ventajas en empleo, salud y educación que ofrece la aglomeración de la sociedad y sus capitales.¹³ Lo anterior constituye uno de los motivos de la migración masiva de población a la ciudad: un acto lleno de incertidumbre.

La dicotomía entre espacio rural y espacio urbano recuerda los planteamientos de Milton Santos, quien afirma que el espacio geográfico está compuesto por una realidad, un proceso histórico y una división del trabajo, la cual involucra a las formas heredadas que se dividen en formas naturales y medio ambiente construido, en los cuales la totalidad y los acontecimientos dentro de un lugar se desarrollan de manera particular de acuerdo a las características de su sociedad (Santos, 1996). Por tanto, el medio ambiente construido (la ciudad), es una forma heredada de las ideas y las acciones del ser humano en un espacio determinado por una geografía transformada en su paso evolutivo simbólico que implica igualmente a su creador (el ser humano). En el mundo contemporáneo, el símbolo urbano se hace más fuerte como parte de un anhelo ambicioso de cambio y progreso intelectual heredado de la modernidad y reflejo de las capacidades de desarrollo de un territorio o nación. De esta manera, la vida en la ciudad caracteriza nuestros tiempos, la directriz del pensamiento progresista que va más allá del aspecto financiero y el reduccionismo antropocéntrico (Carrizosa, 2001) que colma cada vez más el poder de intervención y alteración de un entorno gracias a las posibilidades que ofrece la tecnología.

La vivienda, como unidad que representa la individualidad de cada ser humano o familia para vivir y desempeñarse en la urbe, constituye junto a la ciudad, una sola unidad a la que el hombre se ha ido adaptando para su fin productivo y progresista, y que requiere una concentración espacial del capital humano que oferte variedad de oficios en todas las calidades. Esta mirada abstracta sirve para reflexionar sobre el papel de los espacios públicos, las infraestructuras, el desarrollo económico, el ambiente y el ser ciudadano como productores de colectividad asociada, más aún cuando se asiste a una pauperización tanto de los espacios libres como de los íntimos,¹⁴ producto de la compactación y densificación de las urbes, la expansión territorial y la reducción de áreas disponibles para ese crecimiento (déficit de suelo). En este contexto, la vivienda en altura ofrece una alternativa de solución habitacional ante las limitaciones urbanas de la ciudad, por lo que no es pretencioso augurar un futuro donde se le requiera cada vez más para producir mayores particularidades a la vida y a las sociedades urbanas.

Hablar de la ciudad no es sólo hablar de aglomeración, demandas sociales, bienestar, desarrollo y productividad; es también hablar de

¹³ Esto se refiere más propiamente a lo característico de la ciudad latinoamericana, pues no se puede afirmar lo mismo de cualquier ciudad o sociedad.

¹⁴ Se refiere a los espacios no colectivos y necesariamente cerrados, como la vivienda.

la consolidación de una forma de socialización que entabla relaciones simultáneas con el entorno y con sus semejantes desde una noción diferente de proximidad y localización. Es la materialización de un proyecto común, de una colectividad determinada que persigue una buena calidad de vida haciendo uso de los beneficios que ofrece el hábitat. Por tanto, la ciudad implica necesariamente lo colectivo¹⁵ para su proyección y realización que busca ser sostenible; este proceso es acorde con la reflexión teórica del hábitat. De acuerdo con ésta, el sentido dado a la producción de ciudad y de vivienda se basa en el desarrollo de patrones integrales y dinámicos entre sí, materializado en los habitantes que conviven como individuos y en comunidad, que necesitan interacciones con el entorno para poder desarrollarse en diferentes ámbitos, sobre todo el urbano.

Desde la *Declaración universal de los Derechos Humanos*, en 1948, hasta la *Declaración de Estambul sobre asentamientos humanos* en 1996,¹⁶ se ha discutido sobre la vivienda como necesidad humana y referente simbólico e imaginario de su propio bienestar, cuyo debate aboga sobre manera por su disponibilidad incondicional para todos, especialmente para las clases sociales de bajo o nulo poder adquisitivo, pues son objeto de exclusión y segregación constante de quienes ostentan mayor poder capital. Dada la característica de la vivienda como necesidad de primer orden para cualquier ser humano, su noción explícita como derecho parte de los derechos humanos. Se desarrolla en diversos contextos políticos a través de ratificaciones que, en muchos casos, terminan en programas de financiamiento a corto plazo que se alejan de ser integrales y de comprometer otras instancias institucionales que aseguren su continuidad en el tiempo. Las políticas asistencialistas neoliberales, sumadas a otros factores determinados por el mercado y el capital, desvían el propósito del derecho y de las mismas políticas especializadas en otorgar vivienda digna a toda la población.

Según la visión de Henri Lefebvre existe una dicotomía, o fragmentación espacial, presente en las ciudades europeas desde su proceso de industrialización entre dos escenarios no equitativos: el campo y la ciudad. El campo es el escenario base de la sociedad contemporánea que se caracteriza por un sistema productivo comercial ligado a las actividades agrícolas y a la elaboración artesanal de diferentes productos. Sin embargo, con la llegada de la industrialización masiva a nivel global, se dio paso a un nuevo fenómeno que no sólo afectó la morfología y estructura de las ciudades, sino también de las relaciones humanas entre los habitantes propiciadas por nuevos mecanismos económicos de producción e intercambio de servicios que definieron a la clase obrera como gestor indispensable del modelo; su desarrollo

¹⁵ Tanto lo colectivo como lo individual. Lo individual tiene su núcleo en la vivienda que está en constante interacción con la ciudad; es una relación recíproca donde la una no es posible sin la otra.

¹⁶ Ambos ratificados por el gobierno colombiano.

dependía de las facilidades para acceder al mecanismo industrial, que configura espacialmente las nuevas aglomeraciones urbanas. Este fenómeno sumado a diversos factores políticos, económicos y culturales, poco a poco se ha consolidado hasta llegar a lo que conocemos como ciudad moderna (Lefebvre, 1968).

Lo que caracteriza a esta ciudad es que a pesar de su crisis desatada a causa de nuevas problemáticas -la relación malograda con la vida rural, la limitada iniciativa neoliberal y la noción incierta de hábitat que excluye el "habitar"-, es el afianzamiento de la sociedad urbana o de "lo urbano" que comprende un modo de vida y cultura diferente al tradicional del ser humano a lo largo de su historia, y se caracteriza por la simultaneidad así como por la serie de correlaciones que alberga y que es posible gracias al desenvolvimiento de lo colectivo urbano, expresado en códigos de conducta social que facilitan la vida en comunidades densificadas.¹⁷ Hoy en día, las particularidades del habitante ciudadano son mucho más obvias y se han transformado en una serie de símbolos comunes como expresión de una individualidad o la pertenencia a una comunidad ideológica específica,¹⁸ teniendo en cuenta eventos contemporáneos de fuerte incidencia en las relaciones sociales como la globalización, el rápido acceso a la información, las comunicaciones, el desplazamiento entre otros.

Por ejemplo en *El derecho a la ciudad* (1968), Lefebvre aborda singularidades en el ambiente socio-político y la lucha por los derechos. En la Francia de la posguerra llega al poder el general Charles De Gaulle, quien en 1946 instauró una nueva constitución sometida a un referéndum popular en 1958, estableció un sistema de seguridad social amplio y logró que la producción industrial creciera de manera acelerada. Posteriormente, Francia entra en conflicto con movimientos independentistas en Argelia, hace esfuerzos por crear la Comunidad Económica Europea (CEE) y, a mediados de la década de los años sesenta, sufre síntomas de malestar económico. Bajo estas circunstancias, se llevó a cabo durante nueve días, en mayo de 1968, la llamada *Revolución de las flores*, cuando estudiantes y obreros entraron en huelga en favor de los derechos civiles.¹⁹

Aunque el proceso urbano descrito por Lefebvre corresponde al contexto social europeo de los años sesenta, existen muchas condiciones críticas similares en la actual ciudad latinoamericana: zonas periféricas fragmentadas, conformación de centralidades productivas desproporcionadas y continuos procesos de implosión-explosión poblacional como respuesta a las demandas de

¹⁷ Lo colectivo se refiere a lo perteneciente a un grupo de individuos, y lo urbano es acorde con la mirada de Lefebvre acerca de las expresiones culturales que distinguen la vida en la ciudad.

¹⁸ Como son las denominadas tribus urbanas o la segregación socioespacial, la cual ha llegado a tal nivel de consolidación que ha creado actividades y códigos particulares excluyentes que distinguen las clases sociales.

¹⁹ En la época se produjeron otras manifestaciones, como la que encabezó Martin Luther King contra el racismo, en Estados Unidos; el "agosto caliente" en Italia; el "cordobazo", en Argentina; la matanza de la plaza de Tlatelolco, en México y las propuestas revolucionarias en varios países como consecuencia de la revolución cubana y la guerra en Vietnam.

infraestructura y suelo de los habitantes, entre otros. Esto se debe al inadecuado tratamiento de un doble proceso divergente que enfrentan las urbes contemporáneas: crecimiento y desarrollo. De acuerdo con Lefebvre, este proceso es paralelo a la percepción de la ciudad en su valor de uso frente a su valor de cambio, el cual está ligado a los mecanismos capitalistas competitivos imperantes. La ciudad como patrimonio, residencia y obra de arte construida por el ser humano debe rescatar su valor de uso con espacios y condiciones aptas para el desenvolvimiento colectivo y significativo, es decir, permitir el habitar. De ahí que Henri Lefebvre concluya en su libro *El derecho a la ciudad* que es inexacto exigir un derecho a la ciudad. Sería más correcto hablar del "derecho a la vida urbana transformada" (Lefebvre, 1968: 138).

En la ciudad moderna, caracterizada por ser segregada, funcional, zonificada y centralizada, el derecho a la ciudad y a la vivienda están supeditados a la clase socioeconómica, los intereses mercantilistas, la división del trabajo y el papel dentro de la dinámica funcional urbana de quien participa en ella. Por tanto, para ser más consecuentes con la idea de lo que es un derecho, las entidades que representan al Estado en el fomento de la producción de vivienda social deben adoptar mecanismos más eficaces que aseguren vivienda digna a la población en general, sin distinciones, y donde la mayor capacidad económica represente sólo el acceso a otros bienes que no son esenciales para el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo personal y comunitario. Esto significa que un derecho específico es un deber para la sociedad y el Estado que lo instaura.

En este sentido, la vivienda en altura para la población de bajos ingresos debe apelar a su valor de uso como mecanismo para satisfacer la demanda cualitativa y el desarrollo urbano; fomentar el verdadero sentido y razón de la vivienda como una unidad habitable provista de todos los elementos y servicios urbanos necesarios adecuados. Además, constituir un espacio donde la célula familiar se desenvuelva y territorialice sus actividades en un continuo proceso simbólico, que es lo contrario al valor de cambio y al crecimiento económico, urbano. Dado que se ha adoptado un modelo de crecimiento urbano compacto, si se logra consolidar la producción de vivienda en altura bajo parámetros cualitativos y sustentables para la ciudad, se estará apostando por un proceso real de desarrollo urbano y no sólo de crecimiento económico y competitividad global.

Empero, la vivienda en altura, económica y digna, como determinante en la calidad de vida de sus habitantes es un valor con marcadas ambivalencias, no sólo desde el contexto social sino también en la simple concepción de lo que consideramos bienestar o necesidades comunes instituidos por una determinada sociedad. Es decir, van de acuerdo a cada cultura y por lo tanto son también históricas. En nuestro ámbito, las necesidades son entendidas como carencias, con repercusiones en el significado y en el valor sin ser necesario que sean indispensables, con lo cual se busca saciar las

necesidades instintivas y biológicas implícitas en la sociedad a partir de las acciones, de lo contrario, se está en situación de pobreza. Los lineamientos que constituyen las necesidades básicas, y por ende la calidad de vida, son unificados en nuestro mundo global e intercomunicado a través de lo que llamamos derechos humanos: en esta temática en particular, la vivienda como derecho fundamental es una necesidad básica cuya satisfacción está determinada por los índices cuantitativos.

La calidad de vida supone un proyecto y un ideal de la sociedad en cuestión, por ello se le califica como ambivalente, pues es relativa. En nuestro caso particular, la sociedad está marcada por el sistema económico capitalista, que partió de establecer pautas de índole social pero se ha transformado desde la Segunda Guerra Mundial en una carrera por el crecimiento económico, que se expresa socialmente considerando el éxito de acuerdo al desempeño y no a las aptitudes, y en manifestar la opulencia de las riquezas como símbolo de bienestar.

Estas dicotomías entre los diferentes tipos de producción de ciudad y vivienda donde se trata de dar relevancia a lo cualitativo frente a lo cuantitativo recuerdan los conceptos del sociólogo francés Pierre Bourdieu (1930-2002). Según él, existen diferentes tipos de recursos puestos en juego denominados capitales (capital económico, cultural, social y simbólico), aplicados en campos, que son sectores determinados de la actividad social (arte, educación, mercados y medios de comunicación), con una red de relaciones entre posiciones sociales definidas y luchas permanentes por alcanzar y preservar sus beneficios, lo cual se hace a través del *habitus*, que, como nuestra manera de actuar, es hacer uso efectivo de los recursos y las disposiciones adquiridas y adaptadas con el tiempo de vivir en una sociedad o campo determinado.

La vivienda en altura no puede seguir enfocada como proveedora de capital económico dado su valor de cambio, sino más bien de capital cultural, social y, sobre todo, simbólico, ya que es reconocida en correspondencia con las expectativas colectivas y con un conjunto de valores que la sociedad ha constituido haciéndolo efectivo. En otras palabras, se trata de los valores cualitativos de la vivienda como proceso territorial del ser humano. No obstante, el campo en el que funciona la dinámica de la vivienda también opera como un mercado de bienes materiales más que simbólicos.

Son varias las reflexiones teóricas que se concentran en transformar el sentido del derecho a la ciudad y la vivienda en un esfuerzo por calificar el sentido de vida urbano de acuerdo a su naturaleza. Autores como Jordi Borja establecen lo que debe ser el derecho a la ciudad de acuerdo a necesidades evolutivas y complejas, teniendo en cuenta las fuerzas de la globalización del mundo de hoy y patrones subjetivos que los habitantes requieren para corresponder simbólicamente, como al derecho a la belleza, a la monumentalidad, a la gobernabilidad local, al refugio, a

la diferencia, al medio ambiente, al acceso, a la ilegalidad y al reconocimiento incluyente como elementos primordiales para que el derecho a la ciudad sea legítimo pero también, el derecho a la vivienda. Este enfoque sólo es posible a través de un proceso que incluya las variables cultural, social y político-institucional, con las cuales, los valores que soportan los derechos tengan un desarrollo sólido y explícito para todos (Borja, 2004).

El proceso y sus variables por el derecho a las manifestaciones simbólicas descritas por Borja, están directamente relacionados con el derecho a la vivienda digna y su proceso dado como una evolución continua que abarca oportunidades en lo político, lo sociocultural y lo económico, además de elementos urbanos como infraestructuras, equipamientos y servicios. Por lo tanto, para que este derecho sea llevado a cabo en su totalidad, es necesaria la intervención estatal que facilita tales elementos. Eso quiere decir que, en la medida que el Estado acoge la tarea de proveer las condiciones aptas, serán posibles un hábitat y una vivienda multifamiliar digna.

La necesidad de promulgar estos valores como derechos se debe a que:

La legitimación de las demandas locales y la síntesis entre valores universalistas y prácticas políticas territoriales requieren la formulación de derechos que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad (Borja, 2004: 27).

Tanto para Borja como para la *Carta mundial por el derecho a la ciudad*, existe una connotación de izquierda a favor de las clases menos favorecidas por el desarrollo excluyente en la configuración de la ciudad, que reclama también un cambio en las estructuras profundas de la sociedad para dejar de lado la política de mercado dominante y donde el bien común sea la directriz principal.

Esta connotación de la ciudad que podría ser tachada de utópica, se argumenta desde una nueva óptica dirigida a la construcción de la sociedad que incluye tanto la vida urbana como la vida rural, los tiempos y los espacios, el conocimiento reflexivo utópico y el estratégico, lo sensorial y lo subjetivo. Es lo que Henri Lefebvre llamaba "nuevo humanismo" que antecede a un "nuevo urbanismo". Este tipo de pensamiento que defiende las percepciones espirituales y sentimentales tiene un componente subjetivo y ha sido abordado por autores como Rubén Pesci en *La pedagogía de la cultura ambiental* (2000), Fritjof Capra en *Las conexiones ocultas* (2002) y Julio Carrizosa Umaña en *¿Qué es ambientalismo?* (2001). Estos textos tienen en común una discusión tácita sobre el origen del ser humano y sus sentidos como base verdadera de un pensamiento social que guiará un reencuentro espiritual u ontológico con la respuesta al anhelo filantrópico, sin dejar de lado el contexto natural del mundo al que pertenecemos gracias al pensamiento analógico y al pensamiento complejo.

Si intentáramos aplicar esta nueva concepción del mundo habría que entender mejor que lo hacemos no como planificadores urbanos sino como constructores de sociedad, en busca de una convivencia equitativa entre semejantes y el entorno que entendemos como la totalidad del mundo y no sólo como elementos ecológicos sino donde se incluye también la gama de paisajes, ecosistemas, lenguas y culturas indistintamente rurales o urbanas. Este sesgo es una primera diferenciación que tiende a otorgar atributos de diferentes calidades. Así, si asumimos el hecho de que nuestra cultura está enfocada al crecimiento económico, el reto es hacer conciliables la competitividad rentista con una calidad de vida que sea realmente equitativa con sus derechos sociales y con el territorio en sus diferentes manifestaciones, pues el desarrollo se logra con el trabajo de todos como un deber. De esta manera deben abordarse los derechos aplicados para toda la sociedad garantizados por el Estado.

Por ello, en el presente estudio, el derecho a la ciudad y a la vivienda, se basa en los mecanismos que adopta el Estado como representante y dirigente administrativo de la sociedad para otorgar vivienda digna para toda la población. En este sentido, la vivienda en altura en Bogotá ha jugado un papel decisivo y pragmático en su respuesta a la necesidad habitacional al fomentar la fragmentación cualitativa de la ciudad. El Estado, con la adopción de un modelo de ciudad concentrado, debe enfocar sus esfuerzos hacia la proporción de condiciones cualitativas para la vivienda y a la ciudad misma, que satisfagan los requerimientos del modelo sobre la base de una política de desarrollo urbano sustentable.²⁰

Así como el derecho a la ciudad y a la vivienda se origina debido a los problemas y deficiencias de la composición espacio-productiva y social presentes en las ciudades, es posible visualizar un conjunto de nuevas interrogantes y formular respuestas amparadas por derechos a la ciudad acordes con esta problemática. Este conjunto de ratificaciones debe estar encaminado a la función social de la ciudad, sin desconocer aspectos importantes como lo ambiental, el entorno, las infraestructuras, lo rural, la herencia cultural, el acceso al suelo, la sustentabilidad, la economía solidaria, el espacio público, la participación y, sobre todo, el bienestar colectivo sustentable, que se traduce como producción social del hábitat y que es enunciado en la *Carta mundial por el derecho a la ciudad* en su artículo IV:

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del

²⁰ Carlos Mario Yory propone el desarrollo urbano sustentable (DUS) concierne a un conjunto de características y variables en la planificación de la ciudad latinoamericana en el marco de la globalización actual, donde las condiciones sociales requieren de prácticas que más que sostenidas (de sostenibilidad), sean sustentadas (sustentabilidad). Esto significa la aplicación de procesos dinámicos que induzcan a la movilidad y la acción con efectos "continuados, expansivos y multiplicadores" (Yory, 2004:29).

hábitat y la vivienda, con especial atención en los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados (2005: 6).

El derecho a una vivienda digna para toda la población es declarada en la *Constitución Política de Colombia de 1991* (Art. 51), la *Ley 9 de 1989* y en la *Ley 388 de 1997*; adicionalmente, en el caso de la ciudad de Bogotá, está el decreto 619 del POT (2000). Sin embargo, las normativas y las expresiones a favor de la vivienda no son suficientes para lograr su difusión, sobre todo en un Estado neoliberal. Los sucesos han demostrado que hasta que no se asuma una posición en la que se entienda a la producción de vivienda como una producción social del hábitat bajo parámetros cualitativos y de calidad de vida, no se logrará un desarrollo real de sociedad. No estamos hablando del crecimiento económico (parafraseando a Lefebvre). No sólo es parte de los derechos fundamentales sino un deber como colectividad asociada dentro de la aglomeración territorial urbana de la ciudad. Esta descripción tiene relación estrecha con el objeto de la ciudad misma. Es decir, que si por derecho entendemos lo que es justo, legítimo, razonable y, por tanto, exigible, la característica humana de hacer sociedad con apoyo colectivo no sólo es un derecho intrínseco sino también un deber explícito.

Sin embargo, ¿cómo proporcionar vivienda en altura digna como respuesta a una demanda por la calidad de vida de la población menos favorecida? Esta es una interrogante difícil, ya que como se explicó anteriormente, el concepto de calidad de vida tiene estrecha relación con el de pobreza, caracterizándose ambos por ser inexactos y duales, pues junto a la percepción de calidad de vida o bienestar, se manifiestan estándares autoimpuestos y valorados por la misma sociedad no expresados en parámetros fijos y calculados. En este orden de ideas, Óscar Fresneda y Diego Yepes proponen dos perspectivas de estudio para la resolución de índices de calidad de vida: la pluralidad competitiva que pone en cuestión el contenido y la esencia, y la pluralidad constitutiva que se enfoca a la representación de ese contenido (Fresneda y Yepes, 1998).

Con base en los niveles de aglomeración que caracterizan las ciudades, el derecho a la ciudad y a la vivienda debe enfocarse en las manifestaciones colectivas como parte fundamental de la vida en sociedad, pero más aún a la singularidad del individuo como necesidad del ser humano que hace posible lo colectivo y la calidad de vida; para evitar la confrontación de estas relaciones es necesario gestionar el riesgo, el conflicto y la convivencia bajo parámetros de equidad y sostenibilidad, además de la planificación sobre el territorio que tenga en cuenta el bienestar de la población y de los tejidos urbanos. En cuanto a la unidad de vivienda en alta densidad propia del edificio multifamiliar, ésta debe estar encaminada a no caer en la falta de identidad espacial en el producto concebido en serie, en la inflexibilidad y la racionalización del suelo.

Las ciudades y sus gobiernos deben buscar procedimientos y metodologías integrales que satisfagan el pleno derecho a una vivienda adecuada en un contexto donde se producen acelerados procesos de urbanización del territorio. Ahora que la mancha urbana se ha extendido por casi todos los límites, la densificación aparece como nuevo mecanismo de producción de la ciudad²¹ tanto en sus centros productivos como en la oferta de solución habitacional, materializada como vivienda social en altura. Esto implica que la aplicación indiscriminada de densidades de población traerá consigo una nueva serie de problemas estructurales para la sostenibilidad de la ciudad como el hacinamiento, las redes de servicios obsoletas, la movilidad congestionada, la especulación inmobiliaria, el déficit de áreas libres, entre otras.

El reto para las ciudades contemporáneas, y en particular las colombianas, es no centrarse sólo en ofertar cuantitativamente viviendas urbanas, sino en elaborar una serie de políticas y programas integrales que aseguren el desarrollo económico, cultural y espacial para la población de bajos ingresos dadas sus limitaciones, bajo un marco pragmático que concilie el desarrollo con el derecho a una vivienda digna y al suelo urbano sin restricciones, lo cual corresponde a un Estado social de derecho como el colombiano. Esto implica hacer más dinámicos muchos de los programas existentes, procurando transversalidad en todos los campos de la ciencia, la técnica y su integración, entre ellos, frente a su malograda independencia debido a la autonomía burocrática de las entidades.

²¹ Se refiere a la densificación planificada y proyectada.

1

la vivienda moderna en altura

DE ACUERDO CON EL LENGUAJE DE LOS ARQUITECTOS MODERNISTAS DE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX, la vivienda en altura está antecedida por una visión utópica de espacio, sintetizada en la vivienda colectiva y en altura de grandes proporciones, como técnica de nuevas perspectivas y retos para las ciudades, como hábitat y asentamientos predominantes del hombre ante las exigencias de un mundo industrializado, competitivo, que obliga a interactuar a personas entre sí para alcanzar las diferentes metas que se imponen. En ese sentido, desde tiempo atrás e impulsados por las deficiencias de convivencia social, los Estados han buscado la forma de crear ambientes propicios para la convivencia social equilibrada entre la diversidad de pueblos que integran las ciudades a través de la vivienda, y, a su vez, la familia, núcleo básico de las sociedades.

Por tanto, se puede afirmar que además de las exigencias que imponen las fuerzas sociales y productivas del auge industrial, fuertes ideas socialistas y progresistas buscaban el desarrollo e impulsaron a las unidades de vivienda múltiple. Éstas parten de utopías originadas en la búsqueda de soluciones al déficit habitacional de un mundo nuevo²² o, mejor dicho, soluciones para un hábitat aglomerado, ciudades que son retomadas por arquitectos y urbanistas militantes del llamado movimiento moderno, cuyo auge se da a partir de la década de los años veinte.

Los antecedentes de este pensamiento son las tendencias ideológicas de Europa durante la primera mitad del siglo XIX, entre las cuales están el liberalismo capitalista de la burguesía, el socialismo utópico, el nacionalismo y la corriente romántica que rechazaba el control racional. Sin embargo, después de la mitad del siglo y en medio del auge de la industrialización, un lema progresista que toma como base a la ciencia racional y la transformación de la sociedad se apodera del panorama con representantes como Charles Darwin, Karl Marx y Friedrich Engels con su socialismo científico.

Las diferencias diplomáticas entre las naciones, el nacionalismo, las diferentes revoluciones, la competencia imperialista y la creciente industrialización como determinante en el desarrollo económico y de producción masiva de artefactos (entre ellos el armamentista), prepararon las condiciones que dieron lugar a la Primera Guerra Mundial en 1914.

En este orden de ideas, la vivienda colectiva es pensada sobre bases conceptuales de la producción en serie, más no tipológicas para los urbanistas modernos, guiados por un razonar ontológico y un discurso filantrópico de cambio, basado en la idea de una efectiva convivencia comunitaria retomada morfológicamente por las siguientes generaciones de urbanistas.

1.1 Orígenes de la vivienda colectiva

La arquitecta Tova María Solo clasifica las viviendas en *palladianas* y *versallescas*. Las primeras se refieren a la obra del arquitecto renacentista Andrea Palladio (1508-1580) y describen a la vivienda unifamiliar no como unidad inmersa entre otras semejantes, sino como una edificación aislada y glorificada por ser representativa de la individualidad y la distinción habitacional:

Si bien su obra destaca una continuidad entre los espacios interiores y exteriores, por otro lado representa una ruptura profunda con la tradición histórica, al tomar la casa campestre o villa como vehículo

²² Mundo nuevo en técnicas, relaciones sociales, funcionalidad sobre criterios científicos y comprobables, símbolos y formas de producción ahora masivas.

para sus teorías sobre el diseño. Palladio trató la vivienda individual como un volumen independiente y escultural, articulando las fachadas simétricas con elementos clásicos unidos jerárquicamente. Le dio una importancia reservada anteriormente para la arquitectura religiosa y estatal. Significó que la casa individual también podría ser una joya o un monumento, templo o catedral. No hay que buscar muy lejos. En cualquier barrio popular, se encuentran casas palladianas (Solo, 1987: 1).

La segunda clasificación se refiere al palacio original de Versalles, en la Francia de mediados del siglo XVII edificación que, a pesar de contar con la intervención de varios arquitectos, principalmente Louis Le Vau, considerado uno de los arquitectos franceses del siglo más destacados, debe su concepto, diseño y construcción al absolutista rey de Francia Luis XIV, *el Rey Sol*, cuyo reinado es el más largo de toda la historia europea y se caracteriza por un gran desarrollo de la cultura. Este palacio se construyó en varias fases, y llegó a tener 1,300 habitaciones, galerías y salones suntuosamente decorados. Sobre éste, Tova María Solo escribe:

Los nobles que vinieron a residir en Versalles dejaron un estilo de vida individual para aprovechar las ventajas y los privilegios que podía ofrecer la vivienda colectiva. [...] Pero Versalles, con sus numerosos apartamentos, representó el proyecto más ambicioso hasta la fecha. En efecto, el impacto del palacio y del parque se debe más a su mera inmensidad que a su calidad arquitectónica. Si del encanto de la vivienda individual palladiana deriva el orgullo que siente el dueño al pensar 'Todo esto me pertenece', Versalles, y la tipología de vivienda colectiva que inspiró produce otra clase de orgullo, 'Yo pertenezco a todo esto'. [...] Fue el genio del rey proveer un sitio tan elegante que podía compensar los trajines burocráticos al brindar servicios urbanos y placeres cosmopolitas en un ambiente pastoral de manera que sus nobles saliesen felices de sus propios castillos para compartir una vida colectiva en Versalles [...] El atractivo de Versalles, o de los Versalles, depende de sus áreas públicas no de las zonas privadas (Solo, 1987: 2-3).

Según esta descripción, el palacio de vivienda colectiva para nobles franceses prometía los atractivos propios de un modo de vida distinguido y accesible sólo para quienes formaban parte de dicha clase social: todo en un solo lugar que reúne los placeres cosmopolitas posibles. Versalles contaba con zonas agrícolas, senderos, casas para la servidumbre, amplios jardines alejados de la ciudad histórica tradicional, donde se consideraba que se concentraban los males e incomodidades. En este sentido, la vivienda colectiva cumple una de sus primeras características urbanas al constituir una manera de hacer y ser ciudadanos pero de manera privilegiada y hasta segregada como estética burguesa.

Los ejemplos dados por Solo, se deben interpretar no como los primeros modelos de vivienda de su tipo, sino como una nueva manera de pensarlas, llevándolas a una configuración y a características sin precedentes. Por un lado, la vivienda individual *palladiana* se presenta dotada por una elevada valoración de su unidad, equivalente al significado que puede producir un templo, es decir, la sacralidad llevada hasta el seno del hogar que se manifiesta en sus ornamentos y costos humanos. Por otro lado, está la vivienda de Versalles, la cual también trae consigo cierta monumentalidad, pero que se ampara a una colectividad autoabastecida y reunida con diversos fines. Por tanto, es una estructura básica que simula la convivencia ciudadina. Sin embargo, es paradigmático que estos ejemplos no correspondan en nada con las tendencias de la vivienda popular, por tanto, se valoran desde un punto de vista conceptual.

El caso del Palacio de Versalles se establece como paralelo con la vivienda colectiva en cuanto a que es una primera manifestación de viviendas aglomeradas bajo una estructura edificada. Aunque desde tiempos inmemorables existen las construcciones de inquilinatos, podemos considerar que el palacio es una nueva forma de entender y constituir vivienda y ciudad con intensos usos, servicios e instalaciones y servicios que satisfacen las demandas de los habitantes. Es probable que esta idea del rey Luis XIV partiera de una idealización de la vida en los palacios individuales aislados, los conventos o monasterios, en los cuales se llevaba a cabo una vida autónoma y aislada. En Versalles se busca la masificación de los servicios urbanos al promover las redes y la distinción excluyente de un grupo social.

El palacio también puede ser considerado una célula dentro de un modelo de ciudad que impulsa la vida y placeres colectivos a través de la vivienda. Implica una densidad poblacional y una disposición de servicios y equipamientos de primera mano que lo distinguen y lo caracterizan como tal. En este sentido, es un caso análogo a los desarrollos resultantes en las ciudades contemporáneas, donde la vivienda en altura es también llamada multifamiliar de alta densidad²³ y juega un papel crucial como unidad urbana generadora de barrios o comunidades aisladas, para bien o para mal, dependiendo de la población y de la aplicación de este tipo de agrupación urbana, pues obedece a una amplia variación de condiciones socioeconómicas que hacen posible (índices migratorios, condiciones socioeconómicas propias de cada región, por ejemplo).

Los edificios de apartamentos, deben su conceptos teóricos y sus pautas arquitectónicas a esta obra [Versalles]. Los grandes volúmenes geométricos, moles sencillas con fachadas repetitivas,

²³ La vivienda en altura no es lo mismo que la de alta densidad, dado que se pueden lograr altas densidades en viviendas bajas.

sin fin, sin jerarquía y sin concesión al individuo son los mismos que también caracterizan a la arquitectura fascista [...] (Solo, 1987: 3).

A principios del siglo XIX, Charles Fourier (1772-1837) formula un nuevo concepto utópico de vivienda colectiva similar al ejemplo del Palacio de Versalles. Este filósofo y socialista francés ideó e impulsó los *falansterios*, grandes edificios industriales situados en el centro de un área agrícola:

[...] casas colectivas aptas para la concentración de servicios y el fomento de la vida común para una población cercana a los 1,600 habitantes, miembros de una falange o grupo funcional racionalmente determinado (Saldarriaga y Carrascal, 2006: 20).

Esta sociedad, además de ser autónoma en su producción y consumo, debía estar antecedida por la evolución de sus habitantes lograda por el alcance de la armonía universal revelada en el universo material, la vida orgánica, la vida animal y la sociedad humana.

Los falansterios son comunidades rurales autosuficientes ideadas por Fourier en el *Tratado de la asociación agrícola doméstica o Teoría de la unidad universal* en 1822, donde aboga por una transformación social e ideológico-religiosa basada en el derecho al trabajo, las plenas libertades individuales y la integración entre ricos y pobres. A Fourier se le reconoce como integrante de la corriente conocida como *socialismo utópico*. Este tipo de edificación nunca pudo ser posible a cabalidad.

La búsqueda de una convivencia equilibrada y pacífica de una comunidad ha impulsado a diversos pensadores para proponer nuevas formas de vida colectiva que estimulen el cooperativismo. Por eso, estas ideas están originadas por un razonamiento socialista y filantrópico idealizado pero también estigmatizado. De igual manera, muchos de los arquitectos influyentes antes y después de la Segunda Guerra Mundial tomaron una posición más que socialista, fundamentalmente filantrópica, reflejada en sus teorías urbanas y de diseño sobre la vivienda dirigida a amplios sectores de población, caracterizada por la producción en serie, las cuestiones higiénicas, las aptitudes del espacio y las grandes áreas libres gracias a la concentración de la actividad residencial.

Como lo ha descrito Tova María Solo, en el ámbito de lo colectivo, donde la individualidad está concentrada bajo el mismo y reducido contexto territorial, los espacios considerados privados pierden importancia y en su lugar lo público cobra relevancia como el catalizador que hace posible a la sociedad misma y, por consiguiente, a las ciudades. En términos de Manuel Delgado, es en el espacio público donde es posible la práctica del lugar de manera transitoria debido a las efímeras e inconclusas relaciones sociales de los habitantes de la ciudad.

Al analizar la historia y evolución de la vivienda colectiva, y a pesar de no estar construida en altura, vemos cómo desde sus primeras manifestaciones se fundamenta en un sentido de ciudad donde la intensidad de servicios, cercanías y afinidades sociales son esenciales. También vemos cómo las bases utópicas de una concentración de la población integrada y diversa fracasaron, mientras que las segregacionistas, exclusivas de las clases sociales de alto poder económico sí fueron posibles.

1.2 El urbanismo de los CIAM

Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) fueron fundados en 1928, luego de un desacuerdo frente al concurso arquitectónico para el Palacio de la Sociedad de Naciones (entidad que posteriormente se convertiría en la ONU) en Ginebra, Suiza. Un grupo de arquitectos de renombre decidió reunirse para “colocar a la arquitectura frente a sus tareas verdaderas”, discutir cómo debía ser la forma moderna de la residencia, su dignidad y el establecimiento de un estatuto de vivienda al servicio de la persona humana. Las directrices dictadas por los CIAM fueron impulsadas a principios del siglo XX por los seguidores del movimiento moderno (también llamado *International Style*), corriente funcionalista que ejerció gran influencia en la concepción urbana de las ciudades y la vivienda.

Cabe recordar que la Primera Guerra Mundial terminó en 1918, lo que significó que se adelantaran proyectos en vivienda de gran envergadura para reconstruir varias ciudades europeas,²⁴ determinadas por modelos poco concentrados como la ciudad jardín y, sobre todo, por el nuevo orden político, económico y social que imponía la Revolución Industrial. Dadas las consecuencias que produciría la industrialización sobre las ciudades, se adoptaron modelos concentrados (o en serie) de vivienda, con el fin de satisfacer la creciente demanda y consolidar las ciudades bajo un modelo de desarrollo.

Desde entonces, el pretexto del desarrollo industrial y la reconstrucción bastaban para determinar el rumbo de las naciones y la toma de decisiones sobre cómo debía ser la vivienda obrera, en respuesta ante las administraciones, lo que constituyen los primeros gestos de la doctrina neoliberal sobre el urbanismo. De la misma forma, el discurso racional determinó los estándares “mínimos” sobre las bases de un urbanismo noble que podían llegar a ser posibles.

Los debates de los CIAM se hicieron bajo la consigna de que el nuevo urbanismo aporta las “alegrías esenciales” en la ciudad:

²⁴ Después de la Primera Guerra Mundial desaparecieron varias ciudades, (junto con los imperios alemán, austriaco y ruso) y el mapa político de Europa tuvo grandes transformaciones promovidas por el Tratado de Versalles en 1919.

[...] sol, espacio y verdor, y que a la vez son sus materias primas, y sus funciones son habitar, trabajar, recrearse y circular. Se partió de que en las ciudades se desarrollaba un carácter inhumano debido a las altas densidades de población y la descontrolada expansión que reducen los elementos naturales del entorno, siendo éstos muy importantes para su propio equilibrio (CIAM, 1954). Sobre una base científico-ambiental y ontológica que persigue la funcionalidad de los proyectos, esta manera racional de concebir las necesidades del hombre, las ciudades y el diseño se convertirían en eje fundamental de una tendencia que marcó el pensamiento urbanístico alrededor del mundo y que se siente aún (Ballén, 2007).

Con el auge de los grandes proyectos colectivos de vivienda y su novedosa industrialización en serie, 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 para nuevos campos de conocimiento y desarrollo tecnológico. Por lo tanto, el llamado modernismo en arquitectura, se da en el periodo después de la Primera Guerra Mundial, un momento caracterizado por avances tecnológicos que significaban el maquinismo como solución a las duras actividades del hombre y la expresión de un nuevo espíritu humano en busca de renovar su propia sociedad a través de construcciones hechas por el hombre, y cuyo objetivo es lograr que éste tenga una vida más fácil y dedique tiempo a actividades ociosas que engrandecen su espíritu y existencia.

Esto constituye una nueva conciencia ambientalista originada por los problemas habitacionales y el agotamiento de los recursos naturales, que da como resultado el replanteamiento de nuestras formas de vivir y su incidencia en el medio, sobre la que los maquinistas modernos tenían cierta conciencia superficial, pues el mundo aún era muy ilimitado en cuanto a lo que nos podía proporcionar²⁵ e inspirar para el ingenio de artefactos y edificios a nuestro servicio; ya no es el hombre como el indiscutible (antropocentro), sino el hombre a través de un mundo que lo hace posible.

En el mundo comienza una carrera por la implementación de estas construcciones en las grandes ciudades como muestra del desarrollo desde los avances tecnológicos implantados en ascensores durante la segunda mitad del siglo XIX y los aportes en el campo de la construcción y las estructuras realizados por el arquitecto e ingeniero William Le Baron Jenney, en 1880, en Estados Unidos, quien introdujo estructuras reticulares en acero para la construcción de rascacielos. De esta manera, comenzando el siglo XX, el edificio en altura representa la magnificencia económica, política y cultural de una nación, dado que requiere grandes esfuerzos tecnológicos y humanos para su edificación.

²⁵ Ilimitado en suelo, recursos naturales, materiales, por ejemplo.

En el campo de la teoría arquitectónica, la construcción de rascacielos se empleó como una nueva tipología edificatoria que hizo nuevos aportes para el urbanismo gracias al trabajo de integrantes de la Escuela de Chicago, la Bauhaus, y el arquitecto Le Corbusier. En la *Carta de Atenas* (1933), texto redactado de acuerdo con los principios de los CIAM, se registran varias de las posiciones que asumía el movimiento moderno a partir de la preocupación por el buen desarrollo de las ciudades y de la vivienda como elemento esencial de la estructura urbana que requiere de soluciones de gran magnitud debido a los problemas para el desarrollo humano que presentan las urbes.

Las deficiencias urbanas en las ciudades europeas fueron atribuidas en parte a la reconstrucción y urbanización periférica y su florecimiento industrial en la posguerra, ya que debido a la gran cantidad de obreros que se requerían en las ciudades y en las plantas de producción, se agitó la migración, que nunca fue prevista, de población de otras zonas, y que provocó áreas periféricas con altos índices de hacinamiento y pobreza. En consecuencia, se construyeron viviendas masivamente con varias tipologías de agrupamiento, con lo cual desaparecieron la casa unifamiliar y el vínculo con la calle, gracias a la separación entre productividad y vivienda que requerían los habitantes. De esta forma el bloque urbano o supermanzana compuesta por edificios residenciales colectivos pasa a ser el elemento constitutivo propio de las ciudades (Martí *et al*, 2000: 15).

La razón o el motor de la vivienda que caracterizó las comunidades urbanas semirurales antes de la industrialización quedó prácticamente reducida a la cuestión inmobiliaria, al mero hecho de residir. La vivienda como proceso dado por la disponibilidad de infraestructuras, servicios y suelo, como representación simbólica de una comunidad específica, queda sumida ante las representaciones globales y limitadas del nuevo urbanismo.

Los urbanistas de aquel entonces, consideraban a las áreas altamente densificadas por hacinamiento uno de los mayores peligros para la ciudad y la vivienda, pues evitaban elementos esenciales para el desarrollo individual y colectivo (sol, espacio y verdor), por lo que debían ser reconsideradas a través de una planificación funcional. Por ello, se promovió la construcción de edificios residenciales en altura pues, al evitar la dispersión, éstos permiten el engrandecimiento de las superficies libres y una mayor disposición de equipamientos, lo que las convierte en la forma de habitación que mejor responde a las necesidades individuales y colectivas urbanas del hombre. Aunque la construcción de edificios de varias plantas pareciera suponer una excesiva densificación poblacional sobre un territorio, se consideraba una solución pertinente a las nuevas necesidades de las ciudades siempre y cuando se hiciera de manera planificada, con respeto a la relación del interior con el exterior, o lo público con lo privado, que garantizara una disposición generosa de áreas verdes, lo cual significaba que la densidad podía ser controlada sobre límites óptimos.

Los proyectos residenciales que pretenden dar respuesta a la ciudad industrial se desarrollan siguiendo dos caminos divergentes de acuerdo a las propuestas modernas: la ciudad jardín (o dispersa) y la ciudad concentrada (o compacta). Con diversas implementaciones de estos modelos urbanos, la modalidad que más nos interesa y que más se ha adoptado en varias de las grandes ciudades del mundo, en la actualidad, es el de la ciudad concentrada, que se basa en la alta densificación a través de grandes edificios colectivos en altura, así como en sus infraestructuras y equipamientos.

En 1927, el arquitecto alemán Ludwig Mies Van der Rohe (1886-1969), con auspicio del gobierno alemán, organizó en Stuttgart la exposición del Werkbund o Proyecto de vivienda Wiessenhoff, que consistió en convocar a varios arquitectos de renombre para elaborar 17 prototipos de vivienda obrera. Esta exposición tuvo cierta importancia no sólo porque permitió mostrar diversas ideas (con pocas variaciones en cuanto a forma y espacialidad, de hecho, todas las propuestas se parecen entre sí), sino porque se estableció un modelo de vivienda replicable por medio siglo, que consistía en bloques de tres a cinco pisos con plantas tipo de apartamentos idénticos y fachadas continuas sin variaciones compositivas, en contravía de las posteriores recomendaciones de los CIAM: "La individualidad del arquitecto se perdió tanto como la del habitante" (Solo, 1987: 9).

La alta demanda de vivienda en las ciudades condujo al establecimiento de límites y minimización de las condiciones físicas de las viviendas con el fin de establecer un estándar que proporcionara el mayor número de soluciones al alcance de la población de escasos recursos. En el II CIAM realizado en Francfort, Alemania, en 1929, cuyo tema central era la vivienda para el mínimo nivel de vida, el arquitecto alemán y fundador de la Bauhaus, Walter Gropius (1883-1969), presentó un texto titulado *Los fundamentos sociológicos de la vivienda mínima para la población obrera de la ciudad*, en el cual caracteriza esquemas residenciales mínimos existentes, aportándoles un sesgo estadístico que ejercería gran influencia en las ideas y posteriores proyectos de vivienda para población de bajos ingresos. En este informe, al igual que en las demás ponencias del congreso, se analizan las posibilidades de la vivienda de poca área para satisfacer a sus usuarios, pero Gropius señala que este problema sólo se puede resolver mediante el conocimiento de las exigencias sociales, ambientales e históricas admisibles para cada territorio particular.

Cabe agregar que en este congreso se discutió acerca de un modelo funcional de vivienda mínima llamado *existenzminimum*, ampliamente difundido y base conceptual para la vivienda en serie. Así la vivienda mínima se convirtió en una estructura conceptual básica para la ciudad moderna planificada y para la vivienda obrera. Esto es notable en la actualidad en los proyectos de vivienda de interés social nacionales impuestos por el mercado y las políticas neoliberales que los acompañan (Saldarriaga y Carrascal, 2006: 16).

Las sociedades industrializadas de la época tienen su manifestación en el campo urbanístico con un funcionalismo preciso que concibió la vivienda como un espacio restringido para residir, donde las relaciones sociales fueron obviadas y las actividades de dispersión suprimidas. Estas ideas se sintetizan al considerar la vivienda como una máquina de habitar (*machine à habiter*) y a la unidad de habitación en las periferias urbanas (vivienda colectiva en altura con deficiencias en infraestructuras, equipamientos y servicios) su mejor representante. Las consecuencias para las ciudades empezaron a hacerse evidentes 20 años después; junto con la vivienda mínima, fueron sometidas a reevaluación o demolición debido a su incapacidad para suplir las necesidades urbanas y de sus habitantes.

Al año siguiente, se celebró en Bruselas, Bélgica, el III CIAM, bajo el nombre *Métodos constructivos racionales. Casas, bajas, medias y altas*, en el cual Boehm, Kaufmann, Walter Gropius, Le Corbusier, Richard Neutra y Karel Teige analizan y defienden las edificaciones en altura y su accesibilidad para la población de bajos ingresos, como lo más benéfico para la ciudad por su concentración de servicios, ahorro de movilidad y ampliación de las áreas verdes.

Con el mismo espíritu científico de la ponencia del congreso anterior y de manera más específica que los demás expositores, Walter Gropius presenta una ponencia titulada *¿Construcción baja, media o alta?* donde aboga por la vivienda en altura en los centros urbanos con el fin de descongestionar y no diluir la ciudad, a través del mejoramiento y la reducción de los medios de transporte y de normativas que establezcan límites de densidad poblacional más no de alturas, el buen mantenimiento de los ascensores, la implementación inicial en familias jóvenes y las buenas condiciones higiénicas logradas con iluminación y ventilación. Para ello, presenta en esquemas gráficos la relación entre densidad, altura y distancia entre edificios residenciales de alta densidad en bloques lineales paralelos, demostrando que presentan proporcionalmente mejores condiciones ambientales a pesar de la densidad, son más convenientes como vivienda mínima y responden al modo de vida moderno que es, en suma, la justificación teórica que caracteriza al movimiento moderno respecto a este tipo de construcciones.

La preferencia por la ciudad jardín, el contacto con el suelo y el ideal de la vivienda propia son considerados por Gropius "criterios sentimentales y de carácter romántico" que omiten las realidades económicas (Aymonino, 1976: 218), además determinan que el valor del suelo y su especulación sin escrúpulos establezcan las alturas de los edificios:

[...] el edificio comunitario moderno bien organizado no debe ser considerado como un mal necesario, sino que representa un verdadero marco ajustado biológicamente a la vida de nuestro tiempo (Aymonino, 1976: 223).

Tal parece que desde el punto de vista de los CIAM, y a pesar de los dilemas de la época parecidos a los actuales, la vivienda en altura se considera adecuada, pues depende de aspectos económicos. Lo anterior se sustenta sobre el supuesto de que estas edificaciones mantendrían índices de densidad iguales o más bajos que la ocupación dispersa en construcciones bajas, dando como resultado construcciones de muchos pisos considerablemente separados y la desocupación de las áreas libres entre edificios para proporcionar grandes zonas verdes. Es decir, se proponía una des-densificación urbanística en la ocupación del suelo y una densificación edilicia.

El tema de la vivienda y del entorno tienen protagonismo esencial dentro de las argumentaciones de los urbanistas de los CIAM, ya que son consideradas el núcleo del urbanismo, que especifica que la vivienda colectiva se conciba en unidades de habitación donde la asoleación y otros factores ambientales, por ejemplo la ventilación y las vistas, son indispensables. Las unidades habitacionales se refieren a bloques multifamiliares de alta densidad que ofrecen viviendas adecuadas a los estilos de vida de la época y buscan estimular la vida colectiva del hombre, gracias a la disposición de grandes zonas verdes inmediatas. Un ejemplo representativo es la Unidad Habitacional de Marsella, construida en 1952, por el arquitecto franco-suizo Le Corbusier (1887-1965), bloque residencial denso donde se aplicaron los cinco principios fundamentales del movimiento moderno: cubierta ajardinada, fachada libre, planta libre, edificio sobre *pilotis* y, en vez de ventanas longitudinales (también llamadas ventanas corridas), *brise-soleils*. En esencia este proyecto reúne tres elementos clave en la proyección de las ciudades modernas: la construcción en altura, las viviendas en serie y la ciudad jardín.

Proyectos como la Unidad Habitacional de Marsella demuestran la importancia de facilitar escenarios propicios para la vida colectiva de la población habitante de las ciudades. Por ello también es llamada unidad vecinal, conformadora de barrios verticales, unidad básica de planificación urbana y de diseño arquitectónico. En las teorías de Le Corbusier y de los arquitectos de los CIAM se manejaba implícitamente:

[...] una manera diferente de repartir el suelo urbano en unidades dotadas de servicios comunes y dispuestas de manera que en su interior se disfrute un paisaje tranquilo, con disminución o desaparición de las calles vehiculares. Esa idea, capital en el desarrollo posterior del urbanismo y de la arquitectura, sería interpretada de diversas maneras y adaptada en diferentes formas en los distintos lugares donde se aplicó (Saldarriaga y Carrascal, 2006: 22).

Es posible afirmar que hay una enorme influencia del desarrollo norteamericano de rascacielos sobre las teorías de los CIAM,

producto de la fiebre por la construcción de éstos desde finales del siglo XIX, y cuya fascinación supondría una nueva tipología arquitectónica que caracterizaría a las ciudades del siglo XX. Sobre estas torres de vivienda que venían desarrollándose a pasos agigantados, Le Corbusier escribió:

Estas torres que protegerán al obrero, antes y ahora ahogado en moradas densamente pobladas y en calles congestionadas, proveen todos los servicios necesarios según la práctica admirable de los americanos, trayendo la eficiencia y economía de tiempo y de esfuerzo y como resultado natural, la paz mental. Estas torres, distantes la una de la otra por razón de su altura, acomodarán la misma población que, hasta ahora, se ha extendido en la superficie: liberarán espacios enormes en los cuales correrían grandes autopistas ruidosas llenas de tráfico. En la base de las torres se extenderían los parques; árboles cubriendo todo el pueblo. El ordenamiento de las torres formaría avenidas imponentes: eso sí sería una arquitectura meritoria de nuestra época (Jeanneret, citado en Solo, 1987: 11).

La evolución de los proyectos residenciales de los modernistas de los CIAM muestra un vuelco teórico al abandonar el esquema de la exposición alemana de vivienda Wiessenhoff, en Stuttgart (viviendas de tres a cinco pisos), y adoptar modelos de ciudad donde las torres de vivienda en altísimas densidades juegan un papel paradigmático. Prueba de ello son los estudios teóricos realizados por Walter Gropius, en el proyecto *La ciudad contemporánea para tres millones de habitantes de Le Corbusier* y *La ciudad vertical* de Ludwig Hilberseimer, basado en el proyecto de torres o edificios residenciales lineales en altura como configuradores de ciudad.

A pesar de la predilección por los grandes edificios en altura y la zonificación de actividades, entre las últimas declaraciones de los CIAM se argumentaba que estaban en contra de los rascacielos por ser carentes de planificación urbana coherente y de sentido arquitectónico, por la gran infraestructura artificial que requieren, la enorme sombra que proyectan en la superficie y por ser considerados monumentos del arquitecto diseñador, lo cual tiene costo para los habitantes.

Así como los arquitectos modernos se mostraban con alta conciencia social sobre una base tecnológica y en favor de las clases populares, sus propuestas se alejaban cada vez más de una arquitectura al alcance de la población más necesitada. Hacían propuestas que determinaban tipologías y características de poca flexibilidad ante las condiciones socioeconómicas y espaciales de los habitantes. La mayoría de estas construcciones multifamiliares terminaron demolidas, transformadas o con diferentes propietarios que han desplazado a la clase popular (gentrificación). El argumento común de estos arquitectos fue que eran completamente novedosas y se distanciaban de las influencias clásicas. Por ello, el obrero

necesitaba de formas sencillas sin ornamentos para su vivienda, acordes con el nuevo espíritu de la época.

Los arquitectos responsables de la reconstrucción de la vivienda europea quisieron imponer soluciones que buscaban una utopía espacial y también un estilo de vida nuevo determinado por la tecnología industrializada, que conduciría a una mayor facilidad en las tareas cotidianas y al bienestar individual y social. Sin embargo, esta misma industrialización de las ciudades dictaría una serie complicada de necesidades en la estructura urbana, difícil de sostener con la sola construcción material de unidades de vivienda, desconociendo las condiciones del suelo, servicios, infraestructuras y el significado implícito de cada célula familiar en la construcción del hábitat y la vivienda.

Esta visión limitada de los arquitectos modernistas es razonable debido a que no se conocían las implicaciones ni las consecuencias sociales de las edificaciones. Se considera a la vivienda popular u obrera como una nueva tipología o clase arquitectónica paralela no sólo por las diferencias evidentes con los proyectos residenciales dirigidos a clases sociales de alto poder adquisitivo, sino por el discurso, las teorías y los esfuerzos que acompañaban los postulados vivendistas.

En cuanto al modelo de ciudad concentrada, las experiencias más relevantes en su aplicación se encuentran en Ámsterdam, Hamburgo y Viena.

Al final de la Segunda Guerra Mundial,²⁶ y durante los años cincuenta, los súper bloques herencia de los postulados de los CIAM seguían siendo la solución común en vivienda en la periferia de las ciudades, como la Unidad Habitacional de Marsella. Sin embargo, a pesar de estar dotados con equipamientos comunitarios, se produjo una fragmentación con las actividades clave como el trabajo y la educación. Es probable que a partir de ahí se originaran las catástrofes que caracterizaron la periferia de estas ciudades y el debilitamiento de las teorías de los modernistas de los CIAM.²⁷

En Europa no se produjeron grandes cambios frente a los proyectos que se gestaban en el periodo entre guerras. Sin embargo, algunas corrientes nuevas se convirtieron en la base teórica de varios arquitectos y sus proyectos de vivienda como la arquitectura participativa, que incluía adeptos por la autoconstrucción como mecanismo de apropiación y financiación. Uno de estos representantes fue el holandés Nicholas John

²⁶ La Segunda Guerra Mundial comenzó en 1939 y terminó en 1945.

²⁷ En la posguerra surge en Inglaterra un grupo de arquitectos jóvenes, conocidos como nuevos brutalistas. Derivan sus teorías de los modernistas, pero llevan sus propuestas a proyectos de una escala antes desconocida. Proponen planes de vivienda inmensos en las afueras de las ciudades y aplican elementos recomendados por los modernistas, las calles en el aire, la expresión de la estructura. Intentan por ejemplo estudiar los factores culturales que pueden influir en la aceptación de su vivienda. Con ellos nace el concepto de arquitecto/investigador social. Gozaban de posición fuerte y una poderosa alianza con el Estado. La mayoría de estos proyectos del *London County Council* ya han sido abandonados y destruidos (Solo, 1987: 18).

Habraken, quien desarrolló el "Método de Soportes y Unidades Separables" en 1962. Uno de los primeros ejemplos a gran escala, antes de su popularidad, se realizó en Alemania democrática. Ahí surgieron los primeros experimentos con viviendas hechas por autoconstrucción en un proyecto de 10,000 soluciones, gracias a las ideas socialistas y al rechazo crítico de los postulados de los urbanistas modernos, a quienes se tildó de convencionalistas y de no estar acorde con las características propias del lugar. Este rechazo se consolidó en toda Europa hacia finales de los años sesenta, dejó de lado a los súper bloques de vivienda en altura y adoptó la arquitectura participativa como eje.

Durante este mismo periodo, en Estados Unidos se difundieron variados tipos de residencia para habitantes de bajos ingresos, cuyos proyectos primicia fueron imitados inagotablemente, entre ellos el *Pruitt-Igoe*, bloques de 14 pisos que seguían las teorías de Le Corbusier, como los corredores abiertos, y que finalmente fueron dinamitados. Las casas móviles entre las que están los *trailers* y modelos industrializados armados *in situ*, y los *Levittowns* antecesores de los suburbios, consistían en lotes unifamiliares que evocan la ciudad jardín con aire campestre y cuyas casas tenían la opción de tener estilos ornamentales que les proporcionaban individualidad y fueron la clave de su éxito entre las clases populares. No obstante, esta característica separó a constructores de arquitectos.²⁸ Los ejemplos exitosos en vivienda social sugieren que, por razones sociales, culturales o históricas, la gran mayoría de los residentes norteamericanos no gustan de las agrupaciones colectivas en altura sino que prefieren casas separadas e individuales (Solo, 1987: 23).

En síntesis, la mayor característica del periodo de posguerra entre las soluciones de vivienda en Europa y en Estados Unidos, es la diferencia en la estructura estatal y su capacidad de otorgar mayor o menor injerencia al arquitecto en el desarrollo de las soluciones de vivienda social. En Europa se dió una estrecha relación entre el arquitecto y el Estado como medio para responder ante la elevada demanda de vivienda; gran parte de la oferta permanecía destinada al alquiler y estaba en furor la corriente que promovía la arquitectura participativa, a pesar de que la intervención de los habitantes en la concepción de su vivienda era escasa. En Estados Unidos pasó lo contrario, pues el arquitecto no tenía mucha asistencia del gobierno, lo que implicaba adaptarse a las leyes del mercado; la mayoría de las viviendas eran propiedad del habitante gracias a que los sistemas de financiamiento permitían un rango amplio de opciones –vivienda nueva, autoconstruida o usada– de acuerdo con las posibilidades económicas del comprador, característica que tenía efecto directo en el diseño de la vivienda.

²⁸ Los constructores buscaban responder a las demandas de los usuarios de vivienda, llegando al ámbito estético con la imitación de estilos y ornamentos de diferentes características, lo cual para muchos arquitectos era algo inadmisibles. Estos proyectos tuvieron un éxito significativo porque era el usuario quien escogía la apariencia y personalización de su vivienda.

La producción teórica entre 1920 y 1960, más los proyectos construidos como la exposición en Wiessenhoff, los conjuntos socialistas en Alemania y Austria (como el Karl Marx-Hof diseñado por Karl Ehn, en 1927), la Unidad Habitacional de Marsella, las propuestas del arquitecto holandés Jacobus Johannes Pieter Oud (1890-1963), entre otros, sentaron las bases de un modelo residencial al mismo tiempo de ciudad idealizada que se replicaría con diferentes facetas en el mundo occidental, y Latinoamérica no fue la excepción.

Es posible afirmar que prácticamente todo enfoque respetable de vivienda de interés social en el mundo moderno, planteado entre 1930 y 1980, se basó de alguna manera en el concepto de la unidad vecinal y que todavía esa idea subsiste y conserva mucha de su vigencia. La difusión universal de los principios y modelos del urbanismo moderno [...] permitió que se implantaran o impusieran en distintos contextos sociales y culturales. América Latina fue uno de los campos donde esa implantación se produjo rápidamente y donde se desarrollaron alternativas particulares, adaptadas a la situación de cada país (Saldarriaga y Carrascal, 2006: 23).

1.3 Proyectos verticales modernos

En el periodo de entreguerras, los urbanistas militantes de los CIAM, realizaron proyectos utópicos de ciudades que solucionarían los problemas inherentes de la industrialización y responderían a las necesidades contemporáneas de la vida urbana. En ese campo, existen dos casos relevantes por sus afinidades con la densificación a través de grandes edificios colectivos: uno es *La ciudad contemporánea para tres millones de habitantes* de Le Corbusier y el segundo es *La ciudad vertical* de Ludwig Hilberseimer, ambas presentan fuertes afinidades entre sí, pero que su gran diferencia radica en la concepción de la vivienda.

En 1922, Le Corbusier proyectó *La ciudad contemporánea para tres millones de habitantes* sobre un área de seis por cuatro kilómetros aproximadamente, en un terreno llano y sin accidentes topográficos, para la aplicación formal de sus teorías derivadas de la ciudad satélite y con el propósito de ordenar la ciudad. Principalmente buscaba una descongestión del centro urbano al tiempo que aumentaba la densidad, realizaba un trazado estrictamente geométrico sobre un rectángulo y dividía a la población en tres clases de habitantes: los ciudadanos que residen y trabajan en la ciudad o área central, los ciudadanos suburbanos que trabajan en la zona industrial pero residen en las ciudades jardín que bordean el proyecto y los ciudadanos mixtos, quienes trabajan en el centro y residen en las ciudades jardín.

Esta clasificación y zonificación de habitantes es consecuencia del desarrollo de tres zonas características: la primera, el centro

de la ciudad o la ciudad, la cual es compacta y muy densificada con grandes edificios de 60 pisos y vías anchas; la segunda, un cinturón de bosques y zonas libres que separan la tercera zona, la cual bordea la ciudad compuesta de industria, y la ciudad jardín, con construcciones y viviendas de baja altura.

Lo que más nos interesa de este proyecto es lo que ocurre en el centro de la ciudad que, como se mencionó antes, se basa en la densificación a través de 24 rascacielos de 60 pisos distribuidos en un área de 360 hectáreas. Estas edificaciones de planta cruciforme ocupan 5% de la superficie y permiten que el área restante quede libre con zonas verdes destinadas al esparcimiento, ocio, deportes y juegos.

Al pie de los rascacielos se disponen los aparcamientos y los garajes. En los parques hay restaurantes en terraza, bares, comercios de lujo. A la izquierda, lindante con el parque inglés, se encuentra el foro con los edificios públicos y administrativos: museos, teatros, salas, ayuntamiento. El parque inglés junto al foro está pensado como reserva para el crecimiento de la ciudad. A la derecha de la ciudad se encuentran muelles, estaciones de mercancías y barrios industriales (Hilberseimer, 1927: 14).

Los rascacielos centrales logran una densidad de 1,100 a 1,650 empleados por hectárea, debido a que cada torre acoge entre 10,000 y 50,000, dando un promedio que varía entre 17,000 y 25,000 empleados.

Ludwig Karl Hilberseimer (1885-1967), arquitecto urbanista alemán vinculado con la Bauhaus e inmigrante norteamericano, publicó en 1927 *La arquitectura de la gran ciudad Groszstadt Architektur*, donde plantea una crítica al proyecto de Le Corbusier al asegurar que logra resultados cualitativos en la ciudad pero no pasa lo mismo con los aspectos cuantitativos, ya que el supuesto aumento de la densidad queda en entredicho por haber comparado magnitudes inconmesurables, mezclar datos de densidades de viviendas por puestos de trabajo y trasladar el tráfico horizontal exterior al tráfico vertical en el interior de los edificios.

En ese mismo texto Hilberseimer, expone su proyecto de ciudad vertical, destinada a un millón de habitantes sobre una área de 1,400 hectáreas, que busca la mayor densificación posible de una ciudad, con edificios residenciales de 20 pisos de altura y comercios en los primeros cinco pisos, la residencia en los quince restantes y el transporte urbano bajo tierra.²⁹ Para evitar el caos que caracteriza las ciudades americanas, se propone el proyecto de estas edificaciones de manera planificada y metódica, teniendo como punto de partida la organización en manzanas.

²⁹ La ciudad vertical tiene su versión sudamericana en la *City Block*, desarrollada por Vladimiro Acosta en Argentina en la década de los años treinta.

El trazado y su tamaño se basan en una manzana de 100 x 600 metros, pero varían de acuerdo a la iluminación que puedan recibir por la dirección del sol, la ubicación de estaciones de Metro (o de ferrocarril urbano) y la proporción entre el ancho de la vía (generalmente de 60 metros) y la edificación. Sobre cada manzana se disponen, en paralelo, dos bloques lineales a 70 metros el uno del otro, unidos inferiormente por ocho plataformas transversales donde se ubican el comercio y los talleres de trabajo; cada bloque

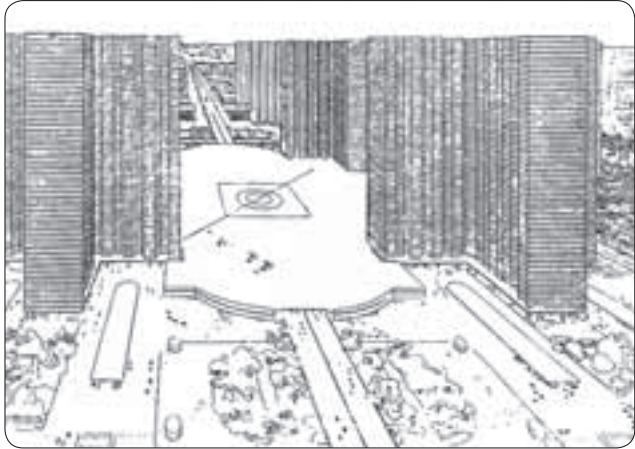
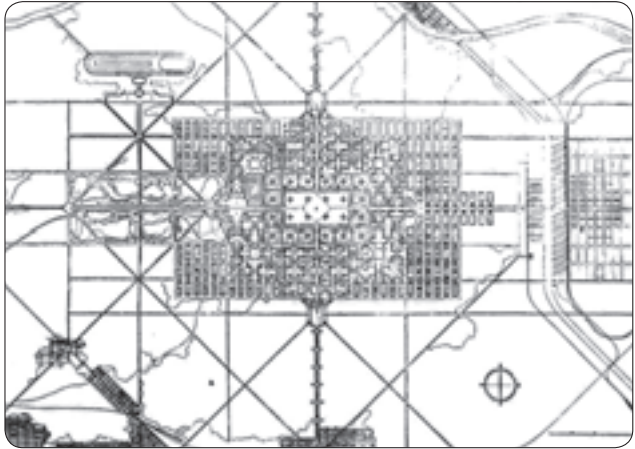


FIGURA 2.
LA CIUDAD
CONTEMPORÁNEA
PARA TRES
MILLONES DE
HABITANTES
DE LE CORBUSIER



<
Fuente:
Hilberseimer, 1927

se divide en siete zonas de uso flexible gracias a la distribución de los puntos fijos. Sobre las plataformas, al costado de las vías, se extiende la circulación peatonal al aire libre que emula a una calle urbana corriente, sólo que ésta se encuentra a cinco pisos de altura y atraviesa las avenidas como puentes. Se prevé que las viviendas deben contar con el número adecuado de habitaciones, dependiendo de la configuración familiar, sala, cocina, baño y terraza, además de dos habitaciones adicionales para el personal de mantenimiento del edificio. Es curiosa, además, la idea de que las viviendas ya deben venir dotadas con muebles fijos (excepto sillas y mesas) como solución a la calidad del mobiliario y a los desplazamientos ocasionados por mudanzas.

En cifras, dentro de las 1,400 hectáreas que componen el proyecto, cada manzana planeó alojar aproximadamente 9,000 personas en 15 pisos residenciales, que además cuentan con 90,000 m² de áreas comerciales y de trabajo en los cinco pisos inferiores, es decir, 10 m² por persona.

Para Ludwig Hilberseimer, el propósito general del proyecto es reconfigurar la ciudad contemporánea con referente en la ciudad antigua y en la aplicación de las ventajas que trae la concentración (en movilidad y espacios libres), donde la residencia se ubica sobre el sitio de trabajo, y evita desplazamientos prolongados. La vivienda colectiva (el bloque) sustituye a la vivienda individual, la cual supuestamente produce parcelaciones segregadas, patios interiores deficientes y estructuras viales costosas por su implementación desarticulada y congestionada. El proyecto constituye un modelo tipológico que puede ser aplicado de forma variable de acuerdo con las determinantes que imponen cada contexto geográfico y su cultura (Hilberseimer, 1927: 17-19).

Este autor hace consideraciones para el funcionamiento correcto de las ciudades sobre la base de una crítica social y política; culpa al capitalismo como la raíz de los problemas de la ciudad y de sus habitantes. Recalca también la importancia en la edificación de infraestructura (comunicaciones, aeropuertos, por ejemplo) para el funcionamiento sistemático y coordinado de las actividades urbanas.

El aporte de esta propuesta –y lo que la diferencia de *La ciudad contemporánea para tres millones de habitantes*– radica en que su directriz modifica la ciudad sin omitir la posibilidad de productividad dentro de la misma edificación. Sin embargo, por un lado Hilberseimer pasa por alto que el sistema productivo urbano también requiere sitios de trabajo, lugares externos que sirven a la ciudad misma. Por otro lado, es difícil imaginarse una ciudad cuyos espacios públicos son plataformas que unen a los edificios de una manzana, a su vez, separadas por grandes avenidas que sólo se pueden atravesar por puentes a elevadas alturas que conectan las plataformas y sus edificios. Carlos Martí Arís, arquitecto y teórico español, escribe acerca del proyecto de Hilberseimer:

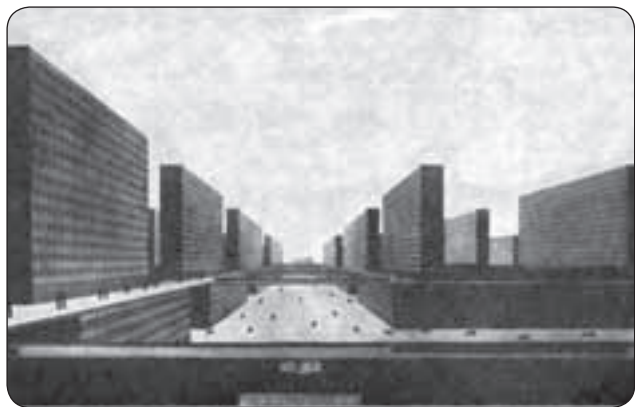


FIGURA 3.
LA CIUDAD
VERTICAL DE
HILBERSEIMER

<

Fuente:
Hilberseimer, 1927



La ciudad vertical es, pues, el fruto implacable de una reflexión orientada a racionalizar y poner en relación adecuada los ingredientes que configuran el desarrollo urbano en el mundo moderno y las famosas perspectivas que la escenifican, lejos de disimular o edulcorar la condición abstracta de la nueva realidad urbana, tienden a exhibirla de un modo descarnado (Martí et al, 2000: 27).

Los proyectos de Le Corbusier y Hilberseimer son parte de una variedad de propuestas urbanas que parten de la conceptualización sobre el estilo de vida contemporáneo,³⁰ en el cual la configuración de edificios en altura parece ser lo fundamental o su antítesis, experimentos teóricos dentro de un marco sociopolítico que tenía

³⁰ Entre estos se encuentran proyectos como el plan de Tokio Megapolis Tokaido 2000, de Kenzo Tange de 1960; la ciudad para 100,000 habitantes de J. J. Candilis-Josic-Woods, en 1961, el proyecto de Ciudad espacial de Arata Isozaki en 1960 y la caricaturización futurista de Frank Paul, entre otros.

por objeto la reconstrucción de las ciudades europeas. El interés de analizar *La ciudad vertical* es referenciar cómo, a partir de la vivienda en grandes alturas, se configura una solución de gran escala urbana y el enfoque funcionalista sobre la ciudad moderna que lo originó. Por su parte, en *La ciudad contemporánea para tres millones de habitantes*, las torres no se proyectan para vivienda sino como centros de negocios e infraestructura que soportan económicamente a su "otra" ciudad vecina, donde la residencia es periférica y de pocos pisos, empero, este modelo es el ejemplo utópico de ciudad que querían lograr muchos urbanistas posteriormente.

La ciudad contemporánea para tres millones de habitantes con sus zonificaciones y *La ciudad vertical* con la indiscriminada edificabilidad y falta de equipamientos son muestra del excesivo funcionalismo como respuesta al problema habitacional de las ciudades, donde pareciera que la solución está en manos de la física de edificios y la reducción de los recorridos externos. No se tienen en cuenta las dinámicas espontáneas ni personales de los individuos y de la misma estructura política, económica y cultural intrínseca de cada territorio. Aunque sólo se trata de ejemplos fuera de serie, de tiempo atrás y en un continente lejano, la apuesta que tiene actualmente la producción social del hábitat y la vivienda es superar las barreras de las respuestas obvias y físicas, donde los equipamientos, los servicios, el contacto humano y las relaciones con el ambiente y el territorio sean la base de un proceso que fortalezca la identidad simbólica que caracteriza cada comunidad y cada familia, es decir, del habitar.

Concluyendo, desde su origen, la vivienda colectiva fue concebida bajo el imaginario de constituirse en una oportunidad para la evolución filantrópica en comunidad (visión utopista), pero sólo fue concretada en los palacios con cantidad de lujos. Después de la Primera Guerra Mundial (1918), los CIAM vieron en las edificaciones en altura y la vivienda obrera una nueva manera de organizar funcionalmente la ciudad y vincular a ésta valores ambientales para el beneficio humano (como las grandes zonas verdes, vistas y asoleación) con planteamientos que requerían una reconstrucción casi total,³¹ sobre una reflexión estética aplicada predominantemente en bloques rectangulares. Estas propuestas se caracterizan por su estricto funcionalismo, propio de las sociedades altamente industrializadas cuya obtención de materiales y objetos requería de medidas y procesos tecnificados para su producción en serie.

La industrialización de la vivienda obrera supuso una forma de producción cuantitativa muy efectiva (la máquina de habitar) donde las características individuales de cada hogar y la constitución de redes sociales fueron pasadas por alto. Esto, sumado a la

³¹ La idea de reconstruir físicamente las ciudades estaba sujeta a las condiciones y el déficit habitacional en el que estaban sumergidas varias ciudades europeas, debido a la destrucción sufrida luego de la primera y segunda guerras mundiales.

construcción en las periferias carentes de equipamiento y las características de la copropiedad vertical, constituyen elementos que no fueron conocidos en su verdadera dimensión y que son aún objeto de estudio dependiendo del contexto social y geográfico. No obstante, desde 1929, Walter Gropius manifestó, sin mayores estudios posteriores, que la vivienda mínima no se puede resolver homogenizando, sino con el conocimiento de las exigencias sociales, ambientales e históricas admisibles para cada territorio particular, además de que el valor del suelo y su excesiva especulación determinan y regulan las alturas de los edificios.

La idea de comunidad armónica fue el origen de la vivienda colectiva desde el socialismo utópico de Fourier, en una sociedad donde la concepción de desarrollo requería de asociaciones y contactos con sus semejantes. Sin embargo, aún ahora, tal armonía no es posible debido a las mismas consideraciones sobre la vivienda como un producto incidido por infraestructuras, servicios, suelo y procesos complejos de múltiples actores y factores circunstanciales que la llevan a cierto desarrollo en diversas fases, además de ser la representación simbólica de una cultura de posibilidad de manifestarse diversamente en lo público y en lo privado.

Si se omiten las consideraciones sustentables e incurriendo en los aspectos estrictamente físico-espaciales, es probable que la propuesta de los CIAM sobre la desdensificación urbanística y densificación edilicia de la ciudad hubiera sido un éxito, puesto que el panorama europeo no contaba con las fuertes presiones que ejercerían los desplazamientos inmigratorios a la ciudad, las dificultades económicas del subdesarrollo, el valor del suelo, la política neoliberal, la sociedad de consumo y la constante pelea por una localización privilegiada que, entre otros efectos, llevó al mercado especulativo a las áreas urbanas y la producción social de vivienda a un mercado especulativo.

2.

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, se aborda la situación de Latinoamérica respecto a la producción de vivienda social en altura considerando 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 seleccionados de acuerdo a su incidencia o aplicación conocida de vivienda multifamiliar de alta densidad y por ser lo más variable posible en cuanto al contexto político, social y económico. De esta manera se eligieron Argentina, Brasil, Panamá, México y Venezuela.

Al reducir la selección, se escogió a Brasil por su alta producción de vivienda multifamiliar, su Estado federal y la importancia de varias de sus ciudades además de su capital. Venezuela es conocida por la construcción de una buena cantidad de “superbloques” por iniciativa estatal; México, aunque no tuvo una alta producción conocida, se escogió por tener un sistema político y económico similar al colombiano.

Chile y Cuba fueron contemplados pues, aunque no son muy conocidos en su producción multifamiliar para bajos ingresos, sí constituyen contextos con condiciones diferentes. Del primero se dice que una vez satisfecho casi completamente su déficit cuantitativo de vivienda dirige sus esfuerzos al déficit cualitativo, gracias a su modelo de producción. Por su parte, Cuba es el caso más variable, pues con la llegada de la revolución cambia totalmente el sentido de propiedad de la vivienda y el suelo porque éstos pasan a ser propiedad del Estado (el precio y disponibilidad del suelo es uno de los temas más tratados en la agenda gubernamental colombiana), razón por la cual fue escogido sobre Chile.

2.1 El caso de Brasil

A principios de la década de los años treinta comienza una época de cambios para la República Federativa de Brasil. Por un lado, el gobierno revolucionario de Getúlio Dornelles Vargas (1883-1954) llega al poder en octubre de 1930, tras protagonizar un golpe de Estado con el respaldo del Ejército, y gobernar por decreto hasta 1934, año en que fue elegido presidente constitucional por el Congreso.³² Por otra parte, se gestaba una corriente en la arquitectura brasileña, afín a los CIAM, que concentró su producción entre Río de Janeiro y Sao Paulo, donde se construyeron viviendas populares de alta densidad. La llamada arquitectura moderna brasileña tendría un papel importante en la formación de nuevas maneras de vida urbana y de ciudad metropolitana fue encabezada por los mejores exponentes del país, cuya preocupación estaba enfocada en la búsqueda de soluciones para el creciente problema habitacional.³³

La arquitectura moderna brasileña surge en medio de la confluencia de la problemática urbana, por el crecimiento expansivo y la informalidad, y los dictámenes del movimiento moderno europeo seguidos por los arquitectos locales e impulsados por las relaciones

³² Posteriormente “en 1937 proclamó el Estado de excepción, prohibió todas las organizaciones políticas, disolvió el Congreso y declaró el Estado Novo, (Estado Nuevo), que se convirtió en un régimen de tintes fascistas con él como dictador, pese a la frecuente oposición a sus medidas”. Biblioteca de consulta Microsoft® Encarta® 2005.

³³ Entre ellos se encontraban Lucio Costa y Gregori Warchavchik.

con la creciente actividad inmobiliaria de alta dinámica económica en la construcción de vías, apartamentos y oficinas para las clases altas en algunas ciudades brasileñas, especialmente en Sao Paulo y Río de Janeiro,³⁴ en obras que representaban la hegemonía de la burguesía y sus caprichos. Estas ciudades empezaban a tener matices propios de las grandes metrópolis y la modernidad en su noción funcionalista y científica buscaba, de manos de arquitectos jóvenes, soluciones progresistas ante la creciente crisis urbana de vivienda.

Las clases sociales menos favorecidas no podían acceder a una vivienda formal y de calidad debido a los altos precios, la gran demanda y las prácticas especulativas, lo que condujo a la gestación de las primeras favelas³⁵ desde la primera década del siglo XX. Estas aglomeraciones informales se caracterizan por resolver de manera práctica las cuestiones constructivas y urbanas, son un claro reflejo de segregación social, baja calidad en espacio, instalaciones y urbanismo precario, insalubridad y alta densidad de población, aún ahora.

Antes de esa década, las políticas de vivienda eran de jurisdicción municipal con medidas de carácter legislativo que beneficiaban a agentes privados, como en el caso de Río de Janeiro que declaró una exención de impuestos para la construcción de viviendas obreras y el otorgamiento de subsidios a empresas que construyeran casas populares higiénicas para sus obreros. Con el gobierno nacional-desarrollista de Vargas se ejecutó una política de servicios para regular los procesos relacionados con la formación y reproducción de la fuerza de trabajo, mientras que el problema de la vivienda de bajo costo "estuvo asociado a la estrategia de industrialización y se consideraba pieza clave en la formación política, ideológica y moral de los trabajadores" (Soares, 2003). El sector privado fue limitado para abordar el problema de la vivienda, por lo que se inició la actuación directa del Estado en la producción y financiación de viviendas para obreros con la creación, en 1933, de los Institutos de Aposentadorias e Pensões (institutos de jubilaciones y pensiones, también llamados IAP) organizados por sectores de actividad de acuerdo con la estructura corporativa propuesta por el sector más influyente del momento: el industrial.

Luego del golpe de Estado militar, en octubre de 1945, que sacó a Vargas del poder, y de las elecciones nacionales en diciembre, el anterior Ministro de Guerra, el General Eurico Gaspar Dutra consigue la presidencia, reinstala el Congreso y redacta una nueva constitución, aprobada en septiembre de 1946, año en el que se creó, a pesar de la objeción del sector privado, la Fundação da Casa Popular (FCP), institución encargada del financiamiento y la producción de viviendas para la población de bajos ingresos. Además de la FCP, los institutos de jubilaciones y pensiones (IAP) realizaron modestas intervenciones a

³⁴ Río de Janeiro llegó a tener un millón de habitantes en la década de 1910.

³⁵ Las favelas son características de Río de Janeiro; en las ciudades de Pernambuco eran llamadas mocambos y malocas en Río Grande do Sul. Sin embargo, el término favela adquirió mayor popularidad.

través de sus diferentes dependencias: el Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB), Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais (IAPC), Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado, y el IAPETEC (Instituto de Pensiones de los Conductores y Trabajadores del Petróleo).

La preocupación por la racionalidad y la modernidad en los conjuntos construidos por los IAP propició, particularmente en el caso del IAPI, la incorporación de propuestas modernistas que incluyen a la vivienda popular vertical. Estos conceptos tenían una gran oposición por parte de los sectores más conservadores, que asociaban la vivienda colectiva con los peligros de la promiscuidad, la agitación política, y la indisciplina de los trabajadores, estigma originado de los tugurios. Por el contrario, las propuestas socialmente más progresistas subrayaban la importancia de las soluciones de vivienda vertical como forma de maximizar los recursos disponibles, aprovechar mejor el suelo y llamar la atención, incorporando los principios de racionalización de las tipologías en los procesos constructivos. Muchos arquitectos interesados en la producción de vivienda social adoptaron los principios del movimiento moderno, procurando compatibilizar 'economía, práctica técnica y estética', enfocado en hacer viable económicamente a las necesidades de los trabajadores de bajos ingresos, garantizando dignidad y calidad arquitectónica (Galesi y Campos, 2002, traducción propia).³⁶

El objetivo principal de los institutos de pensiones y jubilaciones (IAP) era conceder jubilación, pensión, financiación de viviendas y préstamos simples e hipotecarios a sus beneficiarios. Gracias a los recursos generados por las contribuciones a los IAP, fue posible la construcción de 123,995 unidades de vivienda con óptimos alcances de gestión y cuerpo técnico calificado. De éstas resultaron varios ejemplos representativos de arquitectura promovida por el Estado en el ámbito nacional, donde son claras las influencias verticalistas de los CIAM en mano de arquitectos como Carlos Frederico Ferreira y Atílio Corrêa Lima. Estos organismos constituirían uno de los

³⁶ Texto original: "A preocupação com a racionalidade e a modernidade nos conjuntos construídos pelos IAP propiciou, particularmente no caso do Iapi, a incorporação de propostas modernistas inclusive no que se refere à moradia popular vertical. Este era um conceito que sofria grande oposição dos setores mais conservadores, que associavam a habitação colectiva aos perigos da promiscuidade, da agitação política e da indisciplina dos trabalhadores—estigma derivado dos cortiços. Ao contrario, as propostas modernistas socialmente mais progressistas frisavam a importância das soluções habitacionais verticais como forma de maximizar os recursos disponíveis, aproveitar melhor os terrenos e baratear o atendimento, acentuando os princípios de racionalização das tipologias e dos processos construtivos. Muitos dos arquitetos envolvidos na produção da habitação social, adotaram os princípios do Movimento Moderno, procurando compatibilizar "economia, prática, técnica e estética" objetivando viabilizar economicamente as necessidades dos trabalhadores de baixa renda, garantindo dignidade e qualidade arquitetônica".

aliados más fuertes de la política cooperativa para la clase obrera implantada por Vargas, aunque por sus diferentes categorías (bancarios, comerciantes, navegantes, trabajadores del Estado, industriales) se hayan consolidado con funciones paralelas a las originales.³⁷ Sin embargo, éstas no lograron solucionar en buena medida el déficit habitacional debido a que las asignaciones estaban limitadas a los trabajadores sindicalizados.

Para mitad de la década de los años cuarenta, los arquitectos militantes de los CIAM, José Luis Sert y Paul Lester Wiener, concibieron el plan urbanístico para la ciudad de Los Motores, caracterizado por la aplicación de la unidad vecinal para una población de 24,000 habitantes. Paralelamente, ya se habían construido varios ejemplos de vivienda colectiva de fuerte incidencia en el panorama arquitectónico moderno brasileño como el Edificio Esther (iniciativa privada, 1935, Sao Paulo), el Edificio Japurá (1940, Sao Paulo), el Conjunto de Vivienda Realengo (1942, Río de Janeiro), el Conjunto de Vivienda del Parque Guinle (iniciativa privada, 1940, Río de Janeiro), el Edificio Prudencia (iniciativa privada, 1944, Sao Paulo), el Conjunto de Vivienda Pedregulho³⁸ (1946, Río de Janeiro) y el Edificio Louveira (iniciativa privada, 1946, Sao Paulo).³⁹ Estos edificios se levantaron en áreas centrales de las ciudades, sirvieron de referencia para futuros proyectos de vivienda social en altura y buscaron atender un déficit estimado de 3,986,170 viviendas en 1951, con iniciativa del Estado y la influencia moderna en Brasil (OEA, 1956).

Para la mitad del siglo XX, contrario al sector de la construcción, Brasil ya contaba con una sólida y creciente economía industrial, radicada principalmente en Sao Paulo e impulsada por la exportación de materias primas durante la Segunda Guerra Mundial (Brasil entra a ser parte de la coalición en 1942, luego de un altercado marítimo con Alemania). Además se observan los lemas progresistas que perseguían la construcción de un capitalismo industrial. Getúlio Vargas llega de nuevo a la presidencia arrasando en las elecciones celebradas en octubre de 1950. Su mandato se extendería hasta 1954, luego de un incidente que puso a las fuerzas militares en su contra. Durante su gobierno se vivió un "programa de austeridad", debido a las medidas tomadas para reducir el costo de la vida y equilibrar el presupuesto nacional.

En 1956, fue elegido presidente de la República de Brasil, Juscelino Kubitschek (1902-1976), candidato del Partido Socialdemocrático. Mientras que la población nacional alcanzó 60 millones de habitantes,

³⁷ Para 1955, sólo el Iapi había construido 12,192 unidades de vivienda multifamiliar y 5,490 casas unifamiliares.

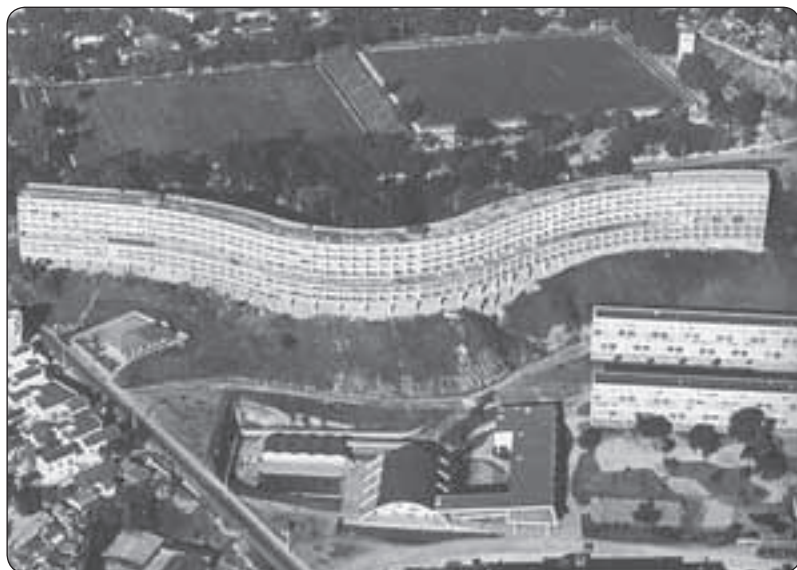
³⁸ El Pedregulho es uno de los proyectos de vivienda popular colectiva más conocidos en el panorama arquitectónico brasilero de la época, pues es fiel a la estética y a los postulados de los CIAM y de Le Corbusier, gracias a las soluciones formales del proyecto arquitectónico como la técnica, control de la luz y de la ventilación, accesibilidad y su característica planta serpenteada del edificio principal. Consta de 560 apartamentos para albergar a 2,400 personas aproximadamente.

³⁹ Los arquitectos fueron, respectivamente: Vital Brazil y Adhemar Marinho; Eduardo Kneese de Mello; Carlos Ferreira; Lucio Costa; Rino Levi y Cequeira César; Afonso Reidy; Vilanova Artigas y Carlos Cascaaldi.

la deuda externa se elevó a 4,000 millones de dólares debido, en parte, a un generoso programa de obras públicas que incluyó la construcción de la nueva ciudad capital, Brasilia, inaugurada el 21 de abril de 1960. A cargo de Lucio Costa, el proyecto de Brasilia tiene una forma que recuerda a un avión, en el eje más corto se encuentran los grandes edificios administrativos y áreas comerciales, mientras que en el eje más pronunciado, en sentido norte-sur, se encuentran las zonas residenciales articuladas en supermanzanas, ocupadas en parte por grandes bloques de vivienda en altura. Para la edificación de la ciudad se necesitó mano de obra provista por pobladores de lejanos y humildes pueblos, quienes se establecieron “temporalmente” en un sector cercano a la construcción que con el paso del tiempo se volvió definitivo, y está poblado con viviendas precarias hasta ahora (favelas). No obstante, la ciudad fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco en 1987.

En 1964, tras un golpe de Estado, la dictadura militar impulsó una modernidad conservadora. El nuevo gobierno, al mando del General Humberto Castelo Branco, dotado de poderes extraordinarios, suprimió la oposición, limitó libertades civiles, negó derechos políticos y dispuso la elección por el congreso del presidente y el vicepresidente. En cuanto a políticas de vivienda, liquidó la *Fundação da Casa Popular*,⁴⁰ se constituyó el *Sistema Financeiro da*

FIGURA 4.
CONJUNTO
RESIDENCIAL
PEDREGULHO



Fuente: <http://www.educatorium.com/projetos/projetos_int.php?ip_projetos=7>

⁴⁰ Se liquidó en 1964, tras una modesta actuación; en sus 18 años de existencia construyó 143 conjuntos de vivienda social, que suman 18,132 unidades habitacionales (Soares, 2003)

Habitacão (SFH) y se creó el *Banco Nacional da Habitacão* (BNH), los cuales tenían como objetivo la promoción de la construcción y la adquisición de viviendas de bajo costo, y ampliaron los recursos para el sector inmobiliario con el capital financiero nacional, gracias a políticas urbanas centralizadoras.

El SFH estableció que la gestión de la vivienda popular debía ser realizada por empresas con capacidad financiera y profesional para ejecutar todas las etapas de un proyecto, por lo que se establecieron reglas para la constitución de sociedades promotoras inmobiliarias, con el fin de movilizar capitales calificados permanentemente a un sector de la construcción mientras se disminuían las viviendas informales que existían de forma masiva en todas las ciudades del Brasil. Por tanto, fue un instrumento de captación de recursos a largo plazo para inversiones de vivienda social basado en la corrección monetaria que impidió la descapitalización del sistema, lo cual llevó al dominio del mercado por los promotores, con alto lucro y sin riesgos financieros, ya que éstos los asumía el Estado mientras se ocupaba de hasta 80% de los recursos.

El BNH era el órgano central del SFH, encargado de la fiscalización en la aplicación de los recursos, garantizando la liquidez del sistema y que financió los proyectos de vivienda más importantes, con un alcance de cinco millones de unidades construidas a lo largo de la existencia del *Banco Nacional da Habitacão*, lo cual corresponde a 26% del total de viviendas construidas en todo el país en ese mismo periodo (Soares, 2002: 298). A partir de 1967, el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) proporcionó recursos al SFH y definió las condiciones de financiamiento para los adjudicatarios de vivienda. Este organismo es un fondo de ahorro obligatorio que proporciona indemnizaciones con intereses a los trabajadores del sector privado proporcionales al tiempo de servicio y a la cantidad depositada, en caso de despido, al terminar la vida laboral, o en otros casos especiales, cuya actividad persiste hasta hoy con algunas modificaciones.

Este sistema demuestra la dependencia del sector inmobiliario del financiamiento estatal, que favoreció su modernización y dominio en las ciudades donde actuaba, lo cual llevó a una inflación crónica al país. Por lo mismo, la mayoría de los promotores enfocaron sus operaciones hacia la construcción de bloques de vivienda, ya que así se recibían fácilmente recursos públicos y daban paso a procesos especulativos del suelo. En este sentido, Nabil Bonduki afirma que con la creación del BNH se produjo un divorcio entre arquitectura y vivienda popular, pues las insuficientes actuaciones del Estado estimularon la producción de viviendas por entidades privadas sólo cuando ofrecían suficiente ganancia a costa del detrimento de la calidad de las construcciones, al igual que las entidades estatales al buscar ser más accesibles para una población cada vez más pobre (Bonduki, 1998, citado en Freitas, 2004).

El plan piloto de la región Barra de Tijuca y Baixada de Jacarepaguá para la expansión de la ciudad de Río de Janeiro, realizado por Lucio Costa en 1969, es un ejemplo de desarrollo y diseño urbano de acuerdo con los planteamientos modernos de los CIAM, donde los edificios en altura para albergar a la población son indispensables dentro de los criterios funcionales que imperaron a mitad del siglo XX. Paralelamente, sin planificación moderna, los procesos urbanos e inmobiliarios en la ciudad de Pelotas, Estado de Río Grande do Sul y las zonas centrales de otras ciudades, son reflejo de la gran producción de vivienda social en altura ejecutada por diversas entidades estatales como los IAP, la FCP y los promotores privados, gracias a la financiación del BNH también para viviendas de estratos socioeconómicos altos, cuyo mayor auge de promoción inmobiliaria se dio en 1981.

A mediados de la década de los años ochenta ya existía una nueva generación de construcciones en altura íconos en su época, por ejemplo los edificios Guararapes, Bela Vista, Dalton, Parque São Joaquim, Barão de São Clemente, (iniciativa privada, 1950, Río de Janeiro), el edificio Antônio Ceppas (iniciativa privada, 1952, Río de Janeiro), Conjunto de vivienda Marquês de São Vicente – Gávea (1952, Río de Janeiro), edificios Finusia y D. Fátima (iniciativa privada, 1952, Río de Janeiro), edificio Óscar Niemeyer (iniciativa privada, 1954, Belo Horizonte) el conjunto de vivienda Deodoro (1954, Río de Janeiro), el conjunto de vivienda Zezinho Magalhães Prado (década de los años sesenta, Sao Paulo) y el conjunto União da Juta (1989, Sao Paulo).⁴¹

Después de 21 años de dictadura militar, en 1985 se restaura el gobierno civil con el nombramiento de Tancredo Neves como presidente.⁴² Con la influencia de la política neoliberal, en 1986 se liquida el Banco Nacional da Habitação debido al déficit fiscal que acumulaba por el desvío de recursos para financiar proyectos de naturaleza diferente a su objetivo durante la dictadura militar.⁴³ Esto, sumado a la crisis económica en la industria alimentaria, produjo una recesión en la producción de vivienda social ante la falta de financiación, y llevó a los promotores a realizar sobre todo proyectos de bloques de apartamentos para población de medio y alto poder adquisitivo porque proporcionaban buenos ingresos, contrario a la producción de vivienda popular (Soares, 2002: 7).

Con un mercado desregulado, menor disponibilidad de fondos estatales y una nueva Constitución, el gobierno de Fernando Collor de Mello y de Itamar Augusto Cautiero Franco⁴⁴ se caracterizó, desde 1989, por programas anti-inflacionistas, cambios en

⁴¹ Los arquitectos fueron respectivamente: MMM Roberto; Jorge Machado Moreira; Afonso Reidy; MMM Roberto; Óscar Niemeyer; Flávio Rego; Vilanova Artigas; Fábio Penteadó y Paulo Mendes da Rocha. Cdh.

⁴² Muere antes de tomar posesión y José Sarney lo sucede.

⁴³ Viviendas para estratos altos, estadios de fútbol y carreteras.

⁴⁴ Debido a escándalos de corrupción en 1992, Collor de Mello se retira de la presidencia y es relevado por el hasta entonces vicepresidente Itamar Franco.

programas institucionales y en el Sistema Financeiro da Habitação, así como por la mala administración de los recursos públicos para proyectos de vivienda popular, ahora administrados por el Ministerio de Bienestar Social (Ministério do Bem-Estar Social), lo cual produjo una crisis en las políticas habitacionales y la peor recesión económica de la última década.

Con Fernando Henrique Cardoso como presidente, a partir de 1995, se logró estabilidad económica y la instauración de una nueva política nacional de vivienda que incluyó modificaciones al SFH y el impulso al sistema de subsidios con una inversión en vivienda de bajo costo por nueve billones de reales con recursos del FGTS y otras fuentes, lo que permitió la recuperación en la producción de vivienda social para atender un déficit habitacional estimado, en 1992, de 12,743 millones de unidades (PNUD, 1988, en Cândido y Vasconcelos, 1996). Sin embargo, el mercado privado estaba enfocado hacia los sectores de más alta renta con vivienda en altura.

Con la elección en 2002 de Luiz Inácio da Silva como presidente, Brasil entra a una nueva transición provocada por una reforma social que promueve medidas asistencialistas acordes con el sistema capital, como la reducción de impuestos a los materiales de construcción y planes para convertir en propietarios a los habitantes de las favelas y palafitos, a través del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), creado en 2005. Existen otras medidas en vivienda social como la reestructuración del Sistema Financeiro da Habitação a través del Ministerio de las Ciudades (Ministério das Cidades), con el fin de hacer mayores y mejores inversiones en vivienda social con proyectos seleccionados por concursos estatales. Empero, las mayores críticas al SFH son su centralismo, las dificultades de acceso por el poder público, los criterios bancarios de selección y el enfoque a la producción de viviendas nuevas e insuficientes ante el déficit.

Entre los proyectos de vivienda social en altura que se adelantan actualmente, se encuentra el *Plan director para la favela Rocinha*, en Sao Paulo, impulsado por el Ministerio de las Ciudades. Por otro lado, se encuentra en construcción el Parque residencial do Gato, que proporcionará vivienda a los pobladores de esta favela en Sao Paulo y se trata de un conjunto de nueve edificios de cinco pisos con 486 apartamentos en bloques de concreto, apto para edificios en altura, en una área de 175,000 m² más 123,000 m² de áreas verdes a orillas del río Tamanduaté.

En estudios de Douglas Queiroz Brandão y Luiz Fernando Mählmann Heineck,⁴⁵ se han hecho análisis topológicos de 3,011 plantas de apartamentos ofrecidas en el mercado de Brasil y se comparan con algunas representativas de otras latitudes

⁴⁵ Brandão es M.S.c., Dr., profesor adjunto del Departamento de Ingeniería Civil, Facultad de Arquitectura, Ingeniería y Tecnología, Universidad Federal de Mato Grosso; Heineck es Ph. D., profesor titular del Departamento de Ingeniería de Producción y Sistemas, Centro Tecnológico Universidad Federal de Santa Catarina.

globales. Como resultado, se ha logrado una tipificación que refleje las tendencias en la organización espacial y funcional de estas viviendas, se ha encontrado frecuente el apartamento con dos alcobas y una principal (40%), le sigue una alcoba más otra principal (13%) y luego dos alcobas corrientes (10%). Además, en el mercado se ofrecen unidades muy repetitivas en su concepción general, con menos de dos baños (Brandão y Heineck, 2003). Aunque la tendencia general es la reducción del área con mayor flexibilidad funcional, no son patrones equitativos con la oferta de vivienda colectiva para población de bajos ingresos.

El panorama presentado frente a la vivienda social en altura, en Brasil, muestra cómo el acelerado crecimiento de las favelas, las frecuentes dictaduras militares y la expansión del movimiento moderno en la arquitectura promovió, desde la década de los años cuarenta, la construcción de varios edificios multifamiliares tipo bloque con la constitución de importantes entidades estatales para la vivienda social, como los institutos de jubilaciones y pensiones (IAP), la Fundação da Casa Popular (FCP), el Sistema Financeiro da Habitação (SFH) y el Banco Nacional da Habitação (BNH). Estas entidades gestionaron vivienda en altura hasta 1960, año en que varias fueron liquidadas y fue fundada la ciudad de Brasilia como nueva capital.

A finales de los años ochenta el Sistema Financeiro da Habitação fue totalmente modificado, y se consolidó la política neoliberal en la que el mercado es el encargado de la producción de vivienda económica, trayendo consigo problemas recurrentes como el desinterés de la inversión privada y la baja calidad de los conjuntos habitacionales unifamiliares y multifamiliares.

2.2 El caso de Cuba

La renuncia de España a la soberanía sobre Cuba, en 1898, y la administración de un gobierno militar estadounidense hasta 1902, dieron lugar a la independencia cubana y, posteriormente, a un largo proceso de desequilibrios sociopolíticos y económicos. Éstos llegarían hasta mitad del siglo XX y son caracterizados por frecuentes cambios de gobierno, la participación en la Segunda Guerra Mundial, una nueva Constitución en 1940 y el monopolio norteamericano sobre las finanzas, la agricultura y la industria.

En 1952, Fulgencio Batista toma el poder con apoyo del ejército e impone una dictadura constantemente enfrentada por una oposición con cada vez mayores adeptos y encabezada por Fidel Castro. En ese momento, La Habana adquirió primacía económica y dejó al resto de las ciudades y las zonas rurales excluidas del desarrollo, pues concentraba el 80% de las viviendas formales. Asimismo existía una fragmentación social por la estratificación de clases: las de alto poder económico habitaban en barrios a las afueras de las ciudades con todas las comodidades, mientras que en los centros históricos

y en las periferias se hacinaba la población de bajos ingresos en pequeñas e insalubres viviendas, lo que fue fomentado entre otras cosas por la migración a las ciudades:

Según datos del censo de 1953 del total de viviendas del país (1,256,544), el 63.1% eran urbanas y el 36.9% rural (de ellas el 73% eran bohíos rústicos); mientras que el 87% de las viviendas urbanas tenían electricidad sólo el 9.1% de las rurales contaban con este servicio. En general en áreas rurales, el 66 % tenía piso de tierra y sólo el 2.3% contaba con agua corriente. El 96.5% carecía de todo tipo de refrigeración (Bauzá, 1997).

Durante este régimen, la calidad de las viviendas para la población de bajos recursos era lamentable, pues la gran mayoría era precaria y sin servicios públicos, ya que el Estado aportó sólo el 1% de éstos durante la época de mayor construcción de vivienda, en la segunda mitad de los años cincuenta. Al poco interés del Estado para solucionar las demandas populares se suman los altos niveles de corrupción y la especulación de los inversionistas privados encargados de la producción habitacional. En el casco histórico predominan los barrios de residencias multifamiliares, cuyos edificios son de tres o cuatro pisos y alturas generalmente bajas como en toda Cuba. Destacan construcciones en altura sólo para clases acomodadas como el edificio Solimar, del arquitecto Manuel Copado, y el edificio Focsa (1956, 28 pisos) de Ernesto Gómez, Martín Domínguez y Bartolomé Bastard, uno de los conjuntos más grandes de Latinoamérica y primer representante cubano del concepto ciudades dentro de la ciudad en la época.

En este contexto de constante enfrentamiento militar y político, la Revolución Cubana logra la victoria el 31 de diciembre de 1958, con la huida de Batista del país. Este suceso no sólo cambió para siempre la historia de la República de Cuba sino que tuvo repercusiones mundiales, por la imposición de un régimen socialista orquestado por Castro. Este nuevo panorama comunista distinguió a Cuba de cualquier otro caso latinoamericano en la producción de vivienda porque ésta se considera no sólo un derecho, sino un bien social garantizado por el Estado; no existe un mercado de suelo e inmobiliario en la construcción debido a que pertenece en su mayoría a éste. Sin embargo, hay algunos propietarios, mecanismos de compra y venta, expropiación y compensación de acuerdo a fines sociales. Esto significa que la vivienda social no existe como una clasificación particular, puesto que toda la producción es estatal y destinada a la población sin distinción, es decir, es naturalmente social.⁴⁶

⁴⁶ Esto se asumió como una premisa en la política habitacional y no tiene antecedentes. En 1996 se hicieron declaraciones similares en la conferencia de las Naciones Unidas acerca de los asentamientos Humanos, Hábitat II, sobre el derecho a una vivienda digna.

En efecto, el déficit de vivienda digna urbana y rural⁴⁷ era una de las mayores preocupaciones de Castro, desde su discurso *La historia me absolverá* de 1953, hasta la actual Constitución. En los primeros años de la Revolución, se toman medidas como la creación de la Dirección de Viviendas Campesinas, el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda (INAV) –adjudicador de viviendas por medio de un departamento de Servicio Social, que procuraba además la abolición del desahucio, la rehabilitación y conservación de las viviendas existentes,⁴⁸ la venta de materiales de construcción asequibles a la población, disponibilidad de servicios técnicos especializados– y se decretó la *Ley de reforma urbana* que estableció que el precio a pagar por las nuevas viviendas del Estado no podía superar el 10% de los ingresos familiares que convirtió en propietarios de las viviendas a los arrendatarios luego de que pagaran al Estado un monto fijado y se indemnizara a los anteriores dueños.

Un proyecto representativo para el nacimiento de vivienda en altura es la Unidad Vecinal Núm. 1 de la Habana del Este, hoy llamada Reparto Camilo Cienfuegos, pues constituyó el primer conjunto vecinal edificado por la Revolución Cubana entre 1959 y 1961. Declarado monumento nacional, este complejo comprende 1,306 viviendas para 7,836 habitantes en 58 edificios; 51 de cuatro pisos y siete de once, implantados en una supermanzana articulada con zonas peatonales y estacionamiento, 20m² de áreas verdes por habitante y equipamientos comunitarios. El planteamiento de esta construcción, próxima a zonas deportivas y una conurbación con desarrollo industrial, es producto de un grupo profesional del Colegio de Arquitectos⁴⁹ basado en un proyecto anterior similar del italiano Franco Albini, antes de la caída de Batista. La revolucionaria Pastorita Núñez fue la impulsora de ésta y otras urbanizaciones; el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda fue el encargado de la obra y las viviendas fueron adjudicadas por la Central de Trabajadores de Cuba.

Otros edificios de vivienda representativos en la arquitectura de la época son el Conjunto de Tallapiedra (1960), el edificio experimental de 17 plantas (1968-1970) y Las Terrazas (1968-1975/1994). El primero es de los arquitectos Antonio Quintana y Alberto Rodríguez, consta de dos bloques de 17 pisos contruidos con sistema de moldes deslizantes que se unen a través de bandas externas de circulación horizontal articuladas en dos torres de circulación vertical. Por su parte, Las Terrazas, de los arquitectos Osmany Cienfuegos y Mario Girona, a pesar de ser vivienda baja, se destaca por ser diseñado y construido con la participación de los habitantes.

⁴⁷ Fidel Castro, en su discurso del 21 de enero de 1965, en la reunión de secretarios generales de los 25 sindicatos nacionales dijo: “[...] los recursos que tenemos para las viviendas debemos concentrarlos esencialmente en el campo, porque en el campo están las mayores posibilidades inmediatas del país, las mayores posibilidades de solución a nuestros problemas económicos[...]” (Fernández, 1976: 125).

⁴⁸ Especialmente en las zonas rurales del país, consolidó más de 360 nuevos pueblos gracias a varios programas, entre los cuales está el Plan Turquino-Manatí en 1987.

⁴⁹ Arquitectos Roberto Carrazana, Reynaldo Estévez, Hugo Dacosta, Eduardo Rodríguez, Mario González y Mercedes Álvarez.

Las fuentes de financiamiento para la construcción, rehabilitación y conservación de viviendas provienen del presupuesto central del Estado (recaudaciones de impuesto por arrendamiento de viviendas, donaciones y el aporte de los organismos estatales productores de recursos para la construcción) y el autofinanciamiento. Al no existir una banca especializada se establece un sistema de créditos determinados por un plan de distribución de las inversiones para cada ministerio y gobierno local; éstos, a su vez, asignan los recursos entre las entidades ejecutoras de las obras. La capacidad constructiva se vió reforzada gracias a la industrialización de los procesos productivos y a la adopción de técnicas de prefabricación, lo que permitió la construcción de 85 mil viviendas entre 1959 y 1963.

Con la eliminación de la especulación del suelo urbano, el Estado subsidia hasta 51% del precio de venta o transferencia, cuyo excedente del valor debe asumir la familia beneficiada. Adicionalmente, los propietarios que contrataban servicios constructivos con entidades estatales obtenían beneficios en la forma de pago, como 20% del valor de los trabajos en otra clase de construcción habitacional. La donación, en 1964, de una planta mecanizada de prefabricados *gran panel soviético* con capacidad para construir alrededor de 1,700 viviendas por año y el inicio, en 1966, de la producción de elementos prefabricados como el hormigón ligero (siporex), el sistema gran panel IV y Sandino,⁵⁰ lograron mejorar cuantitativamente la producción habitacional que fue inclinándose hacia los edificios multifamiliares.

Gracias al comercio de materiales y a una economía sostenible en la década de los años setenta, la demanda de vivienda urbana y rural se atendió con planes directores en zonas de desarrollo agrario en algunas ciudades y la expansión periférica, especialmente en La Habana a través de:

[...] la construcción de edificios multifamiliares a cargo de brigadas voluntarias, cuyo modelo para toda la isla fue el reparto Alamar, versión tropical de las ciudades-dormitorios, ya usuales en los hermanos países socialistas. Por otra parte estos repartos comenzaron bajo reglamentos limitantes que se sumaban a la dificultad con el transporte y la carencia de auténtico perfil urbano en estos amontonamientos de pequeños edificios (Hurtado, 2005).

La zona de Alamar en La Habana fue de las primeras experiencias en vivienda colectiva, con 150 edificios de cuatro a cinco pisos, contruidos con muros en bloque de ladrillo tradicional y otros elementos prefabricados como placas y escaleras. En cuanto a la vivienda rural también se implementaron multifamiliares, generalmente de cuatro o cinco pisos con carácter constructivo artesanal, para el aprovechamiento del suelo y la economía en

⁵⁰ El sistema constructivo gran panel IV se emplea para la fabricación pesada de edificios de cuatro pisos y hasta 48 viviendas cada uno. Fue reemplazado por el sistema gran panel 70; el sistema Sandino debe su nombre a su primera experiencia en 1963 para casas de hasta dos pisos. Ambos sistemas son de tecnología cubana basada en la soviética (Fernández, 1976).

En 1982, La Habana Vieja y el sistema de fortificaciones militares que la circundan fueron declaradas Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. Durante esta década, en el campo de la vivienda se hicieron evidentes los problemas del modelo existente (centralizado, costoso, dependiente y poco flexible) estableciendo nuevos mecanismos para solucionar la carencia de fuerza de trabajo para la construcción. Algunas soluciones fueron invertir en equipos, maquinarias y desarrollo de nuevas tecnologías; crear microbrigadas sociales⁵¹ y establecer la *Ley general de la vivienda*, en 1984, (con revisión posterior en 1988), con la cual se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), organismo rector de la política de vivienda en el país; autorizar el arriendo de manera regulada, transferir la propiedad de viviendas estatales a sus usufructuarios y ocupantes legítimos, además de entregar con título de propiedad y precios bajos nuevas viviendas construidas con el fin de que la población de menores ingresos tenga acceso a ellas (similar a la *Ley de reforma urbana*). Con esta ley se ratifica la política esencial establecida hasta entonces, incluso el derecho de propiedad,⁵² la penalización de conductas ilegales de adquisición, el uso y ocupación, el establecimiento del precio de la vivienda nueva construida por el Estado de acuerdo al terreno (localización) y la regulación del acceso de la población al suelo para construir vivienda por esfuerzo propio, gracias a facilidades en el otorgamiento de créditos bancarios, venta de materiales de construcción y servicios técnicos por el Estado. En la actualidad, a pesar de que no se desarrollaron grandes extensiones marginales en las periferias de las ciudades, existen mercados informales de materiales de construcción que se apoyan en el desvío de programas estatales y en pequeñas empresas constructoras privadas ilegales, además de la corrupción burocrática en las administraciones municipales, pues son instancias autorizadas para aprobar permutas entre particulares.

A principios de la década de los años noventa, con el colapso de la Unión Soviética, Cuba pierde una fuente segura de materias primas, tecnologías, créditos y mercados de exportación. Adicionalmente, el aumento de precios de productos de importación como el combustible y los alimentos, la entrada de capital extranjero (y su dolarización), la caída de la producción de azúcar y el refuerzo estricto del bloqueo económico y tecnológico de los Estados Unidos, los damnificados por el paso de cinco ciclones tropicales entre 1998 y 2002, entre otros factores, provocaron una crisis económica y la disminución en la producción de materiales de construcción de vivienda.

Como medidas alternativas ante esta situación de déficit habitacional, se dio prioridad a la solución de problemas habitacionales que tuvieran

⁵¹ Asociaciones formadas por obreros y personas interesadas en apoyar a la construcción de vivienda por esfuerzo propio con apoyo del Estado y que funcionan hasta la actualidad.

⁵² En la región latinoamericana, Cuba se destaca porque aproximadamente 85% de los ocupantes de viviendas son propietarios. Además, una parte de la población se beneficia con el usufructo gratuito y no existe el pago de impuestos sobre el suelo que ocupa la vivienda (Cepal, PNUD e INIE, 2004: 216).

incidencia sobre objetivos económicos de importancia, por lo que se racionalizó radicalmente el consumo de materiales como el cemento, el acero estructural y otros que demandan grandes gastos de energía y dinero para su producción e importación, de acuerdo con la disponibilidad de materias primas en cada municipio con procesos de producción local. En consecuencia, el mejor aprovechamiento del suelo y los programas de mejoramiento de vivienda a nivel nacional han cobrado mayor aplicación estatal, no sólo como alternativa a la demanda sino también para mantener un óptimo nivel cualitativo de vivienda, lo cual implica la solución de problemas domésticos de filtraciones, fugas hidrosanitarias, deterioro de las estructuras y, sobre todo, de las cubiertas, entrepisos y ascensores en edificios multifamiliares.

Las dos principales ciudades La Habana y Santiago de Cuba, concentran más de la mitad del fondo habitacional precario del país, además del mayor porcentaje de edificios altos y multifamiliares en zonas centrales que datan del periodo antes de la Revolución, entre 1930 y 1959, por lo que ya cuentan con más de 60 años y son objeto de acciones de rehabilitación. Sólo en La Habana, la vivienda colectiva cuenta con más de 28,000 unidades, es decir, 47% frente a 40% de unidades individuales del parque habitacional total (GDIC, citado en Cepal, PNUD e INIE, 2004: 228).

Algunas urbanizaciones y edificios han sido halagados por su diseño arquitectónico y urbano a pesar de que su altura en pisos es poca, como Las Arboledas (1987) y Villa Panamericana (1989-1991). Las Arboledas, diseño de la arquitecta Graciela Hernández para una comunidad de 16,000 habitantes, se diseñó con el objetivo de mejorar las condiciones ambientales en una urbanización vecina de la década anterior, integrándose en la zona de siembra de árboles del Córdón de La Habana, sin producir alteraciones notables al entorno natural gracias a sus cuatro pisos. Villa Panamericana, del arquitecto Roberto Caballero, fue construida como residencia para los 6,000 participantes de los Juegos Deportivos Panamericanos de 1991 con 1,500 apartamentos. Al término del evento se convirtieron en viviendas permanentes para la población cubana y se destacan por incorporar el trazado en cuadrícula tradicional que lo circunda y por su calle central de 46 m de ancho con un recorrido de 12 m.

El caso de la vivienda en Cuba es muy particular a nivel mundial, pues al ser un bien social no se permite poseer más de dos unidades;

CUADRO 1.
CUBA: TIPOLOGÍA
HABITACIONAL
GENERAL, 1996

Tipo de viviendas	Porcentaje	Cantidad
Casas	71	2,071,873
Apartamentos	18	525,263
Habitaciones, bohíos y otros	11	307,262
Total	100	2,904,398

Fuente:
Bauzá, 1997

tiene una subvención estatal muy elevada y sólo se puede comprar y vender al Estado. Siempre y cuando el valor sea devuelto al gobierno se autoriza permutar, recibir por herencia, cesión de propiedad o división de bienes por divorcio. Debido a que no existen rentas e impuestos sobre el suelo, la demanda es atraída por los privilegios de la localización, la disponibilidad de servicios y el estado físico de las viviendas, lo que demuestra que éstas no son particularidades de las naciones capitalistas. Frente a la existencia de privilegios de consumo en el contexto del socialismo cubano, Joseph A. Kahi afirma que esta sociedad, al otorgar derechos iguales de consumo a todos sus ciudadanos, multiplica la demanda y pone presiones imposibles sobre la provisión, por lo que se requiere distribuir las facilidades sin violar el principio de igualdad. La insuficiencia de bienes y de servicios conduce a que las asambleas de trabajadores asignen el derecho de gozar de servicios especiales a personas de acuerdo a la necesidad y al "mérito" también reflejado en los ingresos, lo cual implica que algunos individuos reciban beneficios y otros no, y se fomenta una "igualdad estratificada" (Kahi, 1971).

En la actualidad, el déficit y el mal estado de la vivienda son uno de los temas vigentes y de mayor escozor en la agenda estatal, debido a que los burocráticos programas centralizados han resultado costosos e ineficientes, pues persisten problemas de accesibilidad a los beneficios de adjudicación por parte del INV. Entre estos problemas se encuentra un mercado negro inmobiliario que sube los precios de la vivienda (a pesar de las subvenciones entre 40% y 90%), estimula cadenas de permutas, informalidad,⁵³ agentes clandestinos y demoras en los trámites que pueden ser agilizados con sobornos hasta de 1,500 dólares, dependiendo del caso (Ravsberg, 2007). Por estas razones, algunos opositores del gobierno creen que sólo con la intervención privada en la producción será posible incrementar la oferta.

Debido a la crisis de materiales y de presupuesto, los programas se han enfocado en fomentar la construcción con participación civil y en rehabilitar el *stock* existente,⁵⁴ impulsado también por las acciones de conservación de áreas centrales desde que La Habana fue declarada Patrimonio de la Humanidad. La alta demanda de servicios especializados de construcción por la población ha llevado a la implementación del "arquitecto de la comunidad", entidad del sistema de la vivienda disponible de forma gratuita e impulsado por el arquitecto argentino Rodolfo Livingston (similar al "médico del barrio").

⁵³ Viviendas precarias en las periferias o viviendas colectivas sobredensificadas llamadas solares, cuaderías o cuarterías. Se caracterizan por albergar a varias familias, si el espacio lo permite, en casas diseñadas para tal fin. Igualmente se destacan por la subdivisión en varias unidades (también llamada desglose) o la construcción de barbacoas, donde generalmente convive la población más desfavorecida.

⁵⁴ "De septiembre de 2005 a noviembre de 2006 se ejecutaron 347,804 acciones de conservación y rehabilitación de inmuebles, lo cual significa 91.5% del plan aprobado en ese sentido. [...] Ello incluyó la rehabilitación de 388 edificios multifamiliares y el reforzamiento estructural a otros 123, así como pintura a 33 mil adicionales" (Librinsula, 2006).

Se concluye que la producción de la vivienda en altura en Cuba se asume, desde la Revolución del 31 de diciembre de 1958,⁵⁵ como un derecho garantizado y el suelo es propiedad del Estado. Desde 1960, con la creación del Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda (INAV) y la construcción de la Unidad Vecinal Núm. 1 de La Habana del Este, inicia un periodo de producción de vivienda en edificios de considerable altura, gracias a la tecnología industrial aportada por La Unión Soviética. Con la disolución de ésta en 1991, Cuba entra en progresiva crisis económica acentuada por el bloqueo norteamericano, lo que ha llevado al gobierno a racionalizar las materias primas para la construcción y la creación de brigadas para la construcción participativa de vivienda. Por otro lado, las viviendas multifamiliares se encuentran en malas condiciones y su mantenimiento es costoso.

2.3 El caso de México

La Revolución Mexicana fue una etapa de inestabilidad política y social surgida ante la oposición a la dictadura de Porfirio Díaz que duró 35 años y terminó en 1911. Este periodo se caracterizó por frecuentes disputas a favor de un gobierno socialista impulsado por el proletariado ante la hegemonía de los favores burgueses, y que continuó a pesar de una nueva Constitución, instaurada en 1917,⁵⁶ por el entonces líder político y posteriormente presidente Venustiano Carranza. A partir de entonces y hasta comienzos de la década de los años cuarenta, en materia de vivienda, los gobiernos de turno sólo se preocuparon por ofrecer leyes limitadas para ganar apoyo popular y financiar la acción militar en la carrera por el poder, con el apoyo de algunos inversionistas privados que construían edificios de apartamentos (o vecindades) para alquilar a familias pobres de la ciudad, lo cual condujo a la consolidación de movimientos inquilinarios de lucha por rentas más justas, auspiciados por el Sindicato Revolucionario de Inquilinos. Posteriormente, el Estado se lanzó a la producción de pocos proyectos de vivienda con los que se beneficiaron algunos sectores obreros sindicalizados y burócratas. En 1925, se creó la Dirección de Pensiones Civiles, encargada de otorgar créditos para la adquisición o construcción de vivienda,⁵⁷ aparecen las llamadas colonias proletarias, asentamientos obreros ilegales en la periferia urbana, casas denominadas jacales,

⁵⁵ Antes de la Revolución el ambiente sociopolítico estaba marcado por desequilibrios frecuentes, cambios de gobierno y el monopolio norteamericano sobre la economía.

⁵⁶ En su Artículo 123, fracción XII, decreta la obligación de los patrones de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas.

⁵⁷ Otorgó 9,600 créditos para vivienda como única entidad estatal hasta 1947, cuando fue reemplazada por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUP) creado en 1933, que también relevó al Banco de Fomento de la Vivienda, que nunca operó (Inurde, 1996: 30).

aglutinadas en los intersticios urbanos de lo que fue la periferia. En general, durante este lapso, las medidas tomadas en el campo económico y social fueron bastante débiles y beneficiaron a las clases medias y altas.

Durante el mandato de Manuel Ávila Camacho, en 1942, con una gran inestabilidad política, México entra a la Segunda Guerra Mundial, con lo cual se expidió un decreto que congelaba el aumento en los arrendamientos de las casas habitación (por la demanda intensiva de vecindades en las zonas centrales de las ciudades) y de locales destinados al comercio e industrias de alimentación. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que inicialmente proporcionó vivienda a sus beneficiarios. Gracias a la alianza con los Estados Unidos durante la guerra, se formó una comisión industrial mexicano-estadounidense que tuvo como objetivo preparar la industrialización mexicana bajo el modelo de sustitución de importaciones, compensada con mano de obra para Norteamérica, lo cual incide en los altos volúmenes de migración de población de bajos ingresos a las ciudades y el problema de su alojamiento, especialmente en el Distrito Federal.

En 1946, con Miguel Alemán Valdés, como presidente, la mayoría de políticas habitacionales siguieron en curso como las viviendas arrendadas con renta congelada, pero se destaca el decidido impulso a la producción de vivienda por el Estado a cargo de instituciones como el IMSS y la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro,⁵⁸ cuyo mayor protagonista es la vivienda multifamiliar de alta densidad que es posible gracias al auge de la industrialización de la construcción y sus materiales (entre 1947 y 1964 las entidades públicas promovieron y financiaron cerca de 77 mil viviendas en la Ciudad de México) en contradicción con el rápido avance de las colonias proletarias en la periferia y su consecuente reconocimiento e institucionalización, pues ya la mayor parte de la población mexicana es urbana.

Así, en 1948, se inaugura el multifamiliar Miguel Alemán, también llamado Centro Urbano Presidente Alemán (CUPA), la primera supermanzana residencial construida en América Latina, financiada por la entonces Dirección de Pensiones Civiles y que llegó a convertirse en una de las obras maestras de la arquitectura mexicana contemporánea gracias al diseño del arquitecto Mario Pani.⁵⁹ El conjunto con sistema constructivo de bajo costo en bloques de barro cocido y concreto martelinado aparente, consiste en doce

⁵⁸ Que benefició, en primera instancia a los burócratas como mecanismo de control político. Actualmente es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

⁵⁹ Arquitecto y urbanista mexicano, nacido en la Ciudad de México en 1911 y con estudios profesionales en la École des Beaux-Arts de París, Francia. Es reconocido por introducir el urbanismo y la arquitectura modernos en su país, gracias a la realización de aproximadamente 136 proyectos, 66 arquitectónicos y 70 de planificación y urbanismo, para todas las clases sociales, entre los cuales están la Ciudad Universitaria (1950-1952), junto a Enrique del Moral; el Plan Regional de Yucatán o el Plan Nacional Fronterizo; el diseño arquitectónico de la Escuela Normal de Maestros (1945-1947); el Conservatorio Nacional de Música (1946) y varios edificios multifamiliares enunciados en el presente texto. En 1938 fundó la revista Arquitectura/México y, en 1978, fue miembro fundador de la Academia Nacional de Arquitectura. Murió en 1993, en la Ciudad de México.

edificios residenciales, seis de doce pisos con calle-interior cada tres pisos, 672 apartamentos dúplex de 48 m² en área, 192 apartamentos en las cabeceras y 72 en los elementos que ligan los edificios, cada uno con dos habitaciones, sala, cocina y baño, y otros seis edificios de tres pisos, con 144 apartamentos simplex de 57 m² que se diferencian de los anteriores por tener una habitación. En total, da cabida a 6,700 personas en 1,080 apartamentos dispuestos en diagonal al predio, que tiene un área de 40,000 m² y 25% de ocupación, más equipamientos como guardería infantil, 168 locales comerciales en los primeros pisos, instalaciones deportivas, áreas verdes perimetrales y piscina. Inicialmente, el conjunto constaría de 200 casas unifamiliares, pero Pani logró persuadir a la entonces Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro para hacer varias edificaciones aprovechando el suelo, con mayor densidad, y para dejar generosas zonas libres, planteamiento acorde a los CIAM.

Poco tiempo después, en 1950, se construyó el Centro Urbano Presidente Juárez, obra de Mario Pani y Salvador Ortega, destruido en el terremoto de 1985. En este conjunto de 19 bloques de vivienda, (uno de trece pisos, cinco de diez, cuatro de siete y nueve de cuatro) se diseñaron doce tipos diferentes de apartamentos para alojar a 6,000 habitantes, junto con sus respectivos servicios comunitarios y acceso-circulación de automóviles en la periferia con acceso restringido. Diez años después, Pani, junto con Luis Ramos, diseñó un nuevo conjunto que resume su experiencia en vivienda de altas proporciones a pesar de las críticas. Se trata del Centro Urbano Presidente Adolfo López Mateos, también conocido como Ciudad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco. Este proyecto para 100,000 habitantes en 15,000 viviendas integradas en tres tipos de edificios, se originó como parte de un plan de renovación urbana que pretendía relocalizar a habitantes originales de bajos ingresos e integrarlos con pobladores de otros estratos, evitando la segregación para esta zona deteriorada inmediata al centro histórico y otros terrenos ocupados por patios del ferrocarril, junto a la Plaza de las Tres Culturas. El conjunto se implanta en supermanzanas de 200,000 m² que fomentan el recorrido peatonal del conjunto y el concepto de crear ciudades dentro y fuera de la ciudad, con la disposición de equipamientos comunitarios y comercios necesarios, como respuesta al acelerado crecimiento demográfico, la falta de arraigo territorial, la gran altura y pesadez del conjunto como solución a los costos del suelo y las rentas chocan con la zona histórica y con su trazado, lo que le valió fuertes críticas.

La política de las rentas congeladas, los altos costos administrativos, la cultura del no pago y otros problemas estructurales socioeconómicos incidieron para no volver a tomar como alternativa la construcción de grandes conjuntos habitacionales en altura, inversamente al buen desarrollo económico que experimentaba la nación. Hay que agregar que, en 1963 se crea el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (Fovi),



FIGURA 6.
MULTIFAMILIAR
MIGUEL
ALEMÁN



Fuente:
Mejía, 2007



un fideicomiso público que apoya financieramente la construcción y, en 1964, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (*Agency for International Development*, AID) aportaron en un capital semilla para la creación del Programa Financiero de la Vivienda (PFV) con el que se consolidó y duplicó la producción de vivienda estatal en serie y de iniciativa privada por el resto de la década, evidenciando la dependencia del sector de las políticas crediticias externas.

Para comienzos de los años setenta existían grandes áreas de asentamientos informales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) con loteos en zonas desatendidas por la acción del mercado, a pesar de las medidas del PFV. Para mitigar esta problemática, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez se hicieron reformas constitucionales y se ejecutaron programas de regulación de tenencia de la tierra que dotaron de servicios y condiciones aceptables de habitabilidad a estas viviendas, pero provocaron síntomas de gentrificación. Por otro lado, en 1972, se hizo una reforma al Artículo 123 de la Constitución, que obligó a los patrones privados a hacer aportaciones al recién fundado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), con el fin de lograr el financiamiento con créditos para la adquisición y la construcción de vivienda. Sin embargo, estuvo lejos de ser suficiente.⁶⁰ Adicionalmente, fue creado por decreto el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste) para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores regidos por la *Ley Federal del Trabajo*, cuya acción fue dificultada por los beneficios otorgados a los sectores privados, la devaluación del peso por una tasa cambiaria flotante, el *boom* petrolero y el estancamiento de la producción de vivienda financiada por los organismos del Estado.⁶¹

El Infonavit construyó, en 1973, la Unidad Habitacional Iztacalco en el Distrito Federal, ejemplo característico de vivienda en altura promovida por el Estado y dirigida a población de ingresos medios. Esta Unidad, conformada por siete supermanzanas en 74 hectáreas se distribuye en bloques de vivienda unifamiliar y multifamiliar dúplex y tríples, con espacios abiertos y equipamientos recreativos regulares, abarcando 5,690 apartamentos para unas 30,000 personas, con área variable de 77 m² por vivienda y una superficie construida por habitante entre 13 y 20 m². Actualmente, esta zona y sus viviendas son consideradas de las más caóticas de la ciudad, por su alta descomposición social y abandono de la regulación pública.

El eje de la política de vivienda había sido la intervención directa del Estado y la aplicación de subsidios indirectos con tasas de

⁶⁰ Se estima que en 1978 40% de la población de la Ciudad de México habitaba en colonias proletarias (Jaramillo y Schteingart, 1983: 24).

⁶¹ Existieron otras entidades públicas, como Petróleos Mexicanos (Pemex), creado en 1938; el Instituto Nacional de Vivienda, fundado en 1954; la Dirección de Pensiones Militares, creada en 1955, que fue sucedida, posteriormente, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi creado en 1973).

interés menores a las del mercado cuando, en 1981, se crea el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) que se enfocó a otorgar diferentes tipos de créditos a quienes no estaban sujetos a una relación salarial formal y recibían ingresos muy bajos; luego, en 1983, bajo el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado, el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual, medida reforzada por el terremoto de 1985 que sacudió gran parte del territorio nacional multiplicando aún más la necesidad habitacional. Por otro lado, el Estado prefirió impulsar cuantitativa y cualitativamente la vivienda nueva en conjuntos habitacionales y, en menor medida, programas de vivienda progresiva, de autoconstrucción o terrenos con servicios, pues no aprovechaban intensamente el suelo. Por tanto, a pesar de que los promotores impulsaron conjuntos de viviendas de poca altura, ya se habían construido los primeros conjuntos habitacionales multifamiliares promovidos por el Infonavit, sobre todo de cinco pisos bajo el régimen de condominio,⁶² los cuales presentaron áreas cada vez más pequeñas y llevaron al incremento de las densidades en los planes de desarrollo urbano hasta alcanzar 80 viviendas por hectárea, lo que trajo consigo cambios en el tipo de propiedad del uso de suelo.

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, en 1988, se inicia en México la privatización acelerada de las empresas del Estado, lo que favoreció ampliamente a la inversión extranjera;⁶³ de esta manera, los organismos nacionales de vivienda se consolidaron como entidades esencialmente financieras, entre ellas el Infonavit, debido a su reestructuración en 1992. En la configuración espacial de la vivienda de interés social, en el centro de las ciudades medias se adelantaron programas de rehabilitación de edificios existentes y de ocupación de predios baldíos; en las periferias, se observa que la vivienda multifamiliar en régimen de condominio vertical pasa a tener tres pisos con frentes de tres y cuatro metros, ajustándose a los parámetros del mercado con la adopción de nombres comerciales de acuerdo al proveedor como Casas GEO, Casas ARA, Sadasi, Casas Galaxia, Casas Beta, entre otros.⁶⁴

De 1995 en adelante, se reconoce una nueva etapa en las políticas habitacionales, con una mayor privatización de los bienes del Estado en respuesta al déficit de aproximadamente 30,000 millones de dólares de las arcas del gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. A pesar del cierre de crédito por parte de la banca privada, esta etapa se caracteriza por estar completamente controlada por el mercado

⁶² Cada Estado tiene asignado un régimen de condominio vertical o edificio multifamiliar, el cual establece reglamentos en cuanto a la construcción, propiedad y administración. Se le critica a esta ley el hecho de que no señala quiénes deben cumplir los reglamentos, ni asigna responsabilidades o penas para quienes no los cumplan, además del desconocimiento de los habitantes de los conjuntos de dicha ley y su normatividad.

⁶³ Entre ellas se firmó, en 1993, el Tratado del Libre comercio del Norte (TLC) con Estados Unidos y Canadá, que creó la zona de libre comercio más grande del mundo.

⁶⁴ Son nombres que corresponden a empresas con ventas estimadas en 5,000 viviendas al año, equivalentes a 25% del mercado.

que, si bien ha ayudado a cubrir el déficit cuantitativo, también aleja la posibilidad de vivienda a la población más necesitada, característica de un sistema neoliberal. En el ámbito de estas prácticas rentistas, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, creada en 1992) y el Banco Mundial han sido componentes fundamentales como respaldo de los programas sociales y de vivienda llevados a cabo.

Ante un déficit habitacional acumulado de seis millones de unidades en 1999 y cerca de 80% de la población viviendo en ciudades, se han implementado políticas de densificación de las áreas centrales de las ciudades y de control de la expansión urbana con construcciones de por lo menos cinco pisos, que siguen el modelo de ciudad compacta como la más viable financieramente en cuanto a infraestructura. Empero, los precios del suelo siguen subiendo así como el precio final de las viviendas sociales, lo cual se traduce en una pauperización de sus condiciones cualitativas. Ejemplo de ello son los bloques de vivienda multifamiliar para clases bajas y su proliferación, especialmente en los municipios conurbados del Distrito Federal, los cuales han llegado a tener apenas 40 o 50 m² de construcción por unidad. Ahí viven de 200 a 300 familias, en contraste con clase media, que habita 300 m² de vivienda y cochera para tres autos. La insuficiencia de servicios básicos, zonas de recreación y grandes distancias hacia el lugar de trabajo las han convertido en ciudades dormitorio con graves problemas sociales.

Entre las medidas adoptadas por Vicente Fox, electo en 2000, está el otorgamiento de créditos hipotecarios accesibles así como estímulos a los inversionistas, a través del Infonavit para los trabajadores del sector privado y el Fovissste para los empleados del sector público. El fenómeno de la desigualdad económica a partir de la concentración del ingreso establece condiciones financieras que imposibilitan el acceso a una vivienda a la población con ingresos menores a 4.7 salarios mínimos, es decir, que la medida está ajustada a la clase media mientras que la población más pobre sigue excluida de la posibilidad (Ramírez, 2007). Otro inconveniente tiene que ver con los mecanismos abordados por las instituciones ya que "las características reales de la población de bajos ingresos no coinciden con las que establecen actualmente los organismos de vivienda para seleccionar a sus beneficiarios. Se trata, por lo tanto, de un encuentro imposible entre un tipo de oferta y la demanda que existe" (Villavicencio y Hernández, 2001: 458).

En síntesis, la producción de vivienda social en altura en México inicia en 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la construcción, en 1948, del multifamiliar Miguel Alemán, también llamado Centro Urbano Presidente Alemán (CUPA), considerado como la primera supermanzana residencial construida en Latinoamérica, proyectada por Mario Pani, autor de otras obras similares como el Centro Urbano Presidente Juárez y el Centro Urbano Presidente Adolfo López Mateos. Desde 1960 se dejó de construir este tipo de vivienda.

Con la creación, en 1972, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y del Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste) y, en 1981, del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), el país no vuelve a tener mayores eventos en cuanto a la producción de vivienda multifamiliar económica, pues hacia la década de los años noventa se adoptan políticas neoliberales con las que el mercado se ha concentrado en construir urbanizaciones de casas unifamiliares en la periferia de las grandes ciudades con problemas de accesibilidad económica para la población de escasos recursos.

2.4 El caso de Venezuela

En 1899, con la entrada al poder presidencial del General Cipriano Castro como consecuencia de una revolución, comienza en Venezuela la era marcada por dictaduras y golpes de Estado que se extenderán hasta mitad del siglo XX. Con la elaboración del primer plan rector para la ciudad de Caracas, entre 1926 y 1945, el concepto habitacional reafirma su enfoque modernista con el cumplimiento de los postulados de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).

El 30 de junio de 1928, bajo la presidencia del General Juan Vicente Gómez (1908-1935), se creó el Banco Obrero, entidad pionera en Latinoamérica, encargada de proyectar y ejecutar la política habitacional en Venezuela caracterizada por haber construido grandes superbloques de vivienda en el marco del programa *Guerra al rancho*, que buscaba abolir la gran cantidad de viviendas informales y de materiales precarios, cuya aparición en las periferias de las ciudades era cada vez más acelerada debido al incremento poblacional que se acercaba a los 3,200,000 habitantes, 13.3% de la población actual. Con la introducción de nuevos tipos de vivienda de alta densidad y elementos prefabricados, el Banco Obrero reafirmó su inclinación por los postulados de los CIAM, que demostró en Bella Vista (con cinco tipos), Pro-Patria y El silencio.⁶⁵ Para facilitar el acceso a la vivienda, se aplica el concepto de la adjudicación en arrendamiento con opción a compra (*Leasing*), fórmula originaria de Estados Unidos.

⁶⁵ "Diseñado en 1941 [El silencio] constituye el primer ejemplo de un conjunto urbanístico instalado en el centro geográfico de la ciudad moderna. El planteamiento urbano se desarrolló sobre la retícula geométrica propuesta, dos años antes, por Maurice Rotival para el mismo sector y que consistía en el conjunto ceremonial de El Capitolio, transformando la idea original de instalar en este lugar los poderes públicos y representativos del Estado y el Centenario conmemorativo de El Libertador, por un uso de vivienda multifamiliar coherente con la política democrática, amparada bajo el eslogan: 'educación, vivienda y salud' [...] "La reurbanización de El silencio se estructura en siete bloques de distintas dimensiones. El bloque uno (de mayor altura) equivale al telón de fondo y culmina el eje de la Avenida Bolívar. Los bloques dos y tres se disponen simétricamente a ambos lados de la Avenida Bolívar, dando paso a la vialidad subterránea. Los bloques cuatro y seis cierran lateralmente y dan escala a la Plaza O'Leary. El bloque cinco está desarrollado en terrazas y demarca una expresiva calle curva y ascendente, mientras el bloque siete se extiende perimetralmente sobre un patio y antecede a la Plaza Miranda" (Centenario Villanueva. En <http://www.centenariovillanueva.web.ve/Arquitecto/Portafolio/2_Primer_Modernidad/Reurbanizacion_de_El_Silencio/El_Silencio_Analisis.htm>)

En 1948 se consolidó un gobierno de dictadura militar bajo el mando del Teniente Coronel Carlos Delgado Chalbaud (1948-1950), quien se propuso desarrollar investigaciones para la producción masiva de viviendas destinadas a familias de bajos ingresos, en 23 ciudades al mismo tiempo con más de 43 programas. De esta forma, en 1946 se creó el Taller de Arquitectura del Banco Obrero (TABO),⁶⁶ bajo la dirección del arquitecto Carlos Raúl Villanueva y conformado por profesionales en arquitectura e ingeniería, quienes tenían la tarea de diseño y construcción de superbloques de vivienda colectiva afines con la política "democrática" que se quería reflejar, bajo la administración y financiamiento del Banco Obrero. Durante su actividad, el TABO construyó varios ejemplos de superbloques de vivienda destinados a población de escasos recursos, entre los cuales resaltan la unidad residencial El Paraíso (1952-1954), Cerro Piloto (1954) y 23 de enero (1955-1957, antes llamado 2 de diciembre), todos construidos en Caracas bajo la dictadura del Teniente Coronel Marcos Pérez Jiménez (1952-1958).

La unidad residencial El Paraíso, diseñada por Carlos Raúl Villanueva y Carlos Celis Cepero, se basó en tres directrices: implantación variada para aprovechar la diversidad de paisajes y vistas, eludir la monotonía con la variación de las alturas y la alineación entre edificios y, por último, un diseño exterior particular orientado hacia el oeste con mamparas y *brise-soleils* para protegerlo del sol. Cerro Piloto, por su parte, es un plan proyectado por Carlos Villanueva, Guido Bermúdez y Carlos Brando que consta de varias urbanizaciones, entre las que están Lomas de Pro-Patria, Diego de Losada, Lomas de Urdaneta, Atlántico Norte, las unidades residenciales Altos de Cútira, Cotiza, Artigas y La Vega.

El proyecto de la urbanización 23 de enero es el más reconocido de todos, debido a su ambicioso tamaño sin precedentes en Latinoamérica. Fue construido en tres etapas, entre 1955 y 1957, bajo el diseño de Carlos Villanueva con la colaboración, en diferentes fases, de Carlos Brando, José Hoffman y José Manuel Mijares. Está compuesta por 55 edificaciones (incluyendo equipamientos) con 2,688 apartamentos, capacidad para 18,816 habitantes distribuidos en tres edificios de 15 pisos con 300 apartamentos, cinco edificios de 15 pisos con 150 apartamentos y nueve edificios de cuatro pisos con 32 apartamentos. Por situarse en un terreno con alta pendiente el trazado de terrazas se hizo en una sola dirección de las laderas; los equipamientos como la iglesia, el mercado, la escuela primaria y el jardín de infancia están en el centro junto con unidades menores y zonas de estacionamiento distribuidos entre las diversas áreas libres. Existen otros equipamientos colectivos, como un edificio para oficinas, cine, espacios comerciales, edificio administrativo, dos estaciones de abastecimiento de gasolina, canchas deportivas y cuatro parques infantiles.

⁶⁶ Cuyas actividades se desarrollarían hasta 1958.

Este proyecto de vivienda multifamiliar fue parte de la vivienda higiénica, moderna y urbana que se quería implantar, reduciendo la proliferación de ranchos (vivienda informal) considerada insalubre. La dictadura del Coronel Pérez levantó este proyecto para dar albergue a 60,000 pobladores, en su mayoría militares procedentes del interior de Venezuela. Sin embargo, esta construcción contuvo una serie de malestares sociales, desde la expulsión de pobladores humildes hasta el inconformismo con el mandato de Pérez, gestó organizaciones populares y grupos de izquierda que agitaron la revuelta del 23 de enero de 1958, por lo que se apropiaron de los apartamentos recién construidos y que terminó con el derrocamiento de la dictadura. Esta fecha se convierte en un símbolo de la derrota del régimen dictatorial y provoca el cambio de nombre de la urbanización, de 2 de diciembre a 23 de enero.

El Banco Obrero construyó cerca de 115 superbloques, convirtiendo a Venezuela en un país adelantado en este tipo de producción habitacional. Sin embargo:

[...] No cumplió con las expectativas sociales planteadas por sus creadores ya que diez años después las áreas comunales fueron invadidas por el mismo tipo de tugurios erradicados con la construcción del proyecto. Fue una propuesta de vivienda muy cara para el Estado, lo que dejó como consecuencia que proyectos similares no se hayan vuelto a construir en Venezuela desde 1957 (Montoya, 2004: 37).

Las experiencias y resultados de estas construcciones fueron recogidas en un estudio auspiciado por el Banco Obrero y el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (Cinva) *Proyecto de Evaluación de los Superbloques del Banco Obrero* (Pesbo), en el cual un grupo interdisciplinario evaluó los aspectos económicos, sociales, técnicos y administrativos relacionados con la vivienda de alta densidad.

Terminada la dictadura y con nuevas elecciones democráticas en 1959, que llevan a Rómulo Betancourt al poder, la política habitacional cambió radicalmente. Desde aquí hasta 1969 se realizan varios programas de investigación en vivienda, como el Programa Nacional de Vivienda Rural, la remodelación de barrios, la renovación urbana y de autoconstrucción estudiados por el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (Cinva). Adicionalmente, se crean la *Ley de regulación de alquileres*, el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, la Banca Hipotecaria. Los superbloques son retomados pero no de manera tan masiva y amplia como en la época del Taller de Arquitectura del Banco Obrero.

Durante el gobierno de Rafael Caldera, entre 1969 y 1974, se establecieron soluciones habitacionales de desarrollo mixto con los sectores público y privado y se ejecutaron programas masivos de urbanizaciones y viviendas de crecimiento progresivo y de

equipamiento de barrios y viviendas en pendiente. El Banco Obrero continuó construyendo viviendas a partir de una programación previa y empezó a aplicar normas de racionalización y estandarización. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1971 registró 10,721,522 habitantes de los cuales 72.8% constituían población urbana.

El periodo de 1974 a 1979 se caracterizó por un *boom* petrolero que generó riqueza y empleo y se trajo consigo un sector de la construcción dinámico con recursos para viviendas amplias, costosas, en altura, y con sistemas constructivos importados para habitantes de buen poder adquisitivo. Asimismo, subieron los precios del suelo, la construcción y la venta de la vivienda. El sector privado inició el programa Asociaciones de Vivienda (Asoviv). Con el cambio de gobierno se crearon el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano y el Instituto Nacional de la Vivienda,⁶⁷ el cual sustituyó al Banco Obrero.



FIGURA 7.
URBANIZACIÓN 23
DE ENERO

>

En la década de los años ochenta no se dieron mayores eventos que impliquen a la vivienda en altura dirigida a población de bajo poder adquisitivo, al contrario, el Estado promovió la producción de vivienda baja y de crecimiento progresivo de alta densidad. Cabe mencionar tres fenómenos que caracterizaron la producción habitacional. El primero es la reducción del financiamiento a largo plazo que produjo viviendas sin compradores y suscitó parálisis en el sector de la construcción y los prefabricados, de la que prácticamente no se ha recuperado, por su parte, el Estado buscó salidas a través de subsidios a promotores y compradores. El segundo fenómeno fue la creación del Consejo Nacional de la

⁶⁷ En 1988, el Instituto Nacional de Vivienda cambió el enfoque de sus políticas para enfatizar los programas de créditos habitacionales, el acondicionamiento de barrios y viviendas inadecuadas (ranchos) como reconocimiento a su existencia no reversible y a la descentralización administrativa.

Vivienda (Conavi) con periodos de seis años que se solapan sobre los periodos presidenciales de cinco años y buscan la continuidad en las políticas habitacionales. El tercer fenómeno fue la entrada en vigencia de la *Ley de política habitacional* que establece un 5% del presupuesto ordinario del gobierno para viviendas con precio de venta máximo de 65 salarios mínimos.

De igual forma, en la década de los años noventa se crearon los institutos regionales de vivienda por las gobernaciones estatales, la Comisión Presidencial de los Barrios, los Comités Estatales de Vivienda, Fundabarrios (para atención a pobladores en áreas de invasión de las ciudades) y el sistema de seguridad social integral, el cual produce la modificación de la *Ley de política habitacional* estableciéndola como subsistema.

Como antesala al nuevo milenio y al mandato de Hugo Chávez Frías, se decretó una nueva Constitución aprobada por referéndum en 1999 que coloca el derecho a la vivienda como una necesidad fundamental para el desarrollo humano y establece una política enfocada a evitar la aparición de nuevas construcciones informales, reducir el déficit de viviendas y lograr el acceso a la propiedad, a través del decreto con rango y fuerza de ley que regula el subsistema de vivienda y la política habitacional. No obstante, las crisis debidas a desastres naturales, rupturas políticas, problemas socioeconómicos y el bloqueo económico interno del país (sobre todo en el sector petrolero, puesto en marcha por la oposición al gobierno del presidente Chávez, seguido del golpe de Estado de abril de 2002) han afectado profundamente la economía, cuyo Producto Interno Bruto (PIB) cayó 8.9% en 2002 y 9.2% en 2003. Esto constituye un periodo negro para la construcción de viviendas que contaba en 2009 con un déficit creciente de alrededor de 129,000 unidades al año (Durand, 2004).

Según la Cámara Patronal Venezolana de la Construcción, actualmente más de doce millones de personas tienen problemas de vivienda o viven en condiciones infrahumanas, problema que se suma al del déficit habitacional total, estimado en 1,800,000 unidades. Con la intervención del gobierno, los créditos hipotecarios tienen un interés de 10.54% frente a una tasa activa promedio del mercado de 14%. Sin embargo, el resultado ha disparado los precios en lugar de facilitar el acceso de nuevos sectores a una vivienda digna. El Gobierno Central, junto con las gobernaciones y alcaldías, construyó 170,000 viviendas entre 1999 y el primer semestre de 2006 (Sanabria, 2006).

El Estado cumple actualmente un cuádruple papel de constructor, administrador, adjudicador de viviendas y promotor de políticas e incentivos, asumiendo entre 80% y 90% del financiamiento de las viviendas de interés social,⁶⁸ con niveles de inversión como el de 2003, en el que se destinaron 979 millones de dólares para planes

⁶⁸ Gracias a la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, del 30 de diciembre de 2002 y antecedida por la ley orgánica del sistema de seguridad social.

habitacionales, lo cual equivale a 1.2% del PIB. A pesar de ello, la gestión sufre viejos tropiezos, como la lenta llegada de los recursos financieros, las demoras acumuladas en la construcción y la dependencia de la inversión privada a veces ineficaz.

El Teniente Coronel Hugo Chávez Frías creó la Misión Vivienda, luego llamada Misión Hábitat, entidad anexa del Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y el Hábitat, cuyo objetivo es dar respuesta a las necesidades habitacionales de la comunidad, en materia de adjudicación, construcción, mejoramiento de barrio y de vivienda. Entre sus programas principales se encuentran: sustitución de ranchos por viviendas, plan ejes, nuevos pueblos, transbarrios (transformación de barrios), convenio con el Ministerio de Economía Popular, parcelas con servicios, fondo de ahorro obligatorio, plan de emergencia, programa VIII, organización civil de vivienda, fondos comunitarios de vivienda y hábitat, proyectos especiales, créditos Banavih y créditos mixtos.

El programa Sustitución de ranchos por viviendas (Suvi) consiste en la construcción, por parte del Estado, de elementos indispensables para la calidad y habitabilidad de una vivienda⁶⁹ sobre un rancho autoconstruido, dejando el resto para el crecimiento progresivo por parte del habitante; este método se realiza con base en un diagnóstico que determina la viabilidad y la localización de la vivienda en una zona de riesgo geomorfológico o urbano. Existen casos en los que se realiza la sustitución total en el barrio, en conjuntos de edificios de cuatro pisos adaptados a la topografía de pendiente llamados pueblos urbanos.

Para los proyectos especiales, existen dos convenios cooperativos con China e Irán. El convenio China-Venezuela prevé la construcción de 50,000 viviendas multifamiliares y unifamiliares en 25 terrenos de los ejes Norte-Llanero y Centro-Norte Costero de los Estados Bolívar y Zulia; Venezuela entrega los terrenos preparados y China realiza la ejecución de las obras en doce meses a partir de noviembre de 2005. El convenio Irán-Venezuela tiene como objetivo la construcción en dos fases de 10,000 viviendas multifamiliares en edificaciones de dos a cuatro niveles con un máximo de siete unidades por nivel, los apartamentos están compuestos por dos tipos: tipo A con área de 73.6 m² y tres habitaciones (7,000 unidades) y tipo B con área de 60.2 m² y dos habitaciones (3,000 unidades). El diseño y la construcción están a cargo de la empresa iraní *Kayson Company*, mediante la técnica de encofrado con concreto armado que permite armar la estructura de doce apartamentos cada 48 horas. Por su parte, el gobierno venezolano tiene la responsabilidad de entregar los terrenos en condiciones óptimas de acceso y sin necesidades de movimientos de tierra, excepto los de implantación de las edificaciones ubicadas en cuatro estados del interior: La Puente en Monagas, Boca de Monte en Portuguesa, Monseñor Padilla en Cojedes y Guaitoito en Guárico.

⁶⁹ Implica cimentación, estructura en dos pisos, techos, cocinas y baños.

Existen otros proyectos de vivienda social en altura realizados por Misión Hábitat en la actualidad, entre ellos está Terrazas del Alba y el Parcelamiento San Ramón, proyecto habitacional que se ubica en un terreno con una pendiente cercana a 20%, en San Pedro de Los Teques municipio Guaicaipuro, Estado Miranda; el conjunto se construye en tres etapas sobre las terrazas que se van generando en forma alineada a lo largo del desarrollo vial, los estacionamientos y los espacios comunes entre ellos a diferentes niveles, aprovechando de forma racional los movimientos de tierra generados. De esta manera se consolidan áreas para servicios comunitarios, educacionales, canchas deportivas, clubes recreativos, club social, zonas campestres y comerciales. Los edificios están compuestos por dos cuerpos de cuatro pisos en estructura de acero unidos por la circulación, ocho apartamentos por piso y dos módulos de circulación vertical, a los cuáles se accede desde la acera, para un total de 32 apartamentos por edificio, 416 apartamentos en el conjunto y una densidad de población propuesta de 250 hab/ha. Cada apartamento consta de dos o tres habitaciones, uno o dos baños, sala-comedor y cocina-lavadero, en áreas que van desde 84m² hasta 113 m².

El proyecto Terrazas del Alba contempla la sustitución de las viviendas de alto riesgo y la consolidación del barrio San Agustín, Caracas. Está conformado por diez edificios de doce pisos, con cuatro apartamentos por piso para un total de 480 y un edificio de ocho pisos con 30 unidades. Cada vivienda cuenta con un área de 75 m² en la que se distribuyen tres habitaciones, dos baños, sala, comedor, cocina y lavadero. Adicionalmente, esta urbanización contará con un sistema de transporte público basado en tecnología de teleférico por monocable, facilitando cubrir grandes distancias por funicular⁷⁰ (Ministerio para la vivienda y el hábitat, 2006).

Con esta cantidad de proyectos cuya gestión principal es del Estado y las políticas de aprovechamiento del suelo, se espera que las viviendas lleguen a la población de bajos ingresos en diversas áreas periféricas de la ciudad.

Es claro que el gobierno venezolano ha mantenido distancia con las políticas neoliberales y de promoción del sector privado en el campo de la vivienda, especialmente a partir de la gestión presidencial de Chávez. Sin embargo, esto no quiere decir que el mercado no haya jugado un papel fundamental en la configuración urbana de las ciudades venezolanas, sobre todo a través de la vivienda multifamiliar en altura. Así lo demuestran los conjuntos residenciales para altos ingresos en varias ciudades, principalmente Caracas.

En conclusión, la producción de vivienda social en altura en Venezuela está marcada por la acción del extinto Banco Obrero, creado en 1928 y cuya acción se extendió hasta finales de la década de los años setenta, enfocado en la construcción de grandes superbloques rectangulares. A partir de los años cuarenta y

⁷⁰ Sistema similar al MetroCable de Medellín, Colombia.

hasta mediados de los cincuenta, casi al tiempo que Europa, esta entidad estatal se convierte en una institución vanguardista de Latinoamérica. Sin embargo, a pesar de los estudios dedicados al tema y la experiencia, sus edificaciones no estuvieron exentas de los conflictos socioculturales y del déficit fiscal de otras latitudes.

Durante los años ochenta, en respuesta al periodo anterior cuando la construcción estuvo paralizada, se crearon el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) y el Instituto Nacional de Vivienda. Recientemente, el Estado ha gestionado diversos programas para la construcción de grandes conjuntos de vivienda multifamiliar con alianzas internacionales y el sector privado.

2.5 El caso de Colombia

La producción de vivienda social multifamiliar en Colombia, de acuerdo con Alberto Saldarriaga y Samuel Jaramillo,⁷¹ consta de los siete periodos descritos en los siguientes subcapítulos.

■ 2.5.1 PRIMER PERIODO: 1918 - 1942. BAJA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA ESTATAL Y SUS CONSIDERACIONES HIGIÉNICAS

Inicia con la presidencia de Marco Fidel Suárez (1918-1921) y la promulgación de la *Ley 46* de 1918, debido a las pobres condiciones de salubridad en que se producía la vivienda para habitantes de bajos ingresos. Esta ley es la primera en otorgar recursos para la construcción y arriendo de viviendas higiénicas para la clase proletaria así como para regular los préstamos hipotecarios.⁷² De esta manera, tratar de solucionar el problema de la vivienda generó cada vez mayores acciones en todo los sectores sociales. Aunque la invasión de tierras era poco frecuente, se presentaba un acelerado crecimiento de la actividad autoconstructora informal de *barrios piratas* que, en el caso de Bogotá, entre 1928 y 1938, implicó la construcción de 30% del total de viviendas bajo esa modalidad. Entre 1938 y 1951 esta proporción pasó a representar 54.9% (Jaramillo y Scheingart, 1983).

En 1930, después del fin del dominio político conservador que venía del siglo pasado y la época de *la danza de los millones*, llegó al poder el liberal Enrique Olaya Herrera (1930-1934), bajo cuyo mandato se fundó el Banco Central Hipotecario (BCH) en 1932 destinado a la captación de ahorro y a la financiación de viviendas.

⁷¹ Esta clasificación se hizo con base en periodizaciones hechas en los textos *Estado, ciudad y vivienda: urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia 1918-1990*, del Inurbe, 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 (1994).

⁷² Tal vez el detonante para estas acciones haya sido la epidemia de gripa de considerables proporciones de 1918 en un sector de Bogotá y las pobres condiciones de salud pública en viviendas y servicios domiciliarios.

Posteriormente, en 1939, durante el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) se creó el Instituto de Crédito Territorial (ICT) orientado al fomento de vivienda rural. Con la *Ley 53* de 1942, dicha entidad atendería la demanda de vivienda urbana y autorizaría préstamos a cooperativas de vivienda dirigidas a urbanizar y a construir viviendas para empleados, profesionales y pequeños comerciantes en las áreas urbanas.

El nivel pronunciado de analfabetismo de la población produjo un cierre de la cultura popular a la información impresa, lo que también representó un factor de exclusión por parte de la clase dirigente. La llegada del cinematógrafo, la radio y el teléfono constituyeron una de las puertas que abrieron el mundo para esa incipiente sociedad y crearon referentes de comparación y aspiración que influirían en el concepto y la forma de hacer ciudad.

Este periodo se caracterizó por la producción de vivienda estatal precaria y la escasa producción privada por encargo para población solvente, atendida por un puñado de firmas pequeñas que, a su vez, desarrollaban la división de tierras en las periferias (procesos de parcelación). De este modo empezaron a surgir las ganancias de capitales con la captación de rentas territoriales gracias a una creciente demanda, que llevó a un bajo aprovechamiento construible del suelo (baja densidad construida). Por su parte, los grupos con menores ingresos vieron en la autoconstrucción espontánea la solución a sus problemas de vivienda.

■ 2.5.2 SEGUNDO PERIODO: 1942 - 1965. EL ESTADO COMO PRODUCTOR Y PROTAGONISTA DE LA EDIFICACIÓN

En este periodo se da con mayor intensidad el proceso de urbanización en baja densidad de las ciudades, asociado al fenómeno de la migración intraurbana y a la apropiación ilegal de la tierra. El Estado se vuelve protagonista en el proceso de edificación en Colombia, a través de diferentes instituciones, generadas paralelamente a procesos de transformaciones demográficas, al crecimiento de la población urbana y al auge de las migraciones campo-ciudad, lo que a su vez agudizó la demanda de vivienda en las principales ciudades del país. Por ello el Estado planteó mecanismos de intervención frente al problema del déficit habitacional, acciones que fueron consideradas como sociales y se canalizaron a través del Banco Central Hipotecario, promotor y prestador de créditos por un sistema de financiación especializado en la rama de la construcción, y cuya función era captar ahorro del público y ponerlo a disposición de los constructores, en primer lugar y, de los usuarios finales, en segundo lugar, pero a plazos más largos. El Banco emitía cédulas hipotecarias de distinta índole que tenían rendimientos modestos, pero con cierto atractivo, como las excepciones tributarias y las posibilidades de obtener préstamos para vivienda.

El Instituto de Crédito Territorial actuó como promotor estatal encargado de producir y promover vivienda urbana para los sectores

de bajos recursos con y sin subsidio para los estratos medios y altos,⁷³ gracias a recursos provenientes de la cartera del presupuesto nacional, de empréstitos internacionales, de la recuperación de cartera y de una fuerte inversión en la década de los años sesenta del programa Alianza para el Progreso⁷⁴ que lo condujo a cuadruplicar su producción, 20.9% de las unidades existentes entre 1951 y 1964 en Bogotá. Cabe mencionar, el ICT desapareció durante la dictadura militar de Rojas Pinilla, derrocado en 1957.

En esa época también se crearon otras entidades menores, como la Caja de Vivienda Popular (CVP), en 1942, en Bogotá, para dar cumplimiento a la legislación sobre vivienda municipal, la Caja de Vivienda Militar (CVM), en 1947, que proporcionaba casa a miembros de las fuerzas militares y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), en 1968, que construyó vivienda a los empleados del sector público. También se contruyeron viviendas para los empleados del distrito.

En el contexto sociopolítico del país fue una época de gran tensión, pues se vivían constantes enfrentamientos entre los partidos políticos liberal y conservador, lo que desencadenó un levantamiento nacional contra el gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez (1946-1950), mejor conocido como El Bogotazo. Tras el asesinato del dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948 en Bogotá, murieron cerca de 1,500 personas. Ese mismo día, en la ciudad se estaba celebraba la IX Conferencia Internacional de los Estados Americanos, en la que se establecieron los lineamientos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) luego de su fundación en 1945.

Para conciliar la disputa política se acordó que el gabinete gubernamental estuviera compuesto por igual número de miembros de ambos partidos. Sin embargo, las tensiones entre éstos continuaron durante las elecciones de 1949, llevaron a la presidencia al conservador Laureano Gómez, y, posteriormente, al surgimiento de movimientos guerrilleros que acusaban al nuevo gobierno de ilegal. Así, en 1953, una junta militar derrocó al gobierno de Gómez y la Asamblea Nacional Constituyente designó presidente provisional al General Gustavo Rojas Pinilla.

Hacia principios de la década de los años cincuenta, Colombia sufrió uno de los más altos índices de crecimiento demográfico de Latinoamérica e ingresó a la planificación e investigación moderna con cuatro acontecimientos, el primero es la misión de economía y humanismo dirigida por el sacerdote Louis-Joseph Lebret, que llevó a cabo estudios demográficos y regionales e hizo un diagnóstico de la situación habitacional basado en cifras

⁷³ Entre 1950 y 1973 el ICT construyó 218,000 viviendas, 9,085 en promedio por año, cifras que para la época no eran relevantes, ya que el dinamismo de la producción de vivienda privada seguía siendo superior, pero sin alcanzar ni satisfacer la alta demanda.

⁷⁴ Programa de ayuda socio-económica de Estados Unidos para Latinoamérica aprobado por la OEA entre 1961 y 1970, con el que se pretendió contrarrestar la influencia política de la Revolución Cubana.

e indicadores además de introducir, por primera vez, el concepto déficit como cuantificación objetiva del problema de la vivienda. De esta forma, el subdesarrollo surge como el problema a solucionar a través del impulso del sector de la construcción.⁷⁵ El segundo suceso relevante es el establecimiento del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (Cinva) en Bogotá durante 1951, lo que dió a las entidades públicas pautas y estudios que guiaron sus proyectos urbanísticos y arquitectónicos de vivienda en serie.⁷⁶ El tercer acontecimiento son las visitas de Le Corbusier a Colombia, entre 1947 y 1951, y su plan piloto para la ciudad de Bogotá, lo que tiene relación con el cuarto acontecimiento: la elaboración entre 1948 y 1953 de planes urbanísticos para las ciudades de Tumaco, Medellín, Cali y Bogotá, por parte de la firma Town Planning Associates, de los arquitectos José Luis Sert y Paul Lester Wiener, fieles seguidores de los principios de los CIAM.

La unidad vecinal como unidad básica de planeamiento y de vivienda con servicios complementarios fue el concepto base en los planes propuestos por Sert y Wiener en Colombia. En Tumaco, la unidad vecinal era el módulo de organización de la ciudad de baja densidad con 300 unidades de habitación para 3,000 habitantes en la isla adyacente del Morro, donde se proponía la nueva ciudad. De manera similar ocurre en Medellín y Cali, donde aparece el distrito como agrupación de las unidades de habitación, cada una con población aproximada de 6,000 habitantes zonificada en nuevas áreas residenciales, lo que interrumpe el trazado tradicional en las zonas de expansión y reorganiza la distribución de servicios sociales en las zonas existentes. Para Bogotá, estos mismos principios se mantuvieron pero se mezclaron con los estipulados en el plan piloto de Le Corbusier. Así, se introducen conceptos como la unidad de barrio y el sector. Este es un módulo de organización urbanística de mayores proporciones compuesto por unidades vecinales. La ausencia de una legislación urbanística fue una de las principales dificultades en la aplicación de los diferentes planes, como lo afirma Patricia Schnitter Castellanos en su trabajo *Sert y Wiener en Colombia. La vivienda social en la aplicación del urbanismo moderno*:

En términos de la edificación en altura, se establece la Ley 182 de 1948, para el 'régimen de propiedad horizontal', que permitía la

⁷⁵ En 1949, el Banco Internacional de reconstrucción y fomento (BIRF), con una misión liderada por Lauchlin Currie y el Consejo Económico para Latinoamérica (CEPAL), en 1952 llevaron a cabo programas de gran importancia para el análisis macroeconómico del país.

⁷⁶ En 1952, el Cinva en colaboración con el ICT realizó un estudio sobre el establecimiento de una norma mínima por los arquitectos José Ramos Felippa y Jorge Lazcano Márquez, en el que se formulan recomendaciones en la producción de vivienda económica, bajo tres campos de actuación: urbanismo, vivienda y servicios públicos. Se hacen formulaciones acerca del tamaño del lote, densidades de población y estrategias de diseño que buscan incentivar el desarrollo progresivo, el mejoramiento habitacional, la reducción de costos y el combate contra los barrios piratas, con énfasis en la flexibilidad y la progresividad de acuerdo a los cambios de la composición familiar y cultural, y el rechazo a los planteamientos únicos y replicables en el contexto cultural y económico.

'desvertebración' de los diferentes apartamentos que conforman un edificio. Esta medida constituía una solución viable para el desarrollo de la edificación en altura, al no estar sujeto el edificio a un solo propietario. Sin embargo, en la puesta en práctica del modelo de unidad vecinal, una de las principales dificultades se presentó ante la existencia de un suelo subdividido perteneciente a varios propietarios. Los instrumentos de gestión posibles para lograr una integración inmobiliaria o de predios, especialmente para casos de renovación, no existían, ni llegaron a desarrollarse.⁷⁷

La propaganda gubernamental sobre obra pública, la llegada al país de los representantes de los CIAM y sus obras de planificación, consolidan en el país los conceptos morfológicos de construcción de las ciudades y de vivienda económica, marcados por la implementación de lotes alargados con pequeños frentes y jardín interior. Luego vendrían la supermanzana y la unidad de habitación. Mientras que la unidad de habitación se instaló de manera escasa en esta época (podría decirse que nunca se aplicó íntegramente), la supermanzana, que denomina una gran porción de terreno delimitada por vías de importancia, se convirtió en el modelo a seguir por las unidades residenciales y, posteriormente, en los conjuntos cerrados (Montoya, 2004: 52).

Carlos Martínez, director de la revista de arquitectura *Proa*, se convirtió en uno de los mayores impulsores de las ideas de los CIAM y de la aplicación de la vivienda económica en altura, con propuestas de intervención en Bogotá, publicadas en su revista para ejercer presión por una reglamentación al respecto:

El edificio de apartamentos o de vivienda colectiva es una experiencia relativamente nueva entre nosotros; la casa unifamiliar es la tradicional y más atractiva canalización del ahorro hogareño y de su categoría espacial y de su confort, depende el prestigio social y económico de sus residentes. Como reacción a estos comportamientos y como medida que tiende a facilitar los problemas de circulación y a evitar transportes engorrosos, el nuevo edificio de vivienda colectiva gana cada día mayor número de adeptos (Carlos Martínez, citado en Montoya 2004: 57).

En 1958, entra en vigencia la Ley 182 de 1948 de propiedad horizontal y condominio, hecho relevante para la producción habitacional en altura que desencadenaría la producción significativa de los llamados edificios de renta, edificios de apartamentos estandarizados de hasta cinco pisos considerados como de alta potencialidad rentable para familias de altos ingresos y un modelo originario de la tipología multifamiliar popularizada por la producción estatal:

⁷⁷ *Ibid*

[...] a partir de finales de la década de los años cincuenta y hasta comienzos de la década de los setenta, habrá de propiciar quizás el cambio más trascendental de los ocurridos en las prácticas contemporáneas del habitar en nuestras ciudades: los edificios de renta. Inicialmente [en] el centro de la ciudad y posteriormente en puntos estratégicos de las áreas residenciales más exclusivas. [...] se van disponiendo unos enseguida de los otros a lo largo de las vías de mayor actividad, conformando paramentos continuos de edificios en tres y cuatro pisos que fácilmente se destacan dentro del perfil urbano más próximo, al cual terminan por imprimirle carácter de gran ciudad. [...] estas vías serán luego el escenario ideal para la aparición de los desarrollos lineales de comercio y servicios que hoy conocemos. [...] Durante la década de los años sesenta, estos edificios sirvieron como el medio más eficaz de renovación y de modernización urbana de las áreas centrales. Se localizaban en puntos clave por su accesibilidad y proximidad a edificios o espacios urbanos de gran significación para sus habitantes, muchas veces ocupando el lugar de importantes edificaciones que habían sido demolidas para dar paso al progreso (Arango, 1997: 47, citado en Mejía, 2007: 41).

A pesar de los altos índices de construcción de la época, permanece un gran atraso en las técnicas de producción de vivienda, pues la producción privada no tiene cobertura significativa en la producción total de una oferta que no logra responder a la demanda en continuo crecimiento. Según los censos de 1951, el déficit habría sido de 95,491 viviendas en las tres grandes ciudades, cifra que se triplicaría dos décadas después. La política de vivienda en este periodo cumplió en un aspecto cualitativo, por cuanto contribuyó en forma significativa a la consolidación de las empresas constructoras y promotoras de vivienda. En las principales ciudades del país la tasa de incremento anual promedio para la población urbana, entre 1951 y 1964, fue de 5.4% en Bogotá; 4.09% en Medellín; 4.32% en Cali y 3.54% en Barranquilla (Jaramillo, 1994: 236), lo cual generó un decidido impulso de la autoconstrucción ilegal, cuya producción espontánea en las grandes ciudades oscilaba entre 40% y 50% del parque habitacional.

No obstante, este periodo es considerado como esplendoroso en la producción de vivienda por parte del Estado, con la edificación de numerosos ejemplos donde predominaban las soluciones unifamiliares de bajas alturas. Sin embargo, destacan algunos proyectos multifamiliares ya sea por funcionales y económicos o por su diseño arquitectónico, como la unidad residencial República de Venezuela (Cali, 1956, Banco Obrero), el centro urbano Antonio Nariño (CUAN) (Bogotá, 1958, ICT), el edificio Sabana (Bogotá, 1961, BCH), El Polo (Bogotá, 1961, BCH) y el conjunto Calle 26 (Bogotá, 1964, BCH).⁷⁸

⁷⁸ Los arquitectos fueron respectivamente: el departamento técnico del Banco Obrero de Venezuela; Néstor Rodríguez y Esguerra, Záenz Urdaneta, Suárez y Cía; Roberto Rodríguez Silva; Guillermo Bermúdez y Rogelio Salmona; Arturo Robledo Ocampo y Ricardo Velásquez.

Los tres primeros ejemplos constituyen soluciones de vivienda de alta densidad gracias a sus numerosas plantas y servicios comunales dentro del bloque, que además seguían los parámetros de la arquitectura moderna que imperaban en la época. La unidad residencial República de Venezuela es una donación del gobierno venezolano presidido por el General Marcos Pérez Jiménez, como solución a la necesidad habitacional que dejó, en 1956, un estallido de pólvora en la ciudad de Cali, y cuya ejecución por parte del Banco Obrero se hizo rápidamente gracias a su experiencia local.⁷⁹ El centro urbano Antonio Nariño constituye la incorporación novedosa de los principios modernistas de las unidades de habitación en el ámbito colombiano:

[...] el primer y el único proyecto multifamiliar de estas dimensiones formales y conceptuales construido en el país. Una gran unidad habitacional autosuficiente que implantaría la venta de propiedad horizontal y un nuevo modelo de vida comunitaria. Un hecho aislado e individual que tuvo la gran intención de transformar radicalmente las formas de habitar la ciudad y la vivienda. En pocas palabras, un proyecto exitoso pero un modelo fracasado (Montoya, 2004: 103).

El edificio Sabana, con una planta en forma de "T" y apartamentos dúplex, formó parte de un programa de renovación urbana por apertura de vías en el sector Las Aguas, en el centro de la capital, con comercio en los primeros pisos. Por su parte, el conjunto residencial multifamiliar de baja altura El Polo es considerado una de las mejores obras de la arquitectura colombiana, gracias a sus volúmenes curvos y a la excelente aplicación del ladrillo como material único de fachada.

Este período atestigua la gran cantidad de proyectos multifamiliares de altas densidades no sólo en Colombia sino en varios países latinoamericanos, lo cual condujo a una serie de estudios que dieron pautas para la producción arquitectónica. El Cinvá, a través del arquitecto peruano Max de la Peña, hizo el estudio *Usos del suelo en el multifamiliar*, que compara los distintos multifamiliares representativos en América Latina y también da ejemplos locales como el CUAN y el Hans Drews Arango, que estableció consideraciones de diseño en cuanto a espacio, normas urbanísticas y aspectos económicos y administrativos (De la Peña, 1964).

En 1957 renunció Rojas Pinilla a la presidencia y gobernó una Junta Militar, mientras una conciliación bipartidista conformó el Frente Nacional, en 1958, el cual estableció el relevo del poder presidencial entre liberales y conservadores durante 16 años; esto trajo una estabilidad política temporal.

⁷⁹ Para esta época, el Banco Obrero ya había reconstruido varios conjuntos familiares representativos en Venezuela, como la unidad residencial El Paraíso, Cerro piloto y 23 de enero (entonces en construcción).

■ 2.5.3 TERCER PERIODO: 1965 - 1972. FASE DE TRANSICIÓN

Este periodo fue el empalme entre la concepción precedente de la acción estatal como financiera y constructora de vivienda y una nueva era iniciada en 1972, durante el gobierno del último presidente del Frente Nacional, Misael Pastrana Borrero (1970-1974), cuando se consolidan el Banco de Ahorro y Vivienda, las asociaciones mutuarías de ahorro y préstamo así como las secciones de ahorro de los bancos comerciales, creadas en 1965.

En ese sentido, la política gubernamental frente al sector de la edificación y de la producción de vivienda sufre un gran cambio por el agotamiento del modelo económico, basado en el sistema de sustitución de importaciones industriales, razón por la cual se intentó crear condiciones para reorientar la producción hacia el mercado exterior y se crearon incentivos a las exportaciones en renglones de la economía que anteriormente se dirigían al mercado doméstico; se pensó en incentivar el control de los sectores líderes en el comportamiento económico del país y se pretendió fortalecer la edificación como motor del desarrollo económico; se argumentó que las deficiencias del sector de la construcción obedecían a las características estructurales y al manejo que se le dio al sistema financiero, cuyo organismo fundamental era el BCH, porque sus modalidades de captación no le permitían reunir los recursos que necesitaba el sector y que se agravaban por las prácticas financieras modernas entre los ahorradores, la magnitud de la inflación y los préstamos a los usuarios que inhabilitaban la inversión en los sectores de la demanda más dinámicos, es decir, de mayor poder adquisitivo. Esto produjo un incremento de la participación de la iniciativa privada, gracias a las subcontrataciones que hacía el ICT, y a la reforma del sistema financiero que lo sostenía.

A partir de los años setenta, empieza un proceso de privatización que da paso a entidades privadas, especialmente a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), puesto que la mayor parte de la normatividad sobre vivienda en Colombia estuvo centrada en la reglamentación de éstas como extensiones de los grandes monopolios bancarios y con férreo control sobre los promotores más importantes. De esta manera, el problema de la vivienda entra a ser una cuestión financiera auspiciada por el *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*.

En este punto, los proyectos multifamiliares construidos por el Estado más destacados y que comenzarían a sentar las bases constructivas y de viabilidad para la producción privada son Fundación cristiana de la vivienda (Bogotá, 1967, ICT)⁸⁰ de los arquitectos Hernán Vieco, Rogelio Salmona y Eduardo Zárate; y las residencias El Parque, mejor conocidas como Torres del parque

⁸⁰ En otros textos esta unidad residencial es nombradas Fundación San Pablo o Jesús María Marulanda.

(Bogotá, 1971, BCH) de Rogelio Salmons,⁸¹ reconocida como una de las mejores obras arquitectónicas latinoamericanas del siglo XX, por su alta densidad, el escalonamiento volumétrico, la incorporación visual y peatonal del contexto, el uso del ladrillo y la geometría radial de sus tres torres.

En 1972 se creó el Acuerdo 20, una norma mínima que dicta las formas del loteo urbano calificadas para urbanizaciones de desarrollo progresivo, cuyo propósito es alcanzar los niveles de consolidación de vivienda e infraestructura a largo plazo, como una opción para la reducción de costos de urbanización y de construcción de vivienda, contemplando la construcción por etapas de vías de acceso vehicular y a servicios públicos.

A finales de ese año, el presidente Pastrana introdujo el mecanismo de indexación, en el que los depósitos de los ahorradores y las obligaciones de los deudores se reajustarían al ritmo de la inflación, unidad reajutable o Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) creada por Lauchlin Bernard Currie;⁸² de este modo, los préstamos a largo plazo desvirtuaron el valor real de los pagos de los deudores y descapitalizaron el sistema, como ocurría con los préstamos del ICT y el BCH. Este último fue remplazado por Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) gracias al Decreto 678 de 1972, que captaría los ahorros y asignaría los préstamos. Así, todos los grupos financieros crearon sus CAV, ya que se encargaban de financiar proyectos privados que, junto con las compañías constructoras y urbanizadoras, asumirían en progresiva prosperidad el control del mercado de la vivienda en el país, en una relación directa entre la canalización del ahorro y la inversión en el sector, lo que generó más dinámica.

El sistema UPAC se afianzó como mecanismo privilegiado de captación de ahorro y de financiación de la construcción, se convirtió en el instrumento más importante de movimiento de ahorros voluntarios del país, contribuyendo a la modernización de las prácticas financieras; las CAV alcanzaron un nivel preponderante en el conjunto del sistema financiero de vivienda institucional, desplazando el papel de las instituciones del Estado como constructoras directas de vivienda económica. Sin embargo, el UPAC no pudo acelerar de manera importante la edificación

⁸¹ Arquitecto colombiano considerado uno de los máximos exponentes de la arquitectura y el urbanismo en Latinoamérica. Luego de estudiar algunos semestres en la Universidad Nacional de Colombia viajó a París para trabajar en el estudio de Le Corbusier, entre otros. En 1958 regresó a Colombia donde empezó una gran producción que deja ver su preocupación por la función social de la arquitectura, las lógicas constructivas y estéticas tradicionales, el respeto por las condiciones del entorno y el hecho urbano. Entre sus obras más significativas están el conjunto residencial El Parque (1965-1971) La casa de huéspedes ilustres (1980-1982), el Archivo General de la Nación (1988-1994) y la Biblioteca Virgilio Barco (1999-2001). En 2004 recibió el Premio Internacional Álvaro Aalto.

⁸² Economista canadiense (1902-1993), seguidor de John Maynard Keynes. Consejero de distintos gobiernos en Colombia y Estados Unidos, profesor universitario y creador de varios programas que impulsaron el desarrollo económico y la construcción de vivienda como *Operación Colombia* (1960) y el *Plan de las cuatro estrategias*, en 1971, durante el gobierno de Misael Pastrana. Obtuvo la ciudadanía colombiana en 1958.

de vivienda a pesar de las reformas que el sistema financiero introdujo, pues no generó cambios importantes en las técnicas de los productores, ya que las acciones dirigidas a restringir la movilización de crédito al sector le restaron posibilidades de crecimiento a la inversión.

El Banco de la República, a través del Decreto 677 de 1972, creó un fondo de estabilización para sostener las captaciones de ahorro a corto plazo y préstamos a largo plazo por medio del sistema de valor constante denominado Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI), que permitía a las CAV regularse de las oscilaciones coyunturales en las captaciones de ahorro, en las que depositaban sus excesos de liquidez, gracias al reconocimiento de la corrección monetaria en sus depósitos y a los préstamos que recibían de corto plazo para suplir las contracciones pasajeras en la captación.

■ 2.5.4 CUARTO PERIODO: 1972 - 1982. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO Y LAS CAV

En estos años se entabló cierta competencia entre las dos acciones promotoras de vivienda en vigencia, el de las instituciones estatales y el de las recién creadas CAV, las cuales trabajaban sobre el UPAC y sufrían constantes cambios en sus reglamentaciones mientras acaparaban el mercado, y financiaban otro tipo de proyectos.

Con la llegada del liberal Alfonso López Michelsen como presidente, en 1974, las condiciones macroeconómicas del país cambiaron, empero, no se respetó el principio de la reajustabilidad de los depósitos. Éstos siguieron el ritmo de la inflación, y generaron preocupaciones ligadas a su combate, por lo que las fórmulas de cálculo del reajuste fueron cambiando y se establecieron topes máximos, lo que llevó al ICT a la capacidad financiera y operativa deficiente, pues sus fondos globales descendieron casi 45% a final de los años setenta y sus programas de lotes con servicios y construcción incompleta cobraron mayor auge.

La ampliación del crédito para vivienda hizo crecer el volumen de la actividad constructora hasta 58%, lo que produjo 64.2% de las viviendas de altos precios, y movió 77.7% de las inversiones hasta quintuplicar la construcción de viviendas por agentes privados en 1977 (Jaramillo y Schteingart, 1983).

La saturación de vivienda de altos precios perjudicó el capital del sector productor, en consecuencia, cambió la política de vivienda debido a las deterioradas condiciones habitacionales de los sectores de bajos ingresos, con repercusiones en el plano político que tomó como bandera la defensa de la causa habitacional y el desarrollo de organizaciones de vivienda popular. Por ejemplo los proyectos de gobierno de candidatos presidenciales como Belisario Betancourt y Alfonso López Michelsen; el primero impulsó la adquisición de vivienda sin cuota inicial y el segundo el programa de autoconstrucción.

En el ámbito de la planificación de las principales ciudades del país, se empezaba a diagnosticar escasez de suelo de expansión, por lo que se abrieron las puertas normativas a la densificación con la reglamentación del diseño y la construcción de viviendas multifamiliares. Esta modalidad de vivienda se dió con más fuerza en Medellín debido a la aprobación, en 1972, de la primera reglamentación para edificios multifamiliares aislados en zonas de la ciudad con condiciones adecuadas de infraestructura y servicios y, en 1973, para urbanizaciones multifamiliares por el ICT, donde se establecían alturas (cuatro pisos máximo), índices de ocupación y desarrollos constructivos.

Los conjuntos de vivienda multifamiliar más importantes de este periodo son el conjunto Marco Fidel Suárez (Medellín, 1976, ICT), conjunto Tricentenario (Medellín, 1977, ICT) y Ciudad Bachué (Bogotá, 1978, ICT)⁸³ que no se destacan por su arquitectura, sino por ser paradigmáticos en el planteamiento con que fueron concebidos y su accesibilidad económica. El conjunto Marco Fidel Suárez es un ejemplo de vivienda colectiva donde se manejan altas densidades a pesar de sus escasas áreas libres y de vivienda; el conjunto Tricentenario, aunque tuvo impacto cultural dudoso, es funcional y económicamente accesible para sus habitantes. Ciudad Bachué es el primer y único experimento de vivienda multifamiliar de desarrollo progresivo realizado por el ICT, cuya opción de crecimiento físico en altura y en formato horizontal resultó incontrolable, con graves problemas en la estructura de los edificios debido a la "sobre-expansión" de los bloques.

En cuanto a conjuntos residenciales de iniciativa privada y para estratos altos, hay que mencionar a El Bosque (Bogotá, 1972) y Santa Teresa (Bogotá, 1977-1978) de los arquitectos Rueda, Gutiérrez y Morales; La Calleja o La Candelaria de Campuzano, Herrera y Londoño; Sorelia (1974-1975) y Brápolis (1976-1977) de Billy Goebertus y Juan Botero; y El Polo del Country (1979-1980) de Brando, Rueda y Sánchez (Alonso, 2000).

Desde 1976, los planes de desarrollo se fundamentarían en el progreso urbano y de vivienda, según las propuestas de Lauchlin Currie.

■ 2.5.5 QUINTO PERIODO: 1982 - 1990. POLÍTICAS HABITACIONALES DE BELISARIO BETANCUR

El gobierno de Betancur (1982-1986) hizo esfuerzos por controlar el narcotráfico y llegar a una tregua con los grupos guerrilleros. La vivienda reorientó la producción hacia los sectores de menores ingresos con el fin de impulsar la economía, lo que constituyó un avance significativo en esos años. Los mayores logros en este campo se realizaron a través de los organismos estatales, ya que el sector

⁸³ Los arquitectos fueron respectivamente: Eduardo Arango; Departamento Técnico del ICT, Patricia Samper, Luis Tapias, César Moreno y Gregorio Martín.

privado no se motivó a pesar de las condiciones favorables creadas por el gobierno, que buscaban que el mercado dejara de concentrarse en producir viviendas de lujo.

En cuanto a la recuperación económica general a través de la edificación de vivienda, las políticas establecidas por Betancur no llegaron a tener el impacto esperado, pues la producción para estratos bajos descendió y la participación de la construcción en el PIB creció modestamente (1.35% frente a 1.2% de los ocho años anteriores). No obstante, la producción habitacional conservó niveles superiores con relación al periodo anterior debido a que una porción de empresarios privados entró en contacto con esta sección del mercado y permaneció en ella.

Por otro lado, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), instrumento fundamental en la producción de vivienda social del Estado, entró en crisis debido a que su capacidad operativa se desbordó por las elevadas y espontáneas exigencias a que se le sometió. La baja calidad de sus viviendas y los sobrecostos ocasionaron que muchos adjudicatarios no pudieran o se negaran a cancelar los créditos; el régimen de propiedad territorial fue muy desfavorable dada su función social, lo que le impedía adquirir buenos terrenos, frenaba el desarrollo de proyectos de gran envergadura, y aceptaba cualquier tipo de proyecto de promoción conjunta cuya negociación fuera lesiva o el producto final fuera inconveniente. Importantes fondos del ICT fueron destinados a elevadas inversiones forzosas, lo que contrastaba con las pautas de colocación de sus préstamos favorables para los usuarios. La cartera se derrumbó, mientras las obligaciones con sus acreedores crecieron de manera vertiginosa, lo que ocasionó gran desequilibrio fiscal.

De 1981 a 1987, la promoción privada ganó terreno respecto a la producción por encargo, mientras que la promoción estatal tuvo que compartir cada vez más sus operaciones con promotores privados, favoreciendo a los contratistas. En este periodo, la autoconstrucción asociativa y organizada cayó por la falta de apoyo institucional y por el efecto de las políticas de Betancur, las cuales provocaron que una parte de la demanda prefiriera acudir a la oferta estatal del ICT con menores esfuerzos y en mejores condiciones.

El sector privado empezó a ingresar al negocio de la construcción de vivienda para grupos populares, al incidir en el mercado del suelo con la compra de grandes terrenos en áreas de expansión en mayor proporción a la intención de construir. Esto generó gran reserva de terrenos y el encarecimiento de tierra urbana, lo que redujo el volumen de la autoconstrucción y el aprovechamiento de los urbanizadores clandestinos para fines lucrativos.

Para la década de los años ochenta, se proyecta vivienda estatal en altura como Nueva Santa Fe (Bogotá, 1987, BCH) de los arquitectos Jaime Camacho, Julián Guerrero, Pedro Mejía, Rogelio Salmona y Arturo Robledo, ejemplo de vivienda multifamiliar vinculado con una evidente renovación urbana dirigida a estratos medios en un sector

deprimido del centro de la ciudad. No obstante, el proyecto quedó incompleto debido a la especulación en los precios del suelo, la inexistencia de políticas inmobiliarias para bien público, la invasión informal y los problemas de choque social que generó. Otro proyecto de vivienda en altura que merece ser nombrado por sus dimensiones es Ciudadela Colsubsidio (Bogotá, 1986-2004, Colsubsidio⁸⁴), que comenzó a gestionarse a mediados de la década por la firma Esguerra, Sáenz y Samper en terrenos del borde de la ciudad, pero que concluiría hasta comienzos del siglo XXI por la firma GX Samper Arquitectos (ambas firmas tienen como socio en común a Germán Samper Gnecco).

Destacan en este periodo los proyectos multifamiliares Los Chiminangos (Cali, 1983, ICT) por su funcionalidad y precio; el conjunto Alcázar de la Mota (Medellín, 1988) un proyecto de iniciativa privada con diseño de Laureano Forero Ochoa; y el Parque Central Bavaria (Bogotá, 1989) también con financiamiento privado para estratos altos que hizo parte de la renovación urbana en una zona próxima al centro de la ciudad.⁸⁵

Cabe mencionar la investigación del Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC) y José Fernando Machado en 1983, *Relación entre las variables físicas de la vivienda multifamiliar*, extraído de otro análisis acerca de las pautas para la financiación de vivienda. En éste, se abordan mediante gráficas y tablas, las variaciones de densidad, áreas libres y de vivienda, estacionamientos, índices y alturas de edificaciones de vivienda multifamiliares⁸⁶ (Machado, 1983).

Para finales de la década, el manejo del sector vivienda por los gobiernos posteriores al de Betancur fue diferente, pues las políticas anteriores no cumplieron sus objetivos. Virgilio Barco (1986-1990) introdujo cambios graduales de corte más liberal y a nivel global, en los que el Estado tiende a no ser intervencionista y el mercado define las tendencias de la economía, a través de la restricción monetaria y fiscal como mecanismo de control inflacionario, la eliminación de la mayoría de subsidios y transferencias, el desmonte de los mecanismos de protección y la creación, en 1989, de la *Ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989)* y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter).⁸⁷ La producción estatal falló al no hacer transformaciones al régimen de propiedad territorial ni establecer mecanismos para favorecer al ICT frente a los contratistas.

⁸⁴ La Caja Colombiana de Subsidio Familiar (Colsubsidio) es una caja de compensación familiar cuyos orígenes se remontan a 1957, como iniciativa de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) para otorgar subsidio familiar que atiende las necesidades de los hogares obreros.

⁸⁵ Fue diseñado por los arquitectos Eduardo Samper, Carlos Hernández, Rafael Obregón y Edgar Bueno Tafur.

⁸⁶ En este estudio también estuvieron vinculadas entidades como BCH, ICT, FNA, Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), Colciencias, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Universidad Nacional.

⁸⁷ Ofrece financiación y asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión relacionados con el desarrollo regional y urbano; también evalúa proyectos de vivienda de interés social presentados para otorgamiento de subsidio y los declara elegibles o no elegibles. Los créditos que ofrece se destinan a las cooperativas de ahorro y crédito, las multiactivas e integrales, las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las ONG.

El periodo de Barco constituye una transición para el desarrollo de la política de Gaviria, la cual se basa en el cambio radical frente a la concepción de los mecanismos de intervención del Estado ante la producción de vivienda social, y la adopción de patrones de Chile para eliminar el concepto de promotor oficial del orden nacional, pieza fundamental del sistema constructivo del país, suprimir y desmontar las instituciones estatales que tenían que ver con la producción y, la promoción de vivienda social.

■ 2.5.6 SEXTO PERIODO: 1990 - 1999. NUEVA LEGISLACIÓN Y POLÍTICA NEOLIBERAL

Bajo un clima de violencia y narcotráfico, llega a la presidencia el líder liberal César Gaviria Trujillo (1990-1994), quien introduce profundas reformas como la descentralización administrativa; la autonomía municipal y departamental; la elevación a apartamentos de intendencias y comisarías; el reconocimiento de la multiculturalidad e igualdad para poblaciones, religiones y cultos; la primacía de los derechos civiles sobre los religiosos; la vigilancia permanente al ordenamiento constitucional con la Corte Constitucional; el derecho de tutela, y por supuesto, la Constitución Política de 1991.

Con la nueva Constitución y la instauración del estado social de derecho, se reivindican los derechos sociales en armonía con los pactos y convenios suscritos por Colombia en el ámbito internacional, pero sobre todo, con el reconocimiento de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. En ese sentido, la Constitución Nacional de 1991, reconoce, en su Artículo 53, que:

Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

De este artículo se deduce que es una obligación para el Estado colombiano resolver el problema de la vivienda. Sin embargo, esto no se cumple a cabalidad, pues no existen mecanismos que impongan que se desarrolle dicha norma constitucional.

A partir de la década referida, las políticas de vivienda han considerado la asignación de subsidios a la demanda, los cuales se componen de crédito, subsidio y aporte familiar, hacen énfasis en proyectos de mejoramiento de vivienda y entorno, en la unidad de desarrollo progresivo y la eliminación de la opción de lotes con servicios. Se distingue la creación de la *Ley 09* de 1989, instrumento para obtener recursos financieros encaminados al desarrollo territorial, instituir los usos del suelo y establecer los bancos de tierras con el objetivo de financiar lo establecido en su Artículo 10, que involucra todos los aspectos del desarrollo urbano. Con esta Ley se

establece la política base en cuanto al concepto de vivienda de interés social, calificada de acuerdo al precio de la misma.

Igualmente, la *Ley 03* de 1991 reglamenta las normas mínimas de calidad de la VIS, y crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Sinavis), que contempla actores para su fomento, ejecución, asistencia técnica y financiación, y transforma las condiciones de la acción estatal en la vivienda de interés social, proponiendo el comienzo de una nueva fase integrada por entidades públicas y privadas que cumplen funciones conducentes al financiamiento, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda, además, desmonta el ICT, transformándolo en el Instituto Nacional de la Vivienda Social y la Reforma Urbana (Inurbe), para administrar, asignar subsidios y orientar la política de vivienda.

En 1991 repuntó la actividad constructora, lo que continuó hasta 1993 sin relacionar directamente la política de vivienda social ni ofrecer respuesta al mecanismo de los subsidios. Obedeció más a factores de orden global de la economía (aspectos macroeconómicos, monetarios y cambiarios) y al flujo de divisas hacia el país. Llama la atención que en la orientación de la economía hacia el mercado exterior, el sector que mayor dinamismo tuvo fue el de la construcción, precisamente cuando no se le dio liderazgo; aún así tuvo un gran papel en el ritmo de la actividad económica. La preocupación era que el *boom* que se prolongaba llevara a una saturación del mercado y así la actividad se contrajera en forma importante.

A pesar del alto número de subsidios otorgados, sólo 30% de los créditos se dirigió a financiar vivienda de interés social, ya que la actividad constructora no responde con el dinamismo que se requiere a la demanda de los tres estratos de más bajos ingresos, aunque representa 93% del déficit cuantitativo. En consecuencia, se estima que entre 30% y 50% del crecimiento de la oferta de vivienda en las grandes ciudades es informal, también llamada urbanización pirata o clandestina. Según el censo de población y vivienda de 1993, el país contaba con 8,232,216 hogares y 7,134,873 viviendas. En las zonas urbanas se registraron 5,883,862 hogares y 4,887,399 viviendas, lo cual arroja un déficit de 991,653 unidades (Chiappe, 1999).

Uno de los objetivos de la acción gubernamental era dinamizar la oferta de la vivienda popular, particularmente la de tipo mercantil, manifestándose en pequeños subsidios que no alcanzaron su cometido y se sumaron a la demora en los procedimientos y trámites, con la consecuencia de que los constructores vendieran las viviendas sin el subsidio. Esto supone que la acción del Estado excedía la cantidad de subsidios otorgados, pues indujo a una cantidad de empresarios a este sector de la demanda y les mostró que, incluso sin subsidios, este mercado era rentable gracias a que las CAV podían financiar vivienda popular no subsidiada.

Dado que la producción de vivienda está casi totalmente encargada al sector privado, la información acerca de proyectos

empieza a ser difusa como parte de un mercado inmobiliario manejado por cualquier inversionista o entidad financiera. Dentro de la gama de ofertas de vivienda unifamiliar y multifamiliar, en este periodo se aprecia una tendencia hacia la conformación de conjuntos cerrados con el argumento de la seguridad, pero que empieza a fortalecer aún más la fragmentación de las ciudades y la exclusión del espacio público. La demanda de proyectos de vivienda multifamiliar para estratos medios y altos crece constantemente en las principales ciudades del país.

Las políticas de vivienda, y las de urbanismo, así como la ordenación territorial estaban completamente desarticuladas, pues no existían directrices claras a nivel nacional, ya que no se analizan los efectos esperados de las acciones en vivienda sobre la dinámica de las ciudades en cuanto a aspectos tan importantes como el transporte, la densificación, la segregación socioespacial, la revitalización urbana, la defensa del patrimonio urbanístico y arquitectónico, así como del medio ambiente, por ejemplo, lo cual repercute sobre la propia vivienda. La falta de una política directriz nacional y el concepto predominantemente cuantitativo de la vivienda constituyeron las más grandes fallas del Estado.

La apertura global de mercados se implementó como un modelo que reemplaza la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), amparado por la doctrina neoliberal que pretendía atacar principalmente la hegemonía de primacías urbanas, el desempleo, la informalidad, la delincuencia y la pobreza, cada vez más evidentes, a través de políticas tendientes a la desregularización estatal con la participación activa de las corporaciones multinacionales. Sin embargo, los resultados obtenidos frente a los objetivos originales no sólo han sido contradictorios sino que han demostrado fallas al no tener en cuenta los libres e individuales mecanismos capitalistas que han tergiversado su razón, llegando a beneficiar sólo a los sectores de altos ingresos (Portes y Roberts, 2005).

En este contexto de ciudad se incrementa la desigualdad y el estancamiento de la economía. Esta pobreza política de distribución de los ingresos se traduce en delincuencia y en la informalidad como alternativa plausible ante las restricciones de la clase dirigente. Actualmente, después de más de una década de operatividad del modelo, uno de sus efectos ha sido la consolidación de una clase trabajadora que se caracteriza por su búsqueda de bienestar a pesar de los escasos medios para su progreso, entre ellos la gran demanda laboral.

Con la consolidación de la política neoliberal que desmonta la acción directa del Estado e impulsa al mercado privado como mecanismo de producción habitacional, en medio de una inestable situación política por el ascenso de los grupos insurgentes, varios intentos por lograr acuerdos de paz y las denuncias de financiación ilegal de la campaña del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), surge una visión planificadora con la política

de tierras urbanas conocida como *Ley 388* de 1997 de desarrollo territorial, la cual se concreta en la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial para todas las ciudades del país, con la que se espera ampliar la oferta de VIS frente a la falta de lotes con servicios públicos y la especulación sobre éstos, reflejado en el incremento absurdo de los precios del suelo.⁸⁸ Sobre esta ley María Luisa Chiappe de Villa afirma: "La *Ley 388* de 1997 exige que los municipios elaboren planes de ordenamiento territorial, en los cuales se determinen áreas destinadas a la construcción de vivienda de interés social, y se definen los programas correspondientes de provisión de servicios públicos básicos, la conformación de espacios públicos e infraestructura vial". Además, la misma ley permitió establecer mecanismos que aseguren "el reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial". En desarrollo de dicha Ley el gobierno dictó el Decreto 1599 del 6 de agosto de 1998 mediante el cual se reglamenta la participación de municipios y distritos en la plusvalía generada por la incorporación de suelos al perímetro urbano, definición o cambio de usos del suelo, autorización para su densificación y ejecución de obras que generen avalúo. Para el efecto, los consejos municipales o distritales establecen la tasa de participación en la plusvalía, que puede oscilar entre 30% y 50% del mayor valor generado por metro cuadrado. Por razones de conveniencia el Consejo puede exonerar del cobro de la plusvalía a inmuebles destinados a la construcción de la VIS. En esos casos, los propietarios deben suscribir un contrato con la administración mediante el cual se obligan a trasladar el beneficio de la exoneración a los compradores de las viviendas." (Chiappe, 1999: 33).

Además, esta ley modifica el concepto de vivienda de interés social dada por la *Ley de reforma urbana* (9 de 1989) con el Artículo 91 y que rige en la actualidad:

Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda. En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirán prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.

⁸⁸ Que llegó a incrementarse hasta más de cinco veces su precio inicial, en el caso bogotano.

■ 2.5.7 SÉPTIMO PERIODO: 1999. ADOPCIÓN DEL UVR Y NORMATIVAS DIRIGIDAS AL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO ⁸⁹

Con la implementación y consolidación de la *Ley 388* de 1997 se crearon progresivamente planes de ordenamiento para las diferentes ciudades y municipios del país, ofreciendo instrumentos para la planificación del territorio así como zonas destinadas para VIS. No obstante, en 1999, algunos acontecimientos marcarían el futuro del sector de la construcción y el financiamiento de vivienda. En primer lugar, luego de una pequeña recesión económica registrada desde 1996, el país se sumergió en una crisis financiera influida por la deslegitimización del gobierno y crisis internacionales como la ocurrida en Asia, con graves repercusiones en el sector de la construcción y su incidencia en el Producto Interno Bruto (PIB), pues se presentó una sobreoferta de inmuebles y disminuyó la demanda al evitar endeudarse bajo el sistema de financiación UPAC, lo cual generó un estancamiento en el desarrollo de proyectos y la desvalorización de la finca raíz, y perjudicó a inversionistas, poseedores de deudas hipotecarias, bancos y cooperativas.

En segundo lugar, con la Sentencia C-700 de 1999 de la Corte Constitucional, se declararon inconstitucionales las normas que regían el sistema de financiamiento de vivienda UPAC, por lo que se expidió la *Ley de Vivienda (Ley 546* de 1999), que estableció las condiciones a las que debían sujetarse los créditos, adoptar la Unidad de Valor Real (UVR), fijar las tasas de interés y prohibir su capitalización. Esta sentencia estableció que los planes de ordenamiento territorial deben facilitar la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del gobierno.

Con la expedición de la *Ley 675* de 2001 o de propiedad horizontal se regula el derecho a la propiedad en inmuebles y otros bienes comunes, con el fin de garantizar la convivencia pacífica de los habitantes de las edificaciones que son acogidas. Desde la *Ley 182* de 1948 han pasado la *Ley 16* de 1985, *428* de 1998, *746* de 2002 y el *Decreto 1365* de 1986.

Luego del periodo presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002) caracterizado por la adopción del Plan Colombia⁹⁰ y la ruptura de las relaciones pacíficas del gobierno con la guerrilla de las FARC, en 2002, llegó al poder el disidente liberal Álvaro Uribe Vélez, quien consiguió ser reelecto en 2006 después de una reforma constitucional que revoca la ley que lo impedía.

En 2003 se liquidó el Inurbe como parte de una serie de medidas que busca disminuir el gasto público, se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonvivienda)⁹¹ mediante el decreto 555 de 2003 y se

⁸⁹ Este periodo es una propuesta del autor y no está referido en los textos de Saldarriaga y Jaramillo.

⁹⁰ Consiste en el apoyo financiero de la comunidad internacional, con el objeto de eliminar el cultivo de coca y mejorar las condiciones económicas y sociales de la población.

⁹¹ Junto con las CAP y el Banco Agrario, son las entidades otorgantes de subsidios en las zonas rurales.

replanteó en el método de asignación de subsidios, con el cual se redujo el monto del valor promedio de subsidio y sólo se ofrece a las personas que estén dentro de un sistema de ahorros. Estas medidas fueron tomadas con el fin de que el subsidio se pudiese hacer efectivo en una vivienda⁹² y para ampliar el número de familias beneficiadas. Sin embargo, las disposiciones han resultado excluyentes para la población más necesitada, lo que les imposibilita el acceso a una vivienda en condiciones dignas y adecuadas, además de que la producción de VIS está centrada en los subsidios asignados a través de las cajas de compensación, lo que significa un alto descenso del aporte estatal en la producción de vivienda.

En cumplimiento de la *Ley 152* de 1994 que establece la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, se formulan los documentos Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social) que constituyen los lineamientos del gobierno en la planificación económica, política y social de la nación. Uno de estos documentos, el Conpes 3305 *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano* del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Departamento de Planeación Nacional (DNP), expedida en agosto de 2004, hizo una propuesta de gestión del desarrollo urbano en Colombia para establecer el modelo de ciudad compacta mediante procesos de densificación y las estrategias para desarrollarlo, entre las que se encuentran la renovación y la redensificación urbana, así como recualificar las áreas de expansión.

Según un informe del Índice de Costos de la Construcción de Vivienda (ICCV) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los costos de construcción de vivienda de interés social presentaron en los primeros cinco meses de 2004, una variación de 0.46%, la segunda tasa más alta desde 2000, y menor que la de 2003 (0.61%) respecto al Índice de Precios al Consumidor (IPC) para ingresos bajos que se ubica en 0.62%. Este informe también señala que el costo de construcción de vivienda unifamiliar aumentó 7.21%, al igual que en la vivienda multifamiliar, cuyo incremento fue de 8.27%, tasa superior de 0.39 puntos frente al total del ICCV (7.88%), lo que coloca a este tipo de vivienda con el mayor incremento de costos y su contribución (DANE, 2004).

A pesar del auge en el sector de la construcción iniciado desde 2002 y la inesperada revaluación del peso frente al dólar, la producción habitacional ha sido dirigida principalmente a estratos altos y medios, mientras que la VIS ha sufrido un atraso a pesar de los incentivos del gobierno, debido a que el nuevo sistema financiero atado a la inflación sigue generando desconfianza entre los futuros compradores, quienes optan por otras alternativas de financiación como cooperativas y fondos de empleados.

Entre 2002 y 2005, los tipos de subsidio ofrecidos por el gobierno variaron de acuerdo en el precio de la vivienda y se clasificaron según

⁹² Hecho que no estaba sucediendo, pues luego de su asignación las familias no podían emplear los créditos porque no se hacían efectivos.

el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente⁹³ (SMMLV). De esta manera se ofrecen viviendas tipo I, con un precio máximo de 40 SMMLV en ciudades con menos de 500,000 habitantes, 50 SMMLV en ciudades con más de 500,000 habitantes o que se encuentren en un perímetro de 50 km a la redonda de éstas, y constituye el subsidio más amplio porque espera ser destinado a la población de menos recursos. La vivienda tipo II debe tener un precio máximo de 70 SMMLV en cualquier tipo de ciudad, y la vivienda tipo III hasta 130 SMMLV también en cualquier tipo de ciudad. Por otro lado, existen cuatro tipos de postulación para el otorgamiento de subsidio de vivienda: por bolsa ordinaria, por esfuerzo territorial, por medio de Cajas de Compensación Familiar (CCF) y por presupuesto nacional.

En este periodo, de los proyectos que se postularon para obtener el subsidio de vivienda, 2,496 fueron para vivienda tipo I correspondiente a 89.37% del total de proyectos presentados; 163 fueron para vivienda tipo II lo que corresponde a 5.84% del total de proyectos y 134 son para vivienda tipo III, es decir el 4.8% restante. El tipo de postulación más empleado es por medio de las Cajas de Compensación Familiar (44.89%) para un mercado mayoritario de 72.31% de proyectos para vivienda unifamiliar.⁹⁴ Otras de las características físicas promedio en la VIS a nivel nacional son: área construida de 36.44 m², área de zonas verdes y deportivas de 46.59 m² por vivienda; y el sistema constructivo más utilizado es el de mampostería confinada con 66.15% (Cerón, 2005).

Hay que tener en cuenta los parámetros sobre normas mínimas para vivienda de interés social urbana dadas por el *Decreto 2060* de 2004, el cual establece que, para la VIS tipo I y II, el lote mínimo para vivienda unifamiliar es de 35 m² y para multifamiliar es de 120 m². Las densidades habitacionales son manejadas de acuerdo al resultado de aplicar las dimensiones por vivienda y las sesiones urbanísticas buscando producir la mayor cantidad de unidades.

El panorama actual de la vivienda social demuestra que las medidas gubernamentales de subsidio a la demanda, acceso a crédito bancario e incentivos a los constructores no hacen viable que la población más necesitada tenga acceso a una vivienda digna, pues los precios de la oferta se alejan de las posibilidades de pago y la reducción de áreas para la vivienda social gracias a decretos como el 2060 de 2004, que benefician a los constructores, propietarios del suelo y de materiales con la congelación de recursos en la compra de suelo (plusvalías) para la VIS, aumentan el valor del suelo y la unidad de vivienda y confirman que la informalidad sigue siendo la única solución para la población de menos recursos (Maldonado, 2006).

⁹³ El SMMLV en 2008 equivalía a 252.18 dólares americanos.

⁹⁴ La vivienda social multifamiliar está situada en el tercer lugar, con 7.69%; es la que más se constituye en el departamento de Antioquia, lo que adicionalmente le da ventaja a esta región en la relación área/precio de la VIS. Bogotá aparece como la ciudad de mayor incidencia del loteo en el valor final de la vivienda (casi 50%), lo que supone la tenencia del suelo más caro a nivel nacional.

En la actualidad, la política habitacional tiene como objetivos la VIS tipo I y II, hacer más ágiles los procesos de elegibilidad y efectividad de los subsidios, garantizar condiciones de urbanismo y hacer menos dependiente el sistema del presupuesto público. Por ello, se llevan a cabo varios programas enfocados a dinamizar el sector financiero con el suministro de subsidios y créditos para la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda, y para constructores promotores de proyectos de vivienda de interés social de acuerdo a una evaluación del gobierno para su asignación, en el marco del plan de desarrollo *Por una país de propietarios*. Entre estos programas se encuentra: el subsidio familiar de vivienda, fortalecimiento del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, cobertura de inflación para créditos de vivienda, garantías para hogares informales, devolución del IVA a los constructores, *Leasing* habitacional, cuentas AFC, y microcrédito inmobiliario (DNP, 2008).

Con la resolución 1480 del 22 de agosto de 2007 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el gobierno colombiano establece incentivos en el otorgamiento de subsidios dirigidos a las soluciones habitacionales en altura y a la redensificación, con lo cual se consolida una política cuantitativa dirigida al máximo aprovechamiento del suelo y a los proyectos de renovación urbana como mecanismo de desarrollo económico y urbano. Esta medida permitiría producir mayor cantidad de soluciones habitacionales a nivel nacional de por lo menos cuatro o cinco pisos, ante los problemas ambientales, los costos de infraestructura como servicios públicos y vías de acceso, y la escasez de suelo que eleva sus precios.

En varias ciudades del país se han producido fenómenos especulativos del suelo, así como proyectos de vivienda en altura producto de intervenciones de renovación urbana y proyectos de VIS ejecutados en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial. En Medellín se han llevado a cabo proyectos habitacionales para población de bajos ingresos, como la construcción de 3,000 viviendas que se vienen ejecutando en el municipio de La Ceja del Tambo, igualmente la Ciudadela Sevilla (seis torres de quince pisos en el centro de la ciudad con densidad de 660 viviendas en un lote de 6,864 m² y 43 m² por apartamento), el conjunto Las Flores, Ciudadela Cacique de Niquía, Mirador de Calazans, La Aurora, y el mejoramiento y consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo, que contempla la recuperación de las condiciones ambientales y de servicios en los asentamientos generados en torno a las quebradas urbanas.

La ciudad de Pereira ha adelantado proyectos habitacionales multifamiliares como el plan parcial de renovación urbana Ciudad Victoria (en el centro de la ciudad y con vivienda en altura para estratos medios-altos poco exitosa), vivienda social en los sectores de El Remanso y Santa Clara y el macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, en el cual se han aplicado instrumentos de gestión de suelo

3.

el caso de Bogotá

ESTABLECER CONEXIONES ACERCA DE LA VIVIENDA SOCIAL EN ALTURA EN LATINOAMÉRICA,

en el caso concreto de Bogotá, es complicado si tenemos en cuenta que en Colombia prácticamente no se construyeron grandes bloques de vivienda como los recomendados por los CIAM, a diferencia de Venezuela, la gran mayoría en Caracas, Brasil y México. Como se mencionó, la única excepción fue el Centro Urbano Antonio Nariño (ICT, 1958) en Bogotá, construida por el Estado y donde existen similitudes con urbanizaciones como la 23 de enero en Venezuela.

La creación de políticas e instituciones de vivienda en los países analizados se dió de manera casi simultánea. Sin embargo, en Bogotá algunas políticas locales se dieron un poco antes y, prematuramente, bajo la dirección de Karl Brunner como director del Departamento de Urbanismo

de la Secretaría de Obras Públicas. La planificación urbanística estuvo centrada en la producción de casas unifamiliares para ser asignadas a la población rural de bajos recursos.

Frente a las soluciones habitacionales de los arquitectos de los CIAM que estaban destinadas a la población obrera europea mediterránea en el clímax industrial y de entreguerras, en el panorama local los "obreros" no existen en esa misma concepción, sino como una población de costumbres y tradiciones rurales de la sabana andina. Esto supone un fuerte contraste que determinaría el largo proceso de aceptación social del sistema de vivienda multifamiliar que aún en la actualidad no culmina.

Sin embargo, el impulso vanguardista o moderno de algunos grupos de decisión llevó a la construcción por cuenta propia, pero tímidamente, de algunos edificios multifamiliares destinados a las clases altas o a los edificios de renta. La inestable situación sociopolítica y administrativa se convierte también en un factor esencial en la efectividad de ejecución de obras públicas en el país y en la capital.

Con la apertura de mercados y un estado neoliberal en los años noventa, el panorama latinoamericano es similar: la creciente demanda habitacional y la accesibilidad al suelo urbano determinan la construcción de vivienda en altura predominantemente para los sectores de población de altos ingresos, y paulatinamente, a población de mayores carencias económicas. Por ello, la identificación de los impactos urbanos y directrices de producción de vivienda social en altura en Bogotá se divide en producción estatal de vivienda multifamiliar económica y la vivienda económica en altura subsidiada así como la nueva legislación.

3.1 Producción de vivienda social en altura

A comienzos de la década de 1910, la capital del país mantenía una cobertura deficiente de servicios públicos, baja densidad de población y crisis sanitaria; las diferentes clases sociales convivían en el mismo espacio. Por esta época, se dieron los primeros proyectos de vivienda para obreros a cargo de algunos inversionistas privados y organizaciones de beneficencia. Luego de una devastadora epidemia de gripe, las pésimas condiciones de salubridad en los *pasajes* (pobres soluciones de vivienda destinadas a los inmigrantes) y la promulgación de normativas que implementaron parámetros higienistas para las viviendas de los obreros,⁹⁵ en 1919 se creó la Junta de habitaciones para obreros cuyas acciones continuaron

⁹⁵ Con estos hechos se dio comienzo al periodo de baja producción de vivienda estatal y sus consideraciones higiénicas, explicado en la política habitacional de Colombia.

hasta 1932, cuando entró en operaciones el Instituto de Acción Social de Bogotá por los siguientes diez años. Después aparece la Caja de Vivienda Popular (CVP), en 1942, cuyas funciones continúan hasta ahora, pero bajo los respectivos cambios de las políticas nacionales de vivienda; a diferencia de la mayoría de entidades estatales, la gestión de vivienda de la CVP ha estado dirigida a beneficiar la población de bajos ingresos.

En ese entonces ya se trataba de una ciudad que presentaba fragmentación socioespacial entre el norte y el sur, un crecimiento explosivo desordenado hacia el occidente, una expansión a través de la densificación de barrios residenciales centrales y una población de 265,335 habitantes. Desde 1933 y hasta 1938 el urbanista austriaco Karl Brunner fue director del Departamento de Urbanismo de la Secretaría de Obras Públicas y asesor del gobierno hasta 1945, lo que significó el ingreso de la ciudad al diseño y la planificación urbana de barrios obreros. Las ideas urbanísticas de Brunner están registradas en los dos tomos publicados del *Manual de urbanismo*, que da pautas para la proyección de vivienda urbana y las torres en altura. Entre sus obras para la capital están los planes de desarrollo urbano de 1936 y 1938, el trazado de diversas zonas, la Avenida Caracas, el proyecto de Ciudad Satélite, los modelos de barrio y las viviendas para obreros de bajas densidades.

Entre otras acciones destinadas a la producción de vivienda social para la creciente población urbana de la capital,⁹⁶ está la creación, en 1935, de la Comisión Permanente de Habitaciones para la construcción de barrios de empresas municipales, en 1936 la oficina de Planos Obreros de la Secretaría de Obras Públicas y, en 1941, la Caja de Previsión Social reemplaza a la Comisión Permanente de Habitaciones.

La creación, en 1942, de la Caja de Vivienda Popular como entidad importante para la gestión de vivienda para población de escasos recursos en Bogotá, coincide con el comienzo del periodo nacional *El Estado como productor y protagonista de la edificación* que se extiende hasta 1965 y se caracteriza por la intensa actividad en la producción de vivienda social y urbanización de las principales ciudades del país a cargo de diferentes entidades del Estado, sobre todo el ICT y el BCH. Adicionalmente, cabe recordar que a lo largo de esta década se construyeron ejemplos masivos de vivienda en altura (bloques o unidades de habitación) en Brasil, Venezuela, México y Europa.

Así que la unidad vecinal, como solución de vivienda en altura y fórmula para la evolución y *modernización* de la ciudad, es planteada en varias propuestas para Bogotá por entidades estatales como el Ministerio de obras Públicas y la Dirección de Edificios Nacionales. Estas propuestas quedaron registradas en la revista de arquitectura *Proa* a partir de 1946, e implicaron operaciones de renovación urbana porque estaban implantadas en sectores

⁹⁶ Según el censo del 5 de julio de 1938, Bogotá tenía 330,312 habitantes y una densidad de 131,4 hab/ha

construidos con la intención de "erradicar el desorden existente" y proveer un conjunto habitacional digno de ciudades cosmopolitas. Entre estos proyectos se encuentran la ampliación de la Carrera décima y la reconstrucción de Bogotá debido a los incendios del 9 de abril de 1948, que afectaron un sector de la Carrera séptima, en las calles 11 y 14, además de la reurbanización de la Plaza Central de Mercado, la Unidad Habitacional DTM y la Ciudadela del Empleado. Este último proyecto consistía en un conjunto habitacional en el centro de la ciudad de 10,042 viviendas para obreros, implicaba la demolición de aproximadamente 20 manzanas del barrio Santa Inés y constaba de edificios rectangulares de quince y cuatro pisos en los que se repartían apartamentos con diferentes programas y áreas para solteros, casados, casados con un hijo, casados con dos hijos, casados con tres hijos, casados con cuatro hijos y casados con cinco y seis hijos. Ninguno de estos proyectos logró materializarse.

Al parecer el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, acontecido el 9 de abril de 1948, marcaría el inestable destino político del país. Varios autores afirman que este suceso fue definitivo para el desplazamiento de habitantes de altos ingresos del centro al norte de la ciudad, y que además desencadenó un incremento de las demoliciones y construcciones predio a predio gracias a la reconstrucción. No obstante, las primeras edificaciones en altura como el conjunto residencial El Nogal (considerado el primer multifamiliar privado al que se le aplicó la reglamentación de propiedad horizontal), la ciudad emprendía una nueva era bajo el lema del progreso medido, en buena parte, por las obras construidas que atestiguan su paso a la modernidad:

Un sistema social así de simple y provinciano, tenía que saltar en pedazos al impacto del progreso. Cuando aparecieron en el aire los primeros edificios de cinco pisos, empezó a derrumbarse realmente, a caer en abatida Santa Fe, en medio de una espesa nube de cal y arena. La presencia de esos primeros modestos "rascacielos", atestiguaban el fin de una época, la quiebra de una tradición, el finiquito otorgado a un método de vida lento y parsimonioso y, además, moldeado en el orden moral, hasta entonces, por un patrón españolísimo. Empezó evidentemente, otra dirección. (Téllez, citado en Montoya, 2004: 48).

Además de las propuestas de multifamiliares hechas hasta el momento y su impulso a nivel global, este nuevo paso es importado de forma contundente en 1949, cuando la firma Town Planning Associates de los arquitectos José Luís Sert y Paul Lester Wiener, con sede en New York, realizan el plan regulador para desarrollar el plan piloto esbozado por Le Corbusier, en el cual, al igual que en los planes para las ciudades de Tumaco, Cali y Medellín, la unidad vecinal era la unidad básica de planeamiento y de vivienda con servicios complementarios, impuestos en la ciudad existente a través

de renovación urbana tipo *buldózer*. Los principios rectores de este plan serían la *Carta de Atenas* de los CIAM, las funciones básicas del urbanismo moderno (residir, desplazar, trabajar y recrear), la zonificación por función y los conceptos unidad de barrio y sector, que consisten en un módulo de organización urbanística de mayor escala que la unidad vecinal, basada en la división de una red vial clasificada y articulada por el Distrito o Centro Cívico como modelo de ordenamiento territorial. La intervención demandaba renovar gran parte de la ciudad para obtener una densidad de 350 habitantes por hectárea, mientras que el borde urbano estaba delimitado por la Carrera 30. No obstante, estos planes nunca pudieron llevarse a cabo por sus implicaciones logísticas, económicas, normativas y políticas.

■ 3.1.1 PRODUCCIÓN ESTATAL DE VIVIENDA MULTIFAMILIAR ECONÓMICA

Frente a un ambiente hostil y radical permanente en la política nacional, durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta, se alcanzó un crecimiento en el número de industrias de 236% (Acebedo, 2006: 83), a pesar de las precarias condiciones tecnológicas y sociolaborales. Este fenómeno, sumado a la naciente planificación del plan regulador por sectores, influyó en los procesos de expansión de la ciudad hacia el occidente, que se verían consolidados en 1954 con el establecimiento del Distrito Capital y la anexión de los municipios vecinos Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme. Esto produjo un cambio en el patrón de las densidades planificadas, pues gran parte de las nuevas construcciones se dirigieron a ocupar las nuevas áreas.

Es importante mencionar el modelo de desarrollo económico nacional que se estaba implementando por la época. Basado en el sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y aplicado en casi toda Latinoamérica, contempla mantener una ciudad primada económicamente a nivel nacional que articule todo el proceso. No obstante, lo paradójico del caso colombiano es el establecimiento inicial de cuatro ciudades primadas (Barranquilla, Medellín, Cali y Bogotá) y el posterior repunte de la capital, gracias a la progresiva concentración de la actividad bancaria, la industrialización creciente de 1945 a 1966 y la apertura al comercio internacional (1960). Esto trajo consigo la serie de manifestaciones que caracterizaron los procesos de concentración urbana en Bogotá y la reafirmaron en su ventaja productiva y administrativa frente a las demás ciudades: fortalecimiento del Estado, planificación territorial y urbana vanguardista, la andinidad (geografía, vías precarias, federalismo y polarización de las inmigraciones) así como la masiva inversión pública que fortaleció el comercio, los servicios, la burocracia administrativa pero, sobre todo, el centralismo estatal (Gouëset, 1998).

En el campo sociocultural, la capital fue testigo nacional de los indicios que anunciaban el paso a la modernidad, manifiesta en las

nuevas maneras de pensar, percibir y asumir la información y llegadas del exterior, en una primera expresión de globalización. Bogotá fue también la sede de las grandes discusiones sobre arte y arquitectura que, sumadas a las nacientes formas de comunicación como la televisión y la radio, marcaron aún más las diferencias de clase social y simbólica que ofrecían la accesibilidad a toda la gama cultural (local y foránea) y su contraposición con las maneras tradicionales.

En el ámbito local, este deseo de modernidad se originó por el anhelo de imitar y estar al nivel de las estéticas, ideales sociales y discusiones que tenían más de una década dominando el panorama mundial, sin atravesar el proceso de origen y maduración de esas ideas como, el socialismo utópico. La carrera por el desarrollo industrial y, la cooperatividad nacionalista, producida en parte por las guerras en Europa y los ideales de comunidad armónica "aterizan" en Bogotá, y en Latinoamérica, con diferentes proyectos arquitectónicos y urbanísticos a cargo de arquitectos representativos locales o importados e impulsan el fenómeno de las grandes ciudades edificadas, bien recibido por la vanguardia burguesa que decidía el rumbo de la ciudad.

Esto podría explicar el significativo número de proyectos de alta densidad que se querían, aunado al vertiginoso crecimiento físico de la ciudad y la oposición moral de algunos sectores.⁹⁷ En 1951, se aprueba la *Ley de propiedad horizontal y condominio* (Ley 182 de 1948) gracias a una campaña del ICT y de la revista *Proa*. Esta ley entró en vigencia en 1958 mediante el Decreto 1335, con un marco legal a la copropiedad que hizo posible poner en venta los apartamentos construidos en el Centro Urbano Antonio Nariño del ICT, el primer conjunto habitacional de alta densidad en altura construido por el Estado. Posteriormente, los capitales privados construirían en el centro de la ciudad los edificios de renta, con apartamentos estandarizados de hasta cinco pisos de altura y comercio en el primer piso, que serían el modelo de vivienda y de vida para la aparición del apartamento de manera masificada.

Si bien ya existían desde antes edificios residenciales en altura para la clase burguesa local,⁹⁸ con la implementación de los edificios en altura por las entidades estatales encargadas del acceso a la vivienda para la población de bajos ingresos, se produce un aval que cambia radicalmente las costumbres habitacionales de esta gente, en su mayoría inmigrantes rurales, lo que implicó la redefinición de las relaciones de vecindad tradicionales por relaciones sociales verticales y, en mayores proporciones, la participación en áreas comunes y el sentido de propiedad, lo que tal vez explique su poca acogida. Ana Patricia Montoya lo explica:

⁹⁷ Para esta fecha, en Colombia la vida en habitaciones colectivas era considerada por algunos grupos de la sociedad como algo "inmoral e inadmisibles" (Mondragón, 2005: 50).

⁹⁸ Desde los años veinte, los edificios de apartamentos para la clase acomodada se concibieron bajo el gancho de que contaban con los adelantos tecnológicos de la época (electricidad, calentador, agua potable, aparatos sanitarios), sinónimo de confort y bienestar.

De la casa bogotana de principios de siglo con patios interiores, recibidor, salón con espacios complementarios, comedor generalmente comunicado con el patio principal o separando los dos patios, el principal y el de servicio, alcobas alineadas y comunicaciones entre sí, corredores amplios, espacios de servicio con cocinas grandes, despensas, plancha y baño, se pasó a una habitación llamada casa de apartamentos donde las áreas reducidas, -salón-comedor, alcobas, servicios y circulación respondían a las necesidades básicas de estar, comer, dormir y asearse. Este cambio evidenció también una transformación de la familia, que pasó de ser numerosa y con una concepción de la casa con funciones y espacios públicos, a una familia nuclear o con algunos parientes, para lo cual los espacios se volvieron funcionales, privados y hasta individuales (Montoya, 2004: 59).

Con estos cambios en proceso, los índices demográficos, durante la década de los años cincuenta, muestran la contundencia del fenómeno de inmigración de población proveniente del campo, así como su asentamiento informal en zonas periféricas de la ciudad, pues cuando el área urbana desarrollada no superaba las 7,000 hectáreas se pasó de 715,250 habitantes en 1951 a 1,305,857 en 1960, mostrando una variación de los índices demográficos de alrededor de 6.8%, una de las más altas del mundo. Esto también atestigua la diversidad cultural que se concentraba en las periferias de aquel entonces, marca su posterior integración al circuito urbano y la mezcla de costumbres.

Pero la planificación local en vivienda se consolida en un primer intento con el Acuerdo 51 de 1963, que crea la Junta de Zonificación, la cual estaría integrada por representantes de varias entidades urbanísticas, y establece también densidades brutas en zonas residenciales obreras de 306 y 405 habitantes por hectárea y dimensiones mínimas de las construcciones y sus lotes (120 m² de lote y 6 m de frente en casas de dos pisos). De la misma forma, según el Artículo 2 de este acuerdo, la Junta de Zonificación debe establecer normas y caracterización de uso, funcionamiento, alturas, número de pisos e índices de construcción y localización de las edificaciones.

Más tarde, con el Decreto 1119 de 1968, derivado del Acuerdo 51/63, se adopta un Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad y se dictan normativas para las zonas residenciales clasificadas en densidad baja (UDB), media (UDM) y alta (UDA). En éstas aparecen las primeras normas para multifamiliares en la ciudad, donde los predios de UDA (Artículo 21) deben tener por lo menos 300 m² de área, frente de 10 m, índice de ocupación máximo de 0.50 y las alturas deben ser de acuerdo a los índices, sin exceder dos veces el ancho de la vía. Este decreto deja como opcional ciertas reglamentaciones, incluye un cuadro de equipamientos requeridos para las unidades urbanas de acuerdo al tamaño y a la densidad,

incorpora la figura de agrupación de vivienda y permite densificar las áreas próximas a los centros de empleo. Estas reglamentaciones tuvieron vigencia hasta la expedición de las normas mínimas, en 1972.

La promulgación de los decretos 1119 de 1968 y 159 de 1974 impulsarían a la edificación en altura en la ciudad. Gracias a la zonificación el decreto 159 de 1974, adopta los multicentros y permite hacer cambios en la normativa de barrios ya desarrollados, lo que constituye presión definitiva para operaciones de renovación urbana y redensificación a través del cambio predio a predio de construcciones originales a edificaciones multifamiliares en altura. No obstante, estar sometidas al régimen de propiedad horizontal, hace a las agrupaciones de vivienda inmunes de ser re-desarrolladas.⁹⁹

Las normativas de la vivienda multifamiliar, hasta el momento, incorporan parámetros físico-funcionales heredados de los CIAM, como alturas dictaminadas según anchos de vía y multicentros (sub-centralidades) como núcleos densificados que recuerdan al sector o la unidad de barrio de Le Corbusier.

La producción de vivienda social multifamiliar por parte del Estado en la década de los años sesenta estuvo representada por el ICT, en proyectos de gran envergadura como Ciudad Kennedy (con apoyo de Alianza para el Progreso), Timiza, Pablo VI, 1ª etapa y Pablo VI, 2ª etapa (ver figura 8). Cabe anotar que esta producción de vivienda social se da durante el periodo 1965-1972, caracterizado por la transición entre la acción estatal como financiadora y constructora de vivienda en 1972, hacia la consolidación de figuras financieras y las corporaciones de ahorro y vivienda.

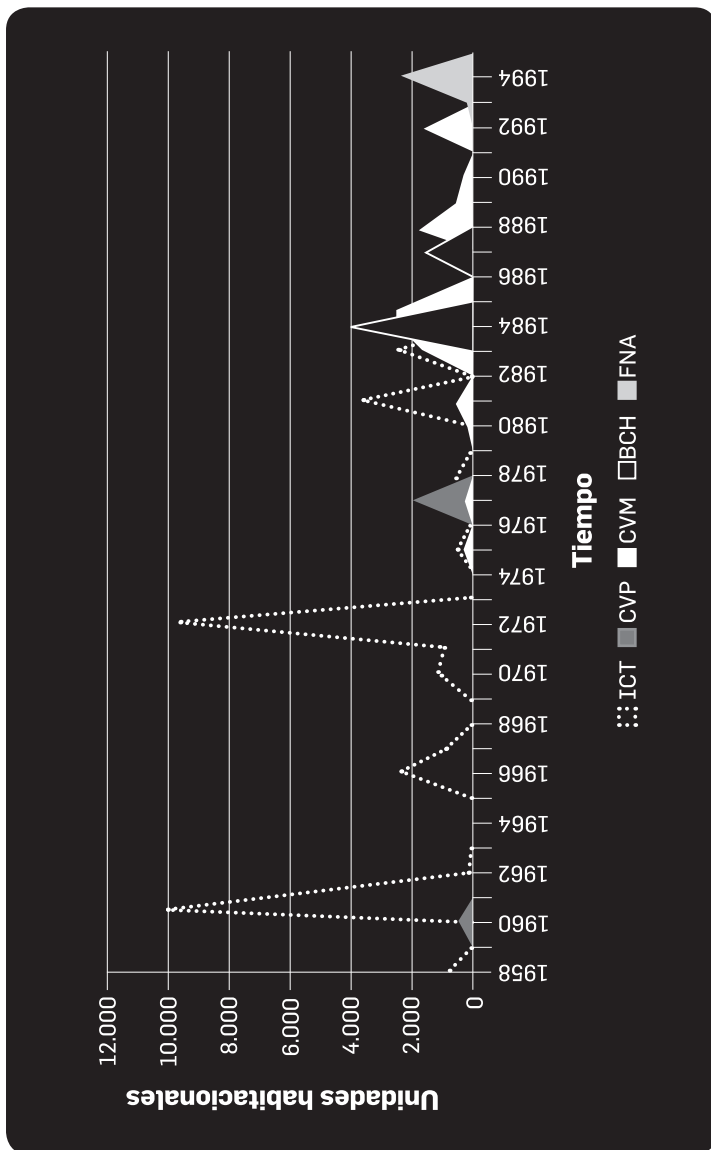
A comienzos de la década de los años setenta, se efectuaron varios estudios para determinar la mejor forma de crecimiento físico de la ciudad y su modelo a seguir, dirigidos en su mayoría por Lauchlin Currie, quien unificaba, por primera vez, los objetivos de la planeación nacional con los de la planeación urbana. El primero es un estudio realizado por la Universidad Nacional para la alcaldía (CID-UNAL 1969) denominado *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*, que evaluó antecedentes, posibilidades e implicaciones del crecimiento urbano disperso o compacto, optó por el segundo y propuso una densidad de 201 habitantes por hectárea, mayores áreas libres, vivienda en altura y la regulación del Estado. Sin embargo, estos lineamientos no se cumplieron.

El segundo fue el *Estudio de transporte y desarrollo urbano para Bogotá y su región metropolitana, Fase I*, que acepta la tendencia de crecimiento disperso y propone un sistema de transporte masivo. En 1972, se realiza el *Plan de estructura para Bogotá, Fase II*, financiado por la ONU y supervisado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que plantea el crecimiento de la

⁹⁹ Los conjuntos de vivienda en altura tienen la particularidad de ser el resultado de densificaciones y redensificaciones y estar sometidos al régimen de propiedad horizontal (copropiedad de un mismo suelo, que sumado a la demanda y a los inconvenientes económicos que acarrearía una eventual demolición, hacen de la tipología multifamiliar una intervención definitiva en el espacio construido de la ciudad).

FIGURA 8.
 UNIDADES DE VIVIENDA MULTIFAMILIAR
 DESARROLLADAS POR ENTIDADES
 ESTATALES EN BOGOTÁ 1958-1994

Fuente:
 Elaboración propia



ciudad a 1990, y toma en cuenta los altos índices de crecimiento demográfico de la época como permanentes¹⁰⁰ y retoma los lineamientos del estudio *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*, que plantea que el crecimiento urbano sería compacto y el concepto de ciudades dentro de la ciudad, se aplicaría en zonas consolidadas y formales.

El debate en torno al modelo de expansión urbana entre la ciudad de baja densidad dispersa en el territorio, identificada con el suburbio norteamericano o *Levittowns*, e implementa la ciudad densa y continua reconocida como modelo de las ciudades europeas, entre la iniciativa pública o la privada, definía no sólo una forma de crecimiento sino un modelo con diferentes implicaciones en los costos aplicados localmente; bajo los argumentos de Currie era casi seguro que se optaría por la densificación. Este modelo sería el más apropiado en cuanto a costos, medio ambiente y movilidad. Sin embargo, su aplicación durante casi tres décadas mostraría un modelo híbrido de concentración, con la densificación de algunos sectores de la ciudad donde se concentraban los capitales y el aumento de la población en el municipio vecino de Soacha a partir de los años ochenta (Salazar, 2001: 24).

De 1972 a 1982 se da el periodo nacional *Fortalecimiento del sector financiero y las CAV*, caracterizado por las acciones simultáneas de las instituciones estatales y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las cuales se hicieron prósperas con la implementación del UPAC y el dominio del mercado. Aparecen los primeros conjuntos cerrados para estratos¹⁰¹ altos y se incrementa la producción privada multifamiliar en predio medianero a través de la sustitución de edificaciones existentes, cuya producción más alta en la década se da en 1975 (ver figura 9), presenta una mayor concentración en el centro de la ciudad paralela a un desplazamiento hacia el nororiente y consolida la fragmentación en el espacio construido al marcar la diferencia norte-sur.

No es casualidad que hacia esta década se hayan construido edificios de vivienda residencial de grandes alturas donde los más representativos se ubican en el centro de la ciudad, son de entidades o constructoras privadas y algunos se relacionan con operaciones de renovación urbana. Entre ellos están la unidad residencial Colseguros (15 pisos, 1967) representativo de la unidad vecinal, edificio Nemqueteba de Obregón Valenzuela y Cía. Ltda. (23 pisos, 1968), Torres Gonzalo Jiménez de Quesada (22 pisos, 1969), Torres de Fenicia (31 pisos, 1970), Centro Residencial y Comercial Barichara (23 pisos, 1972), Torre Panorama (29 pisos, 1972), Torres Blancas

¹⁰⁰ Se diagnosticó que para 1990 la ciudad tendría 8.5 millones de habitantes, cifra que aproxima a las proyecciones para 2010 del *Plan de ordenamiento territorial de 2000* (8,089,560 habitantes).

¹⁰¹ El conjunto cerrado se considera una agrupación de vivienda con barreras físicas que impiden su integración y libre circulación peatonal pública; pueden ser rejas, alambres o muros. El primer conjunto cerrado de viviendas unifamiliares fue construido en 1970 por Pedro Gómez y Cía. en el norte de la ciudad, su nombre es Escocia (Rubiano, 2007: 54).

(26 pisos, 1975), Centro Residencial y Comercial Procoil (25 pisos) y Residencias Tequendama (31 pisos, 1982).¹⁰²

En consecuencia, también aparecen las primeras urbanizaciones en conjunto cerrado construidas por el Estado, no obstante, hay que tener en cuenta que algunos conjuntos habitacionales fueron concebidos como supermanzanas abiertas al peatón y luego fueron cerradas o se les impusieron restricciones, como en el caso de Pablo VI. Después de la mitad de la década, el ICT, la CVP y la CVM produjeron viviendas en altura de pocas proporciones y número de soluciones. Destacan los proyectos de la Caja de Vivienda Popular El Guali y Candelaria La Nueva que, junto con otros dos proyectos, constituyen las únicas construcciones multifamiliares de esta entidad.

El Acuerdo 7 de 1979 estableció el *Plan general de desarrollo integrado* que coordina las acciones de los sectores público y privado, las cesiones tipo A y B, la estratificación en la ciudad, y sectoriza los tipos de área residencial de acuerdo a los ingresos de sus habitantes (estratificación). A pesar de no implementar el estudio Fase II, sí establece entre sus parámetros normativos que la expansión física de la ciudad debe orientarse hacia el Sur y Occidente, así como estimular los procesos de densificación y redensificación de acuerdo al modelo de ciudad compacta, y también procesos de rehabilitación y redesarrollo (renovación urbana) de áreas aptas para el cambio de uso del suelo y función, según los diferentes tratamientos establecidos en el Título VI. La redensificación planteada centraría su interés en los barrios formales y consolidados, excluyendo a los contrarios.

En este Acuerdo, las densidades se determinan según las cesiones en las áreas de desarrollo y las áreas de actividad residencial se dividen en tres tipos de desarrollo: construcciones unifamiliares, bifamiliares y multifamiliares. De acuerdo al Artículo 108, las alturas varían según la conformación volumétrica del sector, el área y el frente del lote, las soluciones del conjunto y las soluciones de torres aisladas desde el primer piso.

Con base en experiencias, luego de la expedición del Acuerdo 7 y su buena acogida por parte del mercado constructor, el Decreto 2489 de 1980 reglamenta los procesos de desarrollo progresivo en Bogotá como alternativa de urbanización y establece normas mínimas, así como el uso restringido de la modalidad de vivienda multifamiliar como complemento al bifamiliar. Entre las reglamentaciones sobre multifamiliares se encuentra un área mínima del lote de 200 m², frente de 8 m y altura máxima de cuatro pisos. Esta reglamentación tal vez haya sido la antesala para la entrega del proyecto Ciudad Bachue del ICT.

De igual forma, diversas políticas financieras que aseguraban recursos para los constructores y los decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988, dieron prioridad a la redensificación por intervención privada sobre la regulación normativa y estimulan la demolición

¹⁰² La mayoría se ubican entre las cuarenta torres más altas construidas en Bogotá, según Émporis.com <<http://www.emporis.com/en/wm/ci/bu/sk/li/?id=101120&ht=2&sro=1>> [Consultado el 26 de marzo de 2008].

y construcción de varias zonas tradicionales. Entre este auge de proyectos inmobiliarios en zonas consolidadas, los multifamiliares permitieron la densificación en barrios donde la demanda y los precios de la tierra eran altos, lo que incrementó aún más la especulación del suelo y su rentabilidad dentro del mercado. De esta manera, el mercado inmobiliario y el valor del suelo comienzan a ser los motores del desarrollo urbano.

Durante la primera mitad de la década de los años ochenta empieza el periodo nacional *Políticas habitacionales de Belisario Betancur* (1982-1990), caracterizado por el impulso en la producción de vivienda para la población de bajos ingresos, como mecanismo de reactivación económica sin buenos resultados y el desinterés del sector privado. Por otro lado, hay una gran concentración de proyectos de vivienda del ICT, BCH y CVM en altura considerable número de soluciones (más de 2,000),¹⁰³ tendencia que disminuye con el fin del Instituto de Crédito Territorial en 1991 (se convierte en el Inurbe) el cese de la producción habitacional del Banco Central Hipotecario hacia 1987 y su liquidación con el Decreto 20 de 2001. Entre estos proyectos sobresalen Bochica, Techo, El Tunal, Lago de Timiza 2ª etapa y Nueva Santa Fe.

Paralelamente, se incrementa la producción privada de conjuntos cerrados de vivienda multifamiliar y de multifamiliares de predio medianero que venía de la década de los años setenta,¹⁰⁴ ambas modalidades presentaron un ascenso progresivo hasta 1993, cuando descienden drásticamente debido a la antesala de la crisis nacional en el sector de la construcción (ver figura 9).

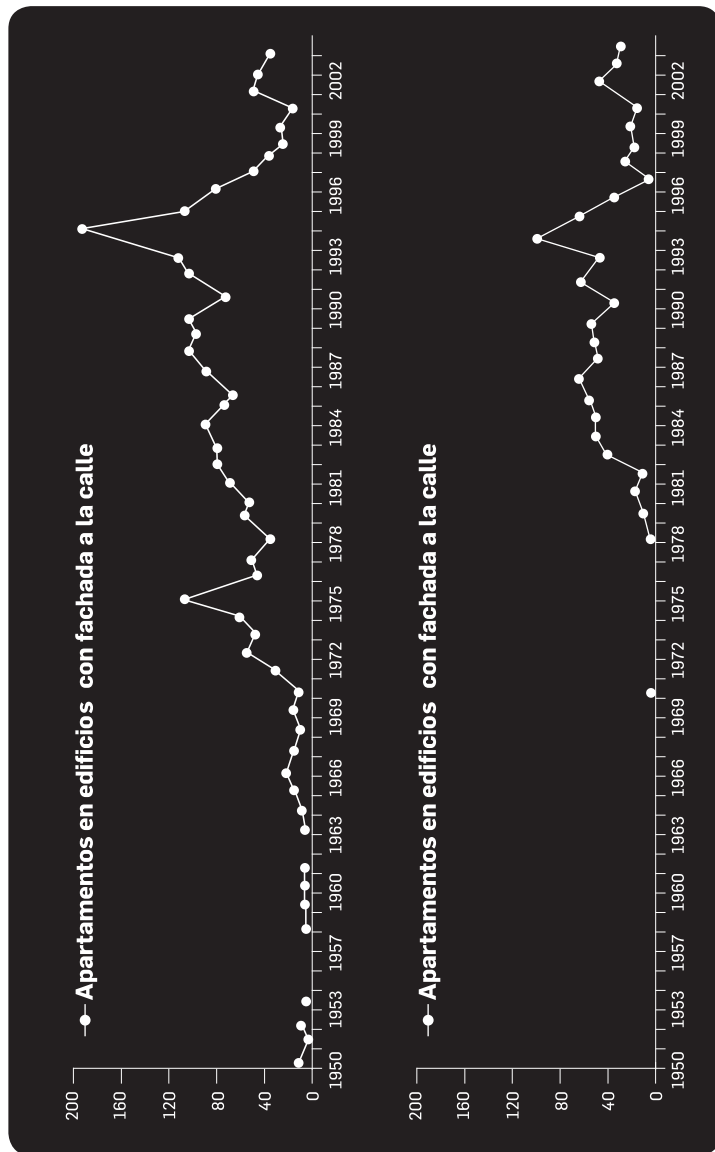
El buen momento de esta producción está demostrado con el proyecto Ciudad Salitre en La Hacienda, iniciado en 1987 en una zona estratégica de 400 hectáreas sin desarrollar y cuyo eje central es la avenida de Esperanza. Sus orígenes conceptuales se remontan a 1967 y al estudio *Alternativa para el desarrollo urbano de Bogotá*, una de las primeras visiones en planificación urbana luego del plan piloto de Le Corbusier que proponía la formación de pequeñas centralidades. En los años setenta, como resultado del *Estudio de desarrollo urbano, Fase II*, el Distrito Especial contrató a American City Corporation para elaborar el estudio *Una ciudad dentro de la ciudad*, cuyo modelo resultó ser ineficiente y, en 1975, el recién creado Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Empresa de Desarrollo Urbano El Salitre Ltda. desarrollan el proyecto El Salitre: Plan de Integración Urbana, que combina la inversión privada con la gestión del Estado a través del BCH.

¹⁰³ Por esta época casi toda la producción habitacional estatal se dio con multifamiliares de conjunto cerrado, según la misma lógica de los promotores inmobiliarios descrita por Melba Rubiano en la que, luego de innovar en el mercado con un nuevo producto empezó una etapa de homogenización por prácticas de imitación del mismo, aunado a la necesidad del Estado de ofertar en cantidad (Rubiano, 2007: 60).

¹⁰⁴ A pesar del continuo crecimiento de las urbanizaciones en conjunto cerrado, el multifamiliar en predio medianero por sustitución de construcciones existentes constituyó el de mayor incidencia en la edificabilidad residencial privada de la ciudad con una participación total de casi 50%, 1950-2005 (Rubiano, 2007: 61).

FIGURA 9.
 LANZAMIENTOS INMOBILIARIOS RESIDENCIALES
 POR TIPO DE PRODUCTO BOGOTÁ
 1950-2005

Fuente:
 Rubiano, 2007



El Salitre es un ejemplo de la aplicación urbanística de conceptos como sub-centralidades y ciudades dentro de la ciudad propuesto por Lauchlin Currie, cuyo esquema compacto de actividades propias de los centros urbanos y de las ciudades satélite combina en una zona residencial de viviendas en altura de alta densidad con comercio, oficinas y servicios de alta jerarquía, donde el espacio público es la base proyectual para constituir, organizar y dar unidad a la ciudad. Cabe anotar que, a excepción de la urbanización Carlos Lleras Restrepo del Fondo Nacional del Ahorro (periférica dentro del proyecto), las viviendas se destinaron a población de ingresos medio-altos y las urbanizaciones se hicieron en conjunto cerrado.

La producción estatal de vivienda social en altura en Bogotá, hasta los años noventa, estuvo caracterizada por abarcar más de la cuarta parte de la producción total de unidades de vivienda, aproximadamente 33% (ver figura 10). Dentro de este rango, la entidad que aportó más unidades de vivienda multifamiliar fue el Instituto de Crédito Territorial con 56% (32,785 viviendas), le sigue la Caja de Vivienda Militar con 24% a pesar del número de proyectos fue el doble del ICT,¹⁰⁵ el Banco Central Hipotecario con 11%, el Fondo Nacional del Ahorro con 5% y la Caja de Vivienda Popular con 4% (ver figura 11).

La mayoría de las construcciones habitacionales fueron bloques de cinco pisos máximo, empero, el Centro Urbano Antonio Nariño (ICT, 1958), el Edificio Sabana (BCH, 1961), los Multifamiliares BCH (BCH, 1964), las Torres del Parque (BCH, 1971), la urbanización Rafael Núñez (CVM, 1985) y la unidad residencial El Doral (CVM) constituyen las construcciones habitacionales de mayor altura del Estado. Entre los proyectos con mayor número de viviendas (unifamiliares) está Ciudad Kennedy (ICT, 1961), El Tunal (ICT, 1972), El Tunal (BCH, 1984) y Bochica (ICT, 1981). Los proyectos con menor cantidad de viviendas son la unidad residencial El Doral (CVM), El Sosiego (CVM, 1984), El Polo (BCH, 1961) y La María II (CVP, 1978).

La investigación de Patricia Rincón Avellaneda (2006) sostiene que a través de un análisis de las densidades poblacionales en la ciudad, encontró con datos del DAPD 2000, que las áreas más densas, a la fecha, se encuentran en barrios que conforman la periferia en las décadas de los años cincuenta y sesenta, correspondientes a las localidades de Ciudad Bolívar, Rafael Uribe y algunos en Engativá, lo cual es paradójico, pues están edificadas en su mayoría con casas de hasta tres pisos. Las graves condiciones de hacinamiento de estos sectores (relación personas/hogar y hogares/vivienda) y de ingresos de la población, conducen a la conclusión de que las altas densidades son un factor de pobreza.

Basada en esta información, selecciona el barrio San Vicente en Ciudad Bolívar, uno de los de mayor densidad en estratos bajos (cerca

¹⁰⁵ Es muy probable que la participación de la Caja de Vivienda Militar fuera mayor, debido a que muchos de los datos de urbanizaciones multifamiliares carecían de número de soluciones o tipo de vivienda para su identificación.

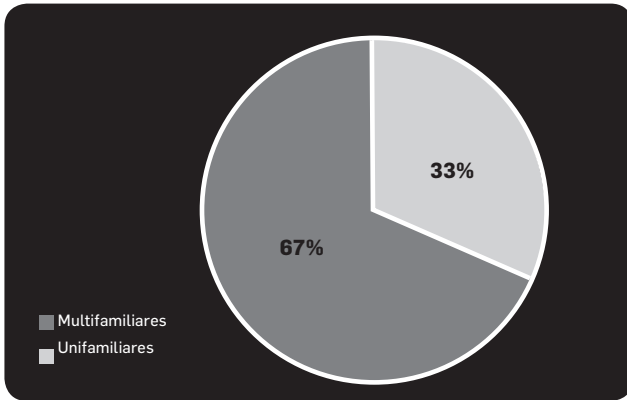


FIGURA 10.
TIPO DE VIVIENDA
DESARROLLADA
POR EL ESTADO
EN BOGOTÁ
*INCLUYE LAS
VIVIENDAS
BIFAMILIARES

<
Fuente:
Elaboración
propia

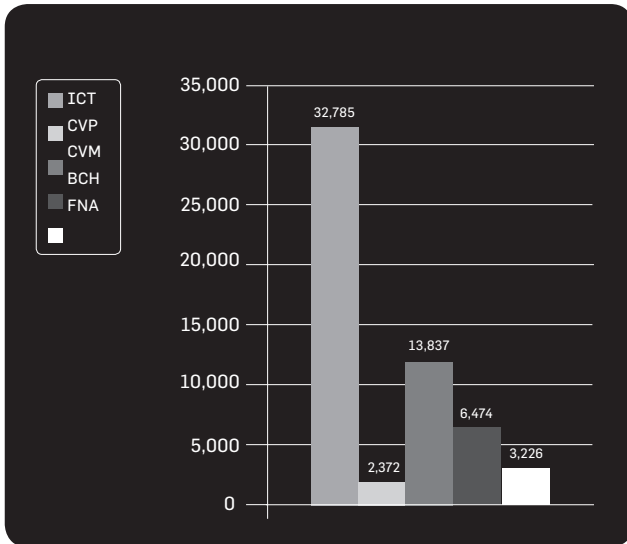


FIGURA 11.
NÚMERO TOTAL
DE UNIDADES DE
VIVIENDA
MULTIFAMILIAR
REALIZADAS
POR ALGUNA
INSTITUCIÓN
ESTATAL EN
BOGOTÁ

<
Fuente:
Elaboración
propia

de 1,000 habitantes por hectárea), y lo compara con el barrio San Diego, concretamente donde se encuentran las Torres del Parque del BCH (1971),¹⁰⁶ y existen altos índices de densidad (1,491 habitantes por hectárea). La mayor diferencia entre estos barrios es que en San Vicente las densidades son homogéneas en el sector y presenta pobres condiciones de calidad de vida para sus habitantes; en San

¹⁰⁶ En Bogotá, la torre B de las Torres de parque es la octava edificación más alta construida y la décima luego de que se inauguró la ciudadela San Martín (2 torres, de 41 y 47 pisos), según Émporis.com <<http://www.emporis.com/en/ci/bu/sk/li/?idd=101120&bt=9&ht=2&src=1>> [Consultado el 26 de marzo de 2008].

Diego, al contrario, las altas densidades sólo se presentan en el conjunto de las Torres del Parque y óptimas condiciones de calidad de vida para los habitantes de altos ingresos (originalmente estaba destinada a población de ingresos medios). Las mejores condiciones en San Diego se explican porque el sector cuenta con amplias zonas verdes (Parque de la Independencia), densidades heterogéneas, equipamientos culturales, laborales, comerciales y recreativos, además de las condiciones de ventilación, luz, espacio y vistas de los apartamentos de las Torres del Parque (Rincón, 2006: 78-82).

En general, se puede afirmar que debido a la organización y mecanismos de acceso de las entidades del Estado para proveer vivienda multifamiliar éstas nunca estuvieron dirigidas a la población que más lo necesitaba, y se enfocaron en los estratos medios o medio-bajos pero debido a la valorización, ubicación, aislamiento y formalidad dentro de la ciudad de estas construcciones (sobre todo en conjunto cerrado), estuvieron o están habitadas por población de mayor poder adquisitivo. Esto fue una constante sobre todo a partir de finales de la década de los años setenta, cuando la producción privada consolidó a este tipo de vivienda como apta para habitantes de estratos medios en adelante.

■ 3.1.2 LA VIVIENDA ECONÓMICA EN ALTURA SUBSIDIADA Y LA NUEVA LEGISLACIÓN

La producción de vivienda social se divide con el inicio del periodo nacional de la política habitacional *Nueva legislación y política neoliberal* (1990-1997), caracterizado por la instauración de la Constitución Política de 1991, el Estado Social de Derecho, la Ley 9 de 1989, la apertura de mercados y la implementación del sistema de subsidios como mecanismo estatal de acceso a vivienda para población de bajos ingresos. Esta división se debe no solamente al nuevo mecanismo de producción y acceso a la vivienda económica, sino a la metodología requerida para rastrear y localizar los proyectos de vivienda en altura clasificados como de interés social dentro del mercado privado en la revista *La guía finca raíz* desde 1991 hasta 2005.

Con el fin del periodo de Andrés Pastrana Arango (1988-1990), el primer alcalde electo por voto popular (los alcaldes eran asignados por el presidente de la República), se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 o *Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá*, que conserva los lineamientos generales del Acuerdo 7 articulados por el *Plan general de desarrollo*, cambia las denominaciones de áreas especializadas de actividad residencial por otras sub-áreas con usos complementarios bajo normatividad y teniendo en cuenta aspectos como planificación regional, servicios públicos, recursos naturales, planes zonales, espacio público, asentamientos precarios, incentivos a la industrialización y comercio, y fomento a la densificación. La vivienda multifamiliar se presenta como una modalidad de uso residencial definida en el Artículo 296: "corresponde a edificaciones desarrolladas sobre un lote de terreno que comprende más de tres unidades

prediales independientes, generalmente en edificios de varios pisos".

Para el Acuerdo 6, el área mínima permisible para cada unidad de vivienda multifamiliar se determina dependiendo si es por sistema de loteo individual o por agrupación, estableciendo el área mínima del lote (6,000 m² de área útil hasta cuatro viviendas y 10,000 m² para más de cuatro viviendas) y multiplicándolo por un coeficiente que relaciona el número de alcobas de la unidad de vivienda con el tipo de desarrollo en el cual se ubica (0,9 o 0,8).

Con base en este acuerdo, el Decreto 734 de 1993 reglamentó los desarrollos de urbanización con el fin de dar coherencia a la estructura urbana y ambiental que lo requería y que rige en la actualidad. Se establecieron las normas mínimas para lotes, superlotes y diferentes modalidades residenciales, en las que la vivienda multifamiliar varía de acuerdo con el planteamiento de agrupaciones de lotes (10 m de frente y 15 m de fondo) o lotes resultantes de la subdivisión de manzanas (10 m de frente y 140 m² de área).

Desde 1988 hasta la primera mitad de la década de los años noventa, las únicas entidades estatales que construyeron multifamiliares en Bogotá fueron la Caja de Vivienda Militar con varias urbanizaciones (entre ellas la Rafael Núñez) y el Fondo Nacional del Ahorro con dos proyectos, de los cuales la urbanización Carlos Lleras Restrepo es la más relevante.

En 1994 ocurre un repunte en la producción inmobiliaria residencial privada evidenciado en los altos índices de producción de multifamiliares, tanto en predio medianero (58.4%) como en conjunto cerrado (29.2%). Este año es el de mayor auge de esta producción así como su dispersión en la ciudad, pues anteriormente la oferta formal se concentraba en el eje centro-nororiente cuyo epicentro está en la localidad de Usaquén¹⁰⁷ y comienza su desplazamiento difuso hacia Engativá y Teusaquillo (Normandía y Ciudad Salitre). Empero, a partir del año siguiente la industria cae por la crisis con una pequeña recuperación hasta 2002. Ver figura 9 (Rubiano, 2007).

De manera que fue en correspondencia con el auge de la actividad de la construcción cuando se presentó mayor difusión espacial de los innovadores residenciales, lo que se explicaría porque los estructuradores urbanos tomaron la decisión de construir produciendo en los terrenos que poseían en ese momento y apropiándose de los derechos de construir producidos por la ciudad al amparo del acuerdo 6 de 1990 (Rubiano, 2007: 64).

De 1999 a la actualidad, comienza una etapa en la política habitacional nacional denominada *Adopción del UVR y normativas*

¹⁰⁷ Dento de la producción inmobiliaria privada de 1950 al 2005, la localidad de Chapinero tiene la mayor densidad de construcción residencial en altura a través de vivienda multifamiliar en predio medianero, con procesos de redensificación. Sin embargo, hay una tendencia hacia el norte de la ciudad con concentraciones en Chapinero Alto y Usaquén. En cuanto a los bloques en conjunto cerrado, se asemeja con una concentración hacia el norte; pero también existen otros desarrollos residenciales en Engativá, Kennedy, Fontibón y Suba, con incorporaciones para estratos medios y medio-altos en zonas populares occidentales, cuyo primer promotor fue la firma urbanizadora Ospinas S.A. (Rubiano, 2007: 69)

dirigidas al ordenamiento del territorio,¹⁰⁸ dentro de la cual, por acción de la *Ley 388* de 1997, con el Decreto 619 de 2000 se adopta para Santa Fe de Bogotá el POT, que se propone consolidar el centro metropolitano, las centralidades secundarias, generar centralidades de tercer nivel, planificar nuevas áreas de desarrollo, complementar el sistema de equipamientos viales y de áreas verdes (15 m² por habitante) y la recualificación del tejido residencial gracias a una nueva escala de planeación urbana denominada Unidades de Planeación Zonal (UPZ). En cuanto a las densidades, se prevé aumentar la densidad de la ciudad consolidada de 210 habitantes por hectárea a cerca de 228 habitantes por hectárea; el límite máximo para otros tratamientos es de 300 habitantes por hectárea.

De acuerdo al POT y con 51% de los recursos de la venta de la Empresa de Energía, se crea Metrovivienda, empresa industrial y comercial de capital público de la Alcaldía Mayor de Bogotá adscrita a la Secretaría Distrital del Hábitat¹⁰⁹ que tiene como función gestionar suelo para vivienda de interés social como promotor de operaciones urbanas, organizador de la demanda, banco inmobiliario y banco de tierras que compra y urbaniza grandes extensiones de terrenos para venderlos a las organizaciones populares de vivienda y empresas constructoras con el fin de que construyan y vendan soluciones habitacionales. Esta entidad actualmente tiene cuatro grandes proyectos en marcha: ciudadelas El Recreo, El Porvenir, Campo Verde y Nuevo Usme, además de promocionar aproximadamente 20 proyectos multifamiliares, la mayoría dentro de ciudadelas.

Uno de los mayores objetivos de Metrovivienda es disminuir radicalmente la proporción de vivienda informal, coordinando la disponibilidad de suelo y subsidios para la población de bajos recursos. Empero, los altos costos de la tierra urbanizada y urbanizable, así como la norma mínima, llevaron a construir soluciones de vivienda de interés social unifamiliar en densidades muy altas (225 viviendas por hectárea) en lotes de 30 m² de área promedio, un área sin precedentes en la oferta nacional. La adjudicación de los terrenos para su construcción se rigió, prioritariamente, por las ofertas multifamiliares con comercio y pago de contado.

Sobre el modelo densificadorio y la VIS en altura, el mercado inmobiliario se inclina hacia soluciones unifamiliares debido a que los costos del suelo aptos para la construcción de multifamiliares económicos se presentan sólo en algunos terrenos fuera del perímetro de servicios. Al respecto José Salazar Ferro afirma:

¹⁰⁸ Se caracteriza por la adopción de la *Ley 388* de 1997, el desmantelamiento de la Upac y el Inurbe, la crisis financiera, el repunte de la actividad constructora desde 2002 y la resolución 1480 de 2007.

¹⁰⁹ La Secretaría Distrital del Hábitat se conformó mediante el Acuerdo 257 de 2006 como entidad de cabecera del Sector Hábitat, uno de los 12 sectores administrativos de coordinación del Distrito. Entre sus funciones básicas están la formulación de políticas de gestión del territorio urbano y rural para aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo de los asentamientos y facilitar el acceso de la población a una vivienda digna, gracias a su autonomía administrativa y financiera.

La consideración adicional sobre la producción de vivienda social para los estratos más pobres, se ha denominado Vivienda Prioritaria; su costo no debe sobrepasar los 18 millones de pesos para poder alcanzar el grupo social menos favorecido, que hoy representa cerca de 30% de la demanda de vivienda en la ciudad. A pesar de los subsidios a la demanda que el gobierno nacional, los costos de los terrenos y de la construcción existentes en Bogotá no permiten desarrollar viviendas multifamiliares para este estrato y, además, su condición económica exige proponer viviendas precarias que se irán completando en el tiempo (desarrollo progresivo). Estas dos condiciones no son posibles de suplir en estructuras multifamiliares densas. De manera que es necesario pensar en el desarrollo de programas de vivienda unifamiliar que dan a la familia el acceso a un lote con servicios y una pequeña construcción de 25 a 35 m². Tampoco es posible desarrollar proyectos de vivienda prioritaria en programas de densificación o renovación urbana por los cuantiosos subsidios que exigiría comprar la tierra y adecuar las infraestructuras, además de los costos políticos y sociales que implica relocalizar la población residente. Los datos que actualmente posee el grupo de Renovación Urbana de la Alcaldía, permiten corroborar esta afirmación, ya que el m² de tierra en la zona de San Bernardo (anexa al parque Tercer Milenio) fue valuado en promedio en 220 mil pesos colombianos por metro cuadrado de área útil, (que equivale a 120 mil pesos colombianos de metro cuadrado de tierra bruta), y es más de cuatro veces el precio estimado por Metrovivienda para sus programas (Salazar, 2001: 28).

Con el Decreto 469 de 2003 se reglamenta la revisión y ajuste del POT que se compila en el Decreto 190 de 2004; en éste se ajustan políticas de movilidad, ambientales, competitividad, centralidades, renovación urbana y gestión del suelo en el marco de la integración planificada de la ciudad-región. Para las zonas con tratamiento de desarrollo se establece que las unidades multifamiliares deben contar "mínimo" con un área de 216 m² y nueve m de frente. Luego, con la expedición del Decreto 327 de 2004 se reglamenta el tratamiento de desarrollo urbanístico en el Distrito y establecen dimensiones mínimas para lotes multifamiliares individuales o agrupados, con un frente de nueve m de frente por 24 metros de fondo.

De esta manera, observamos cómo las dimensiones mínimas aplicadas en vivienda multifamiliar han pasado en 40 años de contemplar 300 m² de área y diez m frente a 120 m² en área según el Decreto 2060 de 2004 y de 216 m² y nueve metros de frente según el Decreto 327 de 2004. Es decir, hay una reducción del área para vivienda multifamiliar de más de la mitad de la original.

La dinámica en el mercado inmobiliario residencial multifamiliar y de aprovechamiento del suelo en el nuevo milenio muestra gran

actividad, pues mientras que para 2004 se expidieron 6,350 licencias de construcción y se edificaron 6,106,000 m², en promedio 961.57 m² construidos por licencia, en 2007 las licencias aprobadas disminuyeron a 4,834 pero se incrementó la proporción en los índices de construcción a 7,265,000 m², en promedio 1,502.89 m² construidos por licencia. Gran parte de estos proyectos tiene una densidad entre 100 y 120 viviendas por hectárea, concentrándose en el norte y el borde occidental de la ciudad (*El Tiempo*, 2008).

Resulta curioso cómo el representante de los Curadores Urbanos ha defendido, frente a diversos medios, la construcción en altura y la renovación urbana frente a nuevas posibilidades de rentabilidad y aprovechamiento del suelo en el centro de la ciudad y en las zonas afectadas por las recientes intervenciones de Transmilenio y el posible Metro.

En contraposición con la implementación de la VIS en altura, hacia 2002 aparecen innovaciones en el mercado residencial multifamiliar para estratos altos, como los apartamentos tipo *club house* en el sector de La Cabrera y tipo *loft* en El Chicó (Rubiano, 2007: 54), zonas con altos precios de suelo urbano. Vale la pena mencionarlo porque la población de altos recursos siempre mantiene elementos de distinción frente a lo popular y con mayor intensidad en el campo de la vivienda. Luego de disminuir la calidad de la VIS multifamiliar (en áreas y acabados para ser accesible) y de su saturación en la homogenización por prácticas de imitación por parte de los promotores, la oferta empieza a ampliarse de manera austera a la población de bajos recursos (subsidio tipo I) mientras que las clases altas codician una innovación del mercado.¹¹⁰

Así que tiempo después, el 16 de diciembre de 2006, se entregó el primer conjunto cerrado multifamiliar de vivienda de interés social tipo I. Se trata de Condado de la Sabana I ubicado en la Ciudadela El Recreo de Metrovivienda en la localidad de Bosa y construido por IDC, con el que se espera beneficiar a 269 familias a través del sistema de subsidios por parte de las cajas de compensación y el Distrito Capital. El conjunto consta de once bloques de seis pisos y apartamentos de 42 m² (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006b). Cabe agregar que en el proyecto de Ciudadela El Recreo existen franjas longitudinales de vivienda en altura hacia el borde del corredor de las áreas verdes y el borde nororiental del conjunto urbano.¹¹¹

¹¹⁰ En la actualidad es reconocible en la población capitalina una plena adaptación a las dinámicas consumistas y a las tecnologías globales, mediante la utilización de diversos mecanismos que progresivamente se hacen parte de los hogares (computadores, comunicaciones, datos, video), y que comienzan a caracterizar los espacios de la vivienda. Las costumbres tradicionales persisten en menor medida, pero sin enfrentarse a su urbanización, hecho notable en los caracteres morales o al pensamiento vanguardista e iconográfico de las tribus urbanas, afines a un pensamiento o tipo de música, muestra de la necesidad de expresar la diversidad que albergan todos los círculos sociales en medio de la concentración que tiende a homogenizar a la misma colectividad.

¹¹¹ Los proyectos de VIS multifamiliar realizados a partir del año 2006 no están presentes en la base de datos manejada de la cual se obtuvieron varios de los datos, gráficos estadísticos y mapas de localización presentados.

■ 3.1.3 CARACTERÍSTICAS URBANAS DE LA VIVIENDA ECONÓMICA EN ALTA SUBSIDIADA

El procesamiento de la información de la base de datos con la oferta de vivienda de interés social, realizada por el mercado de los años noventa, 2005 y su espacialización permitieron recoger información acerca de diferentes características. Por un lado, la localidad de Suba es donde más se han ejecutado este tipo de proyectos, le sigue en orden Usaqué y Kennedy (ver figuras 12 y 13).

También se pudo establecer que la gran mayoría de la oferta de vivienda de interés social multifamiliar (70%) tiene acceso al subsidio del Estado tipo IV, es la vivienda de interés social más costosa; le sigue la tipo III con 18%, la tipo 0 con 16%, la tipo II con un 4% y, por último, la tipo I con 2% (ver figura 14). 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, el mantenimiento y los acabados son desproporcionalmente altos, sumado a la dificultad de alternativas productivas.

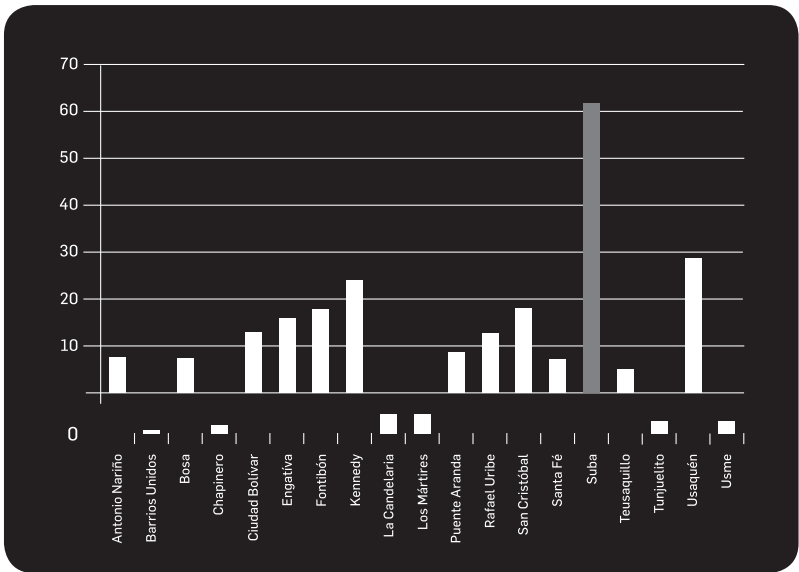


FIGURA 12.
NÚMERO DE PROYECTOS VIS
DE P.H. POR LOCALIDAD EN
BOGOTÁ
1990-2005

Fuente:
Elaboración propia

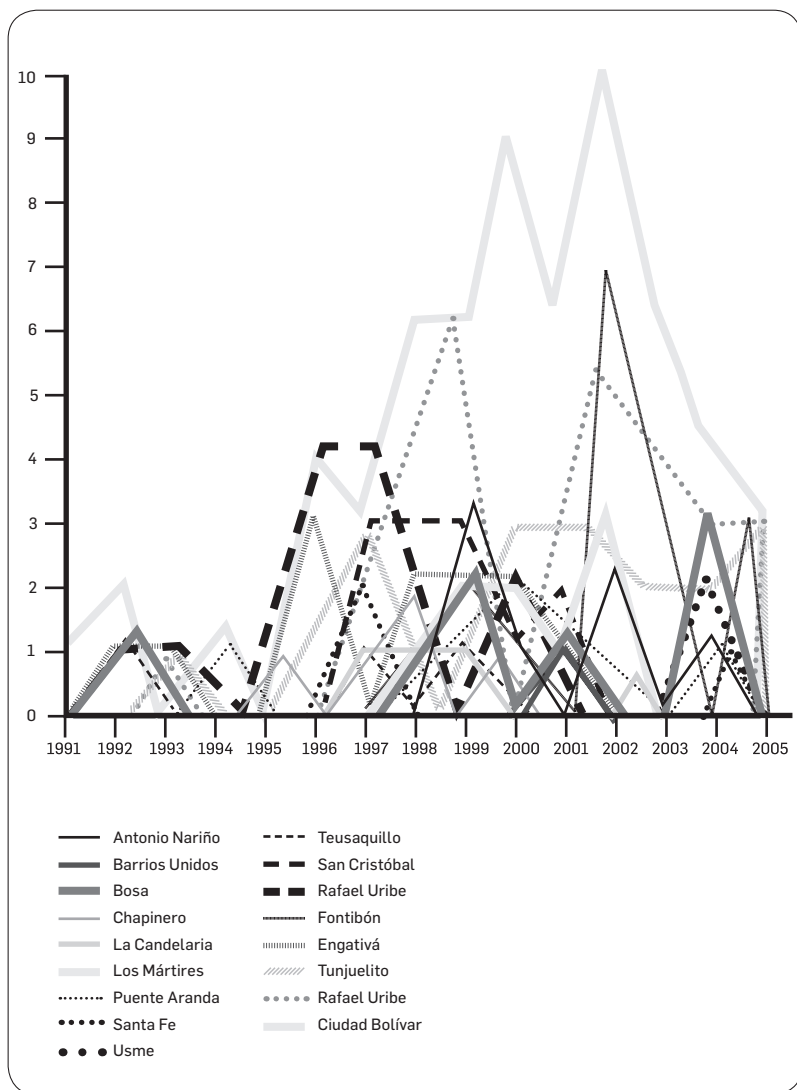
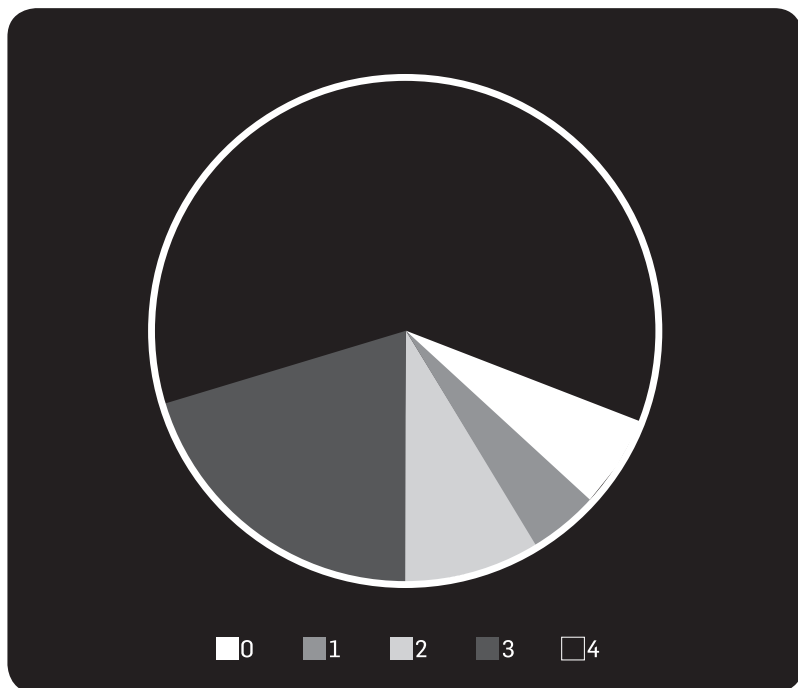


FIGURA 13.
 NÚMERO DE PROYECTOS
 VIS DE P.H. LANZADOS
 EN BOGOTÁ
 1990-2005

Fuente:
 Elaboración propia



Con el fin de establecer una localización detallada y un diagnóstico de cómo son la dinámica y los efectos en una zona en proceso de densificación y/o redensificación a través de actividad inmobiliaria residencial en edificios multifamiliares para aplicar VIS, se ha optado por hacer una caracterización básica a la localidad de Suba, ya que como se mostró en la figura 12, concentra un mayor número de estos proyectos de manera significativa.

Para ello, a continuación se localizarán los proyectos construidos en la localidad desde 2000 a 2005, de acuerdo con la localización de proyectos en Bogotá, y se comparan en los usos del suelo urbano, UPZ, operaciones estratégicas del POT, centralidades, estratificación y equipamientos.

Las figuras 27 y 28 corresponden a la espacialización del total de proyectos inmobiliarios multifamiliares en predio medianero (sustitución de edificaciones predio a predio) en conjunto cerrado para todos los estratos. Muestran el contraste en la concentración de éstos en el eje centro-nororiente frente a los mapas elaborados donde la VIS en altura se encuentra dispersa notoriamente.

FIGURA 14.
 PROYECTOS VIS
 DE P.H. POR TIPO
 DE SUBSIDIO
 EN BOGOTÁ
 1990-2005

^
 Fuente:
 Elaboración
 propia

En las figuras de la 15 al 22, Bogotá está dividida por localidades señaladas de acuerdo a la siguiente numeración:

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| 1. Usaquen | 11. Suba |
| 2. Chapinero | 12. Barrios Unidos |
| 3. Santa Fe | 13. Teusaquillo |
| 4. San Cristóbal | 14. Mártires |
| 5. Usme | 15. Antonio Nariño |
| 6. Tunjuelito | 16. Puente Aranda |
| 7. Bosa | 17. Candelaria |
| 8. Kennedy | 18. Rafael Uribe |
| 9. Fontibón | 19. Ciudad Bolívar |
| 10. Engativá | |

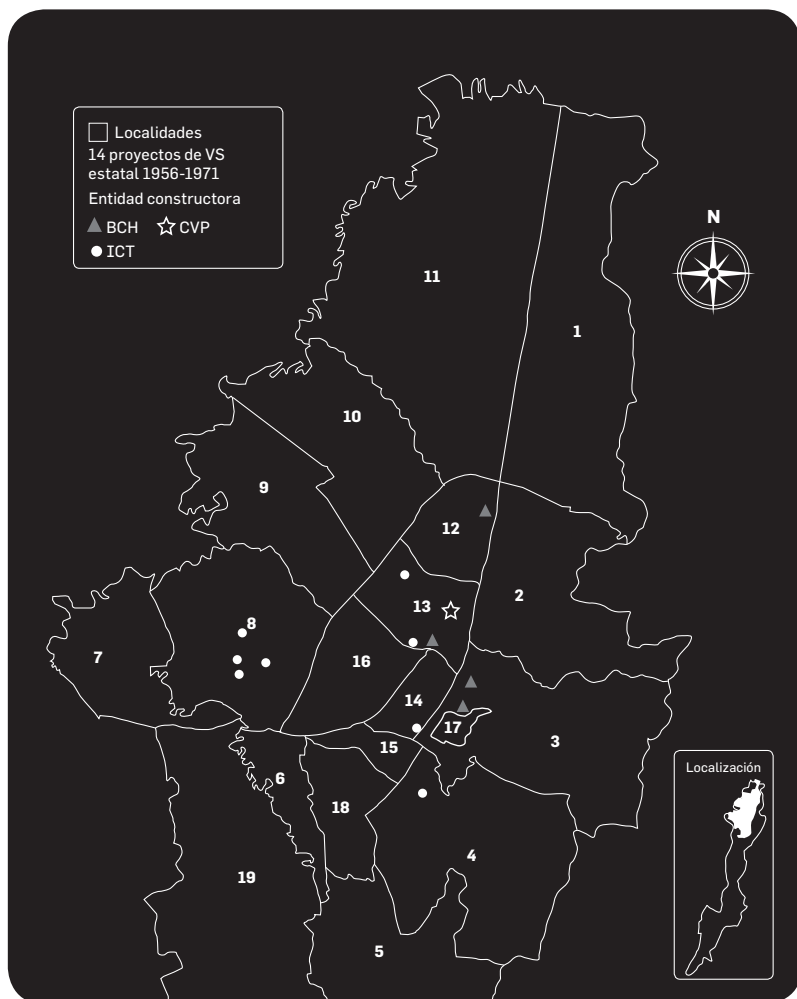


FIGURA 15.
 ENTIDADES ESTATALES CONSTRUCTORAS
 DE VIVIENDA SOCIAL TIPO PROPIEDAD
 HORIZONTAL EN EL PERIODO
 1958-1971 BOGOTÁ D.C.

Fuente:
Inurbe
Estado ciudad y
vivienda, 1996

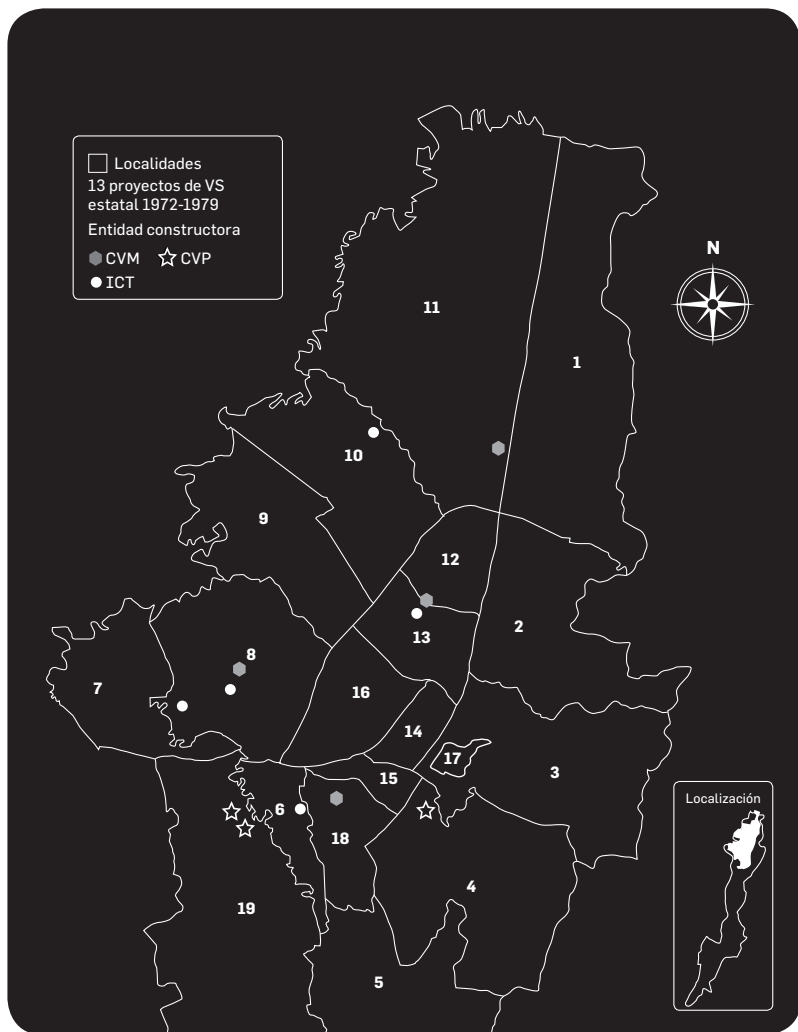


FIGURA 16.
 ENTIDADES ESTATALES CONSTRUCTORAS
 DE VIVIENDA SOCIAL TIPO PROPIEDAD
 HORIZONTAL EN EL PERIODO 1972-1979
 BOGOTÁ D.C.

Fuente:
Inurbe
Estado ciudad
y vivienda, 1996

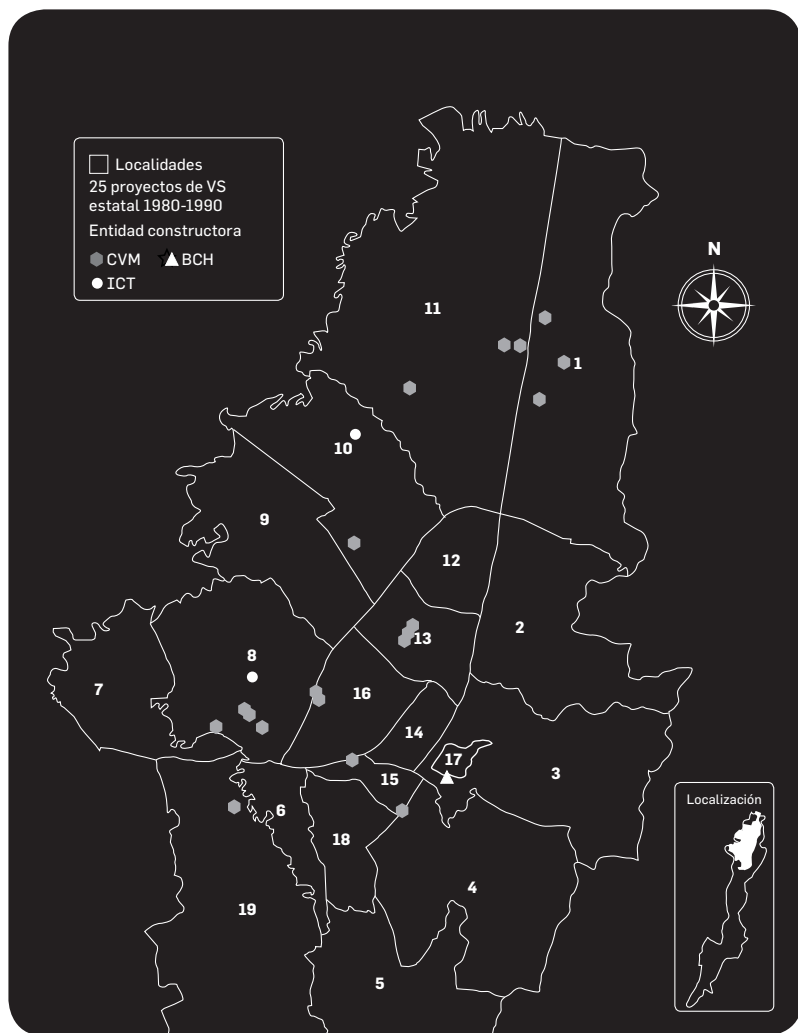


FIGURA 17.
 ENTIDADES ESTATALES CONSTRUCTORAS
 DE VIVIENDA SOCIAL TIPO PROPIEDAD
 HORIZONTAL EN EL PERIODO 1980-1990
 BOGOTÁ D.C.

Fuente:
Inurbe
Estado ciudad y
vivienda, 1996

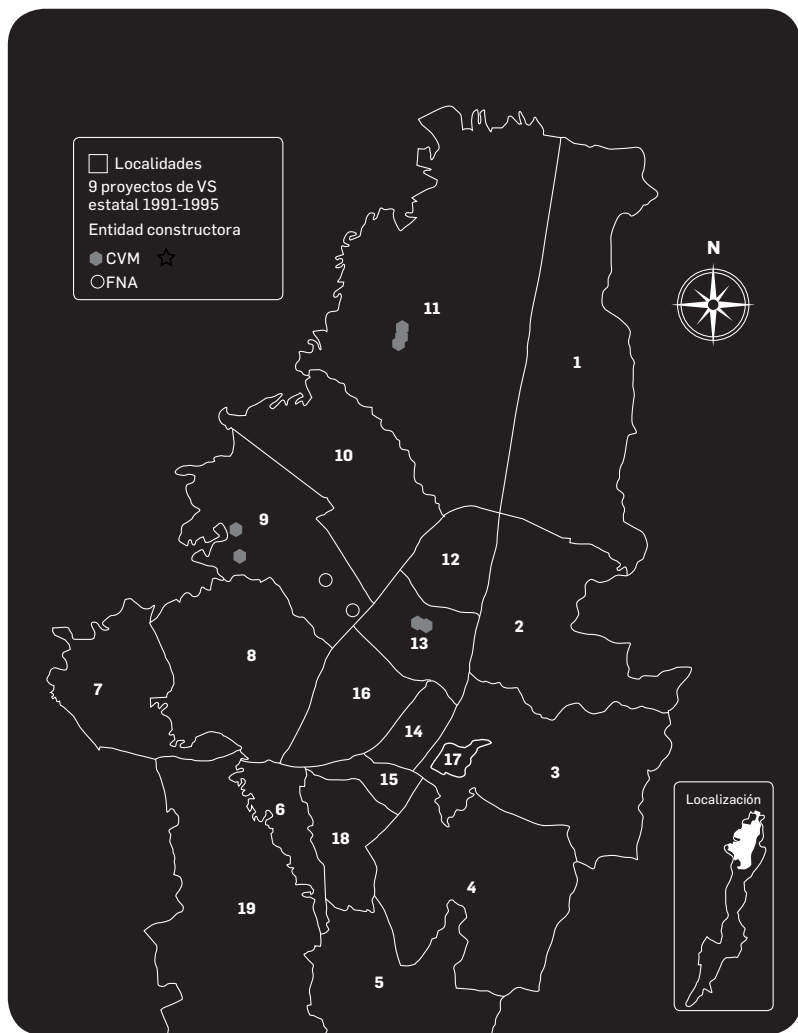


FIGURA 18.
 ENTIDADES ESTATALES CONSTRUCTORAS
 DE VIVIENDA SOCIAL TIPO PROPIEDAD
 HORIZONTAL EN EL PERIODO 1991-1995
 BOGOTÁ D.C.

Fuente:
Inurbe
Estado ciudad
y vivienda, 1996

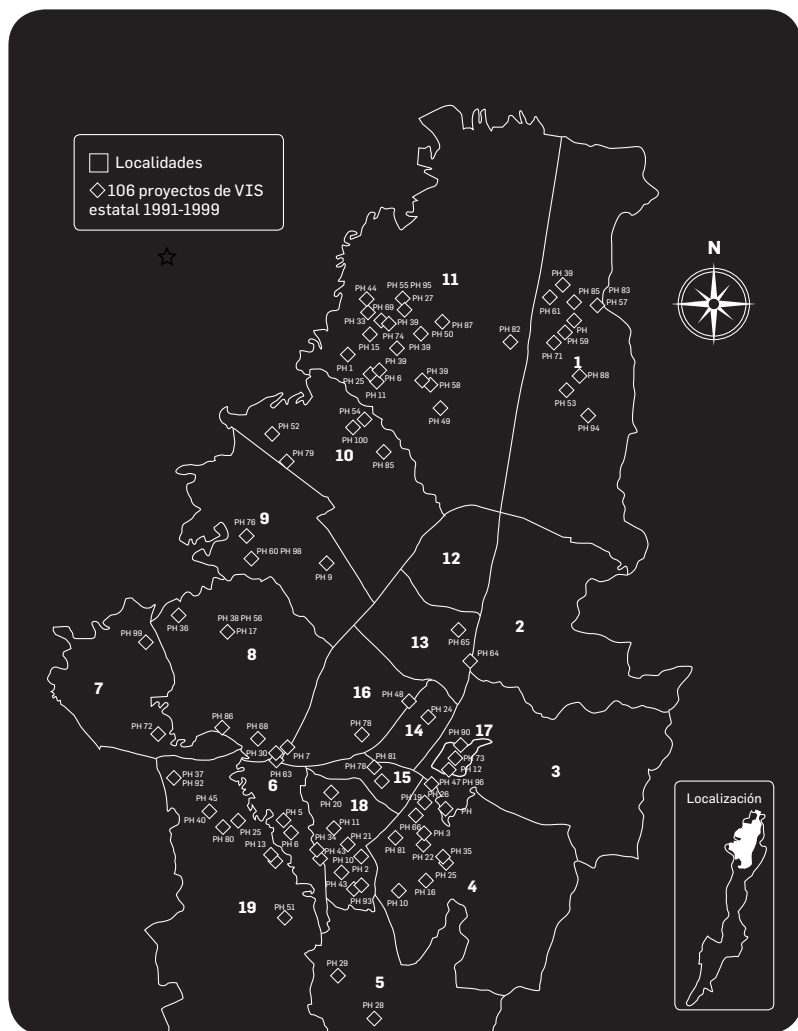


FIGURA 19.
 ENTIDADES ESTATALES CONSTRUCTORAS
 DE VIVIENDA SOCIAL TIPO PROPIEDAD
 HORIZONTAL EN EL PERIODO 1991-1999
 BOGOTÁ D.C.

Fuente:
Revista La Guía
Finca Raíz.
1993-2005

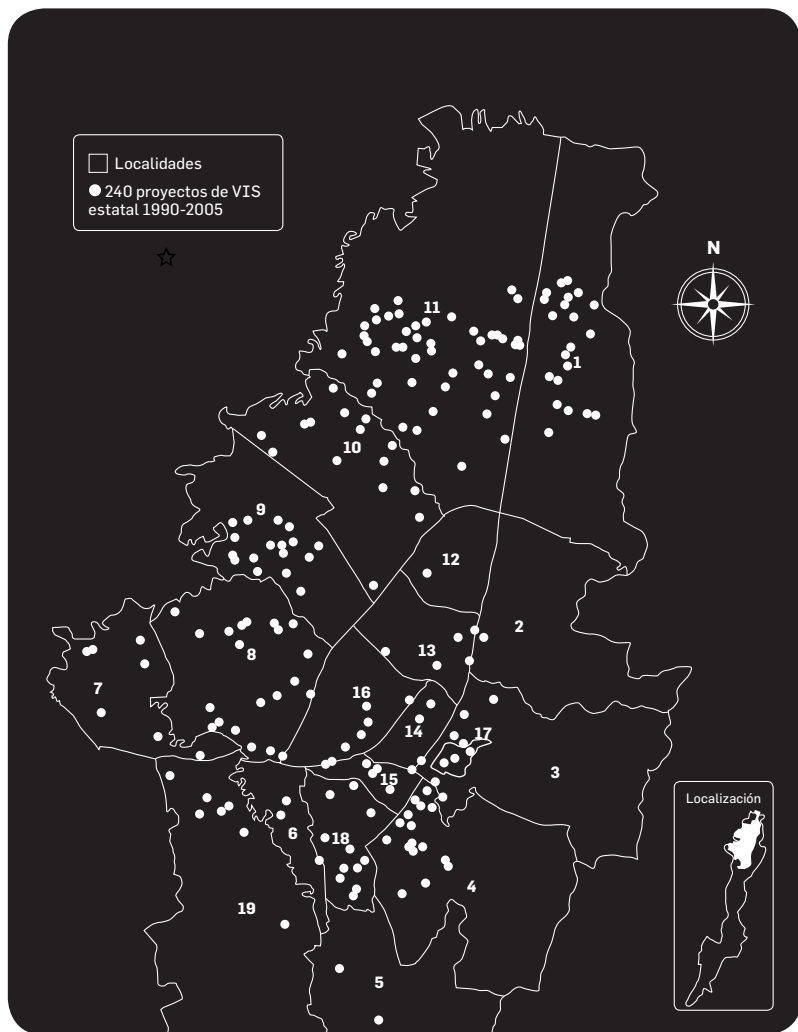


FIGURA 22.
 PROYECTOS ESTATALES DE VIVIENDA DE
 INTERÉS SOCIAL TIPO PROPIEDAD HORI-
 ZONTAL REALIZADOS EN EL PERIODO
 1990-2005
 BOGOTÁ D.C.

Fuente:
 Revista La Guía
 Finca Raíz.
 1993-2005

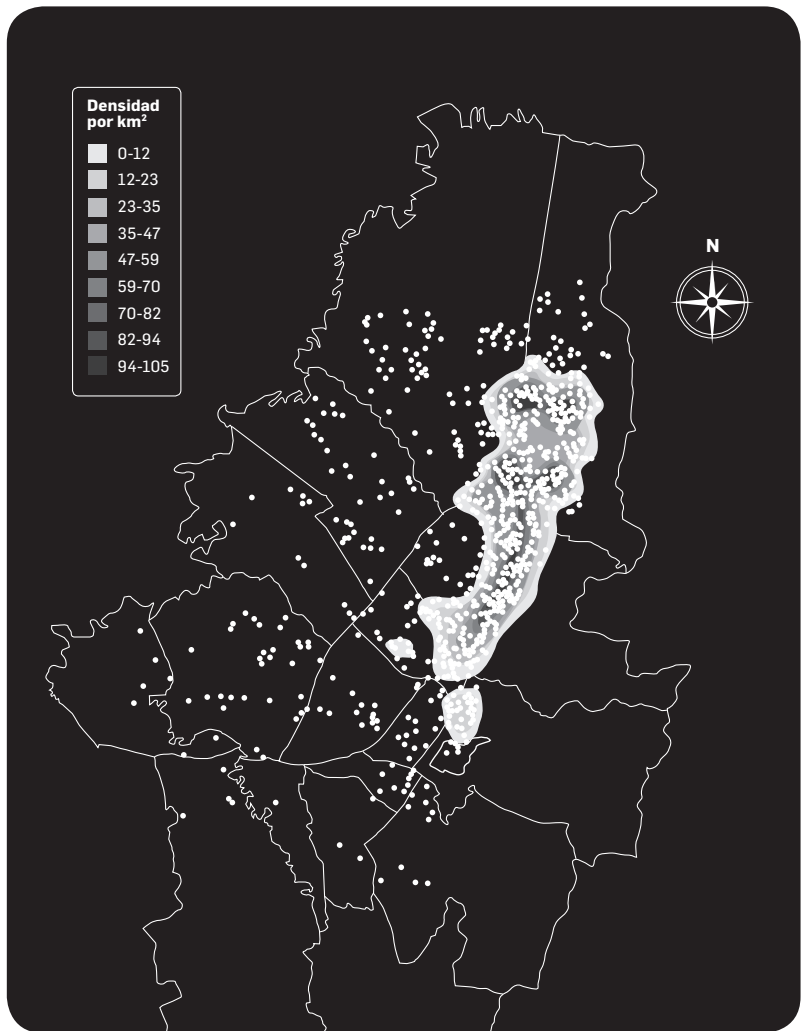


FIGURA 27.
 TOTAL DE PROYECTOS PRIVADOS DE
 VIVIENDA EN APARTAMENTOS
 TIPO PREDIO MEDIANERO EN BOGOTÁ
 1950-2005

Fuente:
 Rubiano, 2007

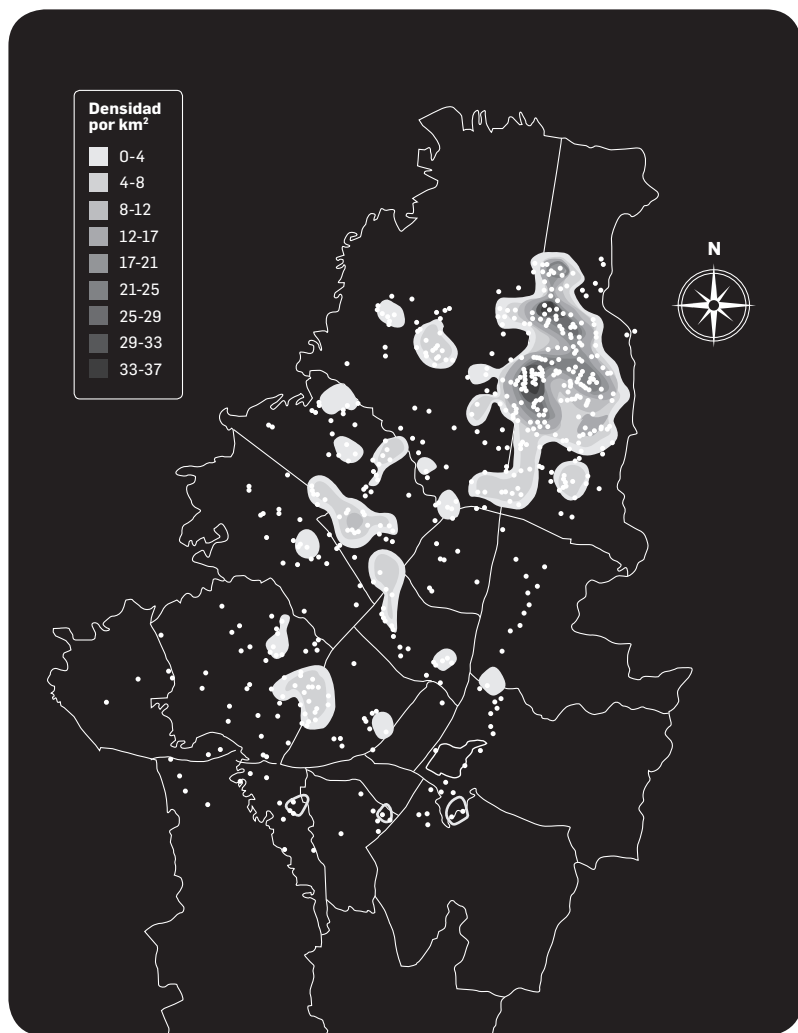


FIGURA 28.
 TOTAL DE PROYECTOS PRIVADOS DE
 VIVIENDA EN APARTAMENTOS
 EN CONJUNTO CERRADO EN BOGOTÁ
 1970-2005

Fuente:
 Rubiano, 2007

■ 3.1.4 CARACTERIZACIÓN DE LA LOCALIDAD DE SUBA

La notoria oferta de proyectos inmobiliarios de vivienda de interés social en altura en la localidad de Suba motiva un estudio sobre las características normativas, territoriales y sociales presentes en esta zona noroccidental de la ciudad, según el diagnóstico físico y socioeconómico planteado por la Secretaría de Hacienda y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en 2004 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004). Se escogieron los proyectos de 2000 a 2005 para que coincidiera con este análisis del Distrito y las operaciones del POT.

El suelo urbano. El suelo urbano de Suba tiene 6,033,67 hectáreas, de las cuales 465,46 corresponden a áreas protegidas; 1,153,59 son áreas por desarrollar (terrenos que no han sido urbanizados) y 4,880,08 pertenecen al suelo urbanizado, cifra que resulta de restarle al área de suelo urbano el área de los terrenos sin desarrollar. En la figura 29 se observa la composición del suelo urbano de la localidad. El modelo territorial propone una estructura constituida por las operaciones estratégicas, centralidades y sistemas generales para el área urbana.¹¹²

Los proyectos casi siempre se localizan en el suelo por desarrollar cuyo centro se concentra en la UPZ Casa Blanca Suba, lo cual hace suponer que se trata de proyectos de vivienda con urbanismo nuevo (desarrollo por densificación), es decir, no se trata de sustitución de predios existentes.

El POT establece diez operaciones estratégicas de prioridad en esa región, la de mayor incidencia, es la Operación Estratégica Centralidad Suba, cuyas principales directrices de desarrollo son promover la localización de equipamientos de escala urbana y el mejoramiento del espacio público, mejorar las condiciones de accesibilidad y movilidad del sector, e impulsar la localización de servicios y de actividades complementarias a la vivienda (ver figura 30). No obstante, no se nota una relación directa con la centralidad de Suba, dado que aparecen dispersos por la localidad.

UPZ por tipo.¹¹³ Suba tiene doce UPZ, de las cuales tres son de tipo 2 residencial consolidado, tres de tipo 3 residencial cualificado, tres son tipo 4 de desarrollo y tres de tipo 1 de urbanización incompleta (ver figura 31). Los proyectos se ubican básicamente en tres UPZ de diferente tipo: UPZ Suba, tipo 1 la cual es residencial de urbanización incompleta con sectores periféricos no consolidados, estratos 1 y 2, de uso residencial predominante, deficiencias en infraestructura, accesibilidad, equipamientos y espacio público. UPZ Casa Blanca

¹¹² La localidad de Suba cuenta con doce unidades de planeamiento zonal (UPZ); éstas constituyen una división territorial implementada por el POT para la planificación a escala zonal y vecinal, compuesta por un conjunto de barrios con similitudes morfológicas o funcionales, en el suelo urbano o de expansión.

¹¹³ Las UPZ están clasificadas de acuerdo con sus características predominantes y al tratamiento propuesto para la zona: residencial de urbanización incompleta, desarrollo, comercial, predominantemente industrial, por ejemplo.

Suba, tipo 4, de desarrollo con sectores poco desarrollados y grandes predios desocupados. Y, finalmente, la UPZ Britalia, tipo 2, residencial consolidado con sectores fortalecidos de estratos medios, de uso en su mayoría residencial, donde se presenta un cambio de usos y el aumento no planificado en la ocupación territorial.

Centralidades. Las centralidades de Suba son: Suba, de integración urbana; Prado Veraniego, de integración urbana; y Toberín, de integración regional (ver figura 32). La centralidad que alcanza a ésta, más afectada por los proyectos inmobiliarios multifamiliares, sin representar una relación obvia, es la de Suba.

Estratificación. En la localidad de Suba hay una mayoría de viviendas en estrato 3 con 59,125; le sigue el 2 con 46,402 y el 4 con 30,050; el menor número de viviendas para estratos se presenta en el 1 con 2,545. Suba al no tener una estratificación homogénea comparte estratos 2, 3, 4, 5 y 6. En su centralidad se ubica la mayoría de proyectos aunque no se puede establecer si éstos se encuentran predominantemente en un estrato específico. Sin embargo, puede notarse una división socioeconómica en la localidad dada por la barrera física de los cerros de Suba, donde se encuentra el estrato 6 y conforme avanza hacia el oriente se agrupan con más intensidad los estratos 3 y 5, allí se aprecia una agrupación de proyectos con tendencia a la centralidad de Toberín (ver figura 33).

Equipamientos. Según datos de población, en la localidad de 2002, existen 1.80 equipamientos por cada 1,000 habitantes. Aunque no es muy evidente, los equipamientos están concentrados con relación a las centralidades, lejos de las zonas sin desarrollar, lo cual hace suponer que los proyectos que se ubican en estas áreas no cuentan con equipamientos inmediatos (ver figura 34).



FIGURA 29.
SUELO URBANO
EN LA LOCALIDAD
DE SUBA

Fuente:
Elaboración
propia con planos
de Alcaldía Mayor
de Bogotá, 2004



FIGURA 31.
UPZ POR TIPO EN
LA LOCALIDAD DE
SUBA

Fuente:
Elaboración
propia con planos
de la Alcaldía Mayor
de Bogotá, 2004



FIGURA 32.
CENTRALIDADES
EN LA LOCALIDAD
DE SUBA



Fuente:
*Elaboración propia
con planos de la
Alcaldía Mayor de
Bogotá, 2004*



FIGURA 33.
ESTRATIFICACIÓN
EN LA LOCALIDAD
DE SUBA

Fuente:
Elaboración propia
con planos de la
Alcaldía Mayor de
Bogotá, 2004




FIGURA 34.
EQUIPAMENTOS
EN LA LOCALIDAD
DE SUBA


Fuente.
Elaboración
propia con planos de
la Alcaldía Mayor de
Bogotá, 2004

3.2 El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), densificación y valorización del suelo

Después de analizar algunas características en la producción de vivienda en altura económica a través de la historia en Bogotá, vale la pena profundizar un poco más acerca del modelo de ciudad instaurado conforme al POT actual con el que, bajo la política de aprovechamiento del suelo y la promoción de los procesos de redensificación en la ciudad, se logran efectos en los precios y el mercado del suelo; esto es de vital importancia para determinar la viabilidad económica de proyectos de vivienda de interés social multifamiliar.

Los mecanismos de regularización de procesos como el de densificación están previstos en la *Ley 388* de 1997 conocida como *Ley de desarrollo territorial*, que establece la formulación de planes de ordenamiento territorial para las diferentes ciudades y municipios del país. En Bogotá, por medio del POT, se adopta una serie de políticas, parámetros e instrumentos que rigen la actividad urbana y la económica de la ciudad proyectada bajo un modelo de ciudad que se dice congeniado y aplicado a través de la normativa, para lograr una ciudad equitativa y con una imagen producto de su propio progreso. Sin embargo, ante la innegable necesidad de densificación de la ciudad, producto de la escasez de suelo y de otros factores, ¿es realmente el POT ordenador y regulador eficaz de la actividad constructiva en la ciudad? La pregunta responde a una preocupación común sobre la capacidad de dar un seguimiento a las dinámicas del mercado rentabilizante que pueden llegar a tener mayor injerencia y aplicabilidad, dada la falta de controles constantes y la acción escurridiza de la informalidad.

Empecemos por evocar la definición oficial de regulación, la cual remite a la de regularizar¹¹³ y que puede relacionarse directamente con la de readecuar. Significa que el objetivo principal del POT sería el de organizar lo nuevo y readecuar lo existente para que los diferentes sistemas socioeconómicos y sus dinámicas espaciales interactúen en beneficio mutuo hasta lograr una convivencia y proyecten un porvenir. Bajo las incidencias comunes de la ciudad latinoamericana -que se caracterizan por la creciente suburbanización, los altos volúmenes migratorios hacia las ciudades por parte de población de escasos recursos financieros y que repercuten en las amplias y expansivas áreas de asentamientos informales- es común que las acciones de estos planes se orienten a la redefinición de lo existente dada la débil previsión de los planes anteriores, pues éstos no contaban con una estructura conceptual y de acción jerárquica que se adaptara a rangos de aplicación limitados y con capacidad de retroalimentación.

¹¹³ Según su definición, regular (del latín *regulāris*) es lo medido o conforme a la normativa, proporcionándole la uniformidad sin grandes variaciones ni condiciones superiores al promedio.

Estos planes están constituidos básicamente por programas de mejoramiento integral de barrios y de renovación urbana.

Bajo estas características, es relevante la condición consolidada del territorio urbano sobre el cual se ejecutan las acciones regularizantes, ya que implica intervenciones sobre las redes sociales conformadas, además del patrimonio físico construido que representa el mayor capital y patrimonio para los habitantes de la ciudad. En la actualidad, los territorios urbanos son objeto de un *tire y afloje* de las acciones del mercado formal frente a la contundencia de la marginalidad, en búsqueda de un campo donde desarrollar su actividad constructiva o retenedora de terrenos ahora escasos y, cuyo fin, es el lucro. Así, el suelo disponible se establece como un privilegio rentable determinado por sus características de localización aportadas por la sociedad pero, más que todo, la base sobre la cual se construye la ciudad. Más adelante veremos cómo la localización y su valorización inciden directamente en la producción de vivienda en altura por el mercado.

La conceptualización del suelo urbano lleva a distinguir la importancia que tiene la localización como algo fundamental para la lógica racionalista de la oferta y la demanda, por la necesidad de acercar el sitio de la producción al del consumo, además de las ventajas intrínsecas de la aglomeración, debido a su facilidad para abarcar diferentes clientes, mercados y situaciones. Hablamos de una noción de localización vinculada con la de economía urbana propuesta por Mercedes Castillo, "que incluye dos miradas de manera integral, la de cómo el espacio afecta la economía y la de la economía resultante en un espacio determinado" (Castillo, 2006), pero, ¿qué efecto es primero? ¿la economía como consecuencia del espacio presente o el espacio como consecuencia de la economía presente? Aunque podría afirmarse que se trata de dos procesos paralelos, la connotación dada a la localización y a las plusvalías que genera como fuente de recursos de la sociedad, supone que primero una economía es resultado del espacio, teniendo en cuenta que no es solamente sobre el espacio presente, sino también sobre un espacio proyectado desde el pasado y para el futuro, dándole cabida a la especulación como productor de posibles ganancias.¹¹⁴

Por tanto, el territorio urbano es objeto de una multitud de interpretaciones y acciones por parte de diferentes actores con diverso poder de intervención. Al POT se le considera un mediador de escenarios urbanos cuyo poder se basa en la reglamentación a nivel estatal, resultado de la *Ley 388* de 1997 que establece planes ordenadores para las diferentes ciudades y municipios del país; sobre éste se desenvuelve una serie de actores para sacar oportunidad en el progreso ciudadano.

¹¹⁴ La naturaleza de la especulación consiste en efectuar operaciones comerciales o financieras basadas en las variaciones o cambios de los precios con el fin de obtener rentas superiores al promedio.

El mercado de suelo se mueve, entonces, por la acción de tres actores fundamentales con lógicas diferentes: el promotor, el constructor y el usuario. Éstos se rigen por las leyes de la oferta y la demanda que atiende el mercado inmobiliario de la ciudad pero, sobre todo, por las dinámicas de un espacio preexistente que se ha consolidado con los años; estas dinámicas se localizan con diferentes características en puntos estratégicos, aptos para la inversión. Al modelo integral del POT le corresponde, entonces, canalizar estas inversiones a favor de un espacio equitativo y no fragmentado, tendencia natural del proceso sin intervención y, así, conseguir una adecuación del territorio.

Pero entonces, ¿Cuál es el objeto u operatividad del modelo de ciudad? Al respecto, el POT en su documento técnico dice:

El Modelo Territorial es en esencia una imagen deseable de la ciudad y de su entorno hacia el futuro. En esta imagen, la ciudad ya construida tiene un lugar preponderante; asimismo las innovaciones urbanísticas a incorporar y las nuevas formas de ocupación del territorio. El Modelo pretende consolidar la ciudad, su entorno, su estructura y sus zonas urbanas y rurales con arreglo a unos fines deseables en materia ambiental, social, económica, territorial y administrativa. [...] La definición de un modelo de ciudad y de territorio tiene como objeto orientar y concentrar la acción de gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares hacia la consecución de unos fines previsibles a largo plazo. Tiene también el objetivo de fomentar y cimentar una cultura urbana en los ciudadanos, consistente en una visión compartida sobre el futuro de la ciudad y el territorio, en la cual el POT tiene una función principal. [...]

El Modelo de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital se apoya en una visión regional y de largo plazo que ordena un gran territorio en torno a tres ámbitos: el territorio regional y los territorios urbano y rural del D.C, concebidos como parte de ese entorno mayor. (POT: 235)

Si uno de los objetivos del modelo es orientar la intervención del Estado junto a las acciones del mercado especulativo, ésta estará enfocada seguramente a facilitar las condiciones para que la inversión privada opere, como ha venido sucediendo. No obstante, el sector público no siempre tiene el suficiente control para determinar cuándo y cómo intervenir para agilizar o detener una dinámica económica que se da en total libertad gracias a la protección del mercado y de la propiedad instaurada en las políticas neoliberales, como ocurre con el mercado del suelo. La contribución por plusvalía no puede ser un mecanismo suficiente para mitigar los altos precios del suelo que imponen los monopolios u oligopolios inmobiliarios ante la obligación del Estado de suplir la demanda habitacional, que se fundamenta en la política de redensificación y aprovechamiento del suelo.

■ 3.2.1 PLUSVALÍA Y FORMACIÓN DE PRECIOS DEL SUELO

La formación de precios del suelo urbano, su accesibilidad para los sectores de escasos recursos y la generación de plusvalías es una temática vigente por un instrumento que busca constituir la recaudación de dinero destinado al gasto público para la producción de vivienda de interés social. El índice de construcción es un elemento fundamental para la implementación de edificaciones en altura en zonas consolidadas y que no se da de manera homogénea en el tejido urbano, sino que está sujeto a dinámicas en los usos del suelo, la normativa y la acción del mercado en determinadas zonas consideradas bien localizadas, ejerciendo presión por distribuir una porción de dichas áreas. Esto estimula la construcción de varios pisos en respuesta a la demanda.

El POT para la ciudad de Bogotá nace como una nueva oportunidad para la ciudad de organizar su territorio a través de planes estructurantes que buscan integrarla desde su interior y con la región, de acuerdo a una metrópoli en constante cambio y crecimiento, para lo cual se plantea un modelo de ordenamiento territorial de tres componentes principales, la estructura ecológica principal, el territorio rural y la estructura urbana, articulada en el territorio con tres elementos básicos:

Un sistema de centralidades compuesto por un centro de escala metropolitana y una serie de centralidades de escalas menores que estructuran los tejidos urbanos. [...] Un sistema de áreas protegidas y espacios libres que permite la conservación e integración a la ciudad [...] Un sistema de movilidad urbana formado por los principales corredores de transporte público urbano y de relación con la región... (DAPD, 2000: 243).

El POT parte de un diagnóstico de la ciudad y su estado actual, del cual extrae ventajas y cualidades para aplicar en los distintos escenarios buscando sostenibilidad ambiental, económica y de equidad social. Respecto a la clasificación del suelo, el POT establece que:

La política sobre el suelo se encamina, fundamentalmente, a regular su mercado mediante la utilización decidida de los instrumentos urbanísticos fijados por la Ley 388 de 1997: la clasificación, la calificación (usos y tratamientos) y el reparto de cargas y beneficios. La prioridad está dirigida a la articulación de las políticas de vivienda, suelo e infraestructuras sobre la base del interés social. El elemento fundamental es el dimensionamiento ajustado de la necesidad de suelo respecto a las previsiones de la demanda proyectada a 2010 (POT: 313).

La clasificación del suelo está compuesta por suelo rural, urbano, de expansión urbana y de protección. Para éstos se estableció una

serie de medidas de acuerdo con las necesidades de su conformación fisiográfica y vinculación con el territorio. Así, sobre la mayor parte del suelo urbano no se requerirá de procesos de reestructuración predial ni de inversión mancomunada de los propietarios, primando en general las acciones individuales públicas y privadas.

Con la articulación de la estructura urbana a través de establecer una serie de centralidades metropolitanas, un sistema de áreas protegidas y un sistema de movilidad, podría decirse que las proyecciones del POT sobre el suelo urbano tienden a crear especulaciones y, a la vez, un mercado rentabilizador. Es decir, el proyecto del POT es creador y anticipador de plusvalías (y especulación inmobiliaria) en la ciudad, lo cual es necesario desde la óptica de valorizar y revalorizar áreas urbanas que logren un alivio al financiamiento, como se caracteriza el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, pues se busca el bien común a través de la inversión y la apropiación pública.

El POT incorpora los programas de mejoramiento barrial y de renovación urbana como solución en áreas degradadas, canaliza recursos para insertarlos en áreas de intervención, dando como resultado variabilidad en la valoración del suelo determinada por la especulación. Los principales beneficiarios de los privilegios de la localización, y por tanto de las plusvalías, son los inversionistas, lo que se considera injusto, pues los beneficios se dan por efectos y recursos de la sociedad, es decir, "es un pago sin contrapartida, no hay intercambio entre equivalentes" (Smolka, 2003). Al establecer parámetros generadores de plusvalías sobre el territorio se sitúa al POT como un "ordenador de localizaciones", abordado de acuerdo a los agentes implicados en este proceso (promotores, constructores, usuarios). Las diferentes ópticas, de acuerdo a cada actor, sumado a la política del estado neoliberal, da por resultado una ciudad con aplicaciones heterogéneas, dispersas y sin lineamientos sobre el territorio.

El acaparamiento de plusvalías por parte del propietario se constituye entonces en una táctica rentable que excluye a otros actores de los beneficios y conlleva al desarrollo del suelo. Es decir, que en el presente, el dueño se apropia del incremento progresivo del valor del suelo incluyendo las ganancias futuras. Por lo que Carlos Morales afirma:

En suma, el precio del suelo es de naturaleza residual, formado a partir del valor de los usos a los que se dedicará cada terreno menos los costos de construcción que hacen posibles dichos usos. Este precio, deriva de la competencia entre residuales desiguales de usos diferentes incluso de aquellos que aun no están presentes (Morales, 2005: 5).

De esta manera, la gestión y la razón del POT se deben, en gran parte, a la enorme dinámica y al movimiento que presenta el mercado del precio del suelo urbano en la ciudad, buscando canalizar

y espacializar sus valorizaciones de manera que conformen una estructura financiera coherente que la sustente, sin dejar de lado la óptica de las maneras urbanísticas y sociales que le dan carácter.

Por lo tanto, los precios del suelo dan origen a una gran fuente de recursos objeto de distribución por medio de mecanismos tributarios. En este punto hay cierta discusión o avance frente a las medidas adoptadas en otros países latinoamericanos, así lo afirman autores como Carlos Morales o Martim Smolka en diferentes textos. Una manera de estimular el incremento y flujo de los precios del suelo es la zonificación de usos del suelo o construcción de infraestructura, con la cual se crean contribuciones específicas para recuperar porciones substanciales del incremento de precios.

Este tipo de medidas van contra los intereses de gran parte de los propietarios, por lo cual, las hacen ver como una desventaja para la actividad constructora, pues la eximen de beneficios capitales por competencia. Frente a esto en el DAPD se afirma:

La participación en plusvalías es uno de los instrumentos de la Ley. De manera equívoca suele asociarse la participación en plusvalías a un impuesto, a una carga sobre el sector de la construcción. No lo es en absoluto. La plusvalía urbana es un recurso generado por actos netamente administrativos derivados del progreso social. Ampliar el perímetro urbano, intensificar el uso del suelo o cambiar a usos económicos de mayor rentabilidad, son actos administrativos originados por el desarrollo y la dinámica urbana. Una decisión administrativa como las mencionadas se asimila al giro de un cheque de recursos importantes a propietarios de inmuebles y predios localizados en zonas de beneficio afectadas por la decisión (DAPD, 2005a: 191).

Más adelante se justifica pronosticando:

Si la situación se desenvuelve como la plantea el POT, se tendría un volumen considerable de recursos por plusvalías, cercano a los 520 mil millones de pesos. El financiamiento del desarrollo urbano por esta vía estaría garantizado frente a un costo de urbanismo estimado en 300 millones la hectárea; las 2,300 hectáreas de la zona de expansión costarían 685,500 millones de pesos [colombianos]. De este modo, sólo se requeriría financiar cerca de 167 mil millones de pesos [colombianos] (DAPD, 2005a: 234).

Por ello se indica que hay una *participación* en plusvalía dado que el colectivo de la ciudad fomenta el desarrollo de determinadas zonas e, individualmente, se debe pagar en especie por estar beneficiado el precio del suelo asumido por el Estado, es decir, por todos los habitantes de la ciudad. Este procedimiento tiene sus antecedentes en la *contribución por valorización*, que buscaba aportes para financiar los costos de una obra pública que beneficiara

directamente a uno o más propietarios.¹¹⁵ Por reglamentación de la *Ley 388* de 1997 en su capítulo IX y una metodología elaborada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la valorización objeto de la plusvalía está asociada básicamente con:

- a) La extensión de las redes de servicios públicos
- b) La construcción de vías en el sector que tengan impacto directo en su valorización
- c) La ampliación del perímetro urbano o sanitario
- d) El cambio de normas o de reglamentación, de manera que el uso se modifique (de vivienda se transforme a comercial, por ejemplo) o se permita una mayor densidad o altura de las edificaciones
- e) Cualquier otra inversión pública que genere valorización inmobiliaria (Borrero, 2004: 3).

La acción que más nos interesa es la que cambia las normas para modificar el uso a uno que permita mayor densidad o altura de las edificaciones. La forma de contribución por plusvalía para edificaciones en altura (el grado de aprovechamiento del suelo) ha mantenido discusiones acerca tanto de su metodología de avalúo como de su forma de aporte, debido a los problemas e imprecisiones que generan las grandes densidades. Frente a ello, Samuel Jaramillo ha elaborado dos propuestas, una es la ya referida participación en plusvalías, que consiste en exigir una porción del incremento de los precios del suelo; la otra se trata de las cesiones adicionales por edificabilidad, que consiste en el pago de una tarifa o el aumento de las cesiones urbanas destinadas al uso colectivo y de los habitantes de la edificación proyectada (Jaramillo, 2005).

Según Jaramillo, la participación en plusvalías para construcciones en altura sólo es aplicable cuando un cambio en la normativa autoriza construcciones con alturas por debajo de lo que el mercado es capaz de hacer de manera espontánea, pues la construcción se debe someter a un índice de construcción y de rentabilidad menor que conduciría a un precio inferior del suelo.

Al contrario, cuando la normativa permite alturas mayores a las que se dan con la regulación propia del mercado, ésta no ejercerá ningún control sobre la actividad inmobiliaria porque cuando se traspasan ciertos topes de edificabilidad, afectan la factibilidad, de acuerdo a la lógica en la formación de los precios del suelo por altas densidades. Por tanto, los precios en lugar de subir se mantienen y no habrá base para exigir la contribución por plusvalías.¹¹⁶

¹¹⁵ Óscar Borrero (2004) resalta que esta contribución es muy diferente de la participación en plusvalías, porque mientras ésta cobra la valorización, la contribución por valorización cobra el costo de la obra.

¹¹⁶ "Aunque se les autorice una mayor edificabilidad, los promotores no la utilizarán, porque esto supera el grado de intensidad de construcción que les conviene económicamente [...] Si se elimina la restricción en la edificabilidad nada hace pensar que la conducta del consumidor vaya a cambiar: estará dispuesto a pagar las mismas [...] unidades por m² de área construida" (Jaramillo, 2005:17,19). Ya antes de la supuesta normativa el promotor construía y cobraba lo que generaba máxima rentabilidad de acuerdo con las condiciones de la demanda y su propia capacidad económica.

Entonces, una normativa con restricciones por encima de los topes espontáneos del mercado no modifica las pautas de los demandantes de suelo y/o vivienda, cuando se trata de vivienda en alturas dictadas por la normativa local o zonal. El promotor no puede cobrar más porque desde antes ha estado cobrando el máximo valor que el mercado está dispuesto a pagar aunque no exista contribución por plusvalía, y menos si no cambian las tendencias de los compradores. Esto quiere decir que el costo de la transacción por vivienda o por suelo para el promotor no se ve afectado por el cobro de plusvalía y es el propietario del suelo quien recibe una renta incrementada que debe ser compensada por su contribución de plusvalía.¹¹⁷

[...] para cada rango de precios hay una técnica de altura máxima que le conviene a los capitalistas. Es por ello que la densidad de construcción de las ciudades tiene un tope y no se vuelve infinita. [...] En la medida en que la renta es un sobreprecio, si el gravamen se aplica a la renta misma, lo único que genera éste es una reducción del monto que como renta recibe el propietario. Tanto la cantidad de bien producido como el precio que paga el consumidor permanecen inalterados [...] El propietario de la tierra no rebaja su precio, pero el promotor no aumentaría la altura de su edificación más allá de la edificabilidad económica y el precio del suelo no aumenta más, el promotor sólo paga por el incremento en la edificabilidad que realmente utiliza [...] (Jaramillo, 2006: 14, 18, 20).

Otra forma de aporte a la valorización del suelo en construcciones en altura consiste en el cobro de un valor determinado por acceder a edificar en altura o densidad superior a la previamente establecida con fines rentables, de esta manera se retribuye al Estado y a la sociedad. Este ejemplo ha sido aplicado en ciudades brasileñas bajo el nombre de *suelo creado*. Sin embargo, la aplicación del avalúo en la modalidad de predios medianeros individuales podría resultar imprecisa y dispendiosa dado su volumen y la diversidad de factores que intervienen.

Así que Jaramillo plantea también las cesiones adicionales por edificabilidad como forma de aporte a la valorización del suelo en construcciones en altura. Ésta consiste en el pago del concepto con cesiones adicionales de tierra (áreas libres) por parte del propietario del suelo o el promotor, lo cual parece pertinente debido a la progresiva disminución de áreas para uso colectivo en las edificaciones de alta densidad. Adicionalmente, existe la posibilidad de que los precios del suelo descendan mientras que la rentabilidad para el propietario del terreno y para el promotor no se ve afectada, debido, en parte, a que el demandante de vivienda o suelo esté

¹¹⁷ Jaramillo afirma que el propietario del suelo no puede transmitir los costos de la contribución al promotor, salvo en circunstancias excepcionales y de corto plazo. Además, sólo se paga si se hace uso efectivo de la autorización que otorga la nueva ley (Jaramillo, 2005: 20).

dispuesto a pagar un mayor precio por una buena localización y con menor densidad edilicia, pero esto también puede provocar, excepcionalmente, que la producción en altura sea desestimulada.

Según el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la evolución en los precios del suelo se da casi en paralelo al de los índices de construcción, por lo que se le atribuye la recuperación de este sector (desde 1999) con el aumento de áreas licenciadas con destino residencial; 69% de las zonas que presentaron incrementos en el valor del suelo corresponden a áreas residenciales, de manera contraria a las zonas comerciales e industriales. Así, el mercado de la vivienda y el gasto público adquieren especial importancia como promotores de la economía y de los precios del suelo, lo cual es demostrable a través de gráficos espacializados que muestran áreas de gran influencia por el sector inmobiliario y las variaciones considerables en los precios de suelo. Ver figura 35 (DAPD, 2005b: 10).

La presión realizada por el Gobierno hacia el año 2000 a la actividad constructora formal con licencia generó una producción inmobiliaria masiva de los estratos altos alojados en pequeños sectores de la ciudad con la suficiente disponibilidad de pago para construir (ver figuras 27 y 28), por lo que la recuperación del sector de la construcción, luego de la crisis de 1999, tuvo que sostenerse de un reducido sector de la demanda habitacional (por la formalidad). De manera paradójica, hay un gran déficit habitacional en los estratos bajos que da cuenta de un amplio mercado por explorar arquitectónica y financieramente.

En las evaluaciones de 2003 acerca de las variaciones significativas en los precios del suelo en Bogotá, puede constatare el incremento de precios en zonas destinadas principalmente a vivienda, la mayoría de estrato seis, llegando a elevarse más de 20% en el transcurso de un año. El único lugar con usos de comercio y servicios que presentó

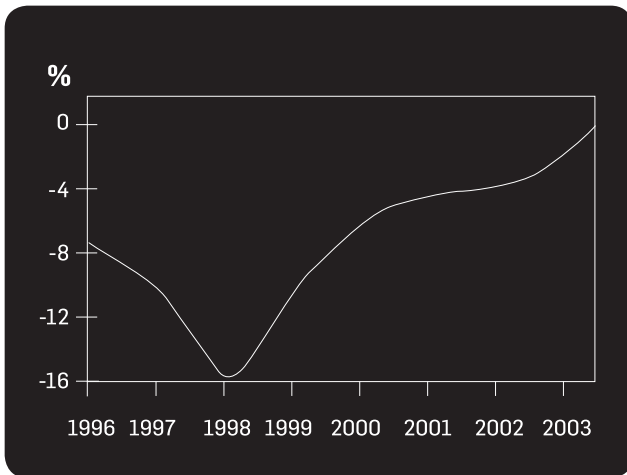


FIGURA 35.
VARIACIÓN DE LOS
PRECIOS DEL
SUELO EN
BOGOTÁ

<
Fuente:
APD, 2005b

un alza en su valor fue la Zona rosa, que ya se encontraba entre las que tienen el suelo urbano más caro del mercado. De manera contraria, las zonas que presentaron reducción en el valor del suelo son las destinadas al comercio y los servicios, la mayoría de estratos tres, llegando a un decrecimiento por debajo del -10%

Esto demuestra que el foco de las valorizaciones del suelo en Bogotá apunta a la construcción de vivienda en estratos medios y altos, lo cual es contrario en las zonas de comercio y servicios sin importar que pertenezcan a un estrato alto. Esto podría ser indicio de una demanda habitacional sin cubrir de familias con alto poder adquisitivo y dispuestas a pagar más por una ubicación socioeconómica privilegiada.¹¹⁸ Todo esto conduce a reiterar la elevada incidencia de una localización con alta demanda en la generación de plusvalías caracterizadas por ser consecuentes con una valorización inestable en el tiempo e influye en la conformación morfológica de la ciudad a través de segmentos espaciales delimitados, a veces por estrato, análogos a los precios del suelo.

Se afirmaría entonces que las plusvalías se configuran como un mecanismo político y representativo del POT para llevar a cabo un control directo e indirecto del mercado inmobiliario y de la actividad constructora bajo un rango de aceptabilidad para la ciudad,¹¹⁹ empero, no existen instrumentos suficientes de fácil acceso que permitan una comparación entre las premisas de éste y los resultados aportados hasta la fecha, en cuanto su acción en una metrópoli del tamaño de Bogotá. Una evaluación en este sentido ofrecería elementos para dar juicios no solamente sobre el impacto de la normativa en las actividades de producción edilicia y su comercialización en la formalidad, sino también para dar luces sobre qué tanto el POT favorece las acciones del mercado rentable sin consideración social.

Como se describió anteriormente, el POT tiene como tarea, entre otras, la organización sostenible del territorio buscando estrategias para su progreso y, en el caso de cualquier ciudad, cobran mayor importancia las diferentes ocupaciones que pueda tener el suelo debido a la gran circulación de valores que genera, producto de intervenciones políticoeconómicas y de acciones socioculturales de los habitantes sobre el espacio. Esto significa una enorme responsabilidad en tanto que se pone en juego hilos financieros sensibles en la economía nacional y las potencialidades propias del territorio que caracterizan nuestra sociedad y panorama actual.

Los precios del suelo se intensifican y dinamizan por una renta adicional que va a parar al propietario. En el caso de las construcciones en altura y otros productos inmobiliarios intervienen no sólo las condiciones de elaboración sino también las de consumo

¹¹⁸ Acerca de estos fenómenos Topalov escribe: "Lo que define a los mercados superiores, o mercados de la vivienda privilegiada, es la escasez estructural de los emplazamientos, la no sustituibilidad de las ubicaciones y la diversificación espacial de los precios que se deriva de esa circunstancia" (Topalov, 1984: 161).

¹¹⁹ Hace referencia a las diferentes políticas de intervención estatales y sus estructuras burocráticas en el mercado de la vivienda.

del bien, las cuales no son uniformes en el espacio urbano como nos percatamos con las tendencias de concentración en la producción de vivienda multifamiliar en sectores específicos ligados con el poder adquisitivo y la estructura socioespacial (rentas secundarias).

En el origen de los precios inmobiliarios residenciales, especialmente en altura, tiene importancia el concepto de renta diferencial del suelo. Modificando el significado dado por Ernest Mandel para suelo agrícola, la renta diferencial de la tierra se distingue porque en la industria inmobiliaria se realizan sobreganancias cuando la potencialidad constructiva de un terreno es superior a la productividad media. Esta gran diferencia de productividad permite a los propietarios de ciertos terrenos obtener sobreganancia. Pero este sobreproducto no coincide con un descenso, sino con un aumento del precio de mercado. Si a consecuencia de la expansión urbana y del retraso de la productividad inmobiliaria, la demanda de construcciones urbanas rebasa la oferta, este precio seguirá estando determinado por el valor del mercado inmobiliario producido en las peores condiciones de rentabilidad, es decir, en los terrenos menos favorecidos. Mientras haya demanda, incluso los inmuebles construidos en las condiciones menos rentables encontrarán un equivalente para su valor; y este valor será lo que determinará el precio de venta medio de la vivienda.

La diferencia entre el precio de producción de edificaciones residenciales más bajo y el precio en suelos de renta superior representa una renta diferencial tomada por el propietario, la cual puede hacerse en dos formas diferentes: a partir de la localización en la trama urbana heterogénea de precios-renta diferencial del primer tipo o bien con base en las inversiones de capitales diversos -renta diferencial del segundo tipo- (Mandel, Ernest; Tratado de economía marxista, Tomo 2, capítulo IX; citado en LVO, 2007).¹²⁰

Samuel Jaramillo denomina al papel de la intensidad de construcción en la formación de los precios inmobiliarios y sus sobreganancias como renta primaria diferencial tipo 2. En ella están implicados el precio de producción y el excedente, el cual está conformado por la renta generada durante el periodo de producción y la ganancia del promotor de una producción inmobiliaria que incentiva una inversión económica. Además, los bienes inmobiliarios urbanos se distinguen porque el excedente contiene el precio del

¹²⁰ En la industria se realizan sobreganancias cuando la productividad de una empresa es superior a la productividad media [...] También en la agricultura, grandes diferencias en productividad permiten a ciertas empresas y a los propietarios de ciertos terrenos realizar una sobreganancia. Pero este sobreproducto no coincide con un descenso, sino con un aumento del precio de mercado. Si a consecuencia del crecimiento de la población y al retraso de la productividad agrícola, la demanda de productos agrícolas rebasa la oferta, este precio seguirá estando determinado por el valor de las mercancías agrícolas producidas en las peores condiciones de rentabilidad. Si el conjunto de trabajo humano empleado en la producción de víveres es trabajo socialmente necesario –mientras todos los productos agrícolas encuentren compradores, incluso las mercancías agrícolas producidas en las condiciones menos rentables encontrarán un equivalente para su valor; y este valor será lo que determinará, pues, el precio de venta medio del trigo. La diferencia entre ese precio y el precio de producción del trigo producido en campos de productividad superior representa una renta diferencial apropiada por el terrateniente. Esta renta diferencial puede hacerse en dos formas diferentes: debido a la fertilidad –o a la situación geográfica– a la de la renta diferente de los campos, o bien debido a las inversiones de capitales diversos. Llamaremos a esos casos renta diferencial del primer tipo y renta diferencial del segundo tipo (Mandel, citado en LVO, 2007).

suelo, cuyo valor está determinado por los beneficios intrínsecos de su localización en la ciudad, considerando un sobreprecio debido a que el suelo no tiene un proceso de producción que justifique este incremento (ver figura 36). En rasgos generales:

$$\text{Precio Total} = \text{Precio de Producción} + \text{Precio del suelo} + \text{Renta periódica}$$

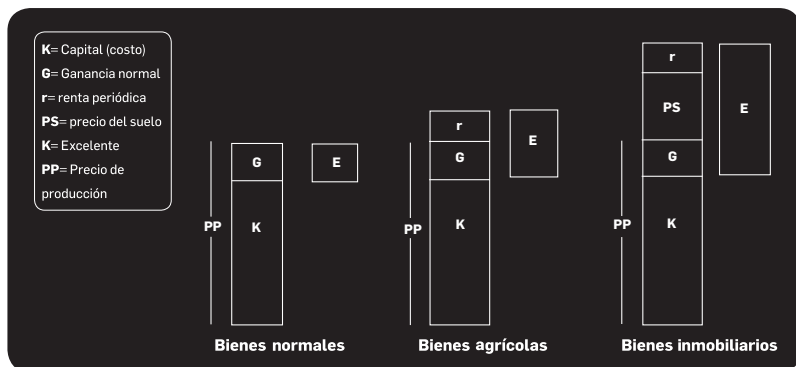


FIGURA 36.
COMPOSICIÓN DE
PRECIO EN TRES
TIPOS DE BIENES

^
Fuente.
Jaramillo, 2005

Para las construcciones en altura, además del precio del suelo, se debe pagar la renta periódica ya mencionada. Junto con los costos, éstos constituyen elementos sumamente inestables frente a los demás, en la medida en que presentan incrementos desproporcionados en valores que van de acuerdo con las características físicas y estructurales que requiera el edificio en busca de mayor índice de construcción (entendido como mayor densidad y altura). Estas características físicas se hacen más exigentes por componentes como ascensores, sótanos y estructura.

Los incrementos en costos, vinculados con una mayor densificación, traen consigo una serie de costos adicionales que afectan el conjunto del precio total, la rentabilidad de la inversión y del promotor conforme construye más pisos,¹²¹ siempre y cuando mantenga el rango básico de ganancia. Esto significa que la única manera de hacerlos rentable es, en consecuencia, elevar de manera significativa los precios de venta de los apartamentos, a pesar de que el propietario del suelo siempre buscará cobrar por el lote el precio más elevado posible del mercado (Jaramillo, 2005: 15).

Los sobreprecios que están dispuestos a pagar los demandantes de una vivienda bien localizada, según sus propias expectativas y posibilidades, son bastante elevados. Esto reafirmaría la tesis popular de que los multifamiliares en altura sólo son accesibles a

¹²¹ Según Jaramillo los precios del suelo no suben porque siempre han conservado el mayor costo posible del mercado aunque no haya construcción en altura (Jaramillo, 2005: 17).

la población de altos ingresos, debido en gran parte a los costos del suelo y a la estructura del mismo cuando se presenta en grandes proporciones. Frente a esta situación valdría la pena indagar con más profundidad cómo opera y da viabilidad la gestión de Metrovivienda a la disponibilidad de suelo económico para viviendas multifamiliares beneficiarias de subsidio estatal.

Para lograr mayor comprensión sobre el precio del suelo y las rentas diferenciales aplicadas en Bogotá, se ha elaborado un ejemplo con precios de suelo en 2004¹²² en dos localizaciones diferentes, una periférica y otra al norte de la capital donde se presentan altos precios del suelo con uso residencial. Para escoger la zona periférica se tuvo en cuenta que la normativa permitiera edificaciones multifamiliares y que correspondiera con zonas residenciales consolidadas de la localidad de Suba, donde se ha presentado más producción de VIS en altura en 2004. El área periférica seleccionada es Rincón-Tibabuyes, ubicada entre las calles 120 y 142 y entre las Carreras 91 y 130, cuyo valor del m² de suelo se estima en 220,000 pesos colombianos. En la zona norte se seleccionó La Cabrera, ubicada entre calles 86 y 88 y entre las Carreras 7 y 12, cuyo valor del m² de suelo está en 2,000,000 de pesos colombianos, nueve veces más costoso que en la otra zona.

Para simplificar el ejemplo se utiliza un terreno de 10,000 m², una ganancia básica supuesta en 10%, así como el valor del m² construido en 200,000 pesos colombianos en Rincón-Tibabuyes y 1,800,000 pesos colombianos en La Cabrera (200,000 X 9).¹²³ Los resultados muestran una diferencia de casi 10% a favor de La Cabrera, cuyo precio total está favorecido por el incremento en el precio de suelo en Rincón-Tibabuyes debido a la alta demanda. De acuerdo con lo visto sobre la plusvalía, el suelo no tiene un proceso de producción que justifique este tipo de valorización (ver figura 37).



FIGURA 37.
EJEMPLO RENTA
DIFERENCIAL

<
Fuente:
Elaboración
propia

¹²² Precios tomados de la lonja de propiedad raíz de Bogotá, 2004.

¹²³ En los avalúos reales, el precio de m² construido está determinado por la localización, el estrato, el tipo de inmueble, el uso y el tiempo de construcción de las viviendas o renta periódica.

■ 3.2.2 LA VIVIENDA Y EL APROVECHAMIENTO DEL SUELO

La ciudad se constituye básicamente por viviendas que dan alojamiento a sus habitantes, quienes trabajan en beneficio de la misma, para lo cual requieren dispersarse, desplazarse, entablar contacto con otros, recrearse, satisfacer necesidades básicas, trabajar, entre otras actividades. Por lo tanto, el hombre y el territorio coexisten, siendo ésta la base y el sustento para las diferentes actividades que se llevan a cabo. El objetivo de estas líneas es recalcar la importancia no solamente de la unidad de vivienda, sino también de un entorno dotado para la realización de diferentes actividades sin las cuales el habitar no sería posible, por lo tanto, constituyen también la vivienda, en otras palabras, la ciudad es una vivienda mayor.

En el capítulo V del POT, "Determinantes del modelo de ordenamiento territorial", título cuatro "Política de aprovechamiento del suelo", se establecen las directrices para sacar partido de los diferentes tipos de suelo (rural, urbano, de expansión urbana y de protección) implementados a través de grandes operaciones residenciales, bajo los aspectos social, económico y urbanístico; con base en la recuperación y ampliación del espacio público, además de atender la creciente y constante demanda de suelo, por lo que se hace especial énfasis en la disposición de las áreas de suelo de expansión, y se promueve su máximo aprovechamiento por medio de densificaciones moderadas y de la gestión de Metrovivienda (DAPD, 2000: 197-203). De esta manera, se evidencia una conciencia urbano-económica sobre la escasa regulación de la producción constructiva en la ciudad a lo largo de su historia, hasta llegar a un punto límite donde es preciso entablar medidas restrictivas que tiendan a redensificar zonas existentes y a afianzar su compactación, elemento común en las ciudades latinoamericanas.

El modelo para el aprovechamiento del suelo urbano del POT se basa en objetivos sociales para ofrecer más oportunidades a la población de bajos ingresos y su acceso a vivienda digna, a través de:

- Aprovechar más eficientemente el suelo de expansión.
- Mantener un ritmo de densificación del área construida moderado y sostenible.
- Neutralizar los efectos nocivos sobre el mercado y los precios del suelo.
- Mantener la densidad alta y la compactación soportadas en un transporte urbano eficiente (POT: 197).

Para el logro de estos objetivos, la planificación en la ciudad debe velar por la calidad del medio ambiente y por disminuir el costo de la dotación de servicios públicos y su accesibilidad; esto determina varios objetivos específicos sobre los que se encamina el POT, entre los que está: la continuación del proceso dinámico de sustitución de viviendas unifamiliares por edificios en altura, pero haciendo una

selección precisa de las zonas y estableciendo las exigencias en materia de dotación de infraestructuras y equipamientos adecuados para las nuevas densidades de construcción.

Existen varias contradicciones en estas bases de planeamiento de la ciudad del POT o sus resultados han sido un fracaso, pues en los diagnósticos se afirma que algunos de los aspectos más perjudiciales en el desarrollo espontáneo urbano son las deficiencias de los servicios públicos y de los equipamientos disponibles que se acentúan con la redensificación. Además, las clases altas son las que tienen la posibilidad de acceder a vivienda en altura pues los altos costos del suelo urbano así lo provocan. Para mantener un ritmo de densificación alto y construir vivienda social en áreas desarrolladas no sólo toca sobreponerse al precio del suelo sino a los factores técnicos y constructivos que encarecen y hacen complejo el acceso a familias de bajos recursos.

Esto genera algunas interrogantes como ¿cuáles son los efectos nocivos sobre el mercado que hay que neutralizar? ¿cuáles son las zonas precisas para la redensificación si se permite ampliamente? ¿cuáles son las exigencias en dotación de infraestructuras y equipamientos que hasta se pueden canjear con un pago monetario? y sobre todo ¿cuáles son los niveles de densificación sostenibles?¹²⁴ Más que objetivos sociales son objetivos del mercado: las políticas y normativas urbanas han propiciado facilidades para su operación sin restricciones con el fin de lograr una rentabilidad mayor que la ganancia media y hasta captar rentas diferenciales en el negocio inmobiliario de la construcción en altura.

En este sentido hay que referirse al modelo de ciudad compacta o concentrada que, al contrario de la dispersa o difusa, tiende a la sobre densificación de los grandes centros urbanos con bajos índices de zonas libres y soluciones de movilidad en grandes escalas. La ciudad dispersa procura expansión sobre el territorio consumiendo grandes áreas desarrolladas con bajas alturas y centros metropolitanos de menor capacidad que atienden las necesidades de un número limitado de habitantes, por lo que es la manera más común de crecimiento no planificado.¹²⁵ Teniendo en cuenta estos dos tipos, uno de los grandes debates del POT, desde sus planteamientos, fue qué modelo de ciudad se implementaría y sería directriz para su crecimiento y desarrollo. Aunque la no sobre densificación podría ser más deseable, se optó por una ciudad concentrada (promovida por el DAMA), para dar continuidad a las estructuras presentes y como solución más viable ante las implicaciones de una dispersión continua, escasez de suelo, asentamientos informales, déficit habitacional, entre otras.

¹²⁴ En el POT se estipulan parámetros cuantitativos sobre la máxima densificación posible en áreas desarrolladas, de acuerdo con el cálculo de habitantes/hectárea. Sin embargo, no se mencionan los aspectos de equipamientos, servicios públicos, transporte y la manera en que afectan a las áreas libres y verdes.

¹²⁵ Esta modalidad existe también de manera planificada. La diferencia radica en que al no planificar el crecimiento, la ciudad difusa va creciendo por medio de segmentos desarticulados y dispersos con relación a la estructura funcional de la urbe, característica de los asentamientos informales en la periferia.

Se podría decir que este modelo contaba ya con antecedentes sólidos que se refirman en la política planificadora de la ciudad y se remontan al estudio *Alternativas para el desarrollo de Bogotá* en 1969. De igual forma, el crecimiento urbano se caracterizó por su espontánea compactación guiada por el mercado y patrocinada por las mismas políticas, en paralelo al cambio del perímetro de la ciudad; esta densificación se inicia con más fuerza hacia la década de los años setenta en las áreas desarrolladas del centro y se extiende de manera progresiva incluso sobre las áreas no urbanizadas. Este proceso de redensificación se ha consolidado de manera que se ha promovido la segregación socioespacial acompañada de cambios de usos, y/o manteniendo la vivienda. De esta manera aparece el uso residencial mixto.

Las viviendas multifamiliares juegan un papel fundamental sin importar el estrato, pues en las zonas populares se fueron conformando multifamiliares a partir de las estructuras existentes al incorporar nuevos pisos, subdividir lotes y desarrollar, predio a predio, barrios sin consolidación. En sectores para población de altos ingresos, por lo general al norte de la ciudad, este proceso se dio con la demolición de antiguas casas unifamiliares construidas en grandes lotes, que fueron reemplazadas por edificios en altura para vivienda y oficinas. Es importante mencionar que en estos casos nunca se tuvo en cuenta la nueva capacidad que debían tener áreas libres, zonas verdes, servicios públicos y equipamientos, llevándolos a su obsolescencia.

Con un impacto mucho menor, se han dado procesos en pequeña escala de densificación parcial y expulsión de la vivienda en el centro, por zonas de comercio, donde la población se muda a concentraciones de edificios en altura en zonas tradicionales de residencia unifamiliar.

La figura 38 compara la actividad edificadora de apartamentos multifamiliares y su intensidad, sobre una franja amplia considerada centro internacional con tendencia hacia el sur-occidente y otra más amplia en el norte, que coincide con el estudio de Melba Rubiano (2007). En los bordes periféricos, aunque la actividad es compartida, la producción de casas domina por un escaso margen, con excepción del norte, donde es notable una gran área de intensa producción residencial en ambas modalidades. Al cruzar esta información con la obtenida por la ubicación de proyectos en la ciudad, donde la localidad de Suba mantiene una alta producción de VIS en altura (ver figura 12) lleva a la conclusión de que en esta localidad recientemente se adelanta una masiva oferta de proyectos inmobiliarios.

Esto confirma, con excepciones, la relación popular que se hace de la periferia como compuesta exclusivamente de casas bajas, mientras que en el centro domina la redensificación (que a su vez es una recualificación) de estas áreas con tendencia de movimiento hacia el norte, zonas habitadas por personas de alto poder adquisitivo, fenómeno similar en el París de los años setenta descrito por Christian Topalov (Topalov, 1984: 198). Esto significa



FIGURA 38.
ACTIVIDAD EDIFICADORA (APARTAMENTOS
Y CASAS)-BOGOTÁ, SEPTIEMBRE 2002

^
Fuente:
DAPD, 2005b

una ambivalencia en las preferencias residenciales de los ciudadanos de acuerdo a su estratificación socioeconómica (dejando de lado la discusión sobre si es factible la producción en altura para estratos bajos), a pesar de que los precios del suelo son considerados equivalentes entre todas las zonas, según el DAPD (DAPD, 2005b).

Sobre la política de vivienda implementada por el POT, en el capítulo V "Determinantes del modelo de ordenamiento territorial", título cuarto "Políticas de aprovechamiento de suelo" del documento técnico de soporte se dice que de acuerdo con el diagnóstico y los estudios especializados sobre el tema, la política contempla cuatro acciones:

- La oferta masiva de suelos urbanizados.
- La recuperación de los tejidos residenciales en deterioro.
- La consolidación y el mejoramiento de zonas de vivienda ya construidas.
- El reasentamiento de familias en alto riesgo no mitigable.

De acuerdo con la política de oferta masiva de suelos urbanizados, el Estado debe impulsar grandes áreas de suelo urbanizado para la producción de vivienda nueva (VIS, VIP y VM), evitando la especulación y la captación de las plusvalías por parte de los propietarios privados del suelo, quienes valorizan el terreno de manera que se convierte en inaccesible para la población de escasos recursos, lo que constituye una de las principales dificultades para la ampliación cuantitativa del mercado de vivienda de interés social sostenible. La recuperación y consolidación de zonas deterioradas implica que éstas, como resultado final, obtengan una transformación en los precios del suelo y así pueden competir por construcción y usuarios en el mercado inmobiliario, de acuerdo a su localización.

Entonces, la selección de una zona de intervención no se da solamente por los juicios espaciales y urbanísticos, sino que detrás se mantiene una serie de lógicas y dinámicas económicas, a veces imprevisibles, que determina los intereses de los actores involucrados en elaborar la ciudad, a pesar de la normativa. De esta forma, surge la interrogante sobre cuáles son los criterios económicos que se utilizan para evaluar la pertinencia de aplicación de un programa de recuperación y consolidación (renovación urbana) en una zona determinada.¹²⁶

De acuerdo al POT, los lineamientos para la recuperación de los tejidos residenciales en deterioro, consolidación y mejoramiento de zonas de vivienda ya construidas tienen prácticamente el mismo sustento que las adoptadas en cuanto al aprovechamiento del suelo. Es decir, que tanto la política de uso intensivo del suelo como la de vivienda tienen el mismo soporte que la densificación de la ciudad

¹²⁶ Si bien es cierto que existen planes con operaciones estructurantes en diferentes zonas de la ciudad para valorización de acuerdo con sus potencialidades, no es clara la determinación de responsabilidades y beneficios frente a las desventajas.

a través de la intervención en áreas consolidadas o en deterioro. La dinámica y efectividad de la producción de vivienda de interés social es actualmente responsabilidad de Metrovivienda que se enfoca en la gestión para la disposición de suelo urbano y urbanizable que sólo se da en la periferia de la ciudad. Sería deseable que la política de vivienda contara con parámetros cualitativos para su cumplimiento por parte de los constructores y promotores.

Definitivamente, la vivienda social en altura sólo tiene cabida en la periferia de la ciudad, porque parece que es únicamente donde se consigue suelo sino y también porque los costos generales y la política desamparan su disponibilidad en áreas centrales, incluso si se trata de proyectos de renovación urbana y planes parciales que lo contemplan.

3.3 Renovación urbana

Promover vivienda en altura en la ciudad construida y sin expansión horizontal, sea cual sea el estrato, significa hablar de renovación urbana (esta relación es igual a la inversa) o "modificación de la densidad por programas públicos de renovación urbana tipo saneamiento" (Rincón, 2006: 129), debido al modelo de crecimiento urbano y a la rentabilidad necesaria de estas operaciones en cualquiera de sus clases o coberturas. Como vimos en el tema de formación de precios del suelo, la vivienda en altura promovida por el mercado responde, predominantemente, a demandas habitacionales con buena localización para ser rentable e inaccesible para la población de escasos recursos.

Desde un enfoque económico, las operaciones de renovación urbana y la construcción de vivienda multifamiliar son una oportunidad para valorizar y revitalizar zonas degradadas, al hacer efectiva una oferta de suelo con diferentes calidades (dependiendo de la ubicación y disponibilidad de equipamientos y servicios) lo que difiere de las zonas periféricas, aprovechables y rentables a través de la construcción en altura (índice de edificabilidad). Bajo una óptica social, estas operaciones constituyen un foco de segregación dada la poca accesibilidad para adquirir una vivienda en zonas altamente valorizadas, por tanto, sujetas a especulación.

La renovación casi siempre privilegia a los barrios formales y consolidados, y excluye a los contrarios, pues la operatividad de esta acción es compleja en cuanto hay que conciliar con un gran número de actores con diversos intereses. Entre ellos se encuentran los habitantes originales del territorio a intervenir, las entidades estatales que se valen de instrumentos legislativos para viabilizar las operaciones, los promotores de la construcción, inversionistas y los potenciales demandantes de este "nuevo" suelo y una localización que se proyecta con alto potencial para la aplicación de diferentes usos urbanísticos.

Estas intervenciones y transformaciones se hacen por diversos motivos (políticos, sociales y económicos): la recuperación de centros históricos, la rehabilitación de zonas deterioradas, la construcción de nuevos edificios, el incremento de densidad, la solución de nuevas necesidades habitacionales, la reconstrucción de la ciudad por desastres, la especulación de la tierra, la construcción de servicios comunitarios o infraestructura, entre otros. (Sarmiento, 1999).

Por tanto, es una alternativa para dar solución a situaciones y problemáticas urbanas. Es un término genérico para denominar aquellas intervenciones urbanísticas que enfrentan las consecuencias negativas de las ciudades en su ciclo evolutivo, mediante soluciones que permiten ajustar sus tejidos urbanos y sociales a las necesidades del tiempo y a los cambios demandados por la dinámica urbana. Debido a su complejidad, diversas de estas problemáticas implican procesos específicos de rehabilitación, remodelación, reciclaje, conservación, saneamiento, reordenamiento o redesarrollo, dependiendo de los objetivos que sustentan su necesidad de implementación y manejo conceptual.

La renovación urbana (RU) empezó a posicionarse como tema a nivel mundial a partir de la década de los años cincuenta; se basa en la preocupación por recuperar sectores ya construidos, asociados a zonas del centro de la ciudad, con deterioro progresivo, con impactando no sólo las actividades económicas, sino también en los referentes de identidad y de construcción de hábitat.

La importancia de la renovación radica en la tarea de dignificar los espacios a partir de la recualificación de las zonas afectadas, bien sea por el paso del tiempo que genera un deterioro natural, o porque son estratégicas por su ubicación para las grandes intervenciones públicas y cambios de uso generados a partir de los procesos de planificación y ordenamiento del territorio. En este sentido las decisiones se toman sin importar las dinámicas sociales y territoriales. Dentro del panorama del crecimiento urbano compacto, las zonas potenciales para redensificar son los centros históricos deteriorados y las subcentralidades urbanas que generan una red de centros de servicios, comercio, empleo, equipamientos, altas densidades residenciales y oficinas, como alternativa a la centralidad primada que, generalmente, es el mismo centro histórico.

Una de las características de las construcciones en cuanto a la formación e incidencia de los precios del suelo, es la localización lo que tiene gran relevancia, pues en sectores beneficiados por la acción dinámica del mercado se dan procesos naturales de densificación constante como consecuencia de los altos precios del suelo. Esto mismo es lo que esperarían las autoridades como resultado de una operación de RU, pues su éxito se mediría en función de la alta actividad inmobiliaria y de inversiones que dispares un desarrollo "posespontáneo", buscando la articulación o impulso del sector privado.

En el contexto nacional, los centros urbanos o sus alrededores cuentan con privilegios en dotaciones y servicios, producto de la misma dinámica de crecimiento urbano. Estas zonas presentan problemáticas en dos aspectos relacionados y tienen consecuencias de todo tipo en la ciudad. El primero se relaciona con el abandono de las construcciones, ya sean viviendas o locales comerciales, pues los antiguos habitantes o empresarios deciden, por distintas circunstancias, desplazarse a otros puntos de la ciudad; la segunda dimensión obedece a un cambio social, es decir, el centro urbano empieza a albergar cada vez mayor población en difícil situación económica y social, generando la degradación de espacios.

Las construcciones de vivienda en altura que predominan en los centros son también objeto de abandono y de degradación física, por el cambio social en la población de muy bajos recursos. De ahí que el reciclaje de edificaciones constituya una opción viable para la recualificación de estos centros frente a las políticas de aprovechamiento del suelo.

La RU es una respuesta multisectorial de gran impacto que corresponde a una visión de futuro para la ciudad. Implica acciones de transformación en la estructura urbana y reestructuración de tejidos sociales que en pocas ocasiones son potenciados porque la tendencia es borrarlos o negarlos. Estos procesos de intervención buscan la modernización y requieren de una gestión urbanística social especial y compleja por parte de las administraciones locales que las dirigen.

Los procesos de envejecimiento, deterioro y decadencia de la ciudad son inevitables y las zonas centrales son las primeras en sufrirlas. Como resultado, hay pérdida de población, crecientes discontinuidades demográficas y espacios vacíos que desarticulan la trama urbana y el tejido social e inducen un clima de inseguridad pública que retroalimenta el proceso de decadencia. Se produce subutilización y deterioro de las infraestructuras, se multiplica el número de inmuebles desocupados o en alta degradación arquitectónica, económica y funcional, lo que propicia el desarrollo de actividades ilegales. Esta realidad acarrea la ocupación de la informalidad en los espacios públicos por vendedores ambulantes que se apropian de andenes, calles, parques y plazas como opción de ingresos y la baja presencia de la autoridad, multiplicando focos que degradan el valor inmobiliario y expulsan tanto la vivienda como la prestación de servicios urbanos.

Según Manuel Castells (1974), los procesos de renovación urbana en muchos lugares del mundo resultan traumáticos y generan grandes problemas de rupturas y de pérdida de identidad, historias de vida, luchas por la dignificación, movimientos sociales y reivindicación de los espacios, de la simbología, de los afectos y de la cotidianidad que es la esencia de la vida de los sectores más pobres. Un ejemplo es lo que ocurrió en el barrio de Marolles, en Bruselas, donde millares de habitantes se oponían a la construcción de "oficinas de vidrios y acero

de los grandes *trusts* del Mercado Común sobre casas y tabernas donde viven desde hace centenares de años", (Castells, 1974). Pero el problema de fondo detrás de estos procesos de renovación urbana es la rentabilidad de los precios del suelo, el cual se deja deteriorar en alto grado para justificar su cambio de uso. Eso lo expresa en buena medida el ejemplo presentado por Castells a propósito de la demolición del ghetto de Newark (New Jersey), en 1976, para la construcción de la Facultad de Medicina, lo que suscitó la oposición de millares de negros norteamericanos.

Los habitantes de las ciudades están en una constante búsqueda de su razón de ser sobre el territorio, lo que constituye el eje de su ciclo evolutivo e implica el lastre de una serie de procesos de cambio, expresados en su realidad histórica, en sus tendencias económicas, en su necesidad de oferta de servicios y equipamientos urbanos y sociales, en la competitividad de la globalización, en la atención a la demanda de vivienda de interés social y en otros factores que, en ciertos momentos, hacen que las ciudades experimenten crisis. A veces se muestran incapaces de adaptarse a nuevas circunstancias, originando problemáticas urbanas reflejadas en decaimientos y envejecimientos de sectores de la ciudad, en la pérdida de la calidad de vida de sus habitantes, en el uso ineficiente del suelo, en la subutilización de estructuras e infraestructuras urbanas, por ejemplo.

Las ciudades colombianas no están exentas de esas problemáticas. Varias urbes principales e intermedias se han caracterizado por un rápido crecimiento demográfico en las últimas décadas, lo que se refleja en procesos de crecimiento expansivo (ciudades dispersas) implican fuertes efectos negativos como costos elevados del proceso de crecimiento urbano, aprovechamiento poco eficiente del suelo, pérdida de tierras agrícolas, especulación en el valor de suelo, aumento de números de viajes intraurbanos, congestiónamientos y otras. Estos efectos también se evidencian en los contextos construidos, sobre todo en cambios de la vocación funcional de ciertos sectores que comienzan una tendencia de concentración de actividades económicas del sector terciario especialmente en las zonas centrales, y generan, entre otros, congestión de tráfico, hacinamiento de actividades, contaminación ambiental e inseguridad, que terminan por expulsar hacia la periferia a la población residente, en busca de mejores condiciones de accesibilidad, quedando así, zonas susceptibles a la marginalidad y al deterioro del tejido físico y social.

El origen de la expresión renovación urbana fue elaborado en 1950 por el economista americano Miles Calean, y se refiere a la renovación de la edificación, los equipamientos e infraestructuras de la ciudad, necesaria a consecuencia de su envejecimiento o para adaptarla a nuevos usos y actividades. Se trata de un fenómeno complejo que puede tomar diferentes caminos y está relacionado con otros tipos de procesos urbanos como la rehabilitación, el redesarrollo o la invasión sucesión" (Colean, <<http://es.wikipedia.org/wiki/>> [Consultado el 14 de abril de 2008]).

Por su parte, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia afirma que:

Los procesos de Renovación Urbana tienen como propósito central la recuperación de zonas construidas que se encuentran degradadas, con el fin de revitalizarlas y redireccionar sus funciones en el tejido urbano agotado, antes que urbanizar los valiosos y escasos suelos naturales o agrícolas. Este último, ha sido el patrón del modelo de desarrollo expansionista que ha dominado la conformación de contextos urbanos dispersos que presentan las ciudades colombianas de tamaños medianos y grandes, principalmente (<<http://www.minambiente.gov.co> (isc)> [Consultado el 11 de abril de 2007]).

Cuando estos conceptos se llevan a la práctica generan diversas modalidades de intervención que responden a la imagen final que se busca de ciudad, a los intereses y medios económicos disponibles, a las condiciones existentes, a las implicaciones sociales, políticas y económicas y a las expectativas. Por lo tanto, si se busca demoler para volver a construir o adaptar alguna infraestructura urbana se requerirá de una ejecución acotada que, por supuesto, no genere sobrecostos injustificados para la ciudad.

Estas definiciones consideran elementos referentes al tema de la vivienda en altura en las edificaciones existentes. Por un lado, es necesario adaptar las construcciones a nuevos usos demandados por los privilegios de una localización con alto potencial productivo, ya sea con vivienda u oficinas. Por el otro, la renovación urbana (RU) se juzga como un proceso natural de la ciudad, en el que determinadas áreas cumplen un ciclo y requieren de intervención para cobrar de nuevo y aumentar su dinámica de expansión al promover el máximo aprovechamiento del suelo, traducido en mayores índices de edificabilidad de acuerdo con el modelo compacto.

De esta manera, diversas entidades a cargo de la promoción o el estudio de este tipo de intervenciones organizan las modalidades conforme a una clasificación conceptual que en ningún caso obedece a un consenso, pues se establecen de manera desvinculada y autónoma de acuerdo a la institución o al territorio. Algunos de estos conceptos recogidos en diferentes textos son rehabilitación, redesarrollo, renovación, mejoramiento, remodelación, reactivación, recualificación y reciclaje. Luego de realizar una recopilación de distintas fuentes, se han logrado establecer tres distinciones básicas o modalidades de RU, las cuales se originan según la escala y el contexto de la operación. Éstas son renovación, rehabilitación, reciclaje y redesarrollo o remodelación. Aunque estos conceptos son propuestos desde un enfoque semántico, no corresponden en su totalidad con la interpretación asumida popularmente en varios proyectos llevados a la práctica.¹²⁷

¹²⁷ Esta clasificación obedece a la realizada en conjunto por la III y IV cohortes de la maestría en Hábitat –Estudios en vivienda, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, como parte del documento que resume y unifica las experiencias conceptuales de un ejercicio de renovación urbana en el centro de la ciudad (Narváez et al, 2007).

La renovación es una variante de la remodelación que consiste en la demolición y reconstrucción de uno o más edificios de una zona sin llegar a alterar el trazado viario o urbanístico. La rehabilitación se entiende como el incremento de la calidad de las estructuras hasta un estándar prefijado por la administración o por el mercado de la vivienda. El reciclaje implica intervenciones puntuales en edificaciones deterioradas pero con potencial de ser reutilizadas. Finalmente, el redesarrollo o remodelación es la transformación de un área considerable que cambia el trazado viario, la parcelación y las construcciones existentes.

Empero, este conjunto de características aplicadas a la vivienda social sufre una serie de tropiezos, sobre todo enfocados a su accesibilidad, ya que la RU genera condiciones óptimas para la dinámica productiva (es decir, de rentabilidad) concentrada en una zona, lo que supone que este suelo posee localización con alta demanda y altos costos sujetos a la especulación. Si a esto le sumamos los altos precios generados en la producción de vivienda en altura (construcción, acabados y mantenimiento), y el precio del suelo urbanizado, resultan edificaciones de altos costos inaccesibles para la población de bajos ingresos, incluso si las operaciones de RU contemplan un porcentaje destinado para vivienda de interés social.

■ 3.3.1 ANTECEDENTES DE LA VIVIENDA EN ALTURA

La RU es importante para la gestión de suelo que ya es escaso en las zonas de expansión y desarrollo de Bogotá. Dada la gran demanda de vivienda social y suelo de expansión, las altas densidades en producción de vivienda se convierten en la solución más evidente.

La política habitacional debe promover la vivienda dentro de la ciudad, donde la RU constituye un instrumento para contribuir a la generación de la oferta de vivienda. Lo anterior implica bajar el ritmo a la expansión dispersa y enfocarse en la compactación, cometido de la RU debido a los requerimientos de aprovechamiento intensivo del suelo, su precio y las rentas que debe generar para sus promotores.

En el POT, la RU resulta un asunto fundamental de intervención y promoción en la dinámica del mercado, con beneficios mayores para los inversionistas, como vimos en la política de aprovechamiento y precios del suelo. Esto ocurre antes de ser decretada la *Ley 388* de 1997 con proyectos urbanísticos y de vivienda de alta densidad, algunos destacados,¹²⁸ inconclusos, o deficientes. Algunos de estos proyectos son Nueva Santa Fe (BCH, 1987), Calle del Sol, Parque Central Bavaria y Ciudad Salitre; además de proyectos-edificios puntuales como las Torres del Parque (BCH, 1971), Torres de Fenicia, Torres Jiménez de Quesada, Torres Blancas y Residencias

¹²⁸ Un proyecto destacado puede ser muy ambiguo, dependiendo de su enfoque. Esto se debe a que los proyectos publicitados como óptimos son así porque cumplieron con las expectativas del mercado y de los promotores vinculados, sumado a otros factores arquitectónicos y de diseño. Por lo general, rara vez se beneficia productivamente al común de los pobladores o se ha requerido que éstos sean desalojados para dar cumplimiento al propósito.

Tequendama,¹²⁹ iniciativas privadas que al parecer forman parte de la operación Las Aguas.

Otras propuestas nunca se llevaron a cabo o quedaron en un estado inconcluso, como la ya mencionada Ciudadela del Empleado (1947) de la Dirección de Edificios Nacionales,¹³⁰ el Centro Cívico y el sector del plan piloto de Le Corbusier (1951), además de zonas parte del eje de la Avenida 19 como San Façon y Las Aguas.

San Façon se proyectaba como una intervención de redensificación a lo largo de la Avenida 19 hasta la Carrera 30, redificaciones con edificaciones de alta densidad, producto del estudio *Alternativas para el desarrollo de Bogotá* de 1969, el Decreto 1119 de 1968 y el Decreto 159 de 1974. Por su parte, Las Aguas, propuesta del Distrito y el BCH,¹³¹ implementó demoliciones parciales como parte de un programa de apertura de vías financiada por un fondo de inversiones para la construcción de vivienda multifamiliar en altura, cuyo origen se encuentra en el Acuerdo 85 de 1959 que organiza el Fondo Rotatorio de Redesarrollo. Aunque la intervención se limitó a los bordes de la avenida, provocó un incremento en los precios del suelo de hasta diez veces en la década de los años sesenta. No obstante, los resultados fueron parciales y a largo plazo (Rincón, 2006: 137-138). El proyecto Nueva Santa Fe, es un ambicioso desarrollo de vivienda nueva realizado en los años ochenta en un sector deteriorado del centro histórico de Bogotá, motivado por el traslado de la casa presidencial a la casa de Nariño, en el periodo presidencial de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y la disposición normativa de Fase II. El barrio Santa Bárbara, lugar donde se implantó el proyecto, se caracterizaba por viviendas de dos y tres pisos que en algunos casos ya habían entrado en un periodo de obsolescencia pues habían sido modificadas con el fin de albergar a varias familias convirtiéndose en inquilinatos que ocupaban cerca de 100 % del suelo.

La propuesta desarrolló edificios de apartamentos con comercio en los primeros pisos, además de la construcción de equipamientos y edificios de carácter institucional realizada por el Banco Central Hipotecario, lo que implicó un cambio reglamentario para que estuviera enfocado en planes de RU, gracias a la Resolución 02 de 1979 (Rincón, 2006: 134). El proyecto buscaba servir como elemento de articulación espacial entre el centro tradicional y el sur, para integrar las zonas divididas por el límite natural del río San Agustín (calle 7), a través de la producción de espacio público de estar y de encuentro, con una propuesta tipológica que permitía incrementar la densidad poblacional y edilicia.

Aunque el proyecto buscaba complementar la organización del espacio urbano institucional gubernamental, los cambios tipológicos

¹²⁹ Residencias Tequendama (1982) se originó con la demolición del Edificio de la Escuela Militar, para la construcción del Centro Internacional y el hotel Tequendama. (1951-1953).

¹³⁰ Sus autores fueron los arquitectos Jorge Gaytán Cortés, Álvaro Ortega, Gabriel Zolano, Augusto Tobito y Alberto Iriarte.

¹³¹ Dentro de este programa el Banco Central Hipotecario construyó el edificio Sabana en 1961.

y morfológicos y de lenguaje propuestos (edificaciones de cinco pisos, de ladrillo en medio de casas tradicionales) generaron un contraste que hace del proyecto un lugar ajeno al sector, en la medida en que las manzanas circundantes no sufrieron ningún tipo de transformación. A pesar de que se esperaba que esta experiencia fuera replicable en otras partes del país, esto no sucedió debido a que la intervención generó impactos fuera de las consideraciones de integración y recuperación de sectores deteriorados.

El proyecto Nueva Santa Fe es un referente importante para la RU porque es una de las primeras intervenciones en sectores construidos y centrales de la ciudad, donde el elemento primordial es la vivienda para clase media; también sirvió como modelo para la expedición de los decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988. No obstante, la manera cómo se diseñó y la carencia de un trabajo social con la comunidad ante su desalojo, generaron algunos problemas tanto físicoespaciales como socioculturales, evidenciados en el cierre de sus accesos esquineros y el haber quedado inconcluso, lo que impidió la integración del proyecto al contexto y lo convirtió en un gueto.

Otra clase de intervención desarrollada fue la Calle del Sol, en el sector de La Candelaria, donde se hizo entre 1987 y 1992 el reciclaje de un edificio institucional en ruinas declarado de conservación arquitectónica bajo la premisa de generar condiciones adecuadas de habitabilidad y competitividad dentro del mercado, de este modo, se convirtió en un exclusivo conjunto de apartamentos. La relevancia de este proyecto para el tema de RU es que da luces sobre el tratamiento de las estructuras de conservación arquitectónica y los potenciales para el reciclaje.

El proyecto Parque Central Bavaria de 1989, es un desarrollo en el centro de la ciudad que propone la mezcla de usos como eje estructurante. El complejo cuenta con vivienda de estratos altos, comercio y oficinas en concordancia con estructuras existentes en el sector como el Centro Internacional. El planteamiento urbanístico para desarrollar el proyecto hace especial énfasis en la conservación y puesta en valor de las edificaciones de interés arquitectónico y cultural, que han constituido parte de la historia de la ciudad a lo largo de diferentes épocas.

La estructura de espacio público está conformada por dos conjuntos espaciales, los parques y los bulevares, y se articula sobre el eje cruciforme conformado por el parque Longitudinal y el Bulevar Bavaria, lo que da como resultado un complejo urbano que pocas intervenciones han logrado debido, seguramente, a su ubicación en el Centro Internacional.

La RU del Parque Central Bavaria se hizo en varias etapas, con la disposición de edificios en altura para oficinas y residenciales dirigidos a estratos altos y una importante participación del sector privado en el papel estratégico para consolidar el Centro Internacional. Fue pensado como el lugar en donde se llevarán a cabo negocios y relaciones de importancia para la economía del país.

El proyecto Ciudad Salitre, al igual que Ciudad Tunal y Ciudadela Colsubsidio, se clasifica más como un desarrollo que como RU de un sector de la ciudad no urbanizado que aporta elementos importantes en cuanto al proceso de urbanización y gestión del suelo, sobre la base del concepto ciudades dentro de ciudad de Lauchlin Currie en los años setenta y el Plan Revivir la Ciudad.¹³²

El desarrollo Ciudad Salitre inicia en 1985 con el Proyecto Ciudadela Comunitaria CAN, cuyas bases urbanísticas y normativas fueron adoptadas por el Decreto 107 de 1985 y el Acuerdo 7 de 1979, establecido por el Plan General de Desarrollo Integrado del Distrito Especial, desarrollado por el Departamento de Planeación Distrital, con el que se inician las primeras operaciones frente a la planeación de la ciudad; también se aplicaron parámetros del Acuerdo 7. Incluyó la descentralización de las actividades urbanas a través de ejes, entre los cuales estaba la Avenida de la Esperanza, que atraviesa el terreno restante de Ciudad Salitre, de oriente a occidente. Metodológicamente, el proyecto es el resultado de dos estructuras independientes: la estructura físico espacial y la estructura de actividades urbanas en tres escalas de organización, la metropolitana, la zonal y la local, para responder a sus categorías frente a la estructura urbana, la integración con la zona y la formación de unidades residenciales.

Dentro del marco de los objetivos planteados en el proyecto de Ciudad Salitre, se entiende la planificación de altas densidades como escenificación del desarrollo de determinadas acciones integradas en su concepción, financiación y ejecución. Es importante resaltar que el desarrollo de los conceptos básicos del proyecto urbano va más allá de pensar en el desarrollo de éste, sino que implica el proceso necesario para su puesta en marcha. Tal vez por ello, en la actualidad es un territorio de alto costo (valor del m² construido) por las características físico-espaciales que presenta, además de su ubicación estratégica dentro de la ciudad al ser catalogado como el ejemplo más emblemático de este tipo.

La experiencia de vivienda en altura en Ciudad Salitre resulta en la producción de espacios recreativos, dotacionales, áreas libres y espacio público urbano de alta calidad. No obstante, se le critica la fragmentación espacial de la vivienda social, pues ésta se ha dado en los conjuntos periféricos, lejos del núcleo central donde están presentes en mayor medida los beneficios de la transformación urbana; la vivienda en el borde está representada por la urbanización Carlos Lleras Restrepo del Fondo Nacional del Ahorro (1994) y otros proyectos más recientes al oriente.

¹³² El Plan Revivir la Ciudad fue una propuesta del DCH en 1986 que manifestaba preocupación por la recuperación del hábitat en las ciudades, expresada en el Congreso de las Naciones Unidas sobre el medio humano, celebrado en Suecia en 1972. Se trata de un documento que da recomendaciones y propone cuatro áreas para ser intervenidas con RU o desarrollo. El entorno del palacio presidencial hasta la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad Central; Gran Chapinero (calle 57 hasta la calle 68); -Centro Sur-, Ciudad Tunal; y Ciudad Salitre (Rincón, 2006: 137).

A pesar del número de intervenciones y de los incentivos a promotores privados para zonas aptas, desde el Acuerdo 7 de 1979, los proyectos de RU no han tenido la suficiente acogida por los inversionistas y el ritmo del mercado, seguramente por el alto margen de incertidumbre.¹³³ El tipo de construcciones estuvo enfocado en la sustitución de edificaciones predio a predio.

El resultado de los casos expuestos deja ver una contundente exclusión y desplazamiento de la población de bajos recursos en las áreas intervenidas, donde los estratos medios y altos se acomodan en viviendas multifamiliares. De igual forma, los proyectos son tratados como operaciones físicoespaciales puntuales sin considerar las dinámicas productivas y los conflictos sociales presentes, también desplazados o transformados mas no erradicados. Esto demuestra que en Bogotá y en el resto de Colombia no se ha formulado una política integral de RU, y que hoy, a más de diez años de la formulación de la Ley 388 de 1997 no hay un manejo adecuado y sistémico de los instrumentos que permitirían obtener resultados favorables en este tipo de intervenciones, a pesar de los proyectos demostrativos ofrecidos por el POT y la creación de la Empresa de Renovación Urbana (ERU), gracias al Acuerdo 33 de 1999.

■ 3.3.2 NORMA URBANA Y LEY 388 DE 1997

Previo a la Ley de desarrollo territorial (388/97) y el POT, el desarrollo urbano enfocado a la densificación y compactación de la ciudad estaba regido por los acuerdos 7 de 1979 y 6 de 1990, a pesar de su pobre impacto y por otras disposiciones legislativas que las complementaban, además del estudio *Alternativas para el desarrollo de Bogotá* de 1969 y el *Plan de Estructura para Bogotá Fase II*, de 1972.

Entre estas reglamentaciones se encuentra el Decreto 1119 de 1968 que incorpora un Plano oficial de zonificación general, establece parámetros para diferentes zonas de acuerdo a su rango de densidad y permite densificar en zonas próximas a los centros de empleo. El Decreto 159 de 1974 adopta los multicentros y flexibiliza la normativa en sectores consolidados. El Decreto 1025 de 1987 da libertad de intervenir áreas de rehabilitación residencial y las de conservación ambiental y urbanística, permitiendo la especulación del suelo. Finalmente, el Decreto 067 de 1988 hizo posible la demolición y la construcción en determinadas zonas tradicionales.

Estas medidas de tipo normativo y económico facilitaron la construcción de multifamiliares en la ciudad edificada y permitieron la densificación en barrios donde la demanda y los precios de la tierra eran altos; este proceso elevó aún más los precios del suelo, lo cual ha asegurado su rentabilidad. (Sarmiento, 1999: 53).

¹³³ [...] de las 300 hectáreas de redesarrollo susceptibles de ser renovadas equivalentes a 1% del área desarrollada de la ciudad, apenas se han desarrollado unas 30 hectáreas, menos de 10% después de 20 años (DAPD, 2000: 216).

La RU es un proceso complejo que expresa los intereses del modelo de ciudad como proyecto político vigente, por tanto, su lógica de intervención y el procedimiento utilizado casi siempre cumple con propósitos políticos ligados al modelo de desarrollo. A nivel mundial, estos modelos expresan la racionalidad económica que permite el capitalismo y su expresión en el modelo neoliberal.

En la actualidad, los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) reúnen los lineamientos del gobierno en la planificación económica, política y social de la nación. En 2004, el Conpes 3305 Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano hace una propuesta de gestión del desarrollo urbano en Colombia guiado por el modelo de ciudad compacta, mediante procesos de densificación y algunas estrategias para desarrollarlos como las operaciones de renovación y redensificación urbana.

A nivel nacional, cada una de las ciudades formula su propio POT, que propone proyectos estructurantes y de renovación urbana de acuerdo con las necesidades territoriales, los intereses de los agentes del poder y el liderazgo que concibe la ciudad a futuro. Estos procesos no se desarrollan sólo en los centros urbanos, como es el caso de Pereira, sino también son generados en la construcción de zonas comerciales, equipamientos o sistemas de transporte masivo, instrumentados en las principales ciudades del país.

Según el POT de Bogotá, los programas de RU forman parte de las operaciones estructurantes que promueven y facilitan actuaciones privadas para recualificar zonas de acuerdo al modelo y dinámica que se requiera para la ciudad y la región:

[...] se dirige a las actuaciones urbanísticas enfocadas a suplir las carencias que presentan sectores de la ciudad, propiciar su reordenamiento, promover proyectos para atraer e incentivar la actuación privada, para lo cual la Administración facilitará y coordinará las intervenciones en las infraestructuras de servicios públicos, la vialidad y el espacio público (DAPD, 2000: 351).

El POT asegura que el mayor potencial de competitividad y calidad de vida es la ciudad consolidada, sobre todo en las zonas del centro de la capital. Acota que se tiene una definición legal de planes de RU en el Artículo 39 de la Ley 9 de 1989 y cuya importancia radica en que ofrece protección para los habitantes:

[...] aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o

la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad (Congreso de Colombia, Ley 9 de 1989).

Uno de los problemas más comunes al abordar los planteamientos que determinan un programa o los planes de ordenamiento territorial, es que los objetivos sociales no se cumplen y la descripción de logros se basa en metas financieras y en el cambio paisajístico del entorno físico.

También interviene un elemento que ha generado debate: la imagen o modelo de la ciudad deseada, puesto que las ciudades entran en el juego de presentar una imagen positiva de sí mismas que las promociona a nivel nacional e internacional, dejando de lado las principales problemáticas que invaden a las urbes y a sus pobladores, como la pobreza y los desequilibrios sociales. El efecto que parecen tener muchos de los proyectos desarrollados en las ciudades es esconder las zonas pobres de la ciudad y vender una ciudad incluyente, equitativa, competitiva y moderna, para quienes no viven en ella, para los inversionistas y los turistas. En ese sentido, ¿qué buscan los procesos de RU, sino brindar una ciudad incluyente y equitativa para sus propios habitantes?

No es posible pensar en RU sólo como un proyecto realizable a través de operaciones urbanísticas planificadas, en las que la normativa ya ha hecho adelantos, en cuanto a repartición equitativa de cargas y beneficios, participación en plusvalía y en prever áreas para vivienda, comercio o zonas verdes a pesar de las deficiencias. Es necesario, además, pensar que la RU es parte del proceso de crecimiento de la ciudad donde diferentes zonas, por distintas circunstancias, son susceptibles de cambio, es decir, no sólo el hecho del deterioro físico o social de un sector debe ser la justificación de la RU, sino que debe partir de entender a la ciudad como un sistema complejo cuya transformación es necesaria.

Existe gran preocupación acerca del desarrollo de los procesos de RU en el contexto nacional, en cuanto a su operatividad y acción, ya que aunque se contemplan efectos de tipo social, los resultados obtenidos son cuestionables y debatibles incluso cuando la lógica del mercado y el manejo privado casi total encarecen los suelos urbanos y especulan para aumentar aún más la edificabilidad por viabilidad tanto para el comprador, como para el promotor y hacen que éstos disten de ser de interés social.

La Ley 388 de 1997 dispone que las operaciones de RU deben realizarse a través de unidades de actuación urbanística¹³⁴ que

¹³⁴ «Como unidad de actuación urbanística se entiende el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el POT que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación, con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de cargas y beneficios» (Congreso de Colombia, Ley 388 de 1997).

contemplan la figura del plan parcial. En cuanto a los casos de enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles para el desarrollo de los mismos, el pago de adquisición o indemnización debe efectuarse con derechos de edificabilidad, es decir, de la participación como socio o mediante la permuta de uno o varios inmuebles resultantes del proyecto.

En cuanto a los planes parciales, “son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley.” (Congreso de Colombia, *Ley 388* de 1997).

Con el Decreto 436 de 2006, el Distrito plantea disposiciones y metodologías para los planes parciales en tratamiento de desarrollo, el reparto equitativo de cargas y beneficios y la determinación de cesiones urbanísticas. En el Artículo 22 se habla de asignar un índice de construcción adicional a la edificabilidad resultante, dependiendo de la capacidad de los sistemas públicos y acorde con las normas de habitabilidad y urbanísticas definidas por el POT y los planes maestros.

La figura 39 presenta la esencia de la *Ley 388* en términos de la función pública del urbanismo y de la forma cómo se implementa en las normas urbanísticas, destacando el papel que cumplen los planes parciales. Esta figura es asignada para implementar la redistribución de cargas y beneficios, así como la destinación del suelo a proyectos de vivienda social, obligaciones de la RU.

Aunque la vivienda es fundamental dentro de los procesos de RU que plantea del POT, ésta es alienada por el interés del Estado para que el capital privado intervenga. Dicho interés es fundamental para posicionar a la ciudad en un mundo globalizado y hacerla más competitiva económicamente, lo que podría desencadenar mayor segregación socioespacial, perjudicando en especial a la población de sectores menos favorecidos porque no pueden participar de forma activa en la dinámica que se gestiona desde el sector privado.

En los criterios del POT, la RU se basa en dos modalidades del Artículo 363, reactivación y redesarrollo, que corresponden a donde se requiera la habilitación y mejoramiento parcial del espacio público y de las edificaciones o un reordenamiento para generar un nuevo espacio urbano, con sustitución total o parcial de los sistemas generales. Así se busca la transformación de zonas desarrolladas de la ciudad, con condiciones de subutilización de estructuras físicas existentes, para aprovechar al máximo su potencial de desarrollo frenado por el deterioro ambiental, físico o social, conflicto funcional interno o con el entorno inmediato.¹³⁵

¹³⁵ También se ha considerado la revitalización del patrimonio construido y su integración a la dinámica urbana, al promover el desarrollo de zonas de valor patrimonial del centro metropolitano. Para esto, el distrito fomenta la exención de impuestos, para que sus dueños destinen ese ahorro al mantenimiento, restauración y preservación de los bienes.

En el caso de la revisión del POT de 2004, éste buscó que la RU, se posicionara como un instrumento de gestión del suelo para incentivar aún más la participación del sector privado en proyectos inmobiliarios. También hace énfasis en posicionar al Centro Metropolitano como eje principal de la ciudad y del país, al fortalecer la institucionalidad para gestionar y promover proyectos urbanos que apoyen iniciativas de inversionistas privados en el marco de la Ley 388 de 1997, que establece la expropiación a terceros.

En el Artículo 305 del Decreto 190 de 2004 (POT) se establece el último concepto de RU sobre el que se basarán las próximas operaciones:

El programa se dirige a la realización de actuaciones urbanísticas públicas enfocadas a suplir las carencias que presentan algunos sectores de la ciudad y propiciar su reordenamiento. En la ejecución de estas actuaciones concurrirá el Distrito a través de la Empresa de Renovación Urbana, en coordinación con las demás entidades distritales. De igual forma, el programa busca promover proyectos para atraer e incentivar la actuación privada, para lo cual la Administración facilitará y coordinará las intervenciones en las infraestructuras de servicios públicos, la vialidad y el espacio público.

Asimismo, y respecto al tema de la vivienda, en el *Documento técnico de soportes* se enuncia:

La política habitacional plantea dentro de los aspectos que debe consolidar, como resultado de lo discutido en las mesas temáticas, que una vez superados los temas relativos a los avalúos y a la expropiación, la Renovación Urbana se constituye en un instrumento importante para la generación de suelo para vivienda. Es por esto que las actuaciones de Renovación Urbana se convierten en una suerte de instrumento de gestión, para el programa de vivienda, y desde esta perspectiva involucradas dentro de una política habitacional para la ciudad.

De lo anterior se deduce la necesidad de ubicar a Bogotá en el marco de la globalización económica en el que es importante la competitividad de las ciudades, donde el capital privado es dueño de decisiones e inversiones que supuestamente incentivan el crecimiento y el desarrollo económico. Se requiere, a cambio, que la ciudad mejore su infraestructura porque eso dará beneficios mutuos.

En 2006, se llevaron a cabo varias propuestas de RU con vivienda social en altura para estratos dos y tres como parte del programa Vivir en el Centro del Plan Zonal Centro de Bogotá, con la intervención de zonas degradadas como Aduanilla de Paiba (antiguo Matadero), Las Cruces (borde Avenida Comuneros), San Bernardo, San Victorino, San Martín, Cementerio Central, San Façon, Las Aguas, entre otros.¹³⁶

¹³⁶ Nótese que en los últimos proyectos mencionados se plantea la renovación urbana en altas densidades desde la década de los años sesenta. Existe además el plan Ciudad Salud.

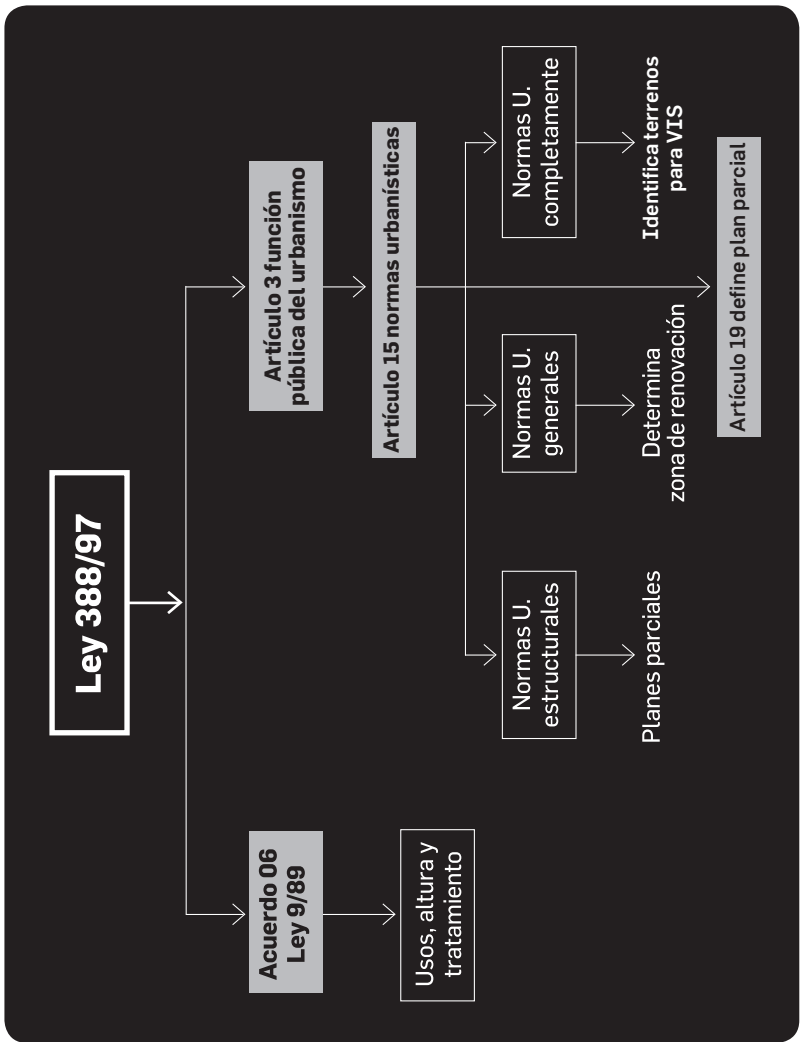


FIGURA 39.
LEY 388/97

^
Fuente:
Narváez, 2007

■ 3.3.3 ALGUNAS ALTERNATIVAS

Los procesos de RU en las ciudades latinoamericanas han sido un reflejo tardío de los efectuados en los países desarrollados, donde se han realizado proyectos para borrar viejas y derruidas infraestructuras, para hacerlas atractivas a la inversión privada. Tanto en esos países como en los nuestros, se han repetido efectos indeseables como la segregación socioespacial y el desmejoramiento de las condiciones de habitabilidad para los habitantes originales de los sectores de intervención. Según Patricia Rincón:

[...] los proyectos de renovación urbana hasta ahora ejecutados en la ciudad están enmarcados dentro de la forma de operación bulldózer. Las demoras en la ejecución, los cambios de prioridades en las entidades que los ejecutan y las altas inversiones que requieren por parte de la ciudad han hecho que ninguno se haya realizado en su totalidad dentro de periodos razonables, perdiéndose así parte de la efectividad prevista pero, sobre todo, no han llegado a cubrir las necesidades de vivienda de los grupos de menores ingresos, quienes al contrario, han sido desplazados de ubicaciones estratégicas (Rincón, 2006: 139).

El reto que hoy tiene Bogotá, y el resto del país, es cómo tratar de manera articulada la RU con la producción social de vivienda y el mejoramiento barrial, teniendo en cuenta que en la intervención de cada uno de estos elementos se debe conectar con la preocupación central de esta reflexión: *cómo asegurar vivienda social para la población más necesitada*, puesto que las zonas favorecidas por la renovación son las de mayor valor del suelo y con potencial rentable demandado por y para población de altos ingresos. Esta reflexión conduce a una interrogante necesaria: *¿es posible o bajo qué condiciones cualitativas se proporcionará vivienda en altura para estratos bajos cuando el potencial rentable distingue a las zonas renovadas?*

Otro elemento que debe analizarse es qué tipo de intervenciones requiere la ciudad construida en términos de redesarrollo, rehabilitación, restauración o mantenimiento o qué tipo de intervención pública requiere la ciudad por construir en términos de desarrollo, producción de vivienda social o mejoramiento integral de barrios. Debe considerarse que la RU no es un asunto solamente físico. En la toma de decisiones cuenta la importancia histórica, estratégica, social y el papel como dinamizador de la economía, la revitalización de los espacios, por ejemplo, pero todo abordado desde el marco de la inclusión y el respeto de los derechos de los habitantes originales.

La participación de los residentes, inquilinos y propietarios, junto con la empresa privada y la conciliación de actores neutros, como el gobierno estatal, es fundamental para acordar el grado de reformas generadas por los procesos de RU. Las diferentes perspectivas

tanto de la comunidad como de los equipos técnicos deben ser consideradas y armonizadas.

Antes que promover mayores densidades para repoblar un sector, se debe procurar no desmejorar las condiciones de calidad de vida de los habitantes de menores ingresos y evitar su expulsión, frecuentemente por los altos capitales que se mueven en esas operaciones, condicionando el acceso habitacional a la capacidad de pago.

Sobre todo en el centro de la ciudad, deben retomarse con más fuerza los antiguos programas propuestos por entidades del Estado relacionados con el reciclaje y la subdivisión de vivienda, dentro de un macroplan provisto con amplios subsidios para las personas que realmente lo necesitan. Desde luego, con la participación regularizada de todos los sectores como la empresa privada que cumple un papel importante dentro de estos procesos.

En consecuencia con la política de aprovechamiento del suelo, los programas de reciclaje de edificaciones en altura existentes en áreas centrales tienen potencial no sólo para expandir la oferta habitacional sino, sobre todo, para revitalizar y crear comunidades en áreas urbanas degradadas. Aunque no existen datos oficiales, se considera que en Bogotá hay un potencial de más de 3,000 m² construidos desaprovechados, principalmente en el centro de la ciudad. Por tanto, debe consolidarse una normativa para desarrollar el reciclaje de edificaciones que tenga en cuenta estrategias de gestión urbana, determinación cuidadosa de áreas de oportunidad productiva y de construcción de VIS, generación de comunidades integradas y una normativa equitativa, frente a la expropiación y la protección de los habitantes.

A diferencia de varios de los planes pasados, la RU ha dejado atrás los aspectos puramente funcionales, como el ensanchamiento o apertura de vías, para tener en cuenta el conjunto de dinámicas benéficas en diferentes aspectos del desarrollo, como el impulso al mercado inmobiliario, la producción de vivienda y otros del desarrollo urbano (equipamientos, zonas verdes, espacio público). Por tanto, deben tenerse presentes las diferentes características de estos aspectos en función de los intereses de la ciudad y no de la especulación del mercado.

Lo anterior lleva a plantear la obligación de una política de RU, que tenga en cuenta las necesidades precisas de la ciudad-región y una visión prospectiva con criterios incluyentes de participación y sentido social.

Esto constituye uno de los objetivos que debe buscar la RU, que se traduce en el mejoramiento de la calidad de vida y la dinámica urbana, optimizando las condiciones de habitabilidad a través de la recuperación de zonas deterioradas y en estado de abandono. En ese sentido, las políticas deben contribuir a la generación de oferta habitacional que alcance niveles de calidad en las viviendas, teniendo en cuenta que existe una población residente vulnerable afectada y que, por lo general, termina siendo expulsada por los procesos de renovación.

■ 3.3.4 CONSIDERACIONES

La RU no constituye un elemento aislado del conjunto de la orientación de los POT, porque sobre ésta se desarrolla el proyecto político de ciudad que se tiene “y si es cierto que el Estado expresa, en última instancia y a través de todas las mediaciones necesarias, los intereses de conjunto de la clase dominante, la planificación urbana no puede ser un instrumento de cambio social, sino de dominación, de integración y de regulación de las contradicciones, y sus efectos hay que analizarlos desde el punto de vista social y no en relación con un quimérico orden espacial (Castells, 1974: 9). Esta reflexión indica un debate sobre el alcance de la renovación urbana como asunto meramente físico espacial, de organización, de orden, de saneamiento de limpieza, o como elemento de conservación y de añoranza por el pasado, que se hace a través de orientaciones tecnocráticas justificadas en la competitividad y en la modernización con un sesgo de exclusión-dominación.

El propósito de la RU debe corresponder a las necesidades y demandas de la población habitante, de modo que se prioricen los conceptos de calidad, dignidad y protección del derecho a la ciudad y a la vivienda, fundamentales para los residentes, quienes deben participar de la construcción y transformación de su propio territorio. Las lógicas sociales deben ser determinantes a la hora de plantear las políticas de intervención y construcción de vivienda, y deben incluir diferentes soluciones habitacionales en respuesta a la población residente. En otras palabras, la RU se debe vincular, en un proceso intrínseco, dentro del proyecto y modelo de ciudad inclusiva donde los aspectos de la convivencia, el riesgo y el conflicto gestionados en respuesta a la labor de crear comunidades y barrios, no edificios.

Es necesario plantearse soluciones de vivienda orientadas a evitar la cada vez más acentuada segregación social como determinante en la construcción de la ciudad, evitar el cambio forzado de la propiedad y rehabilitar viviendas para uso de alquiler, permitiendo que la RU tenga un impacto positivo en la recuperación y habilitación del inventario inmobiliario para arriendo, en el caso de presencia de inquilinatos, o de vivienda de interés social de altas densidades, acorde con las políticas de aprovechamiento del suelo y la accesibilidad para población de recursos más bajos.

Estas operaciones deben considerar las formas de habitar e intereses del propietario, inquilino y población nueva instalada como beneficiaria de vivienda social multifamiliar, al propiciar su intervención participativa frente a los promotores e inversionistas. Llevar a cabo proyectos de esta naturaleza cumpliría con la visión del apartado en el capítulo *El derecho a la ciudad y la vivienda* en el desarrollo del territorio y de la sociedad, reflejada en sus habitantes que son, finalmente, los implicados directos que demandan mayores oportunidades para su desarrollo en todos los aspectos.

Las características en la normativa y en la valorización del suelo permiten prever que las operaciones de RU y la construcción de

vivienda multifamiliar tienen una naturaleza de exclusión hacia quienes no tienen un capital suficientemente alto para acceder a este producto y aportar ganancias rentables a quienes gestionan la vivienda pero, sobre todo, al propietario del suelo. Sin embargo, la necesidad de realizar estas operaciones para el máximo aprovechamiento del suelo consolidado y del desarrollo urbano general, a través de construcciones en altura, hacen que sea obligado echar una mirada a sus características, dada su demanda.

A diferencia de los proyectos adelantados en la actualidad, a la ciudad le conviene que la RU parta de una reflexión acerca de a quién debe convenirle ¿a un grupo particular? ¿al entorno físico de la ciudad? ¿a la dinámica de producción económica? ¿a la población original de la zona afectada? o ¿a la construcción sostenible de la ciudad? El presente estudio se inclina a pensar que la construcción de la ciudad significa el bienestar y la calidad de vida de la totalidad de habitantes y que, por tanto, implica la gestión del riesgo, el conflicto y la convivencia, así como su afianzamiento territorial.

Frente a la vivienda social en altura, puesto que sus condiciones óptimas implican la gama de equipamientos, servicios, calidad del entorno y la apropiación simbólica del territorio, se debe pensar en mecanismos que regulen la actividad constructiva, aseguren la accesibilidad a la población menos favorecida y fomenten comunidades socialmente integradas.

4.

consideraciones físicas y sociales para la vivienda en altura

DIVERSOS TEXTOS Y NOTAS EVIDENCIAN LOS ASPECTOS PERJUDICIALES DE LA VIVIENDA COLECTIVA

como consecuencia de la sobrepoblación de las ciudades y la producción indiscriminada de las características mínimas que perjudican a sus habitantes. Es necesario tener conciencia de estos males y sus consecuencias en el territorio, con el propósito de captar la pertinencia y las mejores soluciones para la edificación de vivienda urbana en el mundo de hoy. El reto consiste en cumplir con las expectativas de competitividad económica y conciliar la producción social del hábitat, la vivienda y el derecho a la ciudad, espacio equitativo y ameno para todos los pobladores.

De igual forma, se han presentado algunas propuestas urbanas en torno a la vivienda en altura, la vivienda de apartamentos y la densificación de la ciudad.

4.1 Problemáticas sociales y urbanas de la vivienda de alta densidad

Según un estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), las malas condiciones ambientales de los edificios multifamiliares y sus espacios reducidos propician en sus habitantes violencia, consumo de drogas y alcohol. Esto se debe a la falta de zonas verdes recreativas, a la mala calidad de los materiales, a la reducción de áreas en la vivienda, a la insuficiencia de servicios básicos como el agua y a la poca vinculación comunitaria y social, debido a que constituyen ciudades dormitorio que generan patologías sociales y psicológicas. No obstante, este fenómeno sigue en aumento por la migración y la proliferación de conjuntos habitacionales en la Zona Metropolitana del Valle de México y en los municipios conurbados del Distrito Federal (*Diario de México*, 2008).

En Cuba existen casos lamentables en las edificaciones de siete pisos en adelante, debido a la necesidad del ascensor para el desplazamiento vertical. Esta situación sumada al tiempo, al uso y a las condiciones mecánicas de las máquinas conducen a revisiones periódicas por mal funcionamiento. Los costos no sólo son imposibles para la gente de bajos ingresos sino que someten también a los habitantes de la tercera edad a subir y bajar hasta 25 pisos (o a no hacerlo) cuando el elevador no funciona. La reparación y cambio de las máquinas, que pueden tener hasta más de 20 años, es responsabilidad del Estado (González y Coya, 2007).¹³⁸

Se esperaba que con los superbloques modernistas venezolanos, realizados por el Banco Obrero a mitades del siglo XX, disminuyera la creciente autoconstrucción de viviendas precarias en toda el área de Caracas. Sin embargo, éstas llegaron a ocupar las zonas libres inmediatas de los edificios. Adicionalmente, se presentaron inconvenientes en los servicios y equipamientos porque no tenían la cobertura indicada para las grandes densidades, hubo ausencia de una política clara de adjudicaciones, diferencias sociales y culturales debidas a los diversos orígenes de los habitantes, invasiones dentro de los mismos apartamentos, grandes y constantes deudas en el pago de la vivienda, además de que los costos de construcción y el mantenimiento de los servicios municipales, de personal, administración y conservación eran muy elevados para el Estado (Banco Obrero, 1959).

El problema no es solamente de costos de mantenimiento sino, también una cuestión sanitaria: los edificios se enferman y a veces gravemente. En innumerables [...] edificaciones altas de las grandes

¹³⁸ Las edificaciones de grandes alturas con deficientes sistemas de ventilación pueden ser vulnerables a una enfermedad recientemente llamada síndrome del edificio enfermo (SEE), también conocida como *Sick Building Syndrome*, reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 1982. Es un conjunto de enfermedades originadas o estimuladas por la contaminación del aire en los espacios cerrados de los edificios.

ciudades, los mayores problemas encontrados fueron de colapso y de grandes fugas en los sistemas de plomería, daños severos en paredes y pisos, total deterioro de los sistemas de ascensores, escaleras, de disposición de basuras y cerramientos exteriores, y grave infestación de insectos y roedores (Cilento, 1999: 123).

En la ciudad de Medellín, Colombia, recientemente se empieza a producir, en masa, vivienda de interés social en altura de hasta 20 pisos, desarrollada por constructores privados que responden a la necesidad del mercado. Estas construcciones terminaron siendo adquiridas por habitantes de estratos medios y han despertado polémica sobre su pertinencia social:

El tema de la alta densidad y la vivienda en altura no se puede desarrollar simplemente desde la perspectiva de la factibilidad financiera y de los aspectos cuantitativos que viabilizan la operación financiera, hay fenómenos sociales, culturales, de sostenibilidad, que hacen posible en un corto plazo, pero no a largo plazo, muchas de esas operaciones. El tema de las copropiedades de los habitantes ha demostrado en varias partes del mundo que cuando este tipo de altas densidades no se planifican ni se controlan adecuadamente, generan procesos de deterioro de las edificaciones, con conflictos de todo tipo que, incluso, en muchos casos terminan con la obligatoria demolición (Pérez, citado en Mazo, 2006).

Como se vio en el segundo apartado, Venezuela es uno de los países latinoamericanos que más construyó imponentes bloques de vivienda, práctica que no quedó exenta de los problemas sociales y de convivencia intrínsecos. Los grandes multifamiliares traen consigo una serie de costos administrativos y de mantenimiento, como los ascensores, difíciles de cubrir para una familia de bajos recursos y que en la actualidad son reglamentados a través del régimen de propiedad horizontal como bienes esenciales comunes. Existe una brecha de incertidumbre frente a la aptitud social de esta vivienda, puesto que los estudios sobre este tema son escasos mientras que la vaga experiencia demuestra su poca aceptación.

Por otro lado, México tiene una estructura en la política de mercado muy similar a la colombiana. Si a las anteriores condiciones de incertidumbre frente a la pertinencia de la VIS en altura le sumamos las altas densidades generadas con vivienda mínima multifamiliar producida por la inversión privada en la periferia, como en el caso de la Ciudad de México, que producen patologías en las relaciones sociales y de convivencia en la comunidad, nos encontramos frente a una alternativa habitacional no muy viable para el beneficio de los habitantes.

En el caso de Bogotá, es escasa la aplicación de superbloques habitacionales. Habría que preguntarse qué tan benéfica puede ser la vivienda en altura en grandes densidades localizada en municipios cercanos o, inclusive, en la periferia. Por ejemplo, en Suba, que supera

notoriamente a las demás localidades del Distrito en la producción de vivienda en altura por el mercado inmobiliario desde 1990 (ver figura 12) y donde la cobertura de servicios, movilidad y equipamientos eficientes es casi nula y los procesos territoriales y simbólicos no se han desarrollado a plenitud. En estas condiciones, el disfrute del derecho a la ciudad y a una vivienda digna no sólo sería vulnerado sino que llegaría a ser perjudicial para sus habitantes.

En lo concerniente al espacio público, el arquitecto y teórico danés Jan Gehl establece tres tipos de actividades exteriores con características en el espacio: actividades necesarias, opcionales y sociales. Un espacio público de calidad permite actividades alternas diversas debido a la necesidad de contacto que en todos los ámbitos tenemos los seres humanos. El carácter de estas actividades está condicionado por la configuración física de la ciudad (Gehl, 2004).

Una de estas configuraciones que distingue el modelo de ciudad estudiado, está caracterizada por la compactación excesiva con edificios altos, la zonificación de actividades, el alto tráfico vehicular, los parqueaderos subterráneos y las largas distancias entre actividades. Según Gehl, este modelo es perjudicial en términos climáticos y en las relaciones sociales dentro del espacio público y la vivienda, al evitar los contactos más estrechos.

Los grandes bloques habitacionales y sus extensas zonas libres son legado del enfoque funcionalista que caracterizaba a los CIAM, empero, éstos no estudiaron las consecuencias del entorno social pues se desconocían los efectos que producían sus construcciones. En las viviendas se aseguraban luz y aire, pero su masificación y las áreas reducidas causaban un deterioro en la densidad de habitantes y de acontecimientos.

Es de fundamental importancia reconocer que no son los edificios, sino las personas y los acontecimientos, lo que es necesario agrupar. [...] Proyectar los edificios en relación con dimensiones humanas relevantes es crucial... [...] Los edificios bajos situados a lo largo de una calle están en armonía con el modo en que la gente se desplaza y con la manera en que funcionan los sentidos, a diferencia de los edificios altos que no lo están (Gehl, 2004: 93, 95, 111).

El modelo tiene también implicaciones ambientales. Vale la pena anotar que diversos estudios urbanísticos han determinado algunas observaciones sobre las edificaciones en grandes alturas, insertas en el trazado ortogonal tradicional del centro de las ciudades latinoamericanas: pueden producir condiciones de bajo nivel cualitativo en el espacio urbano y sus condiciones microclimáticas, debido a la morfología, la disposición de áreas libres y los servicios preexistentes, las condiciones climáticas de la región y el consumo de energía que requieren, a pesar de que al interior de las edificaciones las condiciones sean óptimas.

El ingreso forzoso de las altas densidades al tejido tradicional hace ver a estos edificios como autistas, además de que obedecen a diseños y

tecnologías constructivas asociados con imágenes corporativas y de globalización, lo cual no siempre obtiene buenos resultados como transformación sustentable y en la concurrencia de los espacios comerciales públicos (Schiller, 2002).¹³⁹

Las características espaciales y cualitativas cambian cuando una construcción en altura se implanta en un sector tradicional de la ciudad para adaptarse a nuevos requerimientos. En Bogotá, la zona central ha sufrido una vertiginosa y progresiva redensificación, con usos predominantes en comercio y oficinas aunque en niveles por debajo de lo previsto por la planificación urbana. No obstante, ante el escenario proyectado por una operación de RU en el centro de Bogotá, el manejo de la escala del peatón, los acontecimientos, las características del trazado y las consideraciones ambientales no tienen injerencia ante el afán del mercado en ejecutar un proyecto inmobiliario de alta rentabilidad.

La proliferación de los llamados conjuntos cerrados incluso en la vivienda unifamiliar, es un elemento más que fomenta la segregación y exclusión en la ciudad, manifestada en la calidad de los espacios públicos y en una serie de relaciones que caracterizan el modo de vida de las clases medias y altas, pues uno de los motivos para que un habitante de bajos ingresos desee acceder a un apartamento es el cambiar a un estrato socioeconómico más alto, fenómeno intensificado por las fuertes diferencias que trajo consigo el modelo neoliberal.

Frente a esta dinámica, Cecilia Arizaga reflexiona acerca del estilo de vida como impulso y determinante en la composición socio espacial de la ciudad, que conforma encapsulamientos aislados de zonas residenciales para población sin carencias esenciales a partir de un urbanismo de afinidad, inscrito en un proceso material y simbólico (Arizaga, 2005).

Arizaga basa su estudio en el caso de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en la década de los años noventa, cuando las Nuevas urbanizaciones cerradas suburbanas (NUCS) aparecen en el panorama luego del impulso neoliberal dado por el gobierno de Carlos Menem. Lo que se consideraba derecho y bien público pasa a ser privado como ofertante de servicios, una serie de eventos en las dinámicas sociopolíticas que se traducen en la marcada fragmentación espacial dentro de la ciudad, donde el estilo de vida se establece como una barrera simbólica guiada por una pretensión de prestigio (jerarquía social) y de seguridad con patrones de aislamiento del centro de la ciudad tan marcados que son validados con la estetización de los mismos.

Este conjunto de fenómenos se han dado en la mayoría de las ciudades latinoamericanas con estructura capitalista, lo que pareciera demostrar que la segregación es parte natural de los

¹³⁹ Conclusiones de Silvia de Schiller en su estudio 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.

procesos urbanos, pues ante un sistema dependiente de la oferta y la demanda de servicios suplidos por entidades privadas, siempre va existir población que no reúne los capitales necesarios para su desenvolvimiento y, por tanto, queda aislada de las dinámicas rentables que la lleva a buscar formas alternativas de producción. Paralelamente, la población mejor acomodada tiende a rechazar a estas comunidades y sus prácticas por diferentes motivos.

El conjunto cerrado de edificios es característico de un estilo de vida propio de las clases medias y altas, atribuido a la facilidad de movilidad y de productividad¹⁴⁰ de esta población, lo que le permite prescindir de la calle inmediata a la vivienda como lugar de encuentro y de intercambio material y simbólico característico de las zonas populares, y asigna esta función a los lugares comunes preestablecidos como las zonas comunales o las áreas verdes inmediatas al edificio. Es decir, el espacio público como posibilitador de debate y congregación adquiere un matiz diferente en estos edificios de vivienda colectiva y sus habitantes, debido a las características propias de desplazamiento entre los lugares comunes, estableciendo focos de disfrute del espacio y de reunión precisos, apartados de las grandes multitudes. La intensidad de la espontaneidad espacial disminuye y convierte al resto de la ciudad en lugar de paso anónimo.

Estas conjeturas abrirían un debate sobre las diferencias y similitudes en los requerimientos del espacio público en zonas habitadas por población de diferentes estratos económicos y su relación con la vivienda. Recordemos que en Bogotá, el primer conjunto cerrado unifamiliar (1970) se edificó durante el fortalecimiento de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el incremento en los procesos de redensificación por sustitución de predios individuales. Estas urbanizaciones se imponen definitivamente en la vivienda en altura producida por la iniciativa privada y el Estado hacia mitad de la década de los años ochenta.

La intensificación del fenómeno contribuye a la fragmentación de la ciudad encapsulada en el nororienté y algunas extensiones donde se concentra la población de altos ingresos, se eleva el precio del suelo y, en consecuencia, crecen los procesos redensificatorios. Vemos cómo esta dinámica en la ciudad de Bogotá se acelera antes de la consolidación de la política neoliberal, puesto que ya existía una serie de garantías para la operación del mercado, y aún ahora se publicita el conjunto cerrado como una virtud habitacional que ofrece seguridad a sus habitantes, inclusive en estratos bajos.

Además de los aspectos intrínsecos de la fragmentación socioespacial de las ciudades, otro aspecto perjudicial en todo tipo de vivienda para la población de bajos ingresos es la imposición del mercado de soluciones cada vez más paupérrimas en sus áreas,

¹⁴⁰ Facilidad de movilidad por el uso del automóvil que cubre largas distancias, además de que se cuentan con oferta de servicios cercanos a la residencia. La facilidad de productividad se debe a que estas clases sociales no necesitan de productividad económica en la vivienda.

servicios y acabados, pues al darse de manera masiva, el interesado en adquirir una vivienda no puede elegir una mejor. Mónica Mejía, al analizar este fenómeno y los mecanismos persuasivos de venta inmobiliaria en la ciudad de Medellín, llama a esto el conjunto residencial como *mass media*:¹⁴¹

[...] son proyectos de similares características que tienen demanda; por otra parte, estos proyectos sí llegan a constituir una imposición coercitiva para la población objeto porque no hay otra opción, y se logra desde ese denominador común que De Fusco designa como imaginario colectivo, componiendo elementos que incitan colectivamente a la persuasión hacia la compra de vivienda, para que paralelamente los conjuntos residenciales sean un mensaje masivo, un medio de comunicación de masas (Mejía, 2007: 37).

Detrás del aparato que mueve al mercado inmobiliario y de vivienda de interés social, hay una disminución progresiva de la calidad espacial y la sustentabilidad de las unidades habitacionales y, consecuentemente, de la ciudad, en tanto está cada vez más limitada para proveer equipamientos, espacios públicos y servicios necesarios para sus habitantes.

En el mercado inmobiliario se publicita la disminución de precios para poder acceder a conjuntos cerrados de vivienda multifamiliar tipo 3, pero lo que en realidad pasa es que se han reducido las áreas, se implementan sistemas constructivos en serie (como el de muros estructurales vaciados en concreto con encofrados manoportables, mejor conocidos como de cajón) y se entrega el apartamento en obra negra, con lo cual disminuyen los precios totales y se puede cobrar menos por el producto sin alterar el margen de rentabilidad. Existen otras tretas legales de los promotores como el contar con zonas de recreación en los planos que al final terminan siendo estacionamientos; cesiones y dotaciones que se pueden canjear por dinero; alteración de las dimensiones de los muebles en el apartamento modelo, y además, anuncios publicitarios que ofertan atributos del conjunto y del entorno considerados obligatorios por la Ley 675 de 2001 de régimen de propiedad horizontal¹⁴² (Mejía, 2007).

Esto, sumado a las deficiencias técnico-constructivas y de prestación de servicios públicos en algunos edificios, implica que los apartamentos en VIS jamás se valoricen por la poca flexibilidad espacial, la insuficiencia en la prestación de servicios y la localización en zonas degradadas. Este panorama no es nada alentador si lo que se quiere es

¹⁴¹ El término *mass media* es acorde con los postulados de Renato De Fusco (1970) para quien la arquitectura no es producida de manera espontánea por cada uno de los usuarios sino por un grupo de decisión que construye una serie de funciones y signos que sirven, además, para la comunicación entre grupos sociales (De Fusco, citado en Mejía, 2007: 36).

¹⁴² Según esta ley, los conjuntos de vivienda multifamiliar deben contar con bienes comunes esenciales, que se diferencian de los bienes comunes no esenciales en que constituyen elementos imprescindibles y de importancia para el bienestar del edificio y sus habitantes, por ejemplo, estructuras, cimentación, circulaciones, salón comunal.

implementar de manera masiva la vivienda en altura para estratos bajos correspondiendo con el modelo de ciudad, la política de aprovechamiento del suelo y la sociedad de consumo.

El arquitecto Richard Holzer,¹⁴³ en un artículo reciente reflexiona acerca del proceso de urbanización europeo caracterizado por la baja altura de sus construcciones antiguas, mientras que el desarrollo latinoamericano por ser nuevo se salta tales expresiones. Es notable el número de edificios que se construyen masivamente en aras del desarrollo, lo cual también trae una serie de problemas:

El síndrome de ciudad enferma tiene muchas causas y no necesariamente aquellas que con mayor frecuencia se suelen señalar. Los edificios altos intrínsecamente no son ni buenos ni malos; depende de dónde y cómo se construyen. No todas las barriadas de pequeñas viviendas son buenas o malas, depende de dónde y cómo se construyen. Densidad no es sinónimo de altura. Densidad no es intrínsecamente ni buena ni mala, depende de su intensidad, de dónde se implanta y cómo se logra, si por compresión horizontal o extrusión vertical (Recursos. 2006. (5). Citado en Young, 2007).

Debido a las características del mercado, la vivienda multifamiliar económica en Bogotá es producida por grupos de decisión que transmiten un mensaje masificado sobre las condiciones favorables al residir en las urbanizaciones que producen, adaptándolas física y cualitativamente de acuerdo a los vaivenes de la demanda y la búsqueda de máxima rentabilidad. A menos que se mejoren las condiciones urbanas y sociales (la gestión del riesgo, el conflicto y la convivencia) frente a las altas densidades en las áreas degradadas del centro y en la periferia de la ciudad, la vivienda en altura que se desarrolle estará destinada a ser desvalorizada y producir efectos sociales negativos.

4.2 Formulaciones en torno al desarrollo físico de la vivienda multifamiliar

Las referencias anteriores dan cuenta de algunos aspectos negativos del uso de la vivienda multifamiliar y de cómo la implementa el mercado. En este orden de ideas, es también pertinente hacer referencia a los proyectos y las alternativas estudiadas que buscan la mejor instalación de la vivienda en altura, sobre todo si está enfocada hacia habitantes de escasos recursos y con el fin de tener un panorama general de las complejidades implícitas en el proceso de producción social del hábitat y vivienda de este tipo, así como su resultado dentro la aceptación social urbana.

¹⁴³ Arquitecto nacido en Viena, Austria, con estudios y amplia trayectoria en edificios de apartamentos y de oficinas en Panamá.

La experiencia de las familias reubicadas del sector de El Morro en Moravia, Medellín, en edificios multifamiliares de VIS tipo 1 pertenecientes a la Ciudadela Nuevo Occidente, constituye un campo de observación sobre el proceso de apropiación de la población de bajos recursos a la vivienda colectiva en edificaciones multifamiliares y a la formalidad impuesta por las estructuras sociales. Estos apartamentos son una clara expresión de la formulación de la vivienda mínima con áreas de 45 m², ausencia de acabados, muros divisorios, excepto el baño, y puertas para que sean adicionadas por sus propietarios conforme sus posibilidades económicas. Puede inferirse que estas viviendas reúnen algunas particularidades cualitativas negativas que ya fueron enunciadas y a las que debe someterse la población.

Hay que tomar en cuenta que la mayoría de habitantes beneficiados por sorteo con estos apartamentos eran campesinos desplazados, la apropiación de sus espacios residenciales se caracteriza por ser fiel a sus orígenes y al estilo de vida precedente en la informalidad y la vida rural, lo que se evidencia en la reutilización de muebles y su disposición, en las zonas verdes inmediatas donde existen cultivos, en la conservación de algunos animales, en el espacio público como extensión de la casa y de vida comunitaria, la tienda de barrio, la estética particular en las expresiones decorativas, la ausencia de intimidad (viendo la separación espacial a través de muros como necesaria) y el carácter mono-espacial y variable del apartamento por sus divisiones virtuales (Sanín, 2008).

La incorporación a la vida urbana formal de los habitantes y las acciones de habitabilidad y apropiación de sus apartamentos dista mucho de las propuestas de distribución espacial realizadas por la administración, caracterizadas por su funcionalismo y austeridad. En estos apartamentos, los objetos y su significado tienen gran importancia en la medida que constituyen el hogar, pues representan las singularidades que lo distinguen (Sanín, 2008).

Las características de apropiación de las viviendas por este tipo de población y la contraposición frente al funcionalismo que impone la vivienda formal heredada de los modernistas de los CIAM, las dinámicas de producción industrial, así como su vínculo con el espacio público, merecen estudios que amplíen la base conceptual y de perspectiva hacia nuevas consideraciones en las políticas y proyectación arquitectónica de la producción habitacional para población de escasos recursos. Es posible afirmar que los parámetros de diseño de la VIS en altura deben ser reformulados y encaminados hacia objetivos, símbolos y particularidades de la población destinataria, sin descuidar la recualificación del dónde y cómo se construyen estas unidades de vivienda frente a las altas densidades, ya sea en el centro o en la periferia de la ciudad con renovación urbana o mejoramiento integral de barrios.

La arquitecta y urbanista Patricia Rincón Avellaneda determinó que en las zonas periféricas de la ciudad, y no en las centrales, están los mayores índices de densidad poblacional, acompañados de vivienda

informal precaria baja e inexistencia de equipamiento y áreas libres adecuados a las necesidades de la población de bajos ingresos. Por ello, y para continuar con el patrón densificatorio adoptado, propone como primera medida sostenible para la ciudad, construir infraestructuras y equipamientos de gran cobertura en las áreas periféricas abandonadas por el desarrollo, posiblemente a través de programas de RU. Esto proveería no sólo suelo urbano dotado de condiciones cualificadas e incluyentes de ciudad para los habitantes (Rincón, 2006: 159).

En cuanto a los niveles de densidad que se podrían seguir no hay algún parámetro establecido, por lo que se podrían medir los índices mayores y menores de acuerdo a cada estrato en diferentes ciudades de naciones desarrolladas y en desarrollo, especialmente latinoamericanas, junto con sus respectivos registros de calidad para la población residente y con el fin de que sean guía para una implementación acertada (Rincón, 2006: 161).

Debe considerarse que esta densidad objetiva y cuantificable, producto de estadísticas, se distingue de la densidad subjetiva que determina la calidad de los espacios urbanos y de la vivienda, de acuerdo a la percepción de sus habitantes. Este fenómeno se identifica de manera más legible en grandes bloques y torres de vivienda popular, sobre todo en los edificios tipo corredor con crujeas y galerías extensas en los bloques rectangulares, donde los habitantes manifiestan una impresión de sobrepoblación que deteriora la sensación de intimidad y la calidad de las relaciones sociales pues, paradójicamente, en tales condiciones se produce gran cantidad de encuentros personales, pero los habitantes tienden a evitarse unos a otros (Moch, Bordas y Hermand, 1996).

En esta misma línea, la sensación de hacinamiento e insuficiencia como déficit cualitativo en los habitantes de conjuntos cerrados de vivienda en altura para estratos medio-bajos y bajos es una constante. Así que los cálculos establecidos para arrojar índices basados en la relación personas/hogar y hogares/vivienda son muy limitados para determinar otros factores cualitativos intrínsecos de la densidad poblacional en una vivienda. Por ello, Mónica Mejía propone una clasificación de varios tipos de densidad residencial que abarcan desde la densidad interior (apartamento y conjunto residencial) hasta la densidad exterior del entorno producida, además de controles de calidad que defiendan al consumidor de los defectos en que pudieran incurrir los promotores y constructores de vivienda privados (Mejía, 2007: 135).

La discusión sobre vivienda en altura se enfoca principalmente desde las áreas mínimas entregadas hoy en los apartamentos, insuficientes o ineficientes para los grupos familiares actuales. Se pone de esta manera en el tablero de juego la densidad habitacional como una producción de espacio disponible y lo que realmente se obtiene con la minimización de los espacios, es una mayor renta del suelo sin ganancia para el residente que ocupa las

unidades de vivienda, ni para el habitante del sector, ni para la ciudad misma. Debe ser impostergable la discusión hacia la eficiencia, efectividad, necesidad y normalización de las zonas privadas, comunes y de esparcimiento de esta tipología residencial. [...] El problema no es fundamentalmente de escasez de espacio o de déficit habitacional, como se desea mostrar desde la política de desarrollo urbano, sino de aprovechamiento del suelo, la regulación de éste y la distribución en el territorio con instrumentos de seguimiento y evaluación, a la par que su administración; una política de protección al patrimonio de los propietarios, de protección a las condiciones de habitabilidad para los ocupantes; el desarrollo de una legislación que adjudique responsabilidades y visibilice responsables. De alguna manera tomaría en cuenta la capacidad de soporte del suelo y de los conjuntos residenciales en altura de alta densificación (Mejía, 2007: 60).

Estas propuestas sobre lineamientos para el aprovechamiento del suelo, sobre parámetros y regulaciones cualitativas, y la densidad a seguir para alcanzar óptimos niveles de calidad de vida para la población menos favorecida, son bastantes pertinentes como medida sustentable para el ordenamiento territorial y el futuro de las ciudades compactas. En Bogotá, paralelo a la inexistencia de una legislación que defienda al consumidor de vivienda económica, la periferia está asociada con altas densidades en bajas alturas, pobreza y pésimas condiciones urbanas y sociales, que deben ser corregidas, inclusive antes de densificar con construcción de vivienda económica de inversión privada, como se ha venido dando en las localidades de Suba y Kennedy, y recientemente, en Bosa con ayuda del instrumento de banco de tierras de Metrovivienda.

4.3 La vivienda de apartamento

Según un estudio de la arquitecta Dania González sobre modelos edificatorios urbanos en La Habana, Cuba, los modelos de ciudad de alta densidad presentan características de alta viabilidad de acuerdo a criterios económicos. Sin embargo, desde el punto de vista de la calidad para los habitantes, la mejor opción se basa en la urbanización abierta, es decir, un tanto más dispersa. Estos datos sirven como punto de partida para proponer indicadores de ocupación recomendables pero sujetos a las características propias de cada región:

Los edificios estrechos y alejados unos de otros facilitan la ventilación e iluminación natural, pero a la vez, se dificulta la protección solar y la orientación visual de las personas. Modelos urbanos con coeficientes de ocupación del suelo entre 0.25 y 0.6 y edificios de mediana altura (promedio de pisos entre 2.40 y 4.10)

permiten obtener densidades entre 270 y 470 habitantes por ha, y a la vez, apropiadas condiciones ambientales en los espacios interiores de los edificios de vivienda. La preferencia de las personas por esas urbanizaciones existentes confirma estos resultados (González, 2005: 8).

Estas consideraciones tienen mayor importancia a nivel de proyecto urbano, pero, al aumentar la escala e introducirse al proyecto arquitectónico, generalmente las primeras pautas para una edificación de vivienda en altura se basan en la disposición volumétrica que tenga en cuenta la disposición de sol, la definición de alturas, las circulaciones, la accesibilidad, la privacidad, las zonas públicas y servicios, la ubicación de estacionamientos (subterráneos, en los primeros pisos o en zonas exteriores) y las densidades adoptadas de apartamentos, según lo permita la inversión financiera. Es recomendable, durante la fase de diseño, establecer los criterios que guiarán todo el proceso incluso la retroalimentación conceptual, los atributos asociados con la imagen, la calidad bioclimática, la sustentabilidad ambiental y la equidad de la calidad arquitectónica como parte de su función social.¹⁴⁴

Alfredo Cilito Sarli, bajo una visión paradigmática de cambio conceptual del hábitat, plantea que no existe un déficit de viviendas sino de condiciones en pequeña escala y propone, basado en un estudio de Abad y Quintana (1977), el desarrollo de conjuntos habitacionales que de manera progresiva alcancen altas densidades y un urbanismo con bajas alturas gracias a multifamiliares o bifamiliares de hasta seis pisos en agrupaciones tipo cluster (alrededor de un patio), donde se tiene, como algo necesario, la construcción futura de otra vivienda sobre una existente y donde los espacios semipúblicos están claramente asignados: "Ello es posible si se descarta la imagen tradicional del edificio multifamiliar y se sustituye por la idea de crear agrupaciones plurifamiliares de varios pisos y de desarrollo progresivo." (Cilito, 1999)

Como solución habitacional para habitantes de escasos recursos, existe cierta expectativa por el posible desarrollo de vivienda progresiva en altura, dado que ésta es una solución recurrente en la vivienda de interés social unifamiliar, bajo el pretexto de lograr accesibilidad a la población más amplia. Ante las desconsideradas normas mínimas aplicadas para que inversionistas y constructores mantengan margen de ganancia, se hace necesario que la unidad de

¹⁴⁴ Textos sobre proyectación arquitectónica que recomiendan, como primera medida, tener cuidado con los edificios implantados en zonas centrales de la ciudad que cuentan con trazados, equipamientos y servicios tradicionales en algunos casos obsoletos. Lo mejor sería evitar intervenir el trazado y forzar el abastecimiento de servicios públicos y de estacionamiento, teniendo en cuenta la identidad e historia presentes en el entorno. Respecto a la incorporación de criterios que no perjudiquen los factores medio ambientales, Ken Yeang ha elaborado trabajos significativos como *Proyectar con la naturaleza: bases ecológicas para el proyecto arquitectónico* (1995) y *El rascacielos ecológico* (2001). También están Richard Rogers y sus planes urbanísticos compactos para las ciudades de Shangai y Londres y los textos de Peter Land, arquitecto inglés profesor del Instituto Tecnológico de Illinois en Chicago. Peter Land y John Turner fueron las figuras centrales en la organización del concurso internacional de vivienda popular Previ, en Lima, Perú.

vivienda (que en nuestro caso es el apartamento) cuente con flexibilidad y adaptabilidad que permitan cambiar o ampliar la disposición de los espacios para su mejor aprovechamiento, dados los constantes y no pronosticables cambios en la configuración familiar, el aprovechamiento de la posibilidad productiva de la vivienda y la apropiación generada por estéticas y significados cotidianos. Recordemos que la vivienda y su apropiación es un proceso intervenido por múltiples variaciones que determinan sus requerimientos en diversos tiempos.

Hay que señalar que, con base en las condiciones estructurales de un edificio de varios pisos y su esbeltez, no es posible plantear un crecimiento explosivo de las unidades de vivienda, es decir, externo a la unidad original como ocurre con la vivienda baja al extenderse horizontal o verticalmente. Ello implicaría romper muros estructurales que constituyen el cascarón de cada unidad y que, sumado a cada una de las unidades del edificio, comprometerían la estabilidad estructural y sísmica del conjunto.¹⁴⁵ El riesgo crece con la implementación de sistemas constructivos basados en muros estructurales, ya sea de mampostería o de concreto, pues los sistemas aporticados son más costosos.

Esto conduce a determinar dos maneras posibles de flexibilidad en un apartamento: el crecimiento progresivo implosivo y la transformación de la planta arquitectónica junto con la disposición de los espacios. La vivienda de crecimiento implosivo consiste en la entrega de un cascarón de doble altura que constituya un apartamento, con el fin de que, posteriormente, el habitante aumente el área construida al realizar un segundo piso dentro de la unidad. Sin embargo, este tipo de propuestas sólo han sido posibles desde la academia, pues ningún constructor estaría dispuesto a asumir el riesgo experimental en este tipo de vivienda, además de que aumenta los costos por apartamento, por las implicaciones estructurales y el menor aprovechamiento del suelo, al contener un número de unidades de vivienda menor que la tipología tradicional sin doble altura.

La transformación interna de la planta es una alternativa plausible que se basa en la configuración de espacios en la vivienda, aptos de ser alterados de su concepción original para adaptarse a las diversas necesidades de sus habitantes y sin la rigidez propia del edificio multifamiliar. Existen tres tipos de transformación de la planta que se basan en la incorporación de atributos como flexibilidad, diversidad y variabilidad. El primero es la planta libre, la cual no tiene una distribución ni partición espacial para que sea el habitante quien la establezca; el segundo es la planta móvil, que posee una distribución espacial en la planta compuesta por elementos no fijos que pueden ser movidos cuando se requiera; por último, está la planta de recintos neutros, cuya distribución espacial es fija pero con características de similitud o diferencia entre los espacios que los hace capaces de adoptar diferentes usos (Valenzuela, 2004).

¹⁴⁵ En los edificios de vivienda en altura no sería posible el crecimiento progresivo vertical, a menos de que se plantee sólo en el último piso.

Los muros divisorios alternos son otra posibilidad de transformación de la planta que, a diferencia de las anteriores implica a otras viviendas vecinas. Se trata de aplicar muros o partes de muros que no sean estructurales como división entre apartamentos, con lo cual, una o más viviendas pueden ser ampliadas o disminuidas en el área, al romper las divisiones e incorporar puertas u otros muros que obedezcan a una nueva delimitación, de acuerdo a las necesidades de los usuarios y sin perjudicar muros estructurales ni exteriores de fachada. Esta propuesta se sujeta a cambios consecuentes en la normativa de propiedad horizontal y en el planeamiento de la disposición dentro de los apartamentos de espacios con servicios esenciales como cocina y baños.

4.4 Proyecto de vivienda multifamiliar progresiva *implosiva*

Estas distintas maneras de transformar un apartamento para lograr mayor flexibilidad, sobre todo el crecimiento implosivo por doble altura, son compatibles con el método de soportes y unidades separables, propuesto en Holanda por Nicholas John Habraken en 1962, dentro de una corriente europea nacida en entreguerras que defendía el diseño participativo. Los soportes se refieren al edificio y contexto como contenedor de varias unidades de vivienda, donde el colectivo comunitario tiene injerencia y las unidades separables se refieren a cada vivienda sujeta a las decisiones y las necesidades particulares de cada familia. El principal objetivo de este método es lograr un diseño con alto potencial de variaciones a través de una sistematización de la toma de decisiones, la clasificación espacial por funciones, los aportes característicos del contexto donde se implementará y los de la población específica (Romero *et al*, 2004: 63-66).

Cabe recalcar que este tipo de desarrollos en la vivienda multifamiliar por iniciativa privada no se han producido en la ciudad. La excepción sería el proyecto estatal Ciudad Bachué (ICT, 1978) que entregaba un módulo lineal con circulaciones en galería y cruja simple de tres pisos para expandirse de manera horizontal en la zona posterior y vertical en los apartamentos más elevados. Actualmente este proyecto cuenta con graves problemas estructurales y sísmo resistentes debido al crecimiento descontrolado por parte de sus habitantes.

EN EL PRIMER APARTADO VIMOS CÓMO EN EL PALACIO DE VERSALLES (SIGLO XVII) SE CONCRETA UNA IDEA DE AGRUPAMIENTO

COLECTIVO aislado que goza de beneficios exclusivos característicos del status social por afinidad entre integrantes, fenómeno que más adelante se vería con la aparición del conjunto cerrado en la ciudad contemporánea. La intensidad de servicios, cercanías, eficacia en el transporte y afinidades sociales son fundamentales para las clases altas.

En la primera mitad del siglo XX, con las propuestas de los CIAM, nace una visión utópica¹⁴⁶ de comunidad alimentada por las nuevas posibilidades en las técnicas industriales de producción en serie en un hábitat

¹⁴⁶ 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 identificando con una utopía.

aglomerado, con los problemas socioeconómicos y el déficit que caracterizaban a las ciudades en la carrera por el desarrollo industrial y económico y dieron paso a las guerras mundiales. Esta utopía se imponía como un nuevo orden armónico que remediaría la crisis habitacional y social erradicando las viejas estructuras edilicias.

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, concentrados bajo el mismo contexto territorial, tienen una nueva connotación, donde lo público cobra relevancia como el catalizador que hace posible a la sociedad.

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 sin descuidar ciertos objetivos cualitativos aunque extremadamente funcionales.¹⁴⁷ 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.

En el segundo apartado, se evidencia que el desarrollo de multifamiliares tiene características comunes en casi toda la región. Cuando se discutían en Europa diversos modelos urbanísticos compactos, en Latinoamérica se creaban las primeras instituciones estatales para la producción habitacional que construyeron algunos proyectos emblemáticos de vivienda en altura y de grandes proporciones, excepciones dentro del parque habitacional de cada país, excepto Venezuela, en las que predominan las alturas medias, entre cuatro y seis pisos.

La sensación de progreso tecnológico, arquitectónico e industrializado se traduce en el término moderno impuesto en el contexto arquitectónico y urbanístico latinoamericano, a través de los bloques de vivienda como materialización aproximada de la utopía comunitaria importada y adaptada al contexto social de Latinoamérica (dirigida a los sectores sociales de bajos ingresos), muchas veces gestionado por dictaduras militares en el gobierno. De esta manera, las grandes obras públicas habitacionales asumen, en varios casos, una posición simbólica que rememora la acción efectiva de los movimientos sociales populares en la lucha por sus derechos.

En la mayoría de los países analizados, la extensa producción habitacional con superbloques, es dejada atrás no sólo por los altos costos que implicaba para el Estado sino porque comenzaban a hacerse evidentes las implicaciones sociales y las dificultades en su mantenimiento, administración y adjudicación, que era precisamente lo

¹⁴⁷ La búsqueda del sol, del espacio y el verdor para habitar, trabajar, recrearse y circular era considerada un ciclo invariable, zonificado y rígido, aplicado en varios proyectos urbanos.

que un edificio vanguardista y moderno prometía erradicar. A esto se suman las dificultades financieras que comenzaron a tener las instituciones pro vivienda, mientras que el mercado inmobiliario adquirió mayor fuerza en la conformación de las ciudades.¹⁴⁸

Ya con una política neoliberal consolidada en los años noventa especialmente en México, Colombia y Brasil, la creciente demanda habitacional y la escasez de suelo son variables con las que el promotor inmobiliario determina la construcción de vivienda en altura económica, siempre y cuando las fluctuaciones del mercado, la ganancia y la normativa lo permitan. Cabe agregar que la mayoría de soluciones de vivienda para población de bajos recursos consiste en casas unifamiliares y que, cuando existen multifamiliares, éstos casi nunca pasan los cinco pisos de altura y las condiciones de calidad se asemejan a las unidades de vivienda baja.

En Colombia la construcción de grandes proyectos habitacionales con características propuestas por los CIAM fue marginal, tal vez por la alternación entre partidos políticos con diferentes proyectos, la ausencia de una dictadura militar prolongada, la poca acogida hacia este tipo de construcciones y la 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 importancia.

En el caso particular de Bogotá (capítulo 3), desde la década de los años sesenta la normativa apuntaba hacia la compactación de la ciudad, a facilitar la sustitución de predios existentes (redensificación) 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, 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, con lo que la utopía de comunidad urbana integrada (o desfragmentada) se aleja cada vez más y refuerza su condición como algo optimista pero irrealizable.

Mientras duró la producción estatal de vivienda, el Instituto de Crédito Territorial no sólo tuvo una alta producción de viviendas multifamiliares hasta mitad de los años setenta, sino que ofreció proyectos de magníficas condiciones arquitectónicas. La Caja de Vivienda Militar es la entidad que más proyectos multifamiliares realizó en la ciudad.

La dinámica de densificación y de redensificación urbana pareciera necesaria en el modelo de desarrollo de final de la década de los años sesenta y en la de los años setenta (apertura comercial post-industrial) si tenemos en cuenta los conceptos de Lauchlin Currie al integrar las proyecciones económicas con las urbanas y los índices demográficos. Las ciudades dentro de la ciudad se establecen como respuesta al

¹⁴⁸ En este aspecto, Cuba es la única excepción debido a su estructura política, en la que el suelo es propiedad del Estado y no existe la transacción inmobiliaria capitalista de la vivienda.

conjunto de problemáticas (déficit habitacional, circulaciones de capital, desarrollo urbano, falta de regulaciones legales y normativas) para la misma consolidación de la ciudad y su competitividad ante las primeras señales de la globalización comercial, económica y cultural. No obstante, los aspectos sociales dan paso a los sustancialmente económicos, requieren grandes inversiones que sólo son posibles al integrar la inversión privada con la pública.

Con la nueva legislación y el Acuerdo 6 de 1990 surge un enfoque conmensurable en la planificación al incorporar parámetros normativos más precisos al conjunto de aspectos urbanísticos sobre la producción inmobiliaria, como una forma de regulación frente a la apertura libre de mercados, entre ellos el inmobiliario, 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 horizontal, lo cual resulta curioso pues en esta fecha se manifiesta la crisis de la construcción al colapsar los lanzamientos inmobiliarios. Adicionalmente se cambia el UPAC por el UVR y se prepara el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Santa Fe de Bogotá, lo cual hace pensar que durante este periodo los promotores no extintos por la crisis se sostuvieron con este sector de la demanda además de anticipar la normativa del POT. Cabe agregar que en 1995 hubo una parálisis en la producción de la VIS multifamiliar.

En cuanto a la economía urbana y su relación con la producción habitacional ésta 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 la 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 edificabilidad¹⁴⁹ y, por tanto también la contribución de plusvalía por sus propietarios.

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

Por su parte, las operaciones estructurantes del POT, la clasificación de usos y tratamientos, así como el mecanismo de reparto de cargas y beneficios, pueden considerarse ordenador de localizaciones y valorizaciones privilegiadas que, a su vez, forman 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 esas operaciones.

De acuerdo con su naturaleza, al POT le corresponde canalizar las inversiones de los diferentes actores urbanos considerando la

¹⁴⁹ No siempre sucede esto en las edificaciones comerciales.

distribución equitativa del ingreso y la no fragmentación de la ciudad. Empero, los únicos mecanismos de regulación y financiamiento para el desarrollo de la VIS son la contribución por plusvalía y el instrumento de banco de tierras.

Para la aplicación de plusvalías en las 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, tiene que contribuir ya sea por el avalúo establecido para plusvalía o por cesiones adicionales por edificabilidad donde se hacen cesiones adicionales en zonas verdes o espacio público para la ciudad, lo cual es bastante pertinente dada su escasez.

Es importante recalcar el estudio de Jan Ghel, pues un espacio público de calidad no necesariamente es extenso sino que permite, además, contactos espontáneos pero intensos entre las personas, lo cual es determinante en la buena percepción de los habitantes urbanos así como en la articulación del espacio residencial privado donde se extienden las formas de vida colectiva que caracterizan una comunidad cultural específica (Sanín, 2008).

Los proyectos de vivienda multifamiliar económica no tienen un patrón general de localización o concentración en la ciudad al contrario de la dirigida a los estratos altos. Incluso, si se identifican lugares al interior de una localidad con una alta producción reciente (en Suba, hacia la periferia noroccidental de la ciudad), éstas se encuentran dispersas con una pequeña tendencia hacia los suelos por desarrollar y en menor medida a la centralidad local.

Se puede deducir, entonces, que los procesos de densificación y redensificación no cuentan con una planificación o un ordenamiento sino que su localización se deja al arbitrio del mercado, para el que la mayor determinante sigue siendo la disponibilidad de suelo urbano generalmente costoso para la producción de urbanizaciones de vivienda en altura, tanto en agrupaciones mixtas o bloques lineales de pequeña escala, como en las sustituciones predio a predio para edificaciones en altura en predio medianero.¹⁵⁰ Además, no se tiene en cuenta la disponibilidad de equipamientos y servicios, con lo que se afecta la calidad de vida y el derecho a la ciudad y a la vivienda digna de sus habitantes.

A estas deficiencias se suma la desvalorización generada por las pésimas condiciones de calidad y áreas de la vivienda social de apartamento y sus áreas comunes, al ser rebajadas por los promotores para disminuir costos y ser más accesibles a la población de bajos recursos. Esta es una imposición sin alternativa gracias, también, a la persuasión publicitaria que se logra al convertir a este tipo de vivienda

¹⁵⁰ De acuerdo con los costos aproximados de una construcción multifamiliar, es probable que las destinadas como VIS se realicen en su mayoría como construcciones nuevas, ya que la sustitución de las construcciones existentes acarrea costos adicionales. De ser cierto, el patrón disperso en la localización de la VIS en altura obedece a la ocupación de predios libres o zonas con tratamiento de desarrollo.

en un medio masivo de comunicación de masas e imaginario colectivo. Existen alternativas frente al desarrollo progresivo pero aún es un tema novedoso que carece de aplicaciones prácticas.

El uso que más sube 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 sea 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, lo que se traduce en el aprovechamiento de la ubicación a través de la edificabilidad intensa y los altos precios por apartamento.

Estas áreas también se caracterizan por ser las primeras en adoptar el 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, a la privada. El conjunto cerrado aparece bajo el argumento de la seguridad y por afinidades sociales, lo que en el estilo de vida vinculado con la clase socioeconómica proporciona una validación estética manifiesta en el aislamiento espacial del resto de la ciudad y fomenta su fragmentación, fenómeno que recuerda al Palacio de Versalles del siglo XVII.

De vuelta a los altos precios del suelo, éstos son análogos a la edificabilidad y benefician al propietario del suelo; esto no quiere decir necesariamente que a mayor altura mayor rentabilidad. 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 México. De igual forma, el precio del suelo periférico de menor calidad, eleva su precio debido a la gran demanda y termina por generar sobreganancias al propietario del suelo de mejor calidad sin importar la edificabilidad permitida (rentas diferenciales); en Bogotá esto se concentra en el nororiente.

Ante el déficit de suelo aventajado, la renovación urbana aparece como un mecanismo para intervenir 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 consolidados con el tiempo en dicho territorio. Estas 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, cataliza la especulación y el alza de los precios del suelo en muchas de estas zonas, pues constituye una localización óptima de alta demanda que oferta buena

cantidad de equipamientos, servicios y zonas verdes cualificadas. Por tanto, el mercado inmobiliario ejercerá presión sobre los índices de edificabilidad ajustados a las proyecciones de rentabilidad.

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, sobre todo por programas de renovación urbana. En el campo del reciclaje de edificaciones existe una alternativa de solución habitacional para la 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 descontextualizadas, 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 adecuadas, y, por otro lado, propone objetivos sociales opacados por la contundencia de las lógicas y dinámicas espaciales y económicas del mercado, favorecidas por la normatividad que determina 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 de vivienda, al compartir el mismo objetivo: la densificación y reedificación de la ciudad sin parámetros cualitativos claros.

A lo largo de la evolución histórica y de la descripción del contexto actual local de la vivienda social en altura, se observó que el aislamiento y disfrute de los beneficios por la concentración de individuos de grupos sociales privilegiados originó una primera idea de convivencia colectiva. Más adelante aparece la vivienda en altura en grandes bloques como solución óptima al déficit de vivienda obrera, donde primaban los amplios espacios verdes, promovidas como grandes obras públicas, no obstante su funcionalismo y carencia de factores que complementan la vivienda, lo cual fue decisivo 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. 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 a estratos medios o altos por diversos factores que implican el 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, movilidad y procesos significativos son escasos.

Por tanto, la vivienda en altura actual se puede considerar una expresión del mercado inmobiliario sobre una localización específica, con el máximo aprovechamiento del suelo de acuerdo a los márgenes rentables. Esto excluye a la población de bajos recursos, y contribuye a la segregación de la ciudad al consolidar la concentración de actividades, población, servicios, conjuntos cerrados y condiciones urbanas aventajadas en una porción del territorio. La vivienda en altura para habitantes de bajo poder adquisitivo y las condiciones urbanas en que se da no tienen mayor atractivo, la calidad es baja y no hay un patrón de ordenamiento estatal de las densidades edilicias y poblacionales, lo cual constituye una violación al derecho a la ciudad y a 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 en definitiva, 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, los procesos, el bienestar familiar y las relaciones con vecinos, donde el papel del espacio público es determinante, además de los servicios y equipamientos urbanos. Parte de los problemas generados se da por redefinición de las relaciones de vecindad tradicionales, por las relaciones sociales verticales en mayores proporciones, por la participación en áreas comunes y el sentido de propiedad.

Esto supone que las tradicionales tipologías de alta densidad, como el bloque o a la torre, tienen que ser revaluadas, igual que las condiciones económicas y culturales de la población que impiden la mejor producción de viviendas de interés social dignas y de calidad.

Las anteriores temáticas e incidencias de la VIS en altura cambian el enfoque frente a las discusiones en cuanto a la 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 la vivienda en altura es considerada como una intervención habitacional definitiva en la ciudad, ya que debido a las pocas posibilidades económicas y a las legales de la copropiedad, como el régimen de propiedad horizontal, estas construcciones no pueden ser redesarrolladas 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 directrices 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 ésta es una proporción manejable, con base en la conformación de densidades edilicias y demográficas heterogéneas dentro de un sector de intervención.
- La selección de zonas de la ciudad consolidada donde no conviene redensificar de manera espontánea.

- La reevaluación de las características de una vivienda de apartamento para población desplazada, reasentada o de interés prioritario, en la conformación de los espacios y actividades; la aplicación de alternativas de producción económica en el espacio público, dado su origen rural.
- Reforzar con trabajo social las cooperativas o asociaciones comunitarias locales en los nuevos proyectos habitacionales para población de bajos recursos, incluso la gestión del riesgo, el conflicto y la convivencia.
- Revisar en el POT el aprovechamiento del suelo y su articulación con una normativa de aumento de las densidades demográficas en la ciudad, que sea clara, precisa y con responsabilidad para los diferentes actores.
- Las operaciones estructurantes del POT y de renovación urbana deben venir acompañadas con instrumentos legislativos que protejan a los habitantes de ser expulsados por las dinámicas de densificación edilicia intensa.
- La intervención sobre las dinámicas rentables del suelo y la accesibilidad para construcción de la VIS con capitales semilla y controles estatales en zonas exentas de intereses del mercado que estimulen el mejoramiento barrial, así como el fomento de alternativas productivas, por ejemplo, comercio en los primeros pisos de acuerdo a las condiciones socioeconómicas.
- La aplicación de plusvalías o cesiones adicionales a proyectos que construyan por encima de los topes de la normativa.
- El reciclaje de edificios en áreas centrales y la evaluación de alternativas frente al desarrollo progresivo en la vivienda multifamiliar, siempre y cuando sean dirigidas por agentes estatales.
- Un plan nacional de desarrollo que canalice las inversiones de los diferentes actores urbanos con base en la distribución equitativa del ingreso y la no fragmentación de la ciudad.
- Sin el ánimo de extender los límites urbanos, es necesario recualificar 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 de habitantes y los nuevos desarrollos de vivienda multifamiliar futuros. De esta manera se estimula la producción de vivienda, no con atacar al déficit de unidades sino al de condiciones.
- Un control de calidad de protección al consumidor frente al urbanismo y la unidad de vivienda de apartamento de VIS que entregue el promotor o constructor, estableciendo responsabilidades y sanciones (Mejía, 2007).

De igual forma, se proponen las siguientes líneas de estudio que complementan y dan sustento a las consideraciones anteriores, con el fin de proporcionar un marco conceptual plausible que permita llevar a la práctica este tipo de solución habitacional destinada a población de escasos recursos bajo un desarrollo urbano sustentable para la ciudad:

- El estudio del déficit de localización de vivienda para población de altos ingresos y los fenómenos sociales que suscita, manifiesto en la concentración de esta población en sectores específicos 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 socioespacial.
- El estudio de 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 su oferta.
- El análisis de los parámetros a seguir para establecer densidades poblacionales residenciales de acuerdo con las necesidades socioeconómicas y su inserción desde la unidad de vivienda (con las densidades percibidas o subjetivas), en las diferentes escalas de la ciudad, siguiendo las propuestas de Mónica Mejía (2007) y Patricia Rincón (2006).
- La relación del espacio público inmediato con la unidad de vivienda multifamiliar y cómo varía de acuerdo al núcleo familiar, al origen cultural y a las relaciones que caracterizan un grupo social y económico.

Estas investigaciones ampliarían el estudio de la vivienda en altura y la aplicación de altas densidades, en busca de un modelo de crecimiento urbano compacto, sustentable, cuya prioridad debe ser la calidad de vida de los habitantes en el marco de la dinámica social, política y económica que distingue a las ciudades contemporáneas, donde la vida en comunidad deje de estar asociada con utopías.

bibliografía

Acebedo, L. F. (2006) *Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente*, Colección Punto Aparte, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004) *Recorriendo Suba: Diagnóstico físico y socioeconómico de las localidades de Bogotá D.C.*, Departamento Administrativo de Planeación Distrital/ Secretaría de Hacienda Distrital. Disponible en: <http://www.sdp.gov.co/www/resources/xam_recorriendo_20suba.pdf> [Consultado el 10 de junio de 2008].

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006a) *Derecho a vivienda digna: Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías*, Oficina de Comunicaciones de la Secretaría de Gobierno, Bogotá.

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2006b) "Entregan primer multifamiliar de vivienda de interés social". Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=16301&patron=01.11> [Consultado el 09 de abril de 2007].
- Alonso, J. R. (2000) "A modo de apuntes para un lector interesado: Arquitectura cubana siglo XX". Disponible en: <<http://es.geocities.com/estudiosculturales2003/arteyarquitectura/arquitecturacubanasigloxx.html>> [Consultado el 28 de enero de 2008].
- Arizaga, C. (2005) *El mito de la comunidad en la ciudad mundializada: Estilos de vida y nuevas clases medias en urbanizaciones cerradas*, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires.
- Aymonino, C. (1976) *La vivienda racional: Ponencias de los congresos CIAM (1929-1930)*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- Ballén, S. (2007) "Le Corbusier y el hábitat", *Revista HITO*, Vol. 1, Núm. 21, Asociación Colombiana de Facultades de Arquitectura, ACFA, Bogotá, pp. 23-30.
- Banco Obrero (1961) [1959] *Proyecto de evaluación de los superbloques*, 2ª ed., Cinva, Caracas.
- Banco Obrero (1952) *La vivienda popular en Venezuela: 1928-1952*, Banco Obrero, Caracas.
- Bauzá, J. (1997) "Política habitacional de Cuba", en *Informe de la Segunda Reunión de la Red Interamericana de Centros de Salud en la Vivienda*, OMS, La Habana, pp.1-6. Disponible en: <<http://www.bvsde.paho.org/vivi/cd/inhem2/reunion/tcpolhab.htm>> [Consultado el 28 de enero de 2008].
- Biblioteca de Consulta Microsoft (2005), *Encarta* [CD-ROM], Microsoft Corporation. 4 discos.
- Borja, J. (2004) "Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad", Documento de trabajo 51/2004, Fundación Alternativas, El Bosque de las Letras. Disponible en: <http://web.madridtel.es/personales/diegocruz/funda/51_2004.pdf> [Consultado el 01 de noviembre de 2007].
- Borrero, O. (2004) "Métodos de avalúo para determinar la plusvalía urbana", Documento preparado para el Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: <http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Borrero_Metodos_de_avluos_para_determinar_la_plusvalia_urbana.pdf> [Consultado el 09 de noviembre de 2007].

- Brandão, D. Q. y L. F. M. Heineck (2003) "Apartamentos em oferta no Brasil: Método de tipificação de plantas e análise de diversidade", III Simpósio Brasileiro de Gestão e Economia da Construção. Disponible en: <<http://www.deciv.ufscar.br/sibragec/trabalhos/artigos/057.pdf>> [Consultado el 18 de enero de 2008].
- Cândido, J. O. y J. R. Vasconcelos (1996) "O Problema habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas", Texto para discussão No. 410, IPEA. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_410.pdf> [Consultado el 16 de enero de 2008].
- Capra, F. (2002) *Las conexiones ocultas: Implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo*, Editorial Anagrama, Barcelona.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005), Revisión previa, Barcelona. Disponible en: <<http://www.ciudadviva.cl/2005CartaMundialporelDerechoaLaCiudad.pdf>> [Consultado el 01 de noviembre de 2007].
- Carrizosa, J. (2001) *¿Qué es ambientalismo?: La visión ambiental compleja*, Serie Pensamiento Ambiental Latinoamericano, núm. 1, PNUMA, IDEA y CEREC, Bogotá.
- Castells, M. (1974) *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI, Barcelona.
- Castillo, M. (2006) "Módulo de economía urbana", Notas de clase, Maestría en Hábitat, Línea de Estudios en Vivienda, Universidad Nacional de Colombia, 3ª. Cohorte, Bogotá.
- Centenario Villanueva (2000) Departamento de Investigación, Fundación Galería de Arte Nacional, Caracas, Venezuela. Disponible en: <http://www.centenariovillanueva.web.ve/Arquitecto/Portafolio/2_Primeria_Modernidad/Reurbanizacion_de_EL_Silencio/EL_Silencio_Analisis.htm> [Consultado el 11 de abril de 2007].
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) (2004), "Política social y reformas estructurales: Cuba a Principios del siglo XXI". Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/15003/L2091-04.pdf>> [Consultado el 28 de enero de 2008].
- Cerón, H. (2005) "Análisis a proyectos de vivienda de interés social", Universidad de los Andes/DSpace, Bogotá. Disponible en: <http://dspace.uniandes.edu.co:5050/dspace/bitstream/1992/752/1/MI_ICYA_2005_031.pdf> [Consultado el 14 de febrero de 2008].

- Chiappe, M. L. (1999) "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. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4246/lcl1211e.pdf>> [Consultado el 4 de febrero de 2008].
- Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) (1954) *La Carta de Atenas: El urbanismo de los CIAM*, Ed. Contémpera, Buenos Aires.
- Cilento, A. (1999) *Cambio de paradigma del hábitat*, Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción/Concejo de Desarrollo Científico y Humanístico/Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- CUBANET (2003) "El desglose de las viviendas: una pobre solución" Disponible en: <<http://www.cubanet.org/CNews/y03/oct03/15a8.htm>> [Consultado el 3 de febrero de 2008].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2004) "Índice de costos de la construcción de vivienda (ICCV): Mayo de 2004". Comunicado de prensa, Junio 22. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comunicados/cp_iccv_mayo04.doc [Consultado el 14 de febrero de 2008].
- De La Peña, M. (1964) "Usos del suelo en el multifamiliar: Planeamiento de áreas residenciales", Profesor supervisor: Arquitecto Reinaldo Posada. XII curso regular de vivienda, Cinva, Bogotá.
- Delgado, M. (1999) *El animal público*, Anagrama, Barcelona.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2008) *Política Nacional de Vivienda*. Disponible en: <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?link=524&tabid=366>> [Consultado el 15 de febrero de 2008].
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (2000) *Plan de Ordenamiento Territorial*, Documento Técnico de Soporte, DAPD, Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (2004) *Plan de Ordenamiento Territorial: Primera revisión 2000-2003*, Documento Técnico de Soporte, DAPD, Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (2005a) *Observatorio de dinámica urbana*, Vol. III. DAPD, Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (2005b) *Observatorio de precios del suelo*, Vol. I. DAPD, Bogotá.

- De Schiller, S. (2002) "Transformación urbana y sustentabilidad", Urbana, Vol. 7, Núm. 31, julio, Instituto de Urbanismo. Universidad Central de Venezuela, pp. 013-030. Disponible en: <http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000200002&lng=pt&nrm=iso> [Consultado el 11 de abril de 2007].
- Diario de México (2008) "Multifamiliares propician violencia y consumo de drogas y alcohol: UNAM", sábado 19 de enero. Disponible en: <http://www.diariodemexico.com.mx/?module=displaystory&story_id=35629&format=html> [Consultado el 4 de febrero de 2008].
- Di Cione, V. (2006) *Textos escogidos de P. Bourdieu y comentarios*, Departamento de geografía, planificación y ordenamiento territorial, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <www.planificacion.geoamerica.org/textos/bourdieu_nociones.pdf> [Consultado el 05 de junio de 2008].
- Durand, B. (2004) "La reforma urbana en Venezuela y la democracia participativa", Voltairenet.org: Red de prensa no alineados, 31 de mayo de 2004. Disponible en: <<http://www.voltairenet.org/mot2284.html?lang=es>> [Consultado el 16 de noviembre de 2007].
- Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) (2007) "Actual administración se comprometió con 4,000 unidades y ejecutó 6,000. Disminuir el déficit de vivienda social, la meta", Empresa de Desarrollo Urbano, Medellín. Disponible en: <<http://www.edu.gov.co/noticias.php?cod=28>> [Consultado el 01 de junio de 2007].
- eltiempo.com (2008). "Hasta en orejas de los puentes se levantan edificios en Bogotá por escasez de tierra urbanizable", El Tiempo, Bogotá. 5 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/2008-03-06/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3988086.html> [Consulta: 10 de marzo de 2008]
- Fernández, J. M. (1976) *La vivienda en Cuba Historia-Ensayo*, Mención ensayo, Concurso 26 de julio, Dirección Política de las FAR, Editorial Arte y Literatura/Instituto Cubano del Libro, La Habana.
- Freitas, E. L. H. de (2004) *Como qualificar conjuntos habitacionais populares*, Caixa Econômica Federal, Brasília.
- Fresneda, O. y D. Yepes (1998) *Índice de calidad de vida: Sistema de necesidades alienadas*, Observatorio de Cultura Urbana/Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Bogotá.
- Gaceta Universitaria (2002) "Los multifamiliares, cada vez con menos espacios", Gaceta Universitaria, Universidad de Guadalajara, 29 de julio, p. 6. Disponible en: <<http://www.comsoc.udg.mx/gaceta/paginas/262/262-6.pdf>> [Consultado el 4 de febrero de 2008].

- Galesi, R. y C. M. Campos (2002) "Edifício Japurá: Pioneiro na aplicação do conceito de "unité d'habitation" de Le Corbusier no Brasil", *Arquitextos/Vitruvius*, diciembre. Disponible en: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq031/arq031_03.asp> [Consultado el 16 de noviembre de 2007].
- Gehl, J. (2006) [2004] *La humanización del espacio urbano: La vida social entre los edificios*, Editorial Reverté S.A., Barcelona.
- Giraldo, F. (2004). "Hábitat y desarrollo humano", *Cuadernos PNUD. UN Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano*, PNUD/UN Hábitat/Cenac, Bogotá.
- González, C. (2004) "Realidad de la vivienda colectiva en Iberoamérica: Ensayo sobre sus cualidades habitables", *Cuadernos Hispanoamericanos*, Núm. 645, marzo, pp. 63-70, Aecid, Madrid.
- González, D. (2005). "Uso de suelo vs. Ambiente interior", IV Simposio Técnico Vivienda Saludable, Biblioteca virtual de desarrollo sostenible y salud ambiental. Disponible en: <http://www.cepis.opsoms.org/bvsasv/e/red/reunion6/pages/Act_Cientificas/ponencias_Vivienda/Uso%20de%20suelo%20Vs.%20Ambiente%20interior.pdf> [Consultado el 24 de enero de 2008].
- González, M. M. y A. B. Coya (2007) "Vivir en los edificios altos es un calvario para algunos cubanos", *Juventud Rebelde. Diario de la Juventud Cubana*, 26 de agosto. Disponible en: <<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2007-08-26/vivir-en-los-edificios-altos-es-un-calvario-para-algunos-cubanos/>> [Consultado el 24 de enero de 2008].
- Gouëset, V. (1998) *Bogotá: Nacimiento de una metrópoli: la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Haramoto, E. (1983) "Políticas de vivienda social: Experiencia chilena de las tres últimas décadas", en J. Mac Donald (coord.), *Vivienda social. Reflexiones y experiencias*, Corporación de Promoción Universitaria/CPU, Santiago.
- Hilberseimer, L. (1979) [1927] *La arquitectura de la gran ciudad*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona.
- Hurtado, R. F. (2005) "La vivienda en Cuba", *Revista digital Consenso*, Núm. 2. Disponible en: <http://www.desdecuba.com/02/articulos/12_01.shtml> [Consultado el 24 de enero de 2008].
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) (1999) *Bogotá CD: Instante memoria y espacio*, Icono Multimedia, Museo de Desarrollo Urbano, Bogotá, 1 CD-ROM.

- Instituto de la Vivienda (INVI) (2005) *Glosario de hábitat residencial*. Disponible en: <<http://www.planregional.cl/info/default.asp?a=2&msg=0&op=0&n=>> [Consultado el 28 de abril de 2008].
- Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe) (1996) *Estado, ciudad y vivienda: urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia, 1918-1990*, Ed. Puntos Suspensivos, Bogotá.
- Jaramillo, S. (2006) "Construcción en altura: mecanismo económico y acciones de política", Abertura do Seminário Solo Criado: balanços e perspectivas, 16 de agosto. Disponible en: <<http://www.polis.org.br/download/249.pdf>> [Consultado el 23 de noviembre de 2007].
- Jaramillo, S. (2005) "Construcción en altura y distribución de cargas y beneficios". Documento preparado para el *Lincoln Institute of Land Policy*. Disponible en: <http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Jaramillo_construccion_en_altura_y_distribucion_de_cargas_y_beneficios.pdf> [Consultado el 21 de junio de 2007].
- Jaramillo, S. (1994) "Evolución de la estructura productiva de la edificación en Colombia y de las políticas gubernamentales sobre el sector (1950-1993)", *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, pp. 235-299.
- Jaramillo, S. y M. Schteingart (1983) "Procesos sociales y producción de vivienda en América Latina: 1960-1980 (Análisis de casos)", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 45, Núm. 1, enero-marzo, pp. 11-28.
- Kahi, J. A. (1971) "La paradoja cubana: igualdad estratificada", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 33, Núm. 4, octubre-diciembre, pp. 679-698.
- La Guía Finca Raíz. "Conecta a compradores y vendedores". En: Revista La guía finca raíz. Publicaciones desde 1991 hasta 2005.
- Lefebvre, H. (1978) [1968] *El derecho a la ciudad*, Ediciones Península, Barcelona.
- Librinsula (2006) "Terminarán 110 mil viviendas de 2006 en Cuba", Librinsula la isla de los libros, año 3 Núm. 156, viernes 29 de diciembre del 2006. Disponible en: <http://www.radionuevitas.co.cu/nuevas_noticias/cuba_191206_1.asp> [Consultado el 28 de enero de 2008].
- Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá (2004) *El valor del suelo urbano en Bogotá 2004*, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, Bogotá.
- La Verdad Obrera (LVO) (2007) "La renta diferencial de la tierra", La Verdad Obrera, Núm. 220, Jueves 25 de enero. Disponible en: <<http://www.pts2.unlugar.com/spip.php?article6271>> [Consultado el 04 de abril de 2008].

- Machado, J. F. (1983) *Relación entre las variables físicas de la vivienda multifamiliar*, Cenac, Bogotá.
- Mahecha, E. (2000) "Tipologías de circulación en bloques de vivienda en Holanda", en M. Carmona; H.J. Rosemann, E. Mahecha y F. Colombo, *Globalization Urban Form & Governance. Ocupación del Territorio y Aspectos de la Vivienda en Holanda*, Núm. 3, Delft University Press, Delft, Holanda, pp. 37-88.
- Maldonado, M. M. (2006) "Las políticas de vivienda social nueva, ¿en un callejón sin salida?", *UN Periódico*, Universidad Nacional de Colombia, septiembre. Disponible en: <<http://unperiodico.unal.edu.co/ediciones/96/10a.html>> [Consultado el 14 de febrero de 2008].
- Marti, C. (Coordinador) (2000) *Las formas de la residencia en la ciudad moderna: vivienda y ciudad en la Europa de entreguerras*, 2ª ed., Ediciones UPC, Barcelona.
- Martín, M. E. (2002) "Por el día del urbanismo", *Arquitectura y Urbanismo*, Vol. XXIII, Núm 1/2002. Disponible en: <<http://revistas.mes.edu.cu:9900/eduniv/03-Revistas-Cientificas/Arquitectura-y-Urbanismo/2002/1/10502112.pdf>> [Consultado el 28 de enero de 2008].
- Mazo, J. C. (2006) "La clase media cambia de casa", *El Colombiano*, Series. Medellín. Disponible en: <<http://www.elcolombiano.com/proyectos/serieselcolombiano/textos/viviendas/cambio.htm>> [Consultado el 09 de abril de 2007].
- Mejía, M. (2007) *Del discurso de vivienda al espacio residencial: El caso de vivienda en altura en sistema constructivo de cajón*, Universidad Nacional de Colombia/Escuela del Hábitat/Cehap, Medellín.
- Metro Cuadrado (2006) "Con proyectos urbanísticos e inmobiliarios el Centro de Bogotá será renovado: Imágenes Centro de Bogotá antes y después", febrero. Disponible en: <http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/noticias_m2/febrerode2006/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_REDI_M2-2724393.html> [Consultado el 05 de marzo de 2007].
- Ministério das Cidades, Disponible en: <<http://www.cidades.gov.br/>> [Consultado el 24 de enero de 2008].
- Ministerio para la Vivienda y el Hábitat (2006) *Plan de ejecución Misión Hábitat*, Ministerio de Hábitat y Vivienda de Venezuela, Gobierno Bolivariano de Venezuela. Disponible en: <<http://www.minvih.gob.ve/habitat/pag/planejcut.php>> [Consultado el 16 de noviembre de 2007].
- Moch, A., F. Bordas, y D.Hermand (1996) "La densidad percibida en la vivienda colectiva", *Le Courier du CNRS. Ciudades*, Núm. 82, pp. 131-132.

- Mondragón, H. (2005) *El proyecto moderno en Bogotá: arquitectura en Colombia, 1946-1951. Lectura crítica de la revista Proa*, Textos 12, Publicación del programa de Maestría en Historia y Teoría del Arte y La Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Montoya, A. P. (2004) *Vivienda moderna en Colombia: Centro Urbano Antonio Nariño, Bogotá*, Textos 10, Publicación del programa de Maestría en Historia y Teoría del Arte y La Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Morales-Schechinger, C. (2005) "Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías", Documento de la investigación La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Narváez, G. (Coordinador) (2007) "Análisis y panorama de la renovación urbana. Informe académico no publicado", Maestría en Hábitat, Línea de Estudios en Vivienda. Universidad Nacional de Colombia, 3ª. y 4ª. Cohorte, Bogotá.
- Organización de los Estados Americanos (1956) "Brasil: la vivienda de interés social en América Latina: *Low-cost housing in Latin América*", Material de referencia para la 1ª. Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento, Bogotá.
- Pesci, R. (2000) "La pedagogía de la cultura ambiental: del Titanic al velero", en E. Leff (coord.), *La complejidad ambiental*, Pnuma/Siglo XXI, México.
- Pizano, E. (2005) *Del UPAC al UVR: Vivienda en Colombia 1970-2005*, 2ª ed. Fundación Konrad Adenauer/Corporación Pensamiento Siglo XXI, Bogotá.
- Portes, A. y B. Roberts (2005) "La ciudad bajo el libre mercado: La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal", en A. Portes, B. Roberts y Inicial. Grimson, *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Posada, R. (1963) *Apuntes sobre agrupaciones de vivienda*, Cinva, Bogotá.
- Quintana, L. (1999) "Resumen políticas de vivienda en Venezuela", en *Hacia un diagnóstico de la vivienda popular en Iberoamérica: Antecedentes para el debate*, Cyted/Habited, pp. 176-177. Disponible en: <<http://www.conacyt.gob.sv/Poblacio.pdf>> [Consultado el 10 de enero de 2008].
- Ramírez, G. (2007) "El modelo neoliberal y la política habitacional en México", Convención Nacional Democrática, 21 de marzo, Ciudad de México. Disponible en: <http://www.cnd.org.mx/mesas_de_trabajo/word/bienestar/SAHUVI/PONENCIAS/sahuvi_GABRIEL_RAMIREZ.rtf> [Consultado el 4 de febrero de 2008].

- Ramos, T. B. y M. C. Matos (2006) "Estructura física e social na habitação coletiva: Brasil e Portugal", *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, Belo Horizonte, Vol. 13, Núm. 14, dez., pp. 183-204. Disponible en: <http://www1.pucminas.br/documentos/arquitetura_14_artigo11.pdf?PHPSESSID=31a74ea2e1afbbd34f4dbd3a9e095f83> [Consultado el 16 de enero de 2008].
- Ravsberg, F. (2007) "La vivienda causa irritación en Cuba", El Instituto Independiente, 3 de diciembre, Disponible en: <<http://independent.typepad.com/elindependent/2007/12/la-vivienda-cau.html>> [Consultado el 24 de enero de 2008].
- Rincón, P. (2006) *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.
- Romero, G. y Mesías R. (Coordinadores) (2004) *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*, Cyted, México.
- Rubiano, M. (2007) "Estructuración residencial intraurbana de Bogotá 1950-2005: Un análisis a partir de los lanzamientos inmobiliarios residenciales del mercado formal", *Cuadernos del hábitat*, Secretaría Distrital del Hábitat/AECI, Núm. 1, enero-junio, pp. 43-90.
- Salazar, J. (2001) "¿Expansión o densificación?: Reflexiones en torno al caso Bogotá", Texto basado en la ponencia presentada en el seminario Expansión Urbana y Densificación: Desafíos para el Área Metropolitana de San Salvador, Salvador, 12 y 13 de octubre de 2000, *Revista Bitácora Urbano-Territorial*, Departamento de Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, 2º semestre, Núm. 5, pp. 21-35.
- Saldarriaga, A. y R. Carrascal (2006) "Vivienda social en Colombia", *Premio Corona Pro Hábitat. Convocatoria estudiantil 2006*, Editorial Bochita, Bogotá. Disponible en: <<http://www.premiocorona.org.co/pdf/pub2006.pdf>> [Consultado el 09 de agosto de 2007].
- Sanabria, W. (2006) "El problema de la vivienda en Venezuela", El Militante, 14 de agosto de 2006. Disponible en: <[http://venezuela.elmilitante.org/index.asp?id=ma&autor=William%20Sanabria%20\(CMR\)](http://venezuela.elmilitante.org/index.asp?id=ma&autor=William%20Sanabria%20(CMR))> [Consultado el 16 de noviembre de 2007].
- Sanín, J. D. (2008) "Hogar en tránsito: Apropiaciones domésticas de la vivienda de interés social y reconfiguraciones del sentido de hogar", Ponencia presentada en el VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional: Diversidad y desigualdad en los territorios contemporáneos (5, 6 y 7 de marzo de 2008). ACIUR, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

- Santos, M. (2000) [1996] *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*, Editorial Ariel, Bogotá.
- Sarmiento, Y. (1999) "Algunas causas y evolución de la renovación urbana por densificación en Bogotá", *Revista Bitácora Urbano/Territorial*, Departamento de Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Año 1, Núm. 3, julio, pp. 52–62.
- Schnitter, P. (2003) "Sert y Wiener en Colombia: La vivienda social en la aplicación del urbanismo moderno", *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, Barcelona, Vol. VII, Núm. 146 (035), agosto. Disponible en: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(035\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(035).htm)> [Consultado el 21 de enero de 2008].
- Segre, R. (1989) *Arquitectura y urbanismo de la revolución cubana*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana.
- Smolka, M. (2003) "La experiencia y el debate colombianos en el contexto latinoamericano", en M. M. Maldonado, *Reforma urbana y desarrollo territorial: Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Alcaldía Mayor de Bogotá/Lincoln Institute of Land Policy/CIDER/Universidad de los Andes/Fedevivienda, Bogotá, pp. 369-388.
- Soares, P. R. (2002) "Agentes y procesos de la promoción inmobiliaria en una ciudad media del sur de Brasil (1967-1998)", Edición digital a partir del 6º coloquio de Geografía Urbana: La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas, Universidad de León [*Actas del VI Coloquio de Geografía Urbana*], Universidad Federal do Rio Grande, Brasil. Disponible en: <<http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/sibid/01478405322483473332268/020782.pdf?incr=1>> [Consultado el 16 de enero de 2008].
- Soares, P. R. (2003). "Estado y vivienda urbana en Brasil: las políticas de vivienda en la ciudad de Pelotas, 1946-1967", *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. VII, Núm. 146 (087), 1 de agosto de 2003, Universidad de Barcelona, Barcelona. Disponible en: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(087\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(087).htm)> [Consultado el 18 de enero de 2008].
- Solo, T. M. (1987) "Vivienda popular en un contexto arquitectónico", *Cuadernos de arquitectura Escala*, Núm. 13 y 14, Escala, Bogotá.
- Topalov, C. (1984) *Ganancias y rentas urbanas: Elementos teóricos*, Siglo XXI, España.
- Valenzuela, C. (2004) "Plantas transformables: La vivienda colectiva como objeto de intervención", *ARQ*, Santiago, Núm. 58, pp. 74-77. Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/arq/n58/art22.pdf>> [Consultado el 11 de febrero de 2008].

- Villavicencio, J. y P. Hernández (2001) "Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible", en A. Ziccardi (ed.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Clacso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/villavicencio.pdf>> [Consultado el 4 de febrero de 2008].
- Yory, C. M. (2004) *Ciudad y sustentabilidad: I. Marco general y descripción de la problemática*, Universidad Piloto de Colombia, Facultad de Arquitectura y Artes, Escala, Bogotá.
- Young, R. (2007) "Construcción, la industria del bienestar humano", Prensa.com, Panamá, jueves 21 de junio. Disponible en: <<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2007/06/21/hoy/opinion/1014622.html>> [Consultado el 14 de abril de 2008].

índice de cuadros y figuras

CUADROS

PÁGINA

Cuadro 1. Cuba: Tipología habitacional general, 1996	96
Cuadro 2. Proyectos de vivienda social en altura realizados por el Banco Obrero	113
Cuadro 3. Síntesis vivienda en altura en Latinoamérica	134

FIGURAS

PÁGINA

Figura 1. Vivienda social en altura	35
Figura 2. La ciudad para tres millones de habitantes de Le Corbusier ..	75
Figura 3. La ciudad vertical de Hilberseimer	77
Figura 4. Conjunto residencial Pedregulho	86
Figura 5. Unidad vecinal núm. 1 de la Habana del Este o Reparto Camilo Cienfuegos	94
Figura 6. Multifamiliar Miguel Alemán.....	101
Figura 7. Urbanización 23 de enero	108
Figura 8. Unidades de vivienda multifamiliar desarrolladas por entidades estatales en Bogotá 1958-1994	143
Figura 9. Lanzamientos inmobiliarios residenciales por tipo de producto Bogotá 1950-2005	147
Figura 10. Tipo de vivienda desarrollada por el estado en Bogotá	149
Figura 11. Número total de unidades de vivienda multifamiliar realizadas por alguna institución estatal en Bogotá	149
Figura 12. Número de proyectos de VIS de P.H. por localidad en Bogotá 1990-2005	155
Figura 13. Número de proyectos de VIS de P.H. lanzados en Bogotá 1990-2005	156
Figura 14. Proyectos de VIS de P.H. por tipo de subsidio en Bogotá 1990-2005	157
Figura 15. Entidades estatales constructoras de vivienda social tipo propiedad horizontal en el periodo 1958-1971 Bogotá D.C.	159
Figura 16. Entidades estatales constructoras de vivienda social tipo propiedad horizontal en el periodo 1972-1979 Bogotá D.C.	160
Figura 17. Entidades estatales constructoras de vivienda social tipo propiedad horizontal en el periodo 1980-1990 Bogotá D.C.....	161

Figura 18. Entidades estatales constructoras de vivienda social tipo propiedad horizontal en el periodo 1991-1995 Bogotá D.C.	162
Figura 19. Entidades estatales constructoras de vivienda social tipo propiedad horizontal en el periodo 1991-1999 Bogotá D.C.	163
Figura 20. Entidades estatales constructoras de vivienda social tipo propiedad horizontal en el periodo 2000-2005 Bogotá D.C.....	164
Figura 21. Proyectos estatales de vivienda social tipo propiedad horizontal realizados en el periodo 1956-1994 Bogotá D.C.	165
Figura 22. Proyectos estatales de vivienda de interés social tipo propiedad horizontal realizados en el periodo 1990-2005 Bogotá D.C.	166
Figura 23. Proyectos VIS de P.H. y áreas de crecimiento urbano 1960-1970	167
Figura 24. Proyectos VIS de P.H. y áreas de crecimiento urbano 1970-1980	168
Figura 25. Proyectos VIS de P.H. y áreas de crecimiento urbano 1980-1990	169
Figura 26. Proyectos de VIS de P.H. y áreas de crecimiento urbano 1990-2000	170
Figura 27. Total de proyectos privados de vivienda en apartamentos tipo predio medianero en Bogotá 1950-2005.....	171
Figura 28. Total de proyectos privados de vivienda en apartamentos en conjunto cerrado en Bogotá 1970-2005	172
Figura 29. Suelo urbano de la localidad de Suba	175
Figura 30. Operaciones estratégicas en la localidad de Suba	176
Figura 31. UPZ po tipo en la localidad de Suba	177
Figura 32. Centralidades en la localidad de Suba	178
Figura 33. Estratificación en la localidad de Suba	179
Figura 34. Equipamientos en la localidad de Suba	180
Figura 35. Variación de los precios del suelo en Bogotá	189
Figura 36. Composición de precio en tres tipos de bienes	192
Figura 37. Ejemplo renta diferencial	193
Figura 38. Actividad edificadora (apartamentos y casas) Bogotá, septiembre 2002	197
Figura 39. Ley 388/97	213
Figura 40. Vivienda en altura propuesta en Bogotá a través de renovación urbana (antes y después)	214
Figura 41. Proyecto de vivienda multifamiliar progresiva impositiva	233

contenido

Premio Iberoamericano de vivienda sustentable

Infonavit-Redalyc 2009

Presentación	15
Un nuevo vínculo entre el conocimiento y la acción pública	21
Conflictiva urbana y espacios de decisión: Presentación al segundo lugar en el Premio Iberoamericano de Tesis de Investigación sobre Vivienda Sustentable Infonavit-Redalyc 2009	25

Vivienda social en altura. Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá

Introducción	31
Marco metodológico	36
Marco teórico	38
El derecho a la ciudad y a la vivienda digna	49
1. La vivienda moderna en altura	59
1.1 Orígenes de la vivienda colectiva	60
1.2 El urbanismo de los CIAM	64
1.3 Proyectos verticales modernos	73
2. El multifamiliar en Latinoamérica	81
2.1 El caso de Brasil	82
2.2 El caso de Cuba	90
2.3 El caso de México	98
2.4 El caso de Venezuela	105
2.5 El caso de Colombia	112
2.5.1 Primer periodo 1918 - 1942. Baja producción de vivienda estatal y sus consideraciones higiénicas	112
2.5.2 Segundo periodo: 1942 - 1965. El Estado como productor y protagonista de la edificación	114
2.5.3 Tercer periodo: 1965 - 1972. Fase de transición	120
2.5.4 Cuarto periodo: 1972 - 1982. Fortalecimiento del sector financiero y las CAV	122
2.5.5 Quinto periodo: 1982-1990. Políticas habitacionales de Belisario Betancur	123
2.5.6 Sexto periodo: 1990-1999. Nueva legislación y política neoliberal	126
2.5.7 Séptimo periodo: 1999. Adopción del UVR y normativas dirigidas al ordenamiento del territorio...	130

contenido

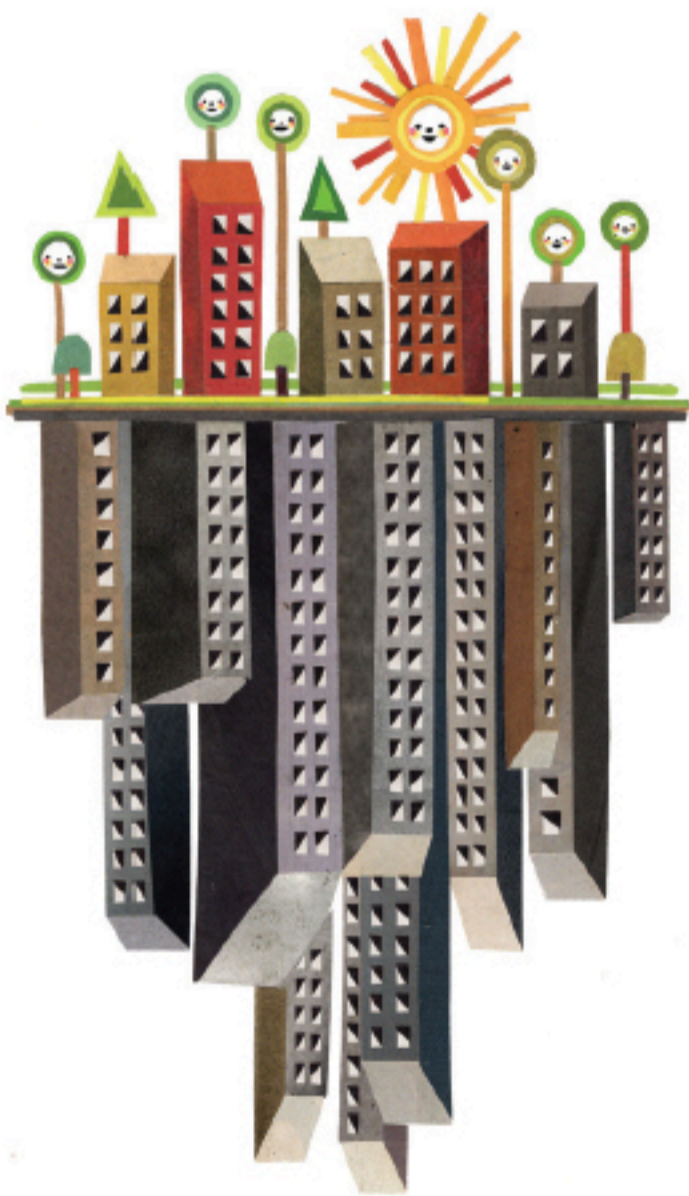
3. El caso Bogotá.....	135
3.1 Producción de vivienda social en altura.....	136
3.1.1 Producción estatal de vivienda multifamiliar económica.....	139
3.1.2 La vivienda económica en altura subsidiada y la nueva legislación.....	150
3.1.3 Características urbanas de la vivienda económica en altura subsidiada	155
3.1.4 características de la localización de Suba.....	173
3.2 El POT, densificación y valorización del suelo.....	181
3.2.1 plusvalía y formación de precios del suelo.....	184
3.2.2 la vivienda y el aprovechamiento del suelo.....	194
3.3 Renovación urbana.....	199
3.3.1 la vivienda en altura, antecedentes.....	204
3.3.2 norma urbana y ley 388 de 1997.....	208
3.3.3 algunas alternativas.....	215
3.3.4 consideraciones	217
4. Consideraciones físicas y sociales para la vivienda en altura...	219
4.1 Problemática para la vivienda de alta densidad.....	220
4.2 Formulaciones en torno al desarrollo físico de la vivienda multifamiliar.....	226
4.3 La vivienda de apartamento	229
4.4 Proyecto de vivienda multifamiliar progresiva <i>implosiva</i>	232
Conclusiones	235
Bibliografía	245
Índice de cuadros y figuras	257

Vivienda social en altura. Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá, se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2010 en los talleres de Litho Kolor, S.A. de C.V. ubicados en Vialidad Las Torres núm. 605, Toluca, Estado de México,
correo-e: lithokolor@yahoo.com

La presente edición sobre papel cultural para interiores y couché mate de 250 gr para forros, constó de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Serie
Investigación
sobre Vivienda en
Iberoamérica

2



Debe destacarse la amplia base argumentativa de este trabajo de investigación, caracterizado por un análisis teórico-histórico profundo que, sin duda, explica en buena medida el fenómeno en estudio no sólo para el caso colombiano sino también para el de las principales ciudades latinoamericanas.

Juan José Gutiérrez Chaparro
Integrante del jurado académico 2009
Profesor de la Universidad Autónoma del
Estado de México, México

Esta obra recorre el entramado teórico de la producción de vivienda de interés social en altura, por medio de la investigación histórica que identifica sus particularidades e impactos urbanos en el modelo de ciudad propuesto en el *Plan de ordenamiento territorial de Bogotá*, que define la calidad y la accesibilidad de la vivienda de interés social multifamiliar tanto por el valor del suelo urbano como por la dinámica del mercado inmobiliario. A partir del análisis de la densidad en la vivienda social en altura, establece referencias y consideraciones de posible aplicación en la ciudad contemporánea, sobre la base de la producción social del hábitat y de la vivienda digna, el derecho a la ciudad y la sustentabilidad. Por su exhaustiva discusión teórica y operatividad de conceptos, constituye una excelente aportación al estudio de la producción de la vivienda multifamiliar.



9789686433203

