

La vivienda de interés social en Bogotá:

análisis de la apropiación social del espacio en dos modelos de intervención estatal

*Bryan Moreno Chaparro*¹

bramoch@gmail.com

Resumen

El problema de la vivienda en Colombia, especialmente la destinada a los grupos más vulnerables de la población, ha sido objeto de intervención por parte del Estado. Aunque las políticas implementadas han incidido en la evolución del problema, su solución esta lejos de alcanzarse debido a los factores políticos, económicos, sociales y culturales asociados al mismo. El artículo propone una breve revisión de las formas de interpretación y la evolución de la actuación estatal frente a dicho asunto. Igualmente, a través del análisis de dos proyectos de vivienda social en Bogotá, se observa cómo la discusión sobre la calidad del espacio urbano residencial, ha estado subordinada al interés de satisfacer la necesidad de vivienda bajo criterios de mínimo vital.

Palabras clave: vivienda, sociología urbana, apropiación social, prácticas residenciales

Abstract

The problem of housing in Colombia, especially the structural deficit which affects the most vulnerable population, has been object of State intervention. Although the public policies have influenced the evolution of the problem, their solution is distant due to the political, economic, social and cultural issues associated with it. The article proposes a brief reflection about the ways of understanding and the changes of the State action in this topic. Through the analysis of two social housing projects in Bogota, it is possible to conclude that the discussion about quality in residential urban space has been subordinated to the interest of satisfy demand under minimum vital standards.

Key words: Housing, urban sociology, social appropriation, residential practices



¹ Sociólogo con estudios de Maestría en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia

Uno de los problemas centrales de la sociología, y de los estudios urbanos en general, ha sido la interpretación que se genera desde un enfoque cultural, de la relación entre el espacio físico construido y los comportamientos que ocurren en dicho espacio (Castells, 1976) (Lefebvre, 1972). Las posturas respecto a dicho problema han oscilado entre la descripción de un sistema de valores propio de comunidades específicas y la tendencia a asociar ciertos comportamientos a un medio físico particular. En este marco, la vivienda, o en otras palabras, el espacio urbano residencial, aparece como objeto de investigación de múltiples disciplinas que han intentado identificar sus tipologías, formas de producción, uso cotidiano, y en general, su relación con las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas particulares de cada grupo humano.

Dicho interés, además de ser objeto de investigación académica, representa un asunto trascendental en la cuestión de cómo se reproduce el orden social en un mundo cada vez más urbanizado. De hecho, Colombia experimentó durante el siglo XX una transformación que convirtió al país en una nación con tasas de urbanización y población urbana superiores al 75%. Como reflejo de esta situación, y en consonancia con las tendencias del proceso urbanizador de Latinoamérica (Gouset, 1998), Bogotá adquirió la primacía urbana en el país por encima de ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla, pero sin llegar a niveles de concentración urbana existentes en países como Argentina y México.

En este marco, este artículo propone una breve revisión de las diferentes formas de aproximación al problema de vivienda y las características generales de la intervención del Estado en el mismo. Como estudio de caso, se analizarán desde un enfoque cualitativo, dos proyectos de vivienda dirigida a sectores populares en Bogotá: Ciudad Techo o Kennedy –gestionado por el Instituto de Crédito Territorial- y la Ciudadela El Recreo –a cargo de Metrovivienda S.A.-. Aunque dichos proyectos corresponden a periodos históricos diferentes, su análisis permite encontrar que, a pesar del cambio en la forma de intervención del Estado y las diferencias arquitectónicas y urbanísticas existentes, presentan resultados similares en cuanto a los procesos de construcción social del territorio y la manera como los habitantes se relacionan con el espacio residencial.

Lo anterior puede vincularse a la manera como el medio físico incide en las formas de apropiación del territorio y viceversa. En un sentido amplio, el espacio urbano residencial (Esquivel, 2006) –que incluye la vivienda y su entorno próximo- es producido a partir de los factores económicos, sociales y políticos que intervienen en su creación, a su vez que es transformado por los usuarios –residentes- a través de su uso cotidiano. Así, la sociabilidad básica de los individuos, las familias o los grupos se articula con las estructuras objetivas generando prácticas particulares y esquemas diferenciados de percepción y valoración.



Las formas de aproximación al problema de la vivienda

La pregunta fundamental en la mayoría de los estudios sobre vivienda en Colombia² ha sido por el tipo, origen y características del espacio construido, mientras que el análisis de la vida cotidiana, las prácticas sociales de los habitantes de los barrios o la relación entre estos dos elementos ha presentado un carácter secundario. En dichos estudios se pueden identificar tres enfoques: arquitectónico, económico, y la aproximación desde las ciencias sociales. En el enfoque arquitectónico, paulatinamente ha tomado fuerza la categoría de condiciones habitacionales como herramienta para evaluar las distintas tipologías y modos de intervención -estatal y privada- en materia de vivienda. Dicho enfoque ha documentado las transformaciones de las propuestas arquitectónicas, iniciando por el movimiento de la arquitectura moderna a mediados del siglo XX, pasando por la construcción de vivienda masiva y multifamiliar hasta llegar al retiro del Estado como promotor directo de proyectos inmobiliarios. Así mismo, este enfoque ha tomado como referencia las nociones de déficit cuantitativo y cualitativo (Saldarriaga, 1977) (Arango, 1997), (Pergolis, 1998), (Tarchópolus, 2003)

En relación con el análisis arquitectónico de la vivienda, este da cuenta de diferentes momentos: El primero se ubica en las décadas del 50 y 60 del siglo anterior, periodo de paso a la modernidad y basado precisamente en la idea de progreso. En un segundo momento, la euforia del progreso es reemplaza-

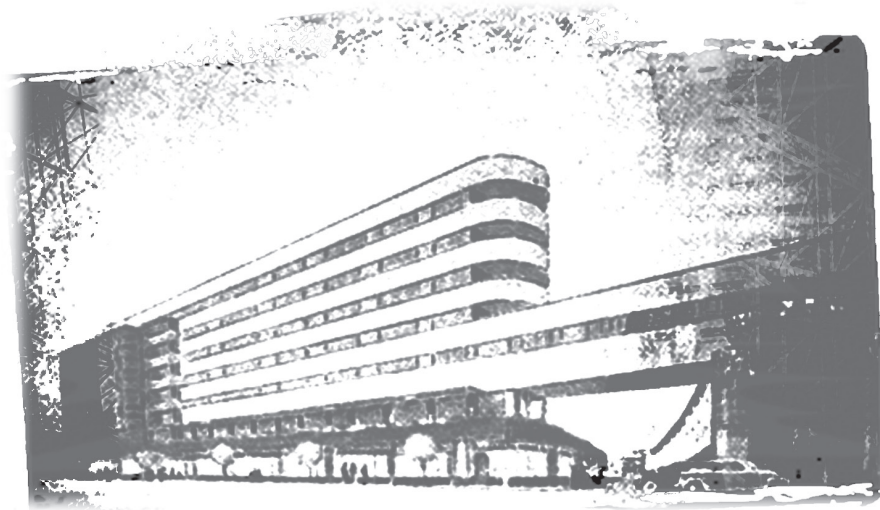
da por la retórica del desarrollo en la cual el discurso de lo público cobra fuerza, por lo que se construyen viviendas mínimas para todos, multifamiliares y programas masivos de vivienda. Este periodo entre los años 60 y 70 se caracteriza por el activo papel del Estado en la oferta de vivienda. Por último, desde la década del ochenta, la vivienda pasa a ser un asunto del mercado, el estado se retira de su función de promotor de vivienda y cobran auge los cerramientos.

Este tránsito marca el surgimiento del 'conjunto cerrado' como la tipología arquitectónica más exitosa en Bogotá y el país desde la segunda mitad del siglo XX. Desde los años 70 se logra capitalizar el deseo de amplias capas de la población de alejarse del 'bullicio' y 'desorden', ofreciendo un nuevo tipo de espacio residencial, con zonas verdes exclusivas y diferenciadas del espacio público, servicios adicionales como gimnasio, piscina, salón social, vigilancia privada, y una oferta comercial centralizada y controlada. Este tipo de espacio se caracteriza por fragmentación del territorio urbano, un mínimo contacto entre vecinos y la privatización del espacio público -cerramiento de una vía o un parque- como medida necesaria para garantizar la seguridad en la vida cotidiana.

En relación con la vivienda dirigida a los sectores populares, las tipologías son bastante diversas pues en este segmento han coincidido, tanto programas del Estado para apoyar la construcción de la denominada Vivienda de Interés Social, como la construcción de vivienda por iniciativa individual bajo la modalidad de autoconstrucción. Con respecto a los patrones urbanísticos de este tipo de vivienda, Tarchópolus destaca las similitudes de los desarrollos de origen formal e informal, a pesar que en los procesos con origen formal observan la modalidad Urbani-

2 Se habla de problema de la vivienda y no del espacio urbano residencial debido a que la mayoría de las investigaciones tienen como categoría de análisis la noción de vivienda. Ahora bien, algunas aproximaciones al problema (Giraldo, 2004) integran en la noción de vivienda no solamente lo relacionado con la casa sino con los equipamientos y espacios colectivos que la rodean.





Fuente: revista PAN No 14. Junio de 1937. Proyecto para Edificio de beneficencia, no contruido.

zación-Parcelación-Edificación, mientras que en el sector informal la urbanización no viene al comienzo sino al final (Tarchóplus, 2003)

El estudio de estos patrones demuestra que la organización espacial es similar en barrios populares de origen formal y clandestino. Respecto a las propuestas de origen formal, se caracterizan por un patrón de trazado subordinado a la acomodación de las manzanas en forma de barra y cuyas dimensiones son resultantes del tamaño de los lotes. Así mismo, aunque los barrios de origen clandestino han aparecido en áreas mucho más periféricas y aisladas, con el tiempo, el crecimiento de la ciudad y la consolidación de su proceso tipológico de construcción – desarrollo progresivo de las viviendas, el aumento de densidades y restricción de zonas libres, ventilación, etc.- acaba por convertirlos en un barrio más, aunque sigan presentando deficiencias en términos de vías, dotación de espacio público y equipamientos (Tarchóplus, 2003).

Por otra parte, el enfoque económico, ha hecho énfasis en problematizar el denominado “déficit habitacional” existente en el país.

Dicho déficit tiene dos modalidades: el déficit cuantitativo, asociado al total de viviendas por hogares; y el déficit cualitativo, que indaga por el número de viviendas que cumplen estándares mínimos de calidad. Así, desde esta perspectiva, la vivienda es considerada una mercancía que se encuentra determinada por las leyes generales que explican, en el desarrollo de una economía capitalista, la concentración espacial de los medios de producción, y por lo tanto, la aglomeración de la fuerza de trabajo (Molina, 1979).

Existe una relación directa entre el tipo y calidad de la vivienda a la que acceden diferentes sectores sociales y su nivel de ingresos. Por ende, los consumidores tienden a agruparse en tres sectores: demandantes de vivienda suntuaria, consumidores de vivienda en cuanto bien necesario, los cuales son afectados por un estado de privación estructural e insuperable en lo relacionado con la satisfacción de esta necesidad, y los consumidores en estado de necesidad absoluto.

El problema de la vivienda y su satisfacción se relaciona no solamente con la distribución de ingresos, sino también con



las modalidades de su producción, lo cual implica además la coexistencia de distintas tipologías que se proyectan sobre el espacio urbano, creando modalidades y morfologías con características específicas. Otro elemento a tener en cuenta desde la visión economicista de la vivienda son las rentas absolutas y diferenciales³, que determinan los usos a los cuales son destinados los espacios urbanos. En esta dinámica, se identifican cuatro formas de acción respecto a la vivienda: la producción por encargo, la producción promocional privada, la autoconstrucción y la producción subsidiada por el Estado (Jaramillo, 1979).

En conclusión, los estudios económicos demuestran que el 'déficit habitacional' tiene un carácter estructural resultante de profundos desajustes en el desarrollo económico, pues, en primer lugar, el sector productivo no está en capacidad de generar una adecuada oferta de bienes, segundo, los sectores sociales no tienen capacidad real para adquirirla y tercero, existen serias limitaciones que dificultan la adecuada organización y operación del mercado de la vivienda, la tierra urbana y los servicios conexos, reproduciendo fenómenos de hacinamiento, promiscuidad del lugar, deterioro, marginalidad urbanística, etc., todo esto asociado a la marginalidad social y económica de los sectores más pobres.

Los enfoques mencionados tienen como principal preocupación las condiciones y características de la vivienda en Colombia, especialmente aquella dirigida a los sectores

más pobres de la población. Así, describen el fenómeno teniendo en cuenta las formas como se configura su producción y las características concretas de la vivienda producida. Respecto a la calidad, este es un concepto relativo en función de las necesidades de sus usuarios a partir de ciertas condiciones mínimas de habitabilidad (Molina, 1979). En este sentido, la vivienda debe evaluarse por sus características materiales -especificaciones, tecnología, diseño- así como por sus características ambientales -contexto urbano-, de habitabilidad o uso -grado de ocupación y funcionalidad-.

A pesar de sus aportes, los enfoques económico y arquitectónico consideran de manera marginal los factores sociales y culturales que inciden en el problema de la vivienda, entre los que se destacan los procesos de segregación, la constitución de ambientes favorables para la reproducción de la pobreza, entre otros. Este tipo de aproximaciones -realizadas desde las ciencias sociales- contribuyen a la comprensión de la relación entre el medio físico -creado por profesionales o gestores populares- y el rechazo o la transformación de las viviendas producto de cambios en la estructura de capital de las familias y su red de relaciones sociales.

La investigación urbana desde las ciencias sociales se ha centrado en analizar los procesos de segregación y las características de la vida urbana en las ciudades. En primer lugar se ubican los estudios cuyo objeto es el fenómeno de la urbanización informal, considerando la manera como se conforman estos lugares y se generan redes de solidaridad entre sus residentes para mejorar las condiciones de vida en dichas zonas. La segunda tendencia analiza la red de significados asociados a la vivienda popular mediante una aproximación a la vida cotidiana y las representaciones

3 En economía política **RENDA DIFERENCIAL** se refiere al excedente de la ganancia con respecto a la ganancia media obtenida a consecuencia de la diferente productividad de los capitales invertidos en tierras desiguales por su fertilidad natural o por su situación con respecto al mercado. La **RENDA ABSOLUTA** se refiere a la parte de la plusvalía de que se apropian los terratenientes gracias al monopolio de la propiedad privada sobre la tierra; equivale a la diferencia entre el valor y el precio social de producción (precio de producción).



respecto a la vivienda que tienen los habitantes de los barrios populares.

Respecto a la urbanización informal, protagonista de primer orden en el crecimiento urbano en Colombia, se la considera como una solución espontánea de ciertos sectores a la necesidad creciente de vivienda, los cuales por motivos económicos, tienen escasas posibilidades de acceder al mercado formal (Gilbert & Ward, 1987). En este fenómeno, es frecuente que los vecinos de los asentamientos establezcan redes de solidaridad con el fin de generar acciones colectivas orientadas a la consecución de estándares mínimos, acceso a servicios públicos y la seguridad jurídica para sus viviendas. Sin embargo, dichas redes se van debilitando en la medida que los patrones culturales de la ciudad son asimilados por los residentes urbanos, se consolida urbanísticamente el territorio y el ciclo de vida de las familias va dando paso a nuevos miembros para quienes la solidaridad ya no es un asunto de primer orden.

Otra aproximación desde las ciencias sociales aborda la vida cotidiana, la valoración y la espacialidad de la vivienda construida en los barrios populares, exponiendo la tensión entre la forma como conciben los habitantes sus viviendas y la manera como lo hace el conocimiento "experto". Así, para las clases populares, la vivienda más que un lugar, es un proyecto inconcluso que depende de muchos factores -estéticos, económicos, familiares, etc.- y su evolución responde a las características particulares de cada familia. Este hecho genera patrones de vivienda caracterizados por la heterogeneidad en las propuestas arquitectónicas, la doble finalidad del uso del espacio, tanto como lugar de residencia, como medio de renta, la transgresión de la frontera casa-calle, el desarrollo progresivo, entre otros (Barrio Taller, 1996).

Finalmente, las ciencias sociales se han ocupado de analizar los vínculos entre el espacio físico y formas de vida asociadas a los mismos, explorando cómo diseños particulares atienden a finalidades específicas, por ejemplo, la creación de condiciones que facilitaran una vida moralmente correcta, como el caso del barrio Villamayor gestionado por el padre Campoamor a comienzos del siglo XX (Londoño & Saldarriaga, 1994); o más recientemente, la definitiva incursión de la vivienda en la lógica capitalista de maximización de beneficios que se expresa en un mercado inmobiliario caracterizado por la presencia de espacios impersonalizados, estandarizados, y dotados de significado solo por los usos particulares de la vivienda, la 'independencia espacial' de sus habitantes y la creación de estilos y gustos estéticos particulares (Salazar, 2004).

Se observa entonces que alrededor del problema de la vivienda confluyen diversas disciplinas, cada una de la cuales intenta dar cuenta de sus causas, magnitud, consecuencias y posible solución. Se habla de solución porque como objeto de estudio, la vivienda ha sido problematizada en su relación con el proceso de modernización del país lo que ha conllevado a una necesaria intervención del Estado.

La intervención estatal: de la producción directa al apoyo a la demanda

Dado que la vivienda es un medio de supervivencia para la reproducción de la fuerza de trabajo y su acceso es una cuestión de orden social, el Estado se ha visto obligado a implementar políticas públicas e intervenir en la producción de vivienda, ya sea de manera directa o incentivándola mediante el subsidio.



Pese a la reiterada acción del Estado, aún subsisten en Colombia problemas estructurales como precariedad en las condiciones habitacionales de miles de familias, así como la persistencia de niveles deficitarios en el *stock* de vivienda (en términos cuantitativos y cualitativos)⁴. Igualmente, la intervención estatal no ha corregido dinámicas que afectan la producción de vivienda, tales como la escasez de suelo urbano a bajo precio, los costos de producción y la incapacidad de pago por parte de muchas familias; fomentando, ya sea por acción o por omisión, la urbanización informal y la autoconstrucción de vivienda, la cual se inserta posteriormente el mercado mediante la legalización pero cuyo proceso de producción es, en la mayoría de las ocasiones, más costoso para las ciudades y las familias.

La acción del Estado para resolver el problema inició en la primera mitad del siglo XX con un enfoque directo de subsidio a la oferta. En esta línea, se crearon entidades como el Banco Central Hipotecario (1932) y especialmente el Instituto de Crédito Territorial (1937). Con la creación de este último, inició una acción sistemática del Estado para fomentar la construcción de 'habitaciones higiénicas' para los trabajadores, surgiendo así los antecedentes de la categoría de Vivienda de Interés Social. La acción del ICT modificó la morfología urbana de Bogotá debido a que durante gran parte de su gestión impulsó el desarrollo hacia las periferias, en las cuales

Pese a la reiterada acción del Estado, aún subsisten en Colombia problemas estructurales como precariedad en las condiciones habitacionales de miles de familias, así como la persistencia de niveles deficitarios en el *stock* de vivienda.

el precio del suelo era más barato. Algunos de sus proyectos más importantes fueron: Al sur Quiroga (1951), al nor-occidente Garcés Navas (1970) y Quirigua (1971); al Sur-occidente Kennedy (1961) y Timiza (1966); y al sur El Tunal (1972). Todos estos proyectos superaron las 5.000 viviendas. En cuanto al BCH sus proyectos no alcanzaron la magnitud de los del ICT pero contribuyeron a consolidar el mercado inmobiliario con proyectos representativos como la Soledad (1953), Polo Club (1958), Niza (1964). Se destacan por su valor urbanístico y arquitectónico, el caso de los multifamiliares de la calle 26 (1964), y las residencias el parque (1971).

En ese momento, el Estado se encargaba de ofrecer de manera directa soluciones de vivienda empleando mecanismos de construcción que durante sus 80 años de historia incluyeron autoconstrucción con asesoría técnica, préstamos a propietarios de lotes, rehabilitación de áreas subnormales, programas de mejoramiento de barrios, construcción directa, entre otros. El tope de la acción del Estado bajo ese modelo ocurrió entre los años sesentas con la Alianza para el progreso y los años ochentas con el programa de viviendas sin cuota inicial. Sin embargo, su alcance dependía de las partidas presupuestales y la importancia que

4 El déficit cuantitativo de vivienda continúa siendo el principal criterio para la implementación de programas de construcción de vivienda. Pese a su importancia, otros elementos como el déficit cualitativo se subordinan a la urgencia de construir un número mínimo de viviendas que necesita la Nación. Para 2005, según investigaciones del CENAC, el déficit total se calcula en 2.216.863 hogares, es decir el 27% del total de hogares de Colombia. En cuanto al déficit cuantitativo, este afecta a 1.031.256 hogares, es decir el 12% del total, mientras que el déficit cualitativo afecta a 1.185.607 familias, lo cual corresponde al 14% de unidades familiares de Colombia





Fuente: Saldarriaga, A. (1995)

otorgaba el gobierno de turno al tema de la Vivienda de Interés Social -VIS-. Al analizar la oferta de dicho periodo, se observa cómo, al querer ofrecer soluciones de vivienda a bajo costo sin afectar la propiedad privada del suelo, se sacrifica la ubicación a favor de la 'calidad' lo cual incide en la sistemática ubicación periférica de los principales proyectos mencionados. Así mismo, aunque aparentemente los proyectos se dirigían a sectores populares, las condiciones económicas de los sectores más pobres hacían casi imposible su acceso a los mismos.

Como gran parte del problema de la vivienda no fue resuelto por el Estado ni por los promotores privados, el mercado informal de vivienda marcó definitivamente la forma como se expandió y se edificó la ciudad desde los años cincuenta. Amplias capas de los sectores populares que no contaban con los recursos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado formal acudieron a la modalidad de la "urbanización pirata" en la cual se lotea informalmente un globo de te-

rreno –la mayoría de las veces sin servicios- y se vende a las personas para que "autoconstruyan" su vivienda. Se estima que aproximadamente el 50% del tejido urbano de Bogotá tiene origen ilegal y se ubica principalmente en el sur de la ciudad (Saldarriaga, 2000), mientras que por periodos de tiempo se observa que entre 1938-1951 el 55% de la construcción fue de origen ilegal, entre 1951-1964 el 42%, entre 1964-1973 el 49%, entre 1973-1985 el 34% (Dureau & Lulle, 1999).

A mediados de los años 70 se inicia el tránsito del modelo de acción estatal hacia el subsidio a la demanda. Con la instauración de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-⁵ y la aparición de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, paulatinamente el Estado se retira de la producción y se encarga de otorgar subsidios a las familias que adquieren su vivienda a promotores privados del mercado inmobiliario. Dicho enfoque se consolidó con la desaparición del Instituto

⁵ Reemplazada posteriormente por la Unidad de Valor Real -UVR-



de Crédito Territorial -ICT- y el Banco Central Hipotecario -BCH- y la creación del INURBE por la ley 03 de 1991. Con este nuevo enfoque, se busca incrementar la demanda solvente de vivienda social a través del sistema: subsidio⁶ + ahorro + crédito. Dicho subsidio es entregado a las familias por el gobierno nacional, las cajas de compensación familiar y en ocasiones por los gobiernos locales, previo cumplimiento de unos requisitos específicos, como son el acceso a un crédito hipotecario en el sector bancario que garantice el pago del resto del valor de la vivienda. Con este giro, la construcción de vivienda pasa a ser responsabilidad de promotores privados, que por la dinámica del mercado inmobiliario, han concentrado su oferta en los sectores medios y el límite superior de las clases bajas, que son quienes alcanzan a cumplir los requisitos para acceder al subsidio. Este hecho acentúa la situación histórica de no acceso a la vivienda por parte de los sectores más pobres de la población, cuya única opción seguiría siendo la autoconstrucción en un lote en la periferia.

El último cambio fundamental en la acción del Estado frente a la vivienda ha sido la creciente participación de los gobiernos locales en los procesos de planificación para la construcción de Vivienda de Interés Social. Si bien el gobierno nacional otorga subsidios, son los gobiernos locales, con los Planes de Ordenamiento Territorial y entidades propias encargadas del tema de la vivienda, quienes orientan el alcance de dicha acción⁷. Para el

6 El costo de VIS va hasta los 135 salarios mínimos –smmlv-, mientras que el costo de la VIP no puede superar los 70 smmlv. El subsidio de vivienda tiene como tope máximo 26 smmlv y el mecanismo para su entrega se encuentra asociado a la calificación obtenida en el SISBEN por parte de la familia que solicite el apoyo. Anualmente mediante decreto se actualizan los montos y condiciones para el acceso a dichos subsidios.

7 Por muchos años el ICT ejecutó proyectos sin concertar con los gobiernos locales, a veces en contravía con las normas de planificación, por lo cual influyó definitivamente en la compo-

caso Bogotano la empresa encargada de VIS (Vivienda de Interés Social) es Metrovivienda, creada en 1998 como una empresa del Distrito encargada de la planeación y control del crecimiento urbano de Bogotá. Su función es promover la oferta masiva de suelo urbano, facilitando la creación de VIS y VIP (Vivienda de Interés Prioritario), desarrollando las funciones de un banco de tierras de la capital, entendido esto como un conjunto de terrenos suburbanos que adquiridos por el gobierno son susceptibles de urbanización de una forma regulada (Metrovivienda, 2002). Este esquema busca hacer coincidir la planeación urbana con el crecimiento urbano, ordenándolo según las prioridades en materia de uso de suelo y evitando los problemas asociados al crecimiento desordenado o informal.

El Estado como constructor de vivienda: El caso de Kennedy

El Instituto de Crédito Territorial -ICT- inició en 1962 la construcción de su proyecto más ambicioso -hasta ese momento-: Ciudad Techo o Kennedy. Dicha iniciativa fue impulsada por la Alianza para el Progreso y buscó la construcción de alrededor de 15.000 viviendas sobre un área de 220 hectáreas ubicada en el suroccidente de Bogotá en predios del antiguo aeropuerto de la ciudad.

Dada la magnitud del proyecto, fue necesario emplear diferentes modalidades para la construcción de las viviendas, destacándose: 1. La construcción directa por medio de contratos con constructores, a los cuales se les daban los diseños y estos se encargaban de la edificación; 2. La construcción por terceras partes, en la cual una parte la

ción de las ciudades colombianas. Sin embargo, con la expedición de la Ley 388 de 1997 se definieron mecanismos para impedir la violación de las normas de planeación urbana a nivel local



financiaba el instituto, otra un agente privado y otra el dueño de la vivienda; 3. El apoyo a la autoconstrucción y a la construcción comunitaria, en la cual la comunidad construía las viviendas; y 4. Unidades mínimas para desarrollo progresivo. En estas dos últimas formas de acción, el Instituto prestaba asesoría técnica para garantizar la estabilidad de las viviendas. A cada una de estas modalidades correspondió un tipo diferente de espacio, pasando de la casa unifamiliar hasta los bloques de apartamentos, las casas-lote, la vivienda básica, entre otras.

La propuesta urbanística no fue una de las prioridades del Instituto en este proyecto. Además de la creación de súper-manzanas (cuadrantes cuatro veces más amplios a los que tradicionalmente componen la traza “reticular” de la ciudad) y la garantía de los anchos mínimos establecidos para la red vial, no existió –o fue rápidamente modificado- un proceso de planeación que dividiera el territorio en zonas con destinación específica o creara una red de áreas verdes y parques. Incluso, en sus primeros años, algunas zonas del proyecto adolecieron de conexiones a las redes de servicios públicos, las cuales fueron conseguidas paulatinamente por la gestión de los habitantes. El tamaño de los lotes y los espacios construidos en el proyecto del ICT oscila entre 60 y los 120 metros cuadrados según el tipo de vivienda al que corresponda y el estado de la vivienda al momento de la entrega fue en la mayoría de las veces la “obra gris”, es decir, sin acabados como pisos, cocinas, puertas, entre otros, terminados. Las viviendas más completas estaban conformadas por cocina, sala comedor, baño y tres cuartos. Para los casos de las unidades básicas y la autoconstrucción esto se reducía a una unidad básica de cocina, sala comedor, un cuarto y un baño.



Fuente: Metrovivienda, 2002. Ciudadela El Recreo.

Ciudadela el Recreo: Subsidio a la demanda con urbanización

La Ciudadela el Recreo data del año 2000, se encuentra ubicada en la periferia de la localidad de Bosa. Fue el primer proyecto de gran envergadura realizado por Metrovivienda bajo una modalidad de acción que en primera instancia incluye la compra de terrenos, sobre los cuales se realizan obras de urbanización, es decir, dotación de redes de infraestructura básica, trazados y zonificación urbana, y la construcción de vías y equipamientos. Posteriormente, se ofertan los globos de terreno entre promotores privados de vivienda que se encargan de la construcción bajo los estándares establecidos por la entidad para el proyecto.

Las viviendas, tipo VIS y VIP, son ofrecidas en el mercado inmobiliario a personas de escasos recursos que acceden al subsidio de



vivienda que otorga el Estado. Por esta razón, Metrovivienda busca no la construcción directa de vivienda, sino regular y organizar los procesos de urbanización y crecimiento urbano a fin de que sea acorde con los instrumentos de Planeación Urbana existentes en la ciudad.

El área total del proyecto el Recreo corresponde a 115 hectáreas, de las cuales 45 representan el área neta para la construcción de las 10.500 viviendas proyectadas. Tienen áreas de construcción cercanas a los 40m², con la distinción de que, para el caso de las casas unifamiliares, estas se construyen en lotes de 22m², es decir, 3 metros de frente por 7.5 de fondo. La ciudadela se organiza en conjuntos que agrupan las manzanas en las cuales se dividió el territorio. Dichos conjuntos fueron organizados por las constructoras como en respuesta a la modalidad jurídica de propiedad horizontal, que limita la autonomía de cada propietario en lo relacionado con obras y mejoras, entre otros aspectos. Las manzanas son abiertas y cuentan con pasajes peatonales que actúan como vías de acceso a las viviendas.

En esta línea, la propuesta urbanística del Recreo busca compensar la alta densidad de las viviendas con “amplitud en el espacio público” (Metrovivienda, 2002). Alrededor de las 32 manzanas de vivienda existentes, se observa una red vial que evoca el damero español, un parque lineal y una zona destinada a comercio y usos institucionales.

La vivienda como producto social

El mercado de las viviendas unifamiliares es fruto de una doble construcción social, a la que el Estado contribuye decisivamente mediante la elaboración de la demanda, a través de la producción de disposiciones individuales, asimismo, a través de la atribución

de los recursos necesarios, es decir, de las ayudas estatales a la construcción o a la vivienda definida por unas leyes y unas normativas que contribuyen a la elaboración de la oferta (Bourdieu, 2002).

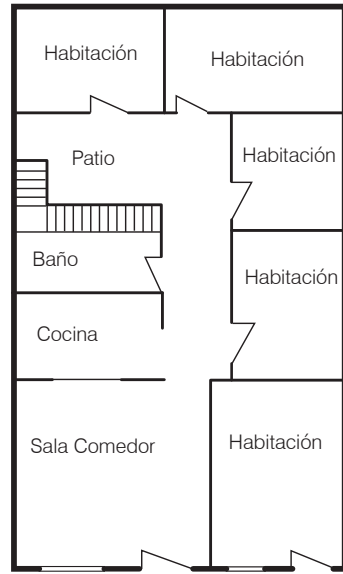
Kennedy y el Recreo son expresiones de la manera como el Estado ha intervenido para resolver el problema de la vivienda. Como parte del mercado, las opciones disponibles en términos de calidad y características, son acordes a las posibilidades y la estructura de capital de los sujetos. Así, mientras la vivienda dirigida a los sectores de altos ingresos tiene ciertas especificidades basadas en el lujo y el confort, las soluciones ofrecidas a los sectores populares presentan carencias en términos de espacios, ubicación y elementos que brinden valor agregado.

De lo anterior da cuenta la progresiva reducción en el área de la vivienda popular agenciada desde el Estado. Para los casos mencionados, de lotes de 60m² en Kennedy hasta los 22m² en el Recreo⁸. Las características de las viviendas en términos de acabados y espacios son un nuevo ejemplo de cómo opera el interés de satisfacer la necesidad básica, sin buscar crear un valor adicional que aporte a la solución en términos de calidad. Por el lado del urbanismo, existen similitudes y diferencias en los casos mencionados que, paradójicamente, refuerzan las limitaciones de la Vivienda Popular promovida por el Estado.

En términos de ubicación, tanto Kennedy como El Recreo fueron desarrollados en la “periferia” urbana. Al no cuestionar el mer-

8 Los estándares mínimos para vivienda son producto de un acuerdo social y no necesariamente responden a lo deseable en términos arquitectónicos. Esto se evidencia en la transformación de la noción de lo “mínimo” en materia de estándares para la construcción de VIS desde la expedición de las normas mínimas de construcción (ICT, 1972), el Manual de normas para constructores (ICT, 1987), hasta el Decreto 2060 de 2004 (Normas mínimas de construcción).



Vivienda No. 1 Kennedy

Fuente: Elaboración propia.

cado de suelo urbano –como se observó previamente- y ante la escasez de recursos, no queda otra alternativa que elegir las zonas “adecuadas” para este tipo de proyectos, es decir, zonas donde el valor del suelo no es tan alto. Así mismo, es sustancial la diferencia que se observa entre los proyectos del ICT y de Metrovivienda en materia de urbanismo, destacándose el modelo de gestión adelantado por esta última entidad que resuelve desde el inicio gran parte de los problemas que se presentan en el desarrollo informal de la ciudad. Sin embargo, este modelo responde abiertamente a la drástica reducción del espacio privado de la vivienda por lo cual contribuye a reproducir la tipología de vivienda de interés social como una vivienda de “mínimos vitales”.

Este acceso a una vivienda mínima, se vincula con las opciones económicas en materia de hábitat –como comprar, alquilar, comprar una vivienda usada o nueva, etc.-, que dependen por una parte, de las disposiciones económicas (socialmente consti-

tuidas) de los agentes, en particular de los gustos de éstos, de los medios económicos de los que pueden disponer para ese fin, y, por otra parte, del estado de la oferta de viviendas (Bourdieu, 2002).

Frente a los medios económicos, las familias que compraron sus viviendas en estos proyectos accedieron a subsidios otorgados por el Estado para su compra. Por ende se trata de una oferta y una demanda condicionada y que depende del Estado. Ante este hecho, los usuarios ajustan sus disposiciones a la medida de sus posibilidades, operando en ellos un auto-convencimiento de las bondades del producto que están adquiriendo: *“el saber que es una bendición, una bendición porque independiente que uno la pague a 15 años, que obviamente uno sabe que le sale por el triple, cierto, pero el saber que la tenemos y que estamos ahí hace feliz. Entonces me gusta todo, todo la casa”* (Entrevista habitante Metrovivienda)

En este sentido, el fin último –tener una vivienda- subordina aspectos que en otras situaciones o en grupos sociales con mayores posibilidades no serían objeto de negociación, en otras palabras:

Si, mire que cuando uno llega pues que no ah (sic), en esto tan chiquitico como que no me amaño: ver que la cocina está al lado del patio y que frita uno la carne y la ropa le huele a carne. Ahora pues en el tercer piso hay como una parte autorizada para una plancha yo extendiendo mi ropa allá, pero no, abajo no me gusta, lo hice pues por necesidad (...) la idea es que también de pronto (sic) el derecho a una vivienda digna debería como darle el espacio para una zona de ropas, donde haya una zona donde usted coloque su lavadora, su lavadero y pueda extender su ropa tranquilamente, no se olío a nada, no se mojó

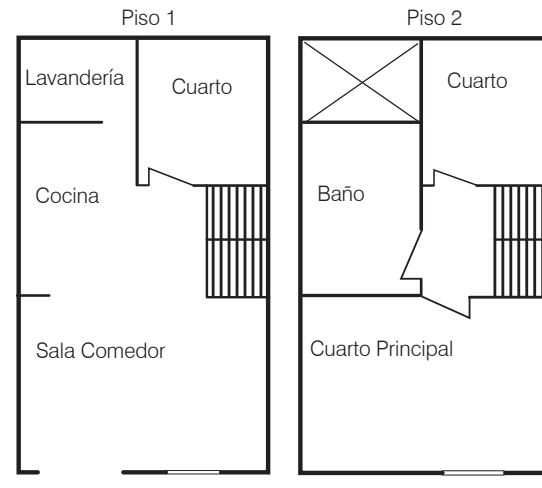


Estas disposiciones guardan relación con las trayectorias sociales de los individuos que eligen un lugar como su residencia. La vivienda expresa, como ningún otro bien, el ser social de su propietario, sus posibilidades, sus gustos y sus sistemas de clasificación. En los casos de los proyectos aquí descritos, los propietarios tienen una historia previa de compartir vivienda y pagar arriendo: *“vivía en la casa de mi suegra. Nos enteramos... pues es hasta curioso, por una fundación eh que había por allá en Bosa”* - *“Alguien me habló de Metrovivienda, llegué por una amiga que también tiene casa aquí en la etapa y vine a ver el proyecto”* (Entrevistas residentes Ciudadela El Recreo).

Así, se observa una relación directa entre el crecimiento urbano, las lógicas de ubicación residencial y las formas de segregación de la ciudad (Dureau, 1999). Las lógicas mencionadas, producto de los arbitrajes entre las aspiraciones y las limitaciones de los habitantes, configuran una serie de prácticas residenciales que son el conjunto de comportamientos y acciones de la población en torno a la vivienda (alojamiento, tipo de vivienda, forma de tenencia).

Para el caso de Kennedy, estas prácticas residenciales se asocian en un primer momento con el trabajo comunitario para el mejoramiento del entorno: *“Todos, eso nos organizamos y todos los sábados y domingos nos dedicábamos a arreglar las casitas y los apartamentos y los predios. A sacarle la tierra, a sembrarles pasto, a hacer andenes, hasta que ya los pusimos en forma.”* (Entrevista residente Kennedy). Paulatinamente las redes de solidaridad se van perdiendo y la atención de las personas se vuelca sobre su vivienda y los arreglos que requiere. Generalmente, estos arreglos incluyen, en la medida de lo posible, transformaciones en el espa-

Vivienda No. 6 Ciudadela El Recreo



Fuente: Elaboración propia.

cio orientadas a convertir la vivienda en el lugar de la familia *“mi esposo dice que por el recuerdo de sus papás, de todo, la casa de toda la vida, donde lo criaron, donde todos crecieron donde compartieron cosas buenas y malas, si lo que es de un hogar. Entonces la idea entre ellos era quien se quedara con ella”* (Entrevista Residente Kennedy).

Mientras que en Kennedy el espacio ofrece mayores posibilidades para adelantar reformas, en el caso del Recreo las prácticas residenciales están limitadas por la estrechez del espacio y forma de tenencia de la vivienda, es decir, la propiedad horizontal: *“como le venía diciendo, la escalera, se le echo la plancha a esa habitación y se subió la habitación, o sea, lo que había en teja se subió para el segundo piso o sea, se abrió una pieza más arriba, que era lo que teníamos opción sin tramitar permiso”*. (Entrevista residente El Recreo). Esto demuestra que las personas ajustan sus prácticas a las opciones que ofrece el espacio.

Otro ejemplo que demuestra similitudes entre los habitantes de los proyectos señalados es el tema de vivienda como lugar de trabajo. A pesar de sus diferencias, los habitan-



tes de los dos proyectos consideran la casa como una posible fuente de ingresos. Así, es frecuente la reconversión de ciertas viviendas, principalmente aquellas ubicadas en las vías principales o zonas de alto tránsito peatonal, en tiendas y negocios locales. La diferencia se encuentra en la magnitud y tamaño de los negocios, pues en el Recreo un negocio reduce drásticamente el espacio vital de uso privado de la familia, mientras que en Kennedy, al existir áreas más amplias, es posible compaginar de mejor manera los usos descritos.

El análisis del sistema de preferencias respecto a la vivienda debe reconocer que las vivencias y las expectativas se encuentran diferenciadas en función de la estructura del capital, la trayectoria social, la edad, la posición en el ciclo familiar, entre otros aspectos (Bourdieu, 2002). Dado que el acceso a la propiedad se vuelve más tardío a medida que se baja en la escala social, se observa que los sectores populares que residen los proyectos mencionados consideran su vivienda como un hito en sus historias particulares. Así, la vivienda es adquirida como mecanismo de seguridad para las familias y de afianzamiento de sus proyectos de vida: *“lo importante como para uno ya es su propiedad, lo más importante para uno, es lo suyo. Usted sabe que cuando uno duerme intranquilo nunca le va ir bien, mientras uno viva contento nada usted le ve defectos, nada es malo, y así estoy yo por el momento gracias a Dios todo ha estado muy bien”* (Entrevista residente Kennedy)

Las sensaciones que se asocian al lugar incluyen además la valoración del entorno de la vivienda. Sobre este asunto, por las características particulares de los proyectos analizados, se observan importantes diferencias; mientras que en el Recreo las características del entorno convertían el lugar en un espacio

atractivo *“La ubicación, que tenía muy buena organización en cuanto a los servicios públicos, es muy difícil encontrar un sitio donde a uno le entreguen, empezando, vías pavimentadas, ciclorutas y parques”*; para el caso de Kennedy el entorno no representaba ningún valor agregado pues su desarrollo fue un producto de la labor de los mismos vecinos: *“vinimos trabajando todo el tiempo hasta que estuvieron algo vivibles, nos vinimos a trabajar a separar los lotes cada uno para ver como se podía nuestra vivienda”*

De esta manera, las prácticas residenciales, las preferencias y la valoración del lugar inciden en la relación que establecen los usuarios-residentes con sus viviendas. En dicha relación, las viviendas son objeto de transformaciones silenciosas, cotidianas, que modifican los espacios y los dotan de diferentes contenidos simbólicos. Esta construcción social del territorio toma como punto de partida las prácticas previas de los residentes, realizando ajustes a las nuevas posibilidades que brindan los espacios. En esta medida, es diferente cuando ello ocurre en ambientes que han sido creados y construidos por las mismas personas –caso de Kennedy– que en ambientes donde el espacio ha sido prediseñado bajo unos criterios y lógicas que no necesariamente se ajustan a las expectativas de los destinatarios finales.

A manera de conclusión

El problema de la vivienda en Colombia, particularmente la vivienda dirigida a los sectores populares, es un asunto con escasas posibilidades de ser resuelto en el corto plazo. Si bien el Estado sistemáticamente ha implementado políticas para mitigar las consecuencias del problema, por sus dinámicas y características ha sido corta su capacidad



de acción y respuesta. Entonces, la naturaleza del problema no reside en un desinterés, sino en los procesos sociales, económicos, políticos y culturales asociados a la creación y comercialización de una mercancía única en el mercado: la vivienda.

Los aspectos estructurales como el mercado del suelo urbano, los procesos de urbanización, las lógicas capitalistas en la producción, la distribución de la oferta y la demanda, entre muchos otros, se traducen en tipologías específicas de espacios residenciales, que al ser analizadas desde una perspectiva arquitectónica, se caracterizan por sus carencias y las limitaciones que imponen a los usuarios. Dichas restricciones son aceptadas 'irreflexivamente' por los compradores de vivienda en los sectores populares mediante una operación que ajusta las expectativas en torno al lugar a las posibilidades "reales" de cada individuo. Lo anterior se evidencia en la existencia de procesos de segregación residencial, entendida en términos de Castells como la tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna.

En este contexto, evaluar la política estatal dirigida a los sectores de escasos recursos implica reconocer su deuda en la producción de espacios residenciales de calidad y que transformen los patrones de segregación que afectan a ciudades como Bogotá. Así, la vivienda de interés social ha partido de la discusión, no respecto a tipologías de espacios "adecuados", sino bajo una lógica de "mínimos", que reduce la imaginación y constriñe la capacidad de gestión de las agencias encargadas de dar solución al problema.

En el caso de Kennedy y la Ciudadela el Recreo, sus características y evolución, demuestran que en los 40 años que separan a los dos proyectos no se han logrado

Los aspectos estructurales como el mercado del suelo urbano, los procesos de urbanización, las lógicas capitalistas en la producción, la distribución de la oferta y la demanda, entre muchos otros, se traducen en tipologías específicas de espacios residenciales, que al ser analizadas desde una perspectiva arquitectónica, se caracterizan por sus carencias y las limitaciones que imponen a los usuarios.

grandes cambios respecto al problema mencionado. La vivienda de interés social sigue ubicándose en zonas periféricas de la ciudad, continúan presentándose prohibiciones en los mecanismos de acceso a la vivienda por parte de los sectores más pobres de la población; y aunque Metrovivienda incluye una propuesta urbanística óptima, dicha propuesta no debería representar un valor agregado pues garantizar dichas condiciones es una obligación mínima del Estado.

Ante estas limitaciones, las personas siguen acudiendo a mecanismos informales de acceso a la vivienda (la urbanización ilegal, el loteo, entre otros). Dicha solución es solo aparente pues reproduce involuntariamente las mismas lógicas que les han impedido acceder a una vivienda de calidad. Por esta razón, la vivienda constituye un constante proyecto inconcluso para muchas familias, las cuales, se encuentran limitadas por sus capacidades –principalmente económicas– para darle una solución definitiva al tema.

Lo único...lo que pasó es que yo digamos la verdad no quería meterme en estos conjuntos. A mí no es que mucho me agrada (sic). Digamos que por las personas, digamos ahora la bulla del vecino la escucha uno. Entonces yo



estaba muy en desagrado (sic) por estas casas. Yo seguí buscando por ahí otra [casa] y le exigían a uno mucho, que los papeles que estuvieran al día. Y al ver que no se conseguía nada por tan poca plata pues tenía que acogerme al grupo para no quedarme por fuera, y esa fue la única manera porque teníamos un plazo para hacernos (sic) a las casas, porque el subsidio tenía un vencimiento como de seis meses o un año, si no se hacía eso pues se pierde.

La aparente democratización del acceso a la propiedad oculta unas diferencias considerables según la localización de la vivienda (la oposición entre periféricos y urbanos ocupa ahora el lugar de la oposición entre rurales y urbanos) y según las propias características de esa vivienda (confort, etc.). Las cuales, cuando se combinan, determinan inmensos desfases en los modos de vida asociados al hábitat o impuestos por él (Bourdieu, 2002)



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arango, G. (1997). *Los cambios en la vivienda. Discursos y percepciones*. Medellín: Universidad Nacional.
- Bourdieu, P. (2002). *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama.
- Carvajalino, H. (1996). *La casa: aproximaciones a su concepción desde lo espontáneo*. Bogotá: Serie de Documentos Barrio Taller
- Castells, M (1976). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI editores
- Dureau, F & Lulle, T (1999). *Movilidad especial y transformaciones territoriales en Bogotá*. Bogotá: CEDE –Universidad de los Andes
- Esquivel, M (2006). Conformando un lugar: narrativas desde la periferia metropolitana. En Aguilar, M & Ramírez, P. (Ed.) *Pensar y Habitar la Ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*. Barcelona: Anthropos.
- Gilbert, A & Ward, P. (1987). *Asentamientos populares vs. El poder el Estado*. México: Ediciones Gili.
- Gómez, J. (1996). *Aproximaciones a la especialidad de la vivienda provisional*. Bogotá: Serie de Documentos Barrio Taller.
- Goueset, V (1998). *Bogotá nacimiento de una metrópoli: La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el Siglo XX*. Bogotá: TM editores
- Jaramillo, S (1979). *Producción de vivienda y Capitalismo Dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: CEDE –Universidad de los Andes.
- Lefebvre, H (1980). *La Vida Cotidiana en el Mundo Moderno*. Madrid: Alianza editorial
- Londoño, R & Saldarriaga, A. (1994). *La Ciudad de Dios en Bogotá*. Bogotá: Fundación Social.
- Metrovivienda (2002). *Ciudadela el Recreo. Memoria del modelo de gestión de Metrovivienda*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Molina, H. (1979). *Colombia: Vivienda y Subdesarrollo Urbano*. Bogotá: CPU FINISPRO.
- Pergolis, J. (1998). *Bogotá fragmentada. Cultura y espacio urbano a fines del siglo XX*. Bogotá: TM editores
- Rojas, E. (1996) *La vivienda en el barrio popular: lecturas sin límites*. Bogotá: Serie de Documentos Barrio Taller
- Salazar, O (2004). *Historias de vida de la vida de la vivienda. Formas de vida urbana y significados del espacio doméstico en Bogotá* (Tesis inédita de Maestría). Universidad de los Andes, Bogotá.
- Saldarriaga, A. (1995). *Instituto de Crédito Territorial, medio siglo de vivienda social en Colombia*. Bogotá: Inurbe.
- Saldarriaga, A. (2000). *Bogotá Siglo XX*. Bogotá: DAPD.
- Saldarriaga, A. (1977). Aspectos de la Arquitectura colombiana en el siglo XX. en Castillo, C. (Ed). *Urbanismo y Vida Urbana*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura
- Tarchopulus, D. (2003). *Calidad de la Vivienda Dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: CEJA

