

# Algunas causas y evolución de la renovación urbana por densificación en Bogotá<sup>1</sup>

**ARQ. YOLANDA SARMIENTO DE EWERT**

Arquitecta, Mg. Urbanismo

## Introducción

La redensificación de la ciudad construida es un fenómeno que se viene presentando no solamente en las grandes ciudades colombianas sino en ciudades intermedias y aun en municipios pequeños y hasta ahora no se han trazado unas políticas que orienten el desarrollo de esta transformación acelerada de la ciudad edificada y que además contribuyan a salvaguardar su memoria, la calidad urbana (tanto del espacio público como del privado) y ambiental, así como los valores construidos a lo largo de varias generaciones.

Aun cuando en el trabajo se hizo, paralelamente, el seguimiento de lo ocurrido en un barrio de Bogotá (Bosque Calderón Tejada -BBCT- localizado en Chapinero Alto), para efectos de esta reflexión se abstraen los aspectos más relevantes a nivel nacional y a nivel de la ciudad de Bogotá y que contribuyeron a una acelerada renovación urbana al densificar la ciudad construida. En algunos barrios este proceso comenzó antes o después que el del BBCT y con una evolución y resultados particulares, pero tienen en común las causas que desencadenaron este proceso y que están configurando una ciudad diferente.

## Definición del tema

Las intervenciones y transformaciones que se hacen en los sectores urbanos son episodios de la historia de la ciudad y esto hace que sea vital y no estática. Estas intervenciones y transformaciones se hacen por diversos motivos (políticos, sociales y económicos) como son: 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.

Las modificaciones que se presentan por el incremento de densidad predio a predio se manifiestan en la transformación del espacio público y el desmejoramiento de la calidad ambiental, tanto del espacio público como del privado, hay un notorio aumento en la demanda de servicios públicos, equipamiento, infraestructura, zonas verdes, área de parqueo, amoblamiento urbano y de transporte. Demandas que difícilmente pueden satisfacerse con la capacidad de soporte que tiene la estructura urbana que ha sido intervenida, por lo que se está llegando a una situación de «muchas viviendas y pocos equipamientos públicos».<sup>2</sup>

Para el caso de Bogotá las políticas de planificación trazadas en las últimas tres décadas han promovido la compactación de la ciudad. Se basaron en los estudios en los 60 y principios de los 70, que calcularon la población con unas elevadas tasas de crecimiento, basadas en los censos de 1951 y 1964 y cuyas proyecciones arrojaron unos incrementos de población realmente altos. En el estudio de Fase II se hizo un estimativo de población, para 1990, de 8.5 millones de habitantes.<sup>3</sup>

En las zonas construidas se comenzó el proceso de densificación de varias formas entre las que se encuentran:

- Demolición masiva de edificaciones, donde se toma un sector de la ciudad y se demuelen todas las edificaciones existentes, se engloban los predios y en este terreno se realiza un proyecto. En esta modalidad se

<sup>1</sup> / Basado en la investigación: *Renovación urbana por densificación -Barrio Bosque Calderón Tejada-* Bogotá, junio de 1993. Tesis de grado Maestría en Urbanismo. Yolanda Sarmiento de E.

<sup>2</sup> / Situación que se presentó durante la década de los 60 y 70, en algunas ciudades de Italia donde la intervención urbana era concebida solamente en términos de especulación: este modelo de desarrollo no tenía presentes los aspectos cualitativos sino únicamente los cuantitativos -cuántas viviendas se construyen- pero no su calidad urbana. En Campos Venuti, Giuseppe. *Urbanismo y austeridad*. Siglo XXI Editores, S.A. Madrid, 1981.

<sup>3</sup> / República de Colombia, Banco Internacional de Reconstrucción y fomento, ONU. *El futuro de Bogotá*. Publicación del O.A.P.D., Bogotá, julio de 1974, p.7.

tiene en cuenta la nueva densidad y por consiguiente se establecen previamente las nuevas necesidades (demanda de servicios, áreas verdes, de recreación, el espacio público y su amoblamiento, los nuevos equipamientos, entre otros). Esta forma de intervención por lo general, trae consigo el desalojo de las personas que habitan el lugar. Ejemplo: la Nueva Santafé de Bogotá.

Otra modalidad de densificación es la subdivisión de vivienda, ésta permite formalmente conservar la edificación y el espacio urbano existente, aunque por lo general se reducen los aislamientos posteriores y se construyen los laterales, a veces los antejardines. Esta modalidad de densificación permite la permanencia de los residentes en el lugar pero se incrementa el número de habitantes y, por lo tanto, la demanda de servicios, sitios de parqueo, equipamientos, entre otros. • La densificación predio a predio, consiste en sustituir una edificación destinada a vivienda unifamiliar por una edificación para vivienda multifamiliar (o para actividad terciaria<sup>4</sup>). La nueva construcción se localiza sobre una estructura diseñada para una baja densidad urbana, incrementando hasta 20 veces el número de viviendas por lote. Este proceso de sustitución es individual<sup>5</sup>, predio a predio, y comienza con la demolición de las unidades arquitectónicas de una forma indiscriminada, sin tener en cuenta su valor como patrimonio tanto de la arquitectura como del espacio urbano donde su valor es el conjunto de edificaciones, su trazado, perfil, zonas verdes, antejardines, paisaje y calidad ambiental en general.<sup>6</sup> Evidentemente, la decisión de densificar va ligada a factores económicos, constructivos y financieros que han contribuido a incrementar la demanda del suelo urbano construido, al ser saturados los sectores -rentables- de la periferia, se buscan alternativas en las zonas céntricas de baja densidad (aún no deterioradas) y con posibilidades de una inversión rentable.

Estimulan y hacen posible este proceso, las políticas generales de la ciudad, plasmadas en normas «tanto generosas» que permiten el crecimiento vertical, con mayo-

<sup>4</sup>/ En el estudio solamente se tuvo en cuenta la sustitución de vivienda unifamiliar por multifamiliar, aun cuando el cambio de uso de los sitios residenciales por uso múltiple es otro problema que está sufriendo la ciudad, se menciona pero muy someramente.

<sup>5</sup>/En tiempo, espacio y configuración de la nueva estructura urbana. Los «promotores» generalmente son distintos.

<sup>6</sup>/ La intervención del DAPD para declarar áreas de conservación o edificaciones como monumentos, ha sido lenta y cuando ya la gran mayoría de patrimonio urbano y arquitectónico de mayor valor había sido demolido o intervenido.

res índices de ocupación, en barrios a los cuales no se les ha estudiado de antemano su importancia dentro de la ciudad en un marco histórico, su capacidad de soporte ni la manera como estas intervenciones afectan la calidad urbana tanto del sector como de la ciudad.

En los últimos años la actividad demoleadora y constructora en varias zonas tradicionales (y que representaban hitos dentro del desarrollo urbano de la ciudad, por la calidad de su entorno urbano y arquitectónico) ha sido continua e intensa. Esto se acentuó a partir de la expedición de los decretos (reglamentarios del Acuerdo 7 de 1979) 1025 de 1987 y 067 de 1988. Paralelamente se dieron políticas financieras que proporcionaran los recursos para mantener la industria de la construcción. 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 aun más los precios del suelo, lo cual ha asegurado su rentabilidad.

## Marco teórico

Se parte de la premisa que los cambios en el espacio urbano son variables en un sentido *temporal* y *espacial* y están referidos a una actitud ante el medio físico y una actitud ante el medio social; es decir que responden a una actitud *ética* como son las políticas, ideas, conceptos, valores y principios que guían el urbanismo; *estética* la manifestación plástica de los ideales y anhelos del habitat humano y *lógica* los sistemas técnicos y racionales que intervienen en su configuración.

## Temporal

Esta variable conlleva a la hipótesis que las intervenciones que se realizan en un sitio se pueden detectar a través de las relaciones cuantitativas y cualitativas de los diversos periodos de evolución, así como la calidad espacial lograda o mantenida en cada uno de éstos; lo que conduce a identificar la historia del lugar por periodos o fases reconocibles a través del tiempo.

A cada barrio en particular se le pueden identificar y analizar los periodos de evolución con lapsos cortos o largos que son determinados, en gran parte, por el desarrollo y crecimiento de la ciudad, por las políticas y planes que guían este desarrollo, por el comportamiento económico en general e inmobiliario en particular, por los aspectos sociales y demográficos y por las transformaciones de la estructura urbana. En términos generales en el desarrollo de varios barrios de Bogotá, entre ellos el BBCT, se identificaron cuatro fases:

- a. Presurburbio -finales del siglo XIX y principios del XX-
- b. Suburbio incipiente -comienzos de siglo-

- c. Barrios en desarrollo -décadas del 20, 30 y 40-.
- d. Barrios «consolidados o terminados» -décadas del 50, 60 y 70-.
- e. Barrios en renovación -décadas del 80 y del 90-.

### Espacial

Los cambios que se presentan en un lugar son producto de diversas influencias tanto externas como internas, por lo que se hace necesario establecer niveles de análisis. En términos generales se toman niveles superiores e inferiores, en los primeros se determinan las influencias más generales y en los segundos los factores cada vez más particulares e inmediatos que orientan el desarrollo de un sector, en este caso un barrio de la ciudad.

En los niveles superiores se encuentran el nacional y el nivel de ciudad (distrital), entendidos como determinantes principales en tiempo, espacio y escala de desarrollo. En éste se tienen en cuenta los factores que actúan sobre la ciudad y a manera de «filtro» sobre un barrio, como son los económicos (distribución espacial de la industria, empleo, etc.), los sociales (demografía, migraciones, entre otros), políticas (sociales, económicas, legislativas).

Otros factores que intervienen directa o indirectamente es la localización del barrio y su vínculo con la ciudad (accesibilidad, relación con fuentes de empleo, demanda de vivienda, facilidad y cobertura tanto de servicios como de equipamientos, medios de transporte, entre otros.).

### Presuburbio

Esta fase se establece al relacionar el desarrollo de Bogotá y el desarrollo de la zona donde se localiza el barrio (en el caso del BBCT, el desarrollo de Chapinero) durante el siglo XIX.

Al interior de la ciudad compacta que, por esta época, era Bogotá, prácticamente se había agotado las posibilidades de albergar más habitantes.

La estrechez de la ciudad antigua hizo que se presentaran migraciones hacia la periferia. Como lo registró el «Almanaque Guía Ilustrada de Bogotá», impreso en 1881, «Los bogotanos están abandonando la parte alta de la ciudad (barrio La Candelaria), la que aunque bien poblada, no se extiende ya, y se dirigen hacia los dos grandes caminos de occidente y norte, y puede decirse, sin riesgo de sufrir una equivocación, que dentro de pocos años Chapinero quedará completamente integrado a Bogotá».<sup>7</sup>

<sup>7</sup> / Revista PROA, N°228. Bogotá, mayo de 1.972, p.18.

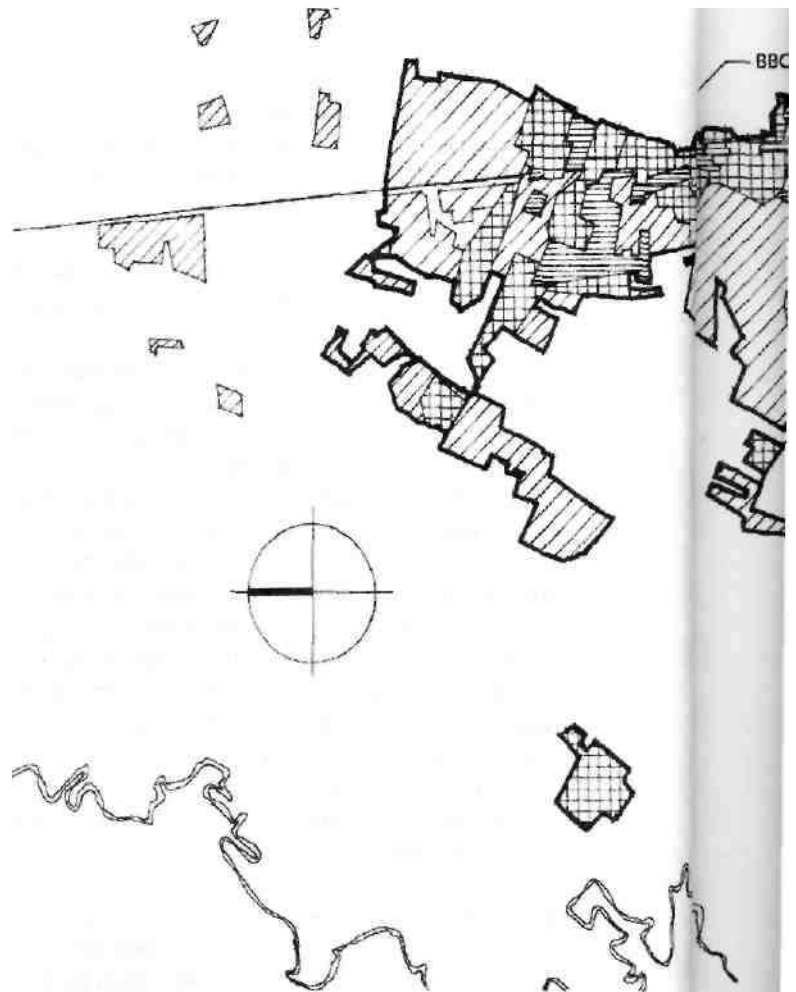
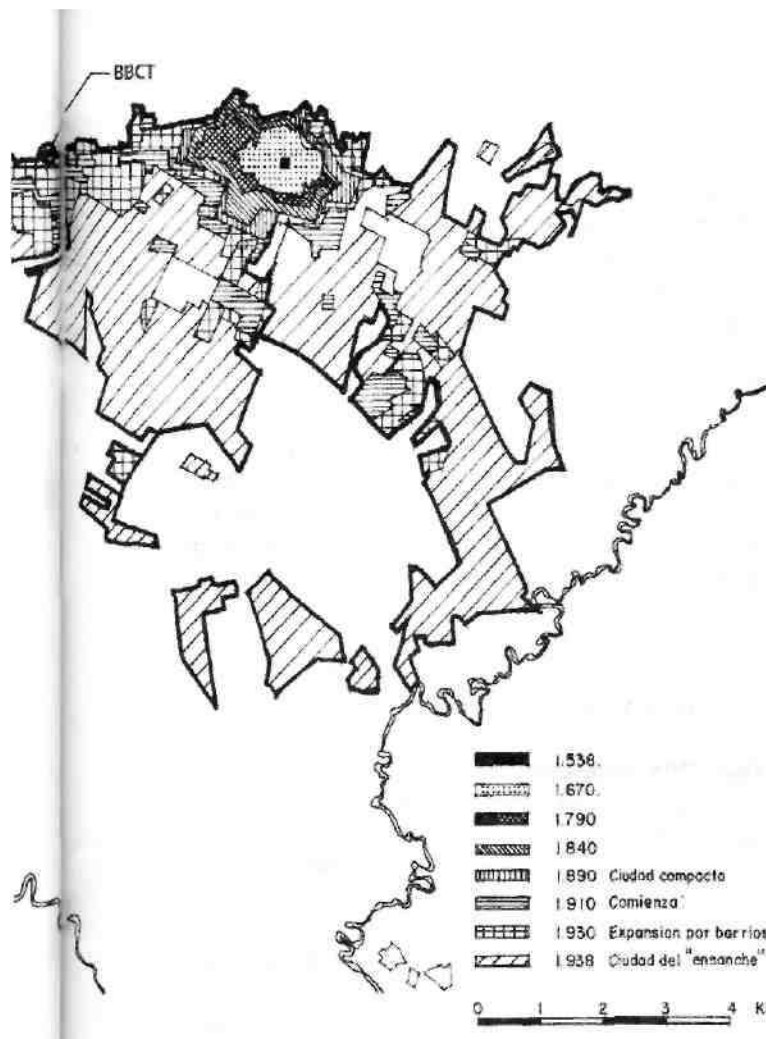


Figura 7. Expansión de Bogotá. Fuente: DAPD.

### Suburbio incipiente

A finales del siglo XIX y principios del xx se acentúa la demanda de espacio urbano en la ciudad y por lo tanto la necesidad de expansión urbana; esta escasez de suelo urbano provoca una migración, aún incipientes, de habitantes ciudadanos hacia los caminos de occidente y norte; estos nacientes desarrollo urbanos quedan distantes de la ciudad<sup>8</sup>. Hacia el norte de la ciudad se marca como un «hito» urbano el desarrollo de Chapinero y es reconocido como barrio (el primer barrio suburbano) en el último lustro del siglo XIX.

<sup>8</sup> / En la localización de los nuevos núcleos de desarrollo urbano hacia el norte, fue notoria la segregación espacial: «mientras la élite se ubicaba en la Merced, Teusaquillo, etc., la naciente clase obrera iniciaba su ubicación al norte de Chapinero en el antiguo terreno de la hacienda «Laberinto y Leones» y la parte norte de «Carbonell». En Mantilla, Amparo; DAPD. *Tradición de la propiedad de la tierra en Bogotá*, (zona de Chapinero). Copia, Bogotá, 1977. p. 15.



A comienzos de siglo la tierra fue cambiando su función de prestigio por una más dinámica la de ser urbanizada.<sup>9</sup> En la Figura N°1 se puede apreciar el crecimiento de la ciudad, para ésta época se empieza a cambiar la forma de anexar tierras rurales al sector urbano, en este modelo el crecimiento se fue dando por «urbanización» o loteo, en donde el «terrateniente» simplemente vende los lotes al usuario, quien contrata los servicios profesionales para la construcción de su vivienda; durante este lapso comienzan

<sup>9</sup>Aun cuando Amparo Mantilla afirma que «en el período de 1900 a 1910 la tierra es básicamente factor de prestigio y respaldo de poder político. No se explota económicamente»; (Ibídem p.10) hay transacciones de terrenos, especialmente en el sector de Chapinero donde se demuestra lo contrario, tal es el caso de los terrenos de «Las Delicias» transacciones realizadas entre 1902 y 1908 que pasan de \$200.000.00 a \$1 765 000, es decir que en seis años 98 multiplicó por nueve su valor. Otros casos como éste se pueden ver en: Wiesner R., Guillermo. *El desarrollo histórico de los precios de la tierra en Bogotá, de 1878 a 1978 y los principales factores que inciden en su aumento*. Copia, Bogotá, octubre de 1978.

a aparecer los urbanizadores<sup>10</sup>. El cambio en el sistema tanto de crecimiento de la ciudad como el de sus características tanto espaciales como en la densidad es diferente al que se venía dando; por un lado el crecimiento se hace con la anexión de grandes porciones de terreno y con una baja densidad, distinto al de la ciudad antigua que se hizo a anexar manzanas y con una alta compactación.

En los años 20 se destaca el auge que tuvo la economía -en especial por las posibilidades que se presentaron de traer flujos apreciables de fondos extranjeros- que hizo fuerte al Estado, el cual invirtió en infraestructura y servicios. Fue el caso de la Empresa de Acueducto Municipal de Bogotá que por primera vez buscó préstamos internacionales y emprendió obras de gran envergadura que permitirían ampliar el área de servicios de la ciudad.

## Barrios en desarrollo

Entre la década del 20 y del 30 comienza la expansión de la ciudad por barrios residenciales; en el sector de Chapinero se urbanizan grandes extensiones de terreno.

### Aspectos generales:

La creación de nuevos sectores urbanos estuvo subordinada a una serie de hechos que se estaban presentando a nivel nacional y local, entre los que se encuentran:

- La expedición de «La Ley de Tierras» o Ley 200 de 1936<sup>11</sup> que favorecía al campesino, y por temor a perder la tierra, los propietarios no volvieron a dar aparcerías lo que trajo pobreza y desempleo en el campo y provocó una migración hacia las ciudades donde había posibilidades de trabajo.
- En 1932 Bogotá tenía una población de 265 335 habitantes, lo que significaba que en menos de 30 años se había duplicado. Pero este incremento poblacional se acentuó hacia la mitad de la década cuando comenzó la migración de la población rural, presentándose escasez de vivienda obrera.

<sup>10</sup> Hacia 1910 se presentó el loteo de una parte de la hacienda Chapinero Carbonell, de Antonio Izquierdo, «un empresario de visión» que es considerado el «primer urbanizador de Bogotá».

<sup>11</sup> Esta ley ordenaba una mejor distribución de las tierras rurales, al parcelarse los grandes latifundios, lo que favorecía al campesino. Al respecto escribe Darío Álvarez: «esta Ley 200 causó daños al sistema de aparcería que fue el mecanismo que produjo la civilización en casi todas las regiones del país. Ante las drásticas disposiciones de la ley 200, ningún propietario volvió a confiar en los aparceros porque solían convertirse en propietarios, apoyados en la famosa Ley de Tierras. Este fenómeno causó mucho daño al sistema agrícola y pecuario de Colombia.» En: *Dos campesinos con suerte*. El Espectador, diciembre 20 de 1992. Además ocasionó pobreza y desempleo en el campo y la única alternativa fue la migración hacia la ciudad, especialmente a Bogotá.

- Surgimiento de compañías urbanizadoras y constructoras privadas, que entran a satisfacer la demanda de vivienda para las clases alta y media.
- Se crean el Instituto de Acción Social para la construcción de vivienda obrera, el BCH y el ICT, entre otros.
- Consolidación y desarrollo de la industria. Crecimiento económico -especialmente por préstamos externos-.
- Énfasis del Estado en la construcción de infraestructura -donde se efectuaron apreciables inversiones de capital-.
- Bogotá, además de ser centro cultural<sup>12</sup>, administrativo y político, se convirtió en centro financiero y productivo, lo que permitió la acumulación de capital y «la capacidad local para crear la necesaria infraestructura urbana».<sup>13</sup>

Estos cambios sociales, económicos, demográficos y físicos, exigieron la incorporación de terrenos para la expansión de la ciudad y se presentó una acelerada actividad constructiva en sentido norte-sur, paralela a los cerros y con un apéndice hacia el camino de occidente donde se localizó la industria.

Este acelerado desarrollo de la ciudad requirió de un sistema «ágil» de crecimiento, el barrio, que se caracterizó por su claro desarrollo con respecto a la ciudad y a su estructura urbana. Los barrios se rigieron por una reglamentación para cada uno (prescrita por la SOP) lo que garantizó el equipamiento, los servicios y cualidades espaciales que le dieron un carácter a cada uno de ellos. Algunas urbanizaciones, entre ellas las del BBCT, se trazaron con la conjugación de las imágenes de la ciudad jardín inglesa y los principios sobre condiciones de salubridad en las edificaciones.<sup>14</sup>

### Políticas urbanas -la norma

La década del 30 se caracterizó por una acelerada actividad urbanizadora y constructora, en la cual la intervención de la administración municipal se enfocó más hacia los aspectos estéticos e higiénicos de las construcciones, pero su injerencia en la planificación de la ciudad fue muy reducida. Se limitó prácticamente a establecer el perímetro urbano para la prestación de servicios y construcciones.

Aunque se manifestaron signos de preocupación por la planificación de la ciudad, de hecho, se crea en 1933 el Departamento de Urbanismo. Se dictaron algunas medidas pero de orden puntual. No se puede desconocer tampoco la labor realizada por Karl Brunner.<sup>15</sup>

<sup>12</sup>/Comienzan a introducirse también, nuevas ideas en lo artístico; ideas vinculadas al movimiento moderno.

<sup>13</sup>/Jaramillo, S. Curvo, L. *La configuración del espacio regional en Colombia*. Universidad de Los Andes, CEDE, Bogotá, 1987. p. 44

<sup>14</sup> / Establecidos a finales del siglo XIX y principios del XX.

<sup>15</sup>/El Manual de urbanismo publicado en dos tomos, el primero en 1938 y el segundo en 1940, son de las obras más completas, en su género, que se hayan publicado hasta el momento en el país. Asimismo sus obras urbanas tuvieron gran influencia y han dejado huella en la ciudad.

La década de los 40 se caracterizó por ser unos de los periodos más fructíferos en lo relacionado con normas, se destaca la zonificación de Bogotá de 1944, pero aun no se lograba concretar un plan, aunque algunas disposiciones y planteamientos se conservaron y sirvieron de parámetro para el Plan Piloto de 1951 de Le Corbusier y el Plan Regulador de Wiener & Sert.

### Barrios «consolidados o terminados»

A nivel de ciudad se destacan dos hechos que fueron decisivos en las políticas que darían paso a la intervención de la ciudad edificada, el crecimiento acelerado de la ciudad hacia la periferia<sup>16</sup> y el crecimiento demográfico que llegó a una tasa anual del 7.4%, la más alta alcanzada en Bogotá.

Este periodo se caracteriza también por ser el más fructífero en cuanto a planes y estudios que se hayan realizado para la ciudad.

### Aspectos generales

Los cambios, tanto económicos como sociales, que estaban sucediendo en el país durante la década del 50, repercutieron en las grandes ciudades; especialmente en Bogotá cuyo crecimiento era muy alto, mientras el país duplicaba su población entre 1938 y 1964 (pasa de 8 702 000 a 17 485 000 hab.)<sup>17</sup> Bogotá la quintuplicó en el mismo lapso, al pasar de 330 312 habitantes a 1 697 311.<sup>18</sup>

La alarmante expansión de la ciudad sobre la Sabana de Bogotá, comenzó a ser una preocupación en las décadas de los 60 y 70.<sup>19</sup> Lo anterior condujo a buscar planteamientos y estrategias de desarrollo, al crear políticas con el fin de redensificar la ciudad construida lo que contribuiría a propiciar un cambio en la configuración de la estructura urbana de la ciudad.

Entre los factores que condujeron el cambio en la ciudad se encuentran: • Posibilidades de trabajo en la capital. En la década de los 50 Bogotá es el primer centro industrial del país, al desplazar a Medellín.

<sup>16</sup>/ Con un contraste en la expansión, de un lado los barrios de bajas densidades y de otro las urbanizaciones marginales.

<sup>17</sup> / Datos censos 1938 y 1964, DAPD.

<sup>18</sup> / Para la década del 30 albergaba casi el 4% de habitantes del país en los 60 pasa a tener el 10%, crecimiento que se mantuvo en las siguientes décadas hasta llegar casi al 20% en la década del 90.

<sup>19</sup> / Entre 1920 y 1960 la ciudad creció alrededor de 4 427 Has. y entre 1960 y 1970 creció 4 747 Has. que representan, respectivamente, el 15.75% y el 15.82% de la ciudad construida, en: Salazar, J. Cortés, R. *Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada*. Misión siglo XXI. Fotocopia, Bogotá, abril de 1992. p. 3,4.

- Factores expulsantes en zonas rurales (violencia, marginalidad, tenencia de la tierra, falta de oportunidades). Hacia mediados de los 50, por circunstancias coyunturales (descenso del crecimiento industrial, incremento de las inmigraciones, mano de obra no calificada, entre otros) se presentó un elevado desempleo; se propuso como opción de empleo la construcción, que comenzaba a industrializarse. Esta alternativa a su vez, entró a resolver varios conflictos que tenía la ciudad tales como vivienda, el desempleo de mano de obra no calificada y el comienzo de un receso industrial.
- Presión sobre el suelo urbano y demanda de vivienda obrera.

Mientras se consolidaban estos cambios, tanto en lo económico como en lo social, se manifestaron transformaciones en lo espacial y en lo político.

### Políticas

Como se mencionó los primeros planes fueron El Plan Piloto y el Plan Regulador; ambos planes fueron concebidos teniendo presente y conjugando a diferentes escalas los principios del urbanismo moderno, con los fundamentos de los CIAM.

Durante la época de la dictadura no se realizaron planes; la preocupación fue la realización de grandes obras civiles. En esta época se crea el Distrito Especial de Bogotá, con la anexión de seis municipios de la Sabana.

A comienzos de los 60 se abordó el problema del crecimiento acelerado con las siguientes medidas: una nueva zonificación, creación de núcleos de actividad terciaria (entre ellos Chapinero), dispersión de la industria en tres sectores de la ciudad, un plan vial y, por primera vez, una propuesta de transporte masivo.<sup>20</sup>

A finales de los 60, comenzó a presentarse un giro en la planificación de la ciudad; al plan físico, predominante hasta el momento, se sumó el plan económico. Un aspecto sobresaliente de la nueva concepción de la planificación fue el ligar la planeación nacional y la urbana con objetivos comunes. Debido a esta nueva política, cuyo principal exponente fue Lauchlin Currie, surgieron las Cuatro estrategias del Plan Nacional, cuyo objetivo era el favorecer la «urbanización del país».

El predominio en los aspectos urbano y económico en el plan nacional fue evidente; de hecho, la primera estrategia fue la de impulsar la industria de la construcción, especialmente la vivienda, para lo cual se propuso adoptar un sistema de captación de ahorro que indexara los intereses, tanto para los ahorradores como para los acreedores de préstamos y así en 1972 se adoptaría el sistema UPAC.

<sup>20</sup> / La propuesta más significativa fue el plan vial que prácticamente hoy día sigue vigente y sobre la cual se han basado los planes subsiguientes.

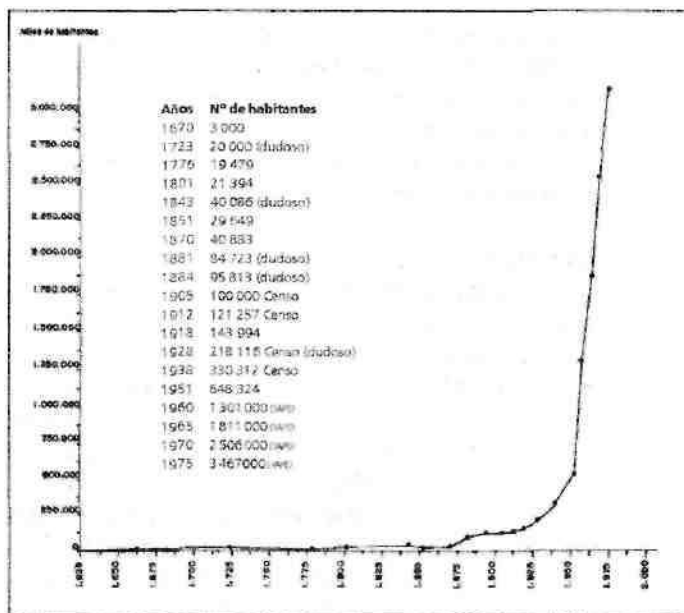


Figura 2. Curva de crecimiento de población de Bogotá El alarmante crecimiento demográfico durante las décadas del 50 y 60, que significaba la duplicación de la población cada diez años, condujo a buscar alternativas de desarrollo para frenar la expansión de Bogotá sobre la sabana. Entre las políticas adoptadas estaba la de densificar la ciudad (edificada y los nuevos desarrollos). Fuente: estudio DAPD.

Este hecho fue trascendental ya que una vez consolidado el sistema, impulsaría y afianzaría la industria de la construcción tanto en la periferia como en la ciudad edificada.

Las propuestas urbanas de Currie ya se plasmaron en el estudio de «Alternativas para el Desarrollo de Bogotá» (1969). En los planteamientos la ciudad debería ser densa y dotada de infraestructura de vías, servicios, transporte masivo (cómodo y rápido) y evitar al máximo el uso del automóvil particular.<sup>21</sup> En el estudio de Fase II para Bogotá (1972-1973) se continúa y profundiza los principios expuestos en Alternativas. En éste último estudio se consideró que la tasa de crecimiento para Bogotá se estabilizaría en 6.8% y se calculó una población de 8.5 millones para 1990, estas proyecciones se basaron en el incremento demográfico de las décadas del 50 y 60, (Figura N°2) lo que hizo pensar que continuaría por unos años más.

Por consiguiente una de las recomendaciones de Fase II fue frenar el crecimiento de la ciudad hacia la Sabana que por sus excelentes calidades agrológicas (tierras tipo I y II) deberían tener una vocación agrícola; por lo tan-

<sup>21</sup> /Pero además en sus planteamientos urbanos se vislumbra una constante preocupación por alcanzar unas ciudades amables que logran despertar en el individuo y en la sociedad un sentimiento de permanencia y pertenencia al lugar, donde las actividades se pudieran desarrollar en armonía y ser valoradas por la comunidad.

to se recomendó la consolidación de los núcleos ya desarrollados y aprovechar al máximo los terrenos no urbanizados que deberían desarrollarse con elevadas densidades y suficientes zonas verdes e institucionales cerca de los barrios. Los principios urbanos de este periodo se concretan en el texto «Ciudades dentro de la ciudad».

### La norma

En la legislación a nivel nacional hay que señalar dos leyes que permitieron y dieron paso a la edificación de multifamiliares:

- La Ley 182 de 1948, «Sobre régimen de pisos y departamentos de un mismo edificio» que fue expedida como consecuencia de los acontecimientos del 9 de abril del mismo año.<sup>22</sup>

Aun cuando desde los años 20 ya se venían construyendo en Bogotá edificios de tres y cuatro pisos y comenzaban a tener cierta demanda los apartamentos, que solamente se podían arrendar al no existir una legislación que permitiera dividir la propiedad.<sup>23</sup>

- Pero la Ley 182 tardó más de 10 años para poder ser aplicada; en 1959 se reglamenta a través del Decreto 1335.

A nivel de la ciudad en este período sobresale el Decreto 185 (por el cual se adopta el Plan Piloto), que modificó algunos Artículos del Acuerdo 21 de 1944,<sup>24</sup> incrementa las densidades en lagunas zonas de habitación y establece la regla de las 7vs.

A mediados de los años 60 y basándose en las políticas que orientaron el desarrollo de la ciudad, se marcó un precedente importante al expedirse una normativa que favorecía el desarrollo de la industria de la construcción, la densificación de la ciudad y el comienzo de la intervención en la ciudad construida.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> / En un principio, y por premura de los acontecimientos, se puso en vigencia el decreto 1286 de 1948. Aun cuando ya en 1890 se había presentado un proyecto de ley de copropiedad y en 1946 se presentó al congreso otro proyecto de propiedad horizontal, ninguno de los dos prosperaron. Como en el resto del mundo, la destrucción de edificaciones por confrontaciones bélicas ha sido una de las causas que ha acelerado el desarrollo jurídico de la propiedad horizontal. Gil, J. *Propiedad horizontal*. Colegas-Colegio Antioqueño de Abogados. Medellín, 1989(?).

<sup>23</sup> / Además tuvieron «un notable interés por parte de los inversionistas, ya que los «edificios de renta» reeditaban hasta 1% mensual». Wiesner, Op.cit.p.21.

<sup>24</sup> / Como el perímetro urbano, zonificación, suprime las áreas mixtas, de fine el Centro Cívico y Cultural. Para el caso del BBCT se mantuvo la baja densidad.

<sup>25</sup> / Entre la normativa expedida sobresale el Acuerdo 65 de 1967 y 5 de 1973, y los Decretos 1119 de 1968 y 159 de 1974. Para el BBCT se cambia la densi

dad y pasa de una baja densidad a una media, en el Acuerdo 5de 1973 se permiten alturas hasta de 4 pisos más «pent house», se mantienen aislamientos de 5 m. que permiten iluminar, ventilar y evita una «servidumbre de vista», aun hay cierta preocupación por las calidades ambientales del espacio privado.

El Decreto 1119 de 1968 permite densificar en las proximidades de los centros de empleo (para reducir distancias, transporte y superficie de vías). Esta determinación es trascendental en la medida que el objetivo fue fortalecer la construcción y densificar los barrios residenciales, sin tener en cuenta a sus habitantes, los desarrollos preexistentes y las consecuencias en la estructura urbana y en la ciudad.

El Decreto 159 de 1974, como lo anotan Salazar y Cortés: «con mayor claridad que el 1119/68, 159/74 introduce la posibilidad de realizar cambios en las normativas de los barrios ya desarrollados y aprobados. Hasta ese entonces, tales normas habían permanecido absolutamente estables. Es decir, en aras de la densificación se permite que un proyecto pueda sobrepasar las densidades establecidas, si cumple con algunos requisitos sobre tamaño de lotes, ocupación del terreno y retrocesos, entre otros. Este es un aspecto fundamental sobre el nuevo tratamiento que se le da a la ciudad edificada.»<sup>26</sup>

### Las edificaciones y cambio de tipologías

Para el caso del BBCT, las edificaciones realizadas en la década del 50, en sí mismas, presentaron rasgos arquitectónicos muy diferentes a las casas construidas anteriormente en sus espacios interiores y exteriores y, por ende, en el espacio urbano. Estas edificaciones tuvieron como base conceptual la arquitectura moderna, diferente a las casas anteriores que se caracterizaron por la influencias de estilos como el «inglés», el «francés» o el «normando».

Los edificios de «renta» de tres y cuatro pisos, introdujeron un nuevo concepto urbano, arquitectónico y en la forma de vida; aun cuando fueron pocos y se presentaron dispersos dentro del BBCT, significaron un cambio en los aspectos técnicos -sistema constructivo diferente a las de las casas-, sociales -cambio en el patrón de la vivienda de casa a apartamento, vivienda en arriendo y por lo tanto transitoria- y el comienzo de una densificación al ser construcciones de tres y cuatro viviendas por predio.

### Aspectos económicos

Uno de los factores que tienen una mayor incidencia en los cambios de los sectores de la ciudad es el económico y, por tanto significativo el comportamiento de los precios del suelo urbano y de la actividad inmobiliaria en general. Después de la mitad de siglo cobraron gran vigencia, en Bogotá, los siguientes hechos: • La valorización de los terrenos hacia el norte de Bogotá y el desplazamiento paulatino de algunas actividades del centro a esta zona de la ciudad.<sup>27</sup> Así

<sup>26</sup>/Op. Cit. p. 39.

<sup>27</sup> / Los acontecimientos del 9 de abril de 1948 fueron los hechos que marcarían el inicio de valorización de los terrenos de Chapinero Carbonell.

mismo continuó el traslado de las clases altas hacia el norte, factores que tuvieron gran peso en la valorización de los terrenos en ese sector. Las decisiones políticas y las normas de los 60 comenzaron a tener efectos favorables en la actividad constructora que dejó de ser por «encargo» y de una forma casi artesanal; ya se habían conformado sociedades dedicadas a la industria de la construcción que comenzó a tecnicizarse y se solidificó con el UPAC. Para la década de los 80 el mercado inmobiliario y el valor del suelo comenzaron a ser los motores del desarrollo urbano.

### Aspectos sociales

Las transformaciones urbanas y las de su entorno, generalmente, van unidas a un cambio social, costumbres, forma de vida, estatus, variación demográfica, entre otros.

Varios fueron los cambios sociales que comenzaron durante estas décadas, entre otros están:

A finales de la década de los 60 empezó a descender la tasa de natalidad y con ella una reducción en los miembros de las familias. Este hecho influyó en el tamaño de las viviendas en algunos estratos de la población.

- La vinculación de la mujer a las actividades fuera del hogar y con ello la asistencia de los niños a una temprana edad a los centros pedagógicos.<sup>28</sup>
- Surge una actitud de «insociabilidad» que podría suponer otro cambio social, contrario a la actitud de «vida de barrio», donde el espacio público sirve de integración social, el apartamento tiende a que las personas se recojan sobre el espacio privado y paulatinamente se abandonen las actividades en el espacio público.

### Barrios en renovación por densificación

Este aparte se centra más en los resultados de las políticas y de las normas, para lo cual se toman algunos datos del BVCT para poder cuantificar y cualificar los impactos que trajo esta densificación y que de una forma similar se está llevando a cabo en algunos sectores de la ciudad construida. Así mismo, el análisis se hace con base en el Acuerdo 7 de 1979 y sus decretos reglamentarios, aun cuando hoy día con el Acuerdo 6 la redensificación continúa de la misma forma.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> / Este hecho hace que muchas de las viviendas permanecieran solas en el día y por factores de seguridad se prefirieron los apartamentos. Al respecto escribe Wiesner; «día a día se nota claramente que las familias de mayores recursos, las que cuentan con enseres o mobiliarios valiosos que temen ser robados, prefieren los apartamentos...». Op.cit. p.47.

<sup>29</sup> / Se espera que con el Plan de Ordenamiento Territorial se tracen lineamientos para abordar y manejar la densificación y la terciarización de la ciudad.

### Políticas y normatividad

La transformación acelerada de la estructura urbana en estas dos últimas décadas han sido, sin duda, producto de un giro en las políticas y manejo de la ciudad edificada, que tuvo sus raíces en el periodo anterior y que se afianzaron con una normativa que dio estímulos económicos y con éstos interesar a los inversionistas. Estas políticas condujeron a poner el desarrollo de la ciudad en manos de las «leyes» del mercado, «el dejar hacer». Pero a diferencia del periodo anterior que se caracterizó por unas claras políticas urbanas que se basaron en estudios y planes encaminados a lograr objetivos en lo físico, lo económico, lo social y lo ambiental; en este periodo paulatinamente las políticas, la idea de ciudad y su ordenamiento se sintetizan y se desdibujan en una norma, la iniciativa estatal se reza para dar paso a la iniciativa privada.

Algunos aspectos sobresalientes de este giro en el «manejo» de la ciudad son:

- La ciudad es vista únicamente en términos mercantilistas; se afianza el sistema UPAC y con éste la industria de la construcción, especialmente la de vivienda que es masiva y para clientes anónimos.
- Se presenta una «estrechez de acción» en la producción de espacio urbano, al convertirse en pequeñas y aisladas acciones dentro de la ciudad y logra formar un conjunto urbano sino una desarticulación de acciones por sectores.<sup>30</sup>
- Crecimiento del sector terciario en detrimento de las áreas residenciales.
- La intervención indiscriminada de la ciudad construida, con el ánimo de reactivar el mercado inmobiliario.
- Conjuntamente con una norma que pretende ser «genérica y general» para toda la ciudad, se está llegando a una «homogeneización urbana» sin carácter ni posibilidades de variación temporal ni espacial; desconociendo las bases históricas que durante siglos han «hecho» y han enriquecido a la ciudad.

Bajo el criterio de una ciudad compacta se elaboró el Acuerdo 7 de 1979; se hizo evidente el objetivo de densificar la ciudad en las políticas de crecimiento, en la forma y en la estructura urbana que se trazaron para ésta.

Pero como la norma no ofrecía suficientes incentivos para intervenir las áreas de «rehabilitación residencial» (según Acuerdo 823 de 1980) y las de conservación ambiental y urbanística, se expide el Acuerdo 1025 de 1987, que representó la desregularización de la norma. No solamente «toleró», sino que dio incentivos para la especulación del suelo urbano construido, el mercado comenzó a controlar el desarrollo urbano y a regirse por la oferta y la demanda. (Figura N°3).

<sup>30</sup> / Como los trazados viales, la construcción de equipamiento y servicios, la cesión de áreas verdes, el trazado de nuevas urbanizaciones, entre otros.



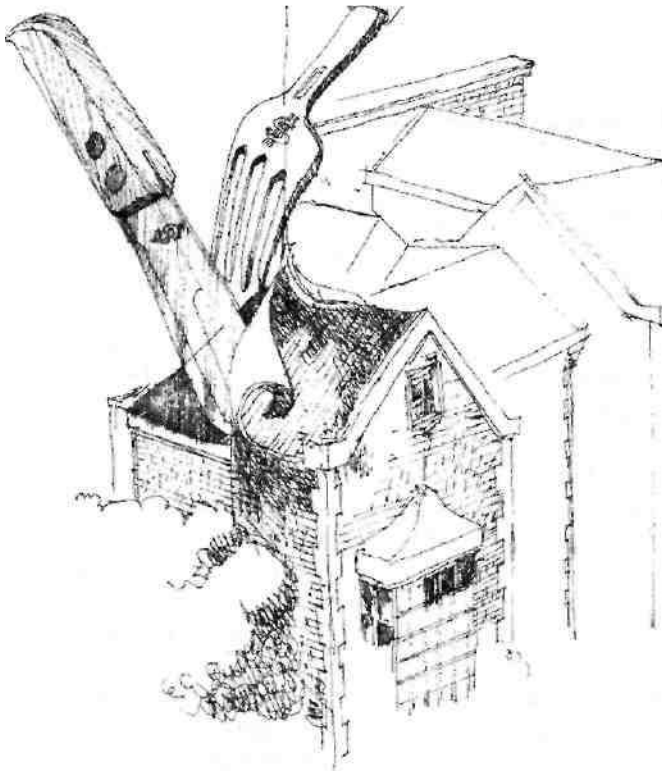


Figura 3. Como la norma no ofrecía suficientes incentivos para intervenir las áreas de «rehabilitación residencial» y las de conservación ambiental y urbanística, se expide el Acuerdo 1025 de 1987, que representó la desregularización de la norma. No solamente «toleró», sino que dio incentivos para la especulación del suelo urbano construido, el mercado comenzó a controlar el desarrollo urbano y a regirse por la oferta y la demanda.

### Aspectos económicos de la densificación

Existe una gran diferencia en cuanto a la forma de producción, financiación y relación con el usuario de la construcción de las viviendas unifamiliares, por encargo, y la construcción de multifamiliares.

Con respecto a los costos de producción para la vivienda unifamiliar el suelo representa en promedio el 125%, mientras que en las multifamiliares éstos disminuyen en proporción de los pisos construidos.

La producción en altura es el mecanismo para lograr multiplicar varias veces el área de un predio. El valor del suelo y la rentabilidad de edificar en altura depende de las rentas que existan de antemano en el lugar. Según Jaramillo S. «Es necesario que el precio original del suelo sea lo suficientemente elevado, como para que compense la utilización de técnicas en altura que son más costosas, pero que emplean menos terreno (lo que a los ojos del constructor consiste en substituir «tierra» por «capita»). Esto tal vez explique porqué la producción en mayor altura generalmente se localiza en terrenos de precio mayor.»<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Jaramillo, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, CEDE Universidad de los Andes. Bogotá, 1977.

Las nuevas edificaciones están siendo construidas por medianas y pequeñas sociedades, que al no tener capacidad de inversión en grandes terrenos, se han concentrado en la ciudad edificada.

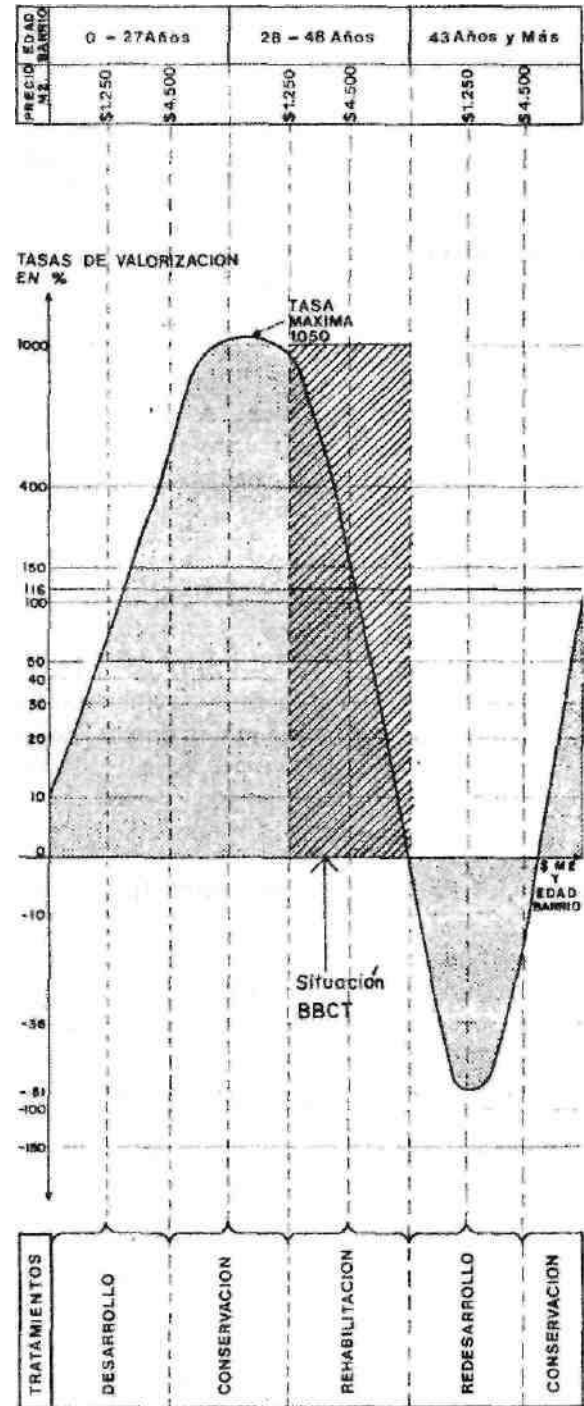


Figura 4. Relación entre las tasas de valorización del suelo urbano con los precios de la tierra y la edad de los barrios. Fuente: estudio 1981-DAPD.

En la Figura N°4 (del año de 1981) se puede apreciar la relación de las tasas de valorización del suelo urbano de Bogotá, con los precios de la tierra, edad de los barrios y el tipo de tratamiento que permite la norma, es claro que en los barrios de más edad y que son de rehabilitación, donde se permite la densificación, hay una franja de mayor valorización. Estos predios aumentarían su precio en los años siguientes y hoy día se mantienen, debido al auge y demanda de multifamiliares.

Si se hace un cruce con variables cualitativas, localización del barrio y sus cualidades, seguramente el gráfico sería diferente; de hecho los primeros barrios en ser intervenidos fueron los de mayor valor, debido a que conservaban sus calidades urbanas, ambientales, paisajísticas y con cierto estatus (ej. Los Rosales, El Nogal, algunos sectores del Chicó, Chapinero Alto, entre otros) y una vez saturados éstos (por ej. por congestión vehicular) se buscan otros barrios de la ciudad para ser intervenidos.

### Afectación de la estructura urbana por la densificación

La intervención, con el objeto de densificar predio a predio un barrio o un sector de la ciudad, ha afectado los atributos con los cuales fue concebida inicialmente la estructura urbana en los siguientes aspectos:

- Aun cuando se ha conservado el patrón urbanístico (manzanas, vías, loteo), la estructura urbana presenta un carácter fragmentado; la arquitectura, el perfil urbano y la configuración del espacio público es un vestigio de épocas, al no lograrse una integración espacial entre las edificaciones de los diversos periodos y por el cambio abrupto del paisaje urbano; en el caso del BBCT, estos atributos iniciales de ciudad jardín, donde predominaba el verde, se se pasó a una compactación con predominio de los volúmenes de los edificios, el cambio fue radical y drástico.
- No se ha logrado una concepción de diseño de conjunto, de lo antiguo y lo nuevo, que logre desarrollar una nueva estructura urbana donde se den soluciones para suplir las deficiencias de parqueo, equipamiento, áreas verdes, formación de espacio público, entre otras.
- La relación de los nuevos edificios con la estructura urbana es únicamente la calle como canal de tránsito; a diferencia de las casas que visualmente tenían el antejardín, que con sus árboles y flores alegraban y hacían grato el caminar por las calles y que hacían parte del paisaje; el verde, se cambió por rampas, escaleras y sitios de parqueo que son trampas mortales para el peatón y no solamente cogen el antejardín sino el andén. Las actuales son desarrollos «mezquinos» con la ciudad y que se han integrado a ésta a manera de «agregados».

- En cuanto a la tipología arquitectónica de los multifamiliares, que en su conjunto configuran el perfil urbano, han sido concebidos de acuerdo a la demanda; se han introducido detalles de fachada para crear expectativas de «exclusividad» en el cliente. Al respecto escribe Silvia Arango «Al convertirse la vivienda objeto de consumo y con afán de lucro, las referencias estilísticas se reducen al mínimo indispensable para hacerlas atractivas al mercado. La arquitectura comercial, por ello, no es realmente de «estilos» como en los años 30, sino que utiliza los signos que, por consenso colectivo, connotan los estilos (...). Es una arquitectura-objeto de consumo que no sobrepasa el nivel de un maquillaje escenográfico y que, además descansa en puras convenciones; este reino del lugar común estético es pues a la vez superficial y conservador desde el punto de vista cultural.»<sup>32</sup>

**Cuadro N°1 Comparación cuantitativa de áreas del BBCT con los desarrollos terminados de unifamiliares con multifamiliares**

Variables	unidades	urbanización inicial unifamiliares	desarrollo completo multifam.
Superficie área de estudio	M <sup>2</sup>	130 000	130 000
Espacio libre 35% (superficie)	M <sup>2</sup>	45 000	45 000
Áreas verdes	M <sup>2</sup>	5 310	5 310
Nº de manzanas edificadas	Un.	26	26
Nº de predios	Un.	266	315
Nº de viviendas	Un.	266	5 355
Densidad (bruta)	Viv./Ha.	20	415
Habitantes (7 y 2 por vivienda) <sup>33</sup>	Hab./Ha.	1 862	10 710
Densidad	Hab./Ha.	143	824
Área pública por vivienda	M <sup>2</sup>	169	8
Área verde por habitante	M <sup>2</sup>	2,80	0,50
Nº de vehículos 1 por vivienda	Un.	266	5 355

- Se está llegando a una situación de muchas viviendas sin espacios libres ni públicos ni privados y con una desmejora ambiental. En el cuadro N°1 y en la figura N°5 se hace una prospectiva de lo que será el BBCT cuando haya sido redensificado en su totalidad, se puede apreciar el incremento de viviendas y la relación de espacio público y el área verde con respecto al número de habitantes y de viviendas.

<sup>32</sup> Arango, Silvia. *Historia de la arquitectura de Colombia*. Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.. 1989. p. 251.

<sup>33</sup> Se tomaron para la urbanización inicial 7 habitantes por vivienda y para la actual un promedio de 2 habitantes por vivienda.

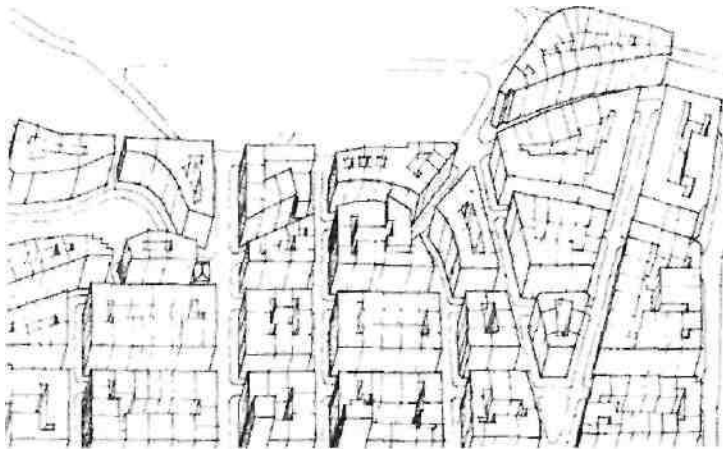


Figura 5. «Modelo urbano» Situación a la que llegaría el barrio de continuar el desarrollo actual.

En las edificaciones desaparecieron no solamente los antejardines, sino los solares o jardines posteriores que permitían ventilar, iluminar, tener una vista y privacidad con respecto a las otras construcciones, en los multifamiliares desaparece por completo el verde y se dejan un «aislamiento» que parecen más buitrones que un espacio para permitir unas condiciones ambientales «mínimas» a la vivienda. Se puede apreciar la pérdida de calidad ambiental al interior de las edificaciones como son la asoleación, ventilación, vista y aislamiento que tenían las edificaciones iniciales con respecto a las actuales. • Carencia de una política de servicios públicos por la descoordinación de los diversos entes distritales y la falta de planificación en las intervenciones. La densificación lleva implícita una mayor demanda de servicios, para lo cual no está diseñada la infraestructura existente. En las disposiciones sobre incremento de densidad no se establece una clara asignación de responsabilidades, tanto para las entidades estatales como para los constructores para adecuar la infraestructura y las redes de servicios. En la investigación también se detectó un carencia de mecanismos e instrumentos legales para hacer cumplir la normatividad. Hay un vacío legal en la jerarquía de mando, de responsabilidades y funciones, así

como un desconocimiento de la normativa por parte de los funcionarios de hacerlas cumplir.<sup>34</sup> • Como se analizó la normativa es general para la ciudad, basada únicamente en aspectos cuantitativos (alturas, aislamientos, rentabilidad, canjes de calidad por cantidad, reactivación del mercado inmobiliario, entre otros), que pretenden homogeneizar la ciudad; esta tendencia a la uniformidad destruyen la ciudad, sus hechos históricos, culturales, ambientales, valores y en general los legados de varias generaciones que le han dado carácter e identidad.

## Bibliografía

- ARANGO, Silvia. *Historia de la arquitectura de Colombia*. Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1989. CAMPOS VENUTI, Giuseppe. *Urbanismo y Austeridad. Siglo XXI Editores, S.A. Madrid, 1981. EL ESPECTADOR. Dos campesinos con suerte. Diciembre 20 de 1992. GIL, J. Propiedad horizontal. Colegas-Colegio Antioqueño de Abogados. Medellín, 1989 (?). JARAMILLO, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. CEDE, Universidad de los Andes. Bogotá, 1977. MANTILLA, Amparo; D.A.P.D. Tradición de la propiedad de la tierra en Bogotá, (Zona de Chapinero). Copia, Bogotá, 1977. p. 15 REPÚBLICA DE COLOMBIA, Banco Internacional de Reconstrucción y fomento, ONU. *El Futuro de Bogotá*. Publicación del D.A.P.D., Bogotá, julio de 1974. REVISTA PROA, N° 228. Bogotá, mayo de 1972, p.18. SALAZAR, J. Cortés, R. Planificación, renovación y manejo de la ciudad edificada. Misión Siglo XXI. Fotocopia, Bogotá, abril de 1992. p. 3,4. WIESNER R-, Guillermo. *El desarrollo histórico de los precios de la tierra en Bogotá, de 1878 a 1978 y los principales factores que inciden en su aumento*. Copia, Bogotá, octubre de 1978.*