

POLÍTICA HABITACIONAL y calidad de la vivienda

Reflexiones sobre la habitabilidad de la vivienda de bajo costo en Bogotá

Olga Lucía Ceballos Ramos

Resumen

Colombia inició la década de los años noventa con un cambio substancial en su política habitacional, y pasó de ser un Estado promotor de vivienda a ser un Estado regulador de su mercado sin parámetros de calidad que orienten su actuación. Este cambio ha tenido repercusiones que aún no han sido evaluadas con el fin de que se puedan reorientar las políticas públicas y mejorar su eficiencia, razón por la que persisten problemas de habitabilidad que superan la escala de la casa y trascienden a la construcción de la ciudad, y que exigen acciones públicas concretas y urgentes. Esta afirmación parte de los resultados obtenidos en estudios recientes sobre el tema, estudios que han sido realizados en desarrollos urbanos de vivienda de bajo costo en Bogotá.

Palabras clave

Vivienda de bajo costo, habitabilidad, calidad de la vivienda, patrones urbanos y arquitectónicos.

Inhabitation policy and quality of the house. Reflections on the habitability of the house of low cost in Bogotá.

Abstract

Colombia initiated the decade of the Nineties with a substantial change in its habitual policy, stopping to be a promotional State of housing to become into a regulating State of its market without quality parameters that guide their performance. This change has had repercussions that not yet have been evaluated in order to guide the public policies and to improve their efficiency, reason why habitability problems persist which surpass the scale of the house and extend to the construction of the city, and that they demand public, concrete and urgent actions. This affirmation comes from the results obtained in recent studies on the subject, studies that have been made in urban developments of low cost housing in Bogota.

Key words

Low cost housing, habitability, housing quality, urban and architectonic patterns.

Recibido: agosto 30 de 2006

Aprobado: septiembre 30 de 2006

El momento del cambio en la política habitacional en Colombia

El inicio de la década de los noventa presenta un cambio significativo para la política habitacional de Colombia, el cual fue adoptado mediante la expedición de la Ley 3ª de 1991. Estas disposiciones legales definieron un nuevo papel para el Estado, que pasó de promotor de vivienda a regulador del mercado, mediante la modalidad del subsidio a la demanda. En términos concretos, esta decisión estatal ha significado el traslado de la responsabilidad de la producción del alojamiento para los sectores de bajos ingresos a los promotores privados con una intervención discreta de los entes gubernamentales. Aun cuando el marco legislativo contempló la reglamentación de las normas mínimas de calidad para la vivienda de interés social, especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de la vivienda como una responsabilidad del gobierno nacional, los trabajos desarrollados con este fin no han llegado a constituir una normativa de obligatorio cumplimiento¹.

A lo anterior se suma la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento del producto mediante el cual se enfrenta el déficit habitacional, por lo que se desconoce la calidad obtenida en la aplicación de las políticas en la materia, especialmente en términos urbanísticos, arquitectónicos y sociales. En consecuencia, se carece de información que retroalimente la formulación de las políticas públicas y la labor de los diseñadores y planificadores urbanos. La experiencia que desarrolló el Estado colombiano durante cinco décadas de acción habitacional, período en el que promovió una amplia reflexión en los ámbitos público y académico, se ha perdido, y es especialmente preocupante la ausencia de reflexión sobre el tema de la calidad de la vivienda, respecto al cual la academia ha tenido una baja capacidad de reacción.

Dos trabajos recientes en el campo de la investigación sobre vivienda de bajo costo señalan los principales problemas identificados en el funcionamiento del sistema de subsidio a la demanda de la política habitacional vigente en Colombia. En primer lugar, *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*, desarrollado sobre la calidad de la vivienda en Bogotá (Tarchópulos y Ceballos, 2003). En este trabajo se planteó un modelo de evaluación de la calidad de la vivienda que recibió subsidio de mejoramiento y de la vivienda nueva con subsidio en Bogotá entre los años 1991 a 1996 en tres localidades periféricas: Suba, Bosa y Ciudad Bolívar. Este modelo se desarrolló contemplando prioritariamente el tema de la habitabilidad, para lo cual se definieron los aspectos básicos con los que debe contar una vivienda. Así, se partió del reconocimiento de dos dimensiones fundamentales como son la física y la social. En la primera, se tienen el factor urbanístico, con su atributo localización, y el factor arquitectónico, con sus atributos higiene, privacidad, comodidad y protección. En la segunda, la dimensión social, se analizaron las condiciones de adecuación social y de seguridad en la tenencia. Se contempló entonces un tema fundamental, el análisis de factores tanto objetivos como subjetivos relacionados con la calidad de la vivienda, dado que se estableció que los estudios relacionados con el análisis de calidad de la vivienda o bien apuntaban a factores objetivos o bien a los factores subjetivos, sin revisarlos ambos de manera simultánea.

En segundo lugar, se tiene *Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*, trabajo realizado sobre la especialidad de la vivienda de bajo costo en las últimas tres décadas en la periferia de Bogotá (Tarchópulos y Ceballos, 2005). En este trabajo se analizó la evolución de los patrones urbanísticos y arquitectónicos retomando los resultados de estudios previos sobre el tema que se refieren tanto a los desarrollos realizados con el debido cumplimiento de

¹ Como ejemplo se tiene: *Reglamento técnico dirigido a las soluciones de vivienda de interés social en las cuales se aplique el subsidio familiar de vivienda*, desarrollado por el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, INJAVIU, en 1995; *Cartilla para usuarios. Modelos replicables para asistencia técnica*, elaborado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, en 1995; *Metodología de diseño y evaluación de proyectos de vivienda de interés social*, y *Coordinación modular y estandarización de elementos de construcción y su aplicación a la vivienda de interés social*, del Ministerio de Desarrollo Económico y el Viceministerio de Desarrollo Urbano, Dirección de Vivienda, Suelo y Construcción, de 1998, entre otros.



Imagen 1. Barrio Sierra Morena
Fuente: Ceballos

los parámetros fijados por la planeación de la ciudad, denominado origen normal, como a lo realizado al margen de las mismas, denominado origen clandestino. En este contexto, el análisis de la especialidad no se reduce al registro a manera de inventario de lo desarrollado, sino que se avanza en una apuesta en términos de metodología que permita identificar los diversos aspectos asociados al desarrollo de las formas urbanas.

En el presente artículo, se hace referencia a algunos de los resultados obtenidos en los estudios citados en una reflexión propositiva que pretende contribuir a la desmitificación de varios postulados sobre la vivienda de bajo costo que durante décadas se han considerado ciertos sin mayor reflexión. En esa dirección es en la que el aporte de los trabajos referidos es más significativo.

Los problemas de habitabilidad en la vivienda social de Bogotá

En el caso de Bogotá, el análisis de la calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos, en términos de habitabilidad, ha demostrado que la ausencia de parámetros cualitativos que asuman la complejidad de la vivienda ha permitido que el mercado ofrezca una calidad deficiente sin que el usuario tenga opción de satisfacer de manera adecuada sus necesidades básicas (Tarchópulos y Ceballos, 2003). Como consecuencia de lo anterior, se cuenta con una muy importante incidencia del mercado reconocible cuando se revisa el tema de manera comparativa entre barrios con orígenes opuestos como lo son el normal y el clandestino, en los que las viviendas han sido objeto de subsidio estatal para vivienda nueva en el primer caso o para mejoramiento, en el segundo, en el cual se encuentran niveles similares de calidad deficitaria. Esto indica que la acción estatal no ha velado por la cualificación de la oferta,

ya que ha evadido de su responsabilidad de reglamentar la calidad. Lo anterior se evidencia en la persistencia de deficiencias en las condiciones de higiene, los cuales resultan insuficientes en términos de garantizar la salud física y mental de sus habitantes. Aún persisten los índices de hacinamiento y el bajo nivel en las especificaciones constructivas con las que son entregadas las viviendas nuevas, al igual que el alcanzado en las desarrolladas por autoconstrucción, lo que afecta negativamente las condiciones de habitabilidad. Como una de las causas de esta situación se identifica el programa de los espacios que se define respecto a la familia promedio demandante de vivienda de bajo costo, el cual resulta inadecuado respecto a su conformación² (Imagen 1).

Así, se tiene que las condiciones básicas de la habitabilidad de la vivienda, respecto a las cuales el movimiento moderno realizó sus principales aportes, en el caso de Bogotá continúan siendo ajenas a la vivienda de bajo costo. La relación entre el número de integrantes de la familia y el correspondiente al número de habitaciones lleva a que generalmente se supere el promedio ideal de dos personas por cada uno, lo cual dificulta su separación por género y por edad. En la vivienda nueva, por cuanto generalmente se trata de programas que contemplan un espacio múltiple, una cocina y un baño, o dos habitaciones. Por lo tanto, la complementación del programa queda bajo la responsabilidad de los usuarios, proceso que puede tardar varios años y en el cual habitualmente se tiende a privilegiar la generación de espacios para la

² El promedio de personas por unidad de vivienda en el origen normal es de 4,5, de los cuales 3 son adultos y 1 niño, con una pareja conyugal. En el clandestino, 7,7, de los cuales 4 son adultos, 1 joven y 2 niños, además de un inquilino, y 1,12 parejas conyugales (cfr. Tarchópulos y Ceballos, 2003).

captación de renta. En el caso de la vivienda en los barrios de origen clandestino, es notoria la tendencia de los propietarios a desarrollar programas de vivienda incompletos respecto a sus requerimientos habitacionales básicos, con el fin de contar con espacio disponible que les permita captar algún tipo de renta, bien sea por alquiler de parte de la vivienda a otro grupo familiar, o por desarrollo de actividad económica dentro de la casa.

Un problema básico para la habitabilidad presente en los casos referidos es la deficiente ventilación y la falta de iluminación natural de los espacios de permanencia, principalmente en las habitaciones. Resulta sorprendente encontrar una fuerte propensión a que esos espacios no cuenten con esta característica, debido a la complementación no dirigida a cargo de los usuarios del programa entregado, en el caso de la vivienda nueva en los barrios del origen normal. En el caso de la vivienda autoconstruida de los barrios de origen clandestino, es evidente que en el proceso de consolidación no se privilegia esta condición básica de habitabilidad. En ambos casos, las deficiencias derivadas de la falta de asesoría técnica y las restricciones económicas propias de esta población inciden negativamente en el logro de una espacialidad con un nivel de cualificación adecuada. Los acabados de las zonas húmedas, tales como baños y cocinas, generalmente presentan deficiencias, pues no garantizan condiciones de impermeabilidad, y con esto se generan problemas de humedad y de hongos que afectan la salud humana; en el caso específico de los baños la falta de acabados de piso antideslizante aumenta los riesgos de accidentalidad doméstica. En ocasiones, en las habitaciones no se dispone de un acabado de pisos adecuado que facilite su higiene, al igual que en los muros. El único aspecto de la higiene adecuadamente resuelto es la disponibilidad de puntos de agua potable y de desagües en el hogar. En la mayoría de los casos estudiados se encontró una buena disponibilidad en los espacios que lo requieren.

Ahora, si se aborda el tema de la comodidad, las restricciones en la dotación y en las dimensiones de los espacios no facilitan su uso de manera eficiente. En el caso de la vivienda nueva, como se señaló previamente, la entrega de programas incompletos no garantiza la comodidad de sus usuarios. Pero tampoco se logra con los procesos de complementación del programa por las razones ya expuestas. La vivienda mejorada, dada la naturaleza de su origen y sumado a la marcada tendencia a procurar espacios para obtención de renta, tampoco logra alcanzar un programa adecuado. Las restricciones de las dimensiones de los diversos espacios de la vivienda

no facilitan la acomodación de los enseres de quienes la habitan. Esto lleva a las familias a arrumar sus enseres –lo que impide un uso adecuado– o a prescindir de los mismos. También debe señalarse la sensible ausencia de mesones adecuados para la preparación de los alimentos en las cocinas, así como para el almacenamiento de los alimentos. Otra característica constante son las instalaciones eléctricas insuficientes que llevan a situaciones riesgosas para los habitantes de la vivienda por el uso inadecuado de las pocas disponibles en la búsqueda de superar las deficiencias. En los casos contemplados, viviendas nuevas o mejoradas, esta situación se deriva principalmente de la complementación del programa sin la asesoría técnica adecuada dado que finalmente en ambos casos se trata de procesos de autoconstrucción no dirigida.

En cuanto a las condiciones de privacidad, como se expuso atrás, la entrega de programas incompletos en la vivienda nueva y la autoconstrucción posterior a cargo de los usuarios, así como la que sucede desde el inicio en la vivienda objeto de mejoramiento, generan problemas de hacinamiento de usos. Es decir, se reconoce en la vivienda la destinación de espacios a usos diversos y no necesariamente compatibles. A manera de ejemplo, se puede citar el uso de la cocina o de espacios destinados a usos comerciales como dormitorios en horas de la noche. Otro problema importante es la insuficiente cantidad de área disponible según el número de personas que habitan la vivienda. Esto demuestra que ni los programas que supuestamente parten de las condiciones técnicas básicas, ni los que reciben apoyo para mejoramiento logran superar las deficiencias de áreas mínimas en metros cuadrados necesarias para el desarrollo de espacios suficientes que cubran las necesidades habitacionales básicas de los usuarios de la vivienda.

Lo encontrado respecto a las condiciones de protección ofrecidas por la vivienda de bajo costo en Bogotá en los casos estudiados evidenció una preferencia notoria en la utilización de materiales permanentes, que en apariencia demuestran el buen estado de los elementos constructivos de la casa. Esto podría llevar a concluir que en términos de protección de los habitantes de la vivienda respecto a factores climáticos y de riesgo natural se ha logrado un buen nivel de calidad. Sin embargo, esta conclusión puede ser engañosa, si se considera que aun cuando los barrios de origen normal se ajustan a las normas de seguridad antisísmica, las intervenciones de los usuarios no se ajustan a ellas y se presenta una pérdida de continuidad de los elementos estructurales que no garantizan la estabilidad de la edificación. En el origen clandestino,



Imagen 2. Barrio Arborizadora Baja.
Fuente: Ceballos



Imagen 3. Barrio El Peñón del Cortijo.
Fuente: Ceballos

pese al uso de materiales permanentes y a que el subsidio de mejoramiento pretende mejorar la estabilidad de la casa, existen también deficiencias técnicas en la autoconstrucción que no se resuelven del todo y que, al igual que en el caso anterior, no garantizan su estabilidad. Así se que por una parte se resuelve la protección de los usuarios de la vivienda respecto al clima, pero por otra, no hay garantía de la protección de sus vidas, lo cual es muy preocupante (Imágenes 2 y 3).

En lo referido a la localización de los programas de vivienda dirigidos a los demandantes de menores ingresos en la ciudad, los resultados son igualmente preocupantes. Es evidente la destinación de suelo con malas condiciones geotécnicas para estos desarrollos urbanos, que obviamente demandan un valor económico inferior a los que tienen mejores características. Aunque la planeación de la ciudad exige a los promotores legales no desarrollar en zonas que presenten condiciones de riesgo, sorprende encontrar que tal situación está presente en los desarrollos del origen normal que se analizaron. Una posible explicación residiría en que la zonificación del riesgo sísmico de la ciudad fue modificada durante la década de los años noventa y los barrios estudiados fueron desarrollados con anterioridad a dicha zonificación, razón por la cual muchos de estos quedaron en zonas reconocidas como de riesgo en la actualidad. Por razones obvias, este problema es más agudo en el caso de los barrios en el origen clandestino, dado que parten del desconocimiento total de las exigencias urbanísticas.

Además, se tiene que no existen condiciones suficientes que le permita a este sector de la población acceder con facilidad a los bienes y servicios que ofrece la ciudad. Las dificultades de conexión y movilidad, asociadas a la baja provisión de equipamientos, marginan a los residentes de estos barrios del disfrute de una buena calidad de vida urbana, situación más dramática en el caso de los barrios de origen clandestino. Las condiciones urbanísticas, en las que se resalta una alta densidad de viviendas por hectárea y una muy baja provisión de espacios colectivos afectan de igual forma la calidad de vida de esta población. Aunque se esperaría una mejor situación en los barrios de origen normal respecto a los del clandestino, las altas densidades en los primeros hacen que la cantidad de área disponible de espacio público por habitante sea igualmente deficiente a lo encontrado en los segundos.

Otros aspectos con deficiencias son el ambiental, el geotécnico y el sistema viario, especialmente en los barrios de origen clandestino. No obstante, nuevamente debe señalarse la persistencia de deficiencias en el origen normal, pese a que está “ajustado” a las exigencias de la planeación de la ciudad. Esto demuestra el bajo nivel de cualificación de la producción de la ciudad en su planeamiento urbano. Su repercusión negativa en la calidad de vida de los habitantes de la periferia de la ciudad es evidente, y lleva a asumir costos en tiempo, en dinero y en riesgos, tanto físicos como sociales, de vivir en estos barrio (Imagen 4).

Los resultados obtenidos en la evaluación objetiva de las condiciones coinciden con la percepción que tienen los usuarios de sus viviendas, pues los bajos niveles de satisfacción que expresan son una muestra de las inadecuadas condiciones que se les ofrece respecto a sus necesidades. No encuentran una relación eficiente con la ciudad ni con la zona en donde se localiza el barrio en el que viven. En cuanto a la casa, aunque de igual manera hay insatisfacción, la situación es menos aguda en las viviendas de los barrios de origen clandestino. Finalmente, se debe destacar que los residentes en los barrios de origen normal, pese a que son propietarios y a que han recibido subsidio, no se sienten seguros en la tenencia de sus viviendas debido a las altas cuotas que



Imagen 4. Cazucá. Vivienda y paisaje.
Fuente: INJAVIU



Imagen 5. Quitas del Sur, Ciudad Bolívar.
Fuente: Ceballos



Imagen 6. Barrio El Peñón del Cortijo.
Fuente: Ceballos

deben pagar por la hipoteca. En contraste, en los barrios de origen clandestino, los propietarios de las viviendas se sienten más seguros de la tenencia de sus inmuebles, debido a que no pagan crédito hipotecario.

La espacialidad en la vivienda de bajo costo de Bogotá

Respecto a las condiciones de la espacialidad de la vivienda en los tipos de orígenes considerados, normal y clandestino, no existe, contrario a lo que se podía esperar, una diferencia importante. Aun cuando parten de procesos de urbanización diferentes, ya que los barrios de origen normal cumplen con las disposiciones urbanísticas y por ende con una planeación urbana, los de origen clandestino no lo hacen, en la escala urbana el patrón es el mismo y en la arquitectónica es muy similar (Tarchópulos y Ceballos, 2005). Es así como se ha conformado una periferia desarticulada y deficitaria al interior de cada uno de sus desarrollos de vivienda, así como respecto a la zona que les circunda y con la ciudad consolidada. Una parte importante de la explicación en la escala urbana se encuentra en el hecho de que los promotores en ambas gestiones comparten el mismo interés: lograr la máxima rentabilidad del suelo (Imágenes 3 y 5).

En consecuencia, en ambos casos predomina una localización periférica, en zonas que presentan riesgo principalmente por inundación, puesto que el criterio que prevalece es el logro de la máxima explotación del suelo, sin las consideraciones técnicas propias del planeamiento urbano. La ausencia de una malla vial de escala intermedia dificulta la conexión de estos desarrollos con la zona en donde se localizan. La baja provisión de equipamientos demuestra el desinterés de cualificar espacial y socialmente estos barrios.

En el origen normal, la acusada tendencia a la reducción del espacio privado claramente identificable

durante las últimas décadas del siglo XX, para lograr unas densidades muy altas es otra de sus características a destacar³. Esta tendencia se inició en la década de los años ochenta, mediante la figura de la vivienda bifamiliar como recurso para reducir el frente del lote y, por ende, para elevar la densidad de viviendas por hectárea. De esta manera, si bien se cumplía con el mínimo permitido por la normativa urbana vigente en ese momento con lotes de 6m de frente, en la práctica se entregaban unidades de vivienda con frentes de 3m, por cuanto el lote se dividía por la mitad a nivel de terreno, dando acceso independiente a dos unidades de vivienda. Este fue el inicio de una mutación tipológica de la vivienda unifamiliar en hilera, hasta llegar a lo que coloquialmente se ha denominado el “multifamiliar acostado”. Es decir, viviendas unifamiliares con áreas muy pequeñas en las cuales se desarrolla el programa en altura, en el sistema de agrupación, en superlotes en copropiedad con acceso desde espacios colectivos a nivel de la calle. En este punto es importante detenerse para reflexionar sobre las implicaciones del modelo de desarrollo urbano “por agrupación”, que ha facilitado el logro de unas muy altas densidades. Como se indicó anteriormente, la exigencia normativa de un frente mínimo del lote para el desarrollo de proyectos de vivienda “por desarrollo individual” en el caso de Bogotá frente a la gran flexibilidad del “desarrollo por agrupación” ha llevado a que los promotores de vivienda reconozcan una gran ventaja que les ofrece esta última modalidad, dado que pueden lograr unas densidades inmobiliarias muy favorables en términos de rentabilidad. Esto explica por qué recientemente todos los proyectos de vivienda de la ciudad se adelantan en esa modalidad, en tanto que proyectos de vivienda de desarrollo individual prácticamente ya no existen.

³ En los barrios desarrollados en las décadas de los años 80 y 90 se encuentra en el origen normal una densidad promedio de 146 viv/ha, y en el clandestino 95 viv/ha. (Tarchópulos y ceballos, 2005).



Imagen 7. Proceso tipológico en el proceso de urbanización no planificado.
Fuente: INJAVIU

En el caso de los barrios de origen clandestino, se observa que tradicionalmente han logrado unas altas densidades mediante la ausencia de cesiones para espacios públicos. Pero, adicionalmente, también han tenido un proceso de reducción del frente del lote, menos dramático que en los barrios de origen normal, con lo que sus densidades también han venido en aumento. Cabe señalar que calcular las densidades en términos de número de unidades de vivienda por hectárea en estos casos es difícil, ya que en este tipo de desarrollos se tiende a la generación de varias unidades en una aparente misma estructura constructiva con el interés de captar renta. Es decir, el propietario del inmueble tiende a generar unidades adicionales a la que habita con su familia con programas, en algunos casos, completos, con lo que la densidad suele ser mayor de la percibida mediante el análisis planimétrico.

En los barrios de origen normal, en la escala de la casa, los promotores privados han encontrado una vía alterna para acceder al mercado de la vivienda social, mediante la entrega de programas incompletos para su complementación en el tiempo a cargo de sus usuarios. Esta estrategia expone a riesgos que asumen directamente los usuarios al intentar resolver de manera precaria en términos técnicos sus necesidades básicas de alojamiento, lo que además supone un deterioro en su calidad de vida. En el proceso de ampliación de las unidades de vivienda recibidas inicialmente, van perdiendo cualidades tales como la ventilación e iluminación naturales, y terminan con altos porcentajes de áreas de circulación respecto al de las útiles y con frecuencia se encuentran problemas de relaciones de servidumbre entre cuartos. Es importante hacer referencia a que las casas construidas en el sistema de agrupación se desarrollan con sistemas estructurales compartidos entre las unidades colindantes, razón por la cual en los procesos de “ampliación” de cada una, que suceden en diferentes momentos y con características diversas, se pierde la continuidad de los elementos portantes, lo que expone a sus moradores a situaciones de riesgo. En los barrios de origen clandestino, la situación no es muy diferente, pues aunque las unidades de vivienda cuentan con lotes de mayores dimensiones y estructuras portantes individuales, la precariedad de los autoconstructores en el conocimiento técnico conduce igualmente a errores que derivan en situaciones de riesgo.



Imagen 8. Barrio Sierra Morena
Fuente: Ceballos

El planeamiento urbano de Bogotá, que ha mantenido históricamente vacíos en el manejo del territorio, y la normativa urbana con su tradicional flexibilidad han contribuido también a la libertad con la que los promotores privados intervienen según su conveniencia, generando problemas para la ciudad. Se ha dejado bajo su decisión la definición de temas tan importantes como el tamaño mínimo y la dotación de los nuevos desarrollos, el área mínima de la vivienda, el frente mínimo del lote en desarrollos de vivienda unifamiliar por agrupación y la densidad de viviendas por hectárea, entre otros. El impacto negativo en la calidad de vida de los usuarios de estas viviendas es evidente, pues la reducción del programa de la vivienda, sus áreas y dotación los obliga a realizar intervenciones inadecuadas en términos de seguridad técnica y social. El crecimiento urbano, definido por la agregación de fragmentos bajo iniciativas particulares, ha conducido a la conformación de una periferia con bajo nivel de cualificación. Así mismo, desarrollar unas densidades tan altas con un porcentaje de cesión para espacio público reducido no permite que exista al menos una compensación de la dramática disminución del espacio privado (Imagen 7).

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, adoptado en el año 2000, sin duda constituye la apertura de una nueva experiencia en el planeamiento urbano de la ciudad (DAPD, 2000). No obstante, aún quedan temas por resolver que dificultan el logro de un cambio significativo en la calidad de vida urbana. Las exigencias del índice de habitabilidad propuesto son aún exiguas frente al problema existente en la escala de la casa. En la escala urbana,

las normas que regulan la formulación de los planes parciales en las áreas de desarrollo y expansión también son insuficientes para superar las condiciones deficitarias de la periferia de la ciudad. Por ejemplo, la ausencia de regulación de las densidades, definidas por la aplicación de los índices de ocupación y construcción, las cesiones de espacio público y las cesiones internas en los desarrollos por agrupación no pueden garantizar que se complemente la periferia existente. Con las cesiones exigidas a los promotores, no se logra en términos reales un banco de tierras que se puedan destinar para estos fines. No es viable cualificar una periferia deficitaria sin contemplar las densidades habitacionales que se localizarán allí, además de las ya existentes. De otra parte, debe resaltarse la existencia de un Código de Construcción con una pésima estructura y evidentes deficiencias de concepto respecto al tema de la calidad y en particular frente a la vivienda, con lo que las condiciones de la habitabilidad quedan restringidas a lo que los promotores privados decidan conceder, lo que estará obviamente determinado por consideraciones de conveniencia económica.

Hacia una propuesta

Lo expuesto sugiere dos ámbitos de reflexión de especial importancia. De una parte, respecto a la política de vivienda, puesto que los resultados demuestran que el mercado no está en capacidad de definir los estándares de calidad adecuados a las necesidades básicas de los usuarios de la vivienda, lo cual tampoco le corresponde. Es competencia estatal establecer los parámetros que garantizan la vida humana en condiciones de dignidad, y



Imagen 9. Ciudad Bolívar
Fuente: Ceballos

ello implica asumir acciones en varios campos. La regulación del precio del suelo para la vivienda social es un tema urgente para disminuir su impacto en el costo final y hacerla realmente asequible para los sectores de bajos ingresos sin sacrificar su calidad. Lo anterior, por cuanto su alto impacto ha conducido a que los promotores de vivienda sacrifiquen la habitabilidad para mantener sus niveles de rentabilidad mediante la reducción de áreas y de especificaciones constructivas. La definición de un suelo urbano para el desarrollo de este tipo de vivienda amerita un mayor esfuerzo que lo logrado en el POT, pues se debe crear un banco de tierras de destinación específica para atender este problema. Otro aspecto a considerar es la definición social de nivel estatal sobre lo que es una vivienda mínima para las familias objeto de subsidio. Y, finalmente, la financiación de la vivienda social, pues el esquema actual no garantiza una atención efectiva del problema, dado que los altos intereses han llevado a que los beneficiarios de los subsidios pierdan tanto el esfuerzo estatal como el propio ante la incapacidad de mantener el pago de las cuotas del crédito hipotecario (Foto 8).

En cuanto a la política de mejoramiento de vivienda y barrial, son varias los puntos a considerar. Si bien las situaciones de hecho demuestran la capacidad de los demandantes de vivienda de bajos ingresos para resolver su problema habitacional y la posibilidad del mercado de darles respuesta, no debe perderse de vista que se trata de un tipo de mercado irregular, sin garantías para sus residentes en términos técnicos. Por esta razón, es muy importante que, además de la decisión adoptada en el POT de Bogotá respecto a la necesidad de competir con los promotores “clandestinos” y de

evitar con eficacia sus acciones, se redireccionen las políticas pertinentes hacia acciones que realmente sean consecuentes con esos fines. Esto significa que se deben orientar las inversiones a la adquisición de suelo para el desarrollo de vivienda social, a la reubicación de viviendas en zonas de riesgo y en un tiempo limitado para la inversión pública en estos desarrollos. De otra manera se continuará invirtiendo en sectores de la ciudad con baja capacidad de calificarse urbanísticamente de manera adecuada, con altos costos económicos y sociales, y con el riesgo de fomentar este tipo de mercado tan nocivo para el desarrollo urbano.

De otra parte, y relacionado con lo anterior, es necesario reflexionar sobre la legislación que debe regir la producción de la vivienda social, pues se requiere reglamentar los temas que determinan la vida en condiciones de dignidad de los ciudadanos. En este contexto, la implementación de un código de calidad para la vivienda,

de obligatorio cumplimiento y que asegure la puesta en el mercado de soluciones de vivienda adecuadas, merece una relevancia destacada. Este código debe partir necesariamente de la definición de los atributos relacionados con la calidad de la vivienda en términos de habitabilidad asociados a la satisfacción de las necesidades básicas de sus usuarios. De igual manera, se debe reconsiderar el tema de la legalización de los desarrollos clandestinos, ya que se debe penalizar duramente a sus promotores y restringir el proceso a casos que urbanísticamente sean viables (Foto 9).

Estas acciones estatales posibilitarían una atención efectiva al problema de la vivienda y un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de sus ciudadanos, y por ende, se podría dar cumplimiento al mandato constitucional de garantizar a los ciudadanos colombianos su derecho a una vivienda digna.

BIBLIOGRAFÍA

TARCHÓPULOS, Doris y Olga Lucía Ceballos (2005) *Patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, COLCIENCIAS, BID, PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (INJAVIU) Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

——— (2003): *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá* Bogotá: Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, COLCIENCIAS, BID, PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (INJAVIU), Centro Editorial Javeriano.