

PONENTE

53/85

TÍTULO

La vivienda social en Colombia, un modelo de paradojas. Una mirada a las disposiciones normativas del espacio residencial para la población de bajos ingresos

AUTOR

María Fernanda Uribe

Universidad Politécnica de Madrid, Universidad Nacional de Colombia. María Fernanda Uribe, nacida el 19 de abril de 1981 en Bogotá, Colombia. Es arquitecta (2005) y magister (2011) de la Universidad Nacional de Colombia con énfasis en estudios de vivienda y hábitat. Ha realizado también un master de planeamiento urbano y territorial (2012) en la Universidad Politécnica de Madrid. En esta última universidad, actualmente se encuentra finalizando su tesis doctoral en el programa Sostenibilidad y Regeneración urbana con la investigación que lleva como título: Vivienda social y Ciudad. La morfología del espacio residencial destinado a la población de bajos ingresos en Bogotá y Medellín. Desde el 2005 ha trabajado con la Universidad Nacional de Colombia en la Unidad Administrativa de Vivienda Social de la Gobernación de Cundinamarca y el Plan de regularización de los espacios físicos de la Universidad entre otros.
maferuribe@hotmail.com

La vivienda social en Colombia, un modelo de paradojas. Una mirada a las disposiciones normativas del espacio residencial para la población de bajos ingresos. Social housing in Colombia, a model of paradoxes. A look at the residential normative for the low-income population.

María Fernanda Uribe

METODOLOGÍA

La metodología empleada en el desarrollo del artículo en cuestión se basa en 4 fases principales:

- Fase 1. Delimitación normativa a nivel nacional 1990-2000

Esta primera etapa se centra en la revisión y clasificación del marco normativo implementado tanto por el Estado como por los gobiernos locales en materia de vivienda social para la población de bajos ingresos de Colombia. Su propósito es reconocer qué parámetros se han definido para dotar el espacio residencial de unas condiciones de calidad adecuadas.

En dicho reconocimiento se hace énfasis en las paradojas, o contradicciones, en las que cae el Estado al definir la calidad de la vivienda social no en parámetros arquitectónicos o urbanos (y por lo tanto inevitablemente sociales), sino en parámetros económicos.

- Fase 2. Caracterización de una "nueva forma de actuar" del Estado por medio de los Planes de Ordenamiento Territorial 2000

En esta fase se identifican las nuevas condiciones territoriales con las que se interviene en el territorio y se presume se mejora la habitabilidad del espacio residencial. Se presenta el nuevo enfoque de Desarrollo Territorial para la ciudad de Bogotá y de Medellín y se describen las dos principales actuaciones en materia de vivienda social: el programa de vivienda nueva y el programa de mejoramiento de barrio.

Aquí la intención es reconocer los diferentes procesos y agentes que participan en la construcción de un modelo de ciudad determinado.

- Fase 3. Análisis del modelo propuesto en la Ciudad de Bogotá y Medellín.

Fase por medio de la cual se identifican las lógicas de actuación y configuración determinadas en las dos principales ciudades de Colombia. Se analizan dos estudios de caso representativos en las dos modalidades principales de intervención antes mencionadas, mejoramiento de barrio y desarrollo de vivienda nueva, para contrastar las condiciones de calidad obtenidas en cada una de ellas.

- Fase 4. Elaboración de resultados y conclusiones

En esta fase se identifican, describen y explican las condiciones problema detectadas en la calidad de la vivienda destinada a la población de bajos ingresos. Se visibiliza los efectos que componen dicha condición y se presentan posibles explicaciones e interpretaciones de las causas múltiples que los generaron.

La experiencia de investigación que se ha podido constatar en el desarrollo del artículo, y de la investigación doctoral en general, ha sido de un arduo trabajo por lograr acceder a la información sobre cada ciudad, Bogotá y Medellín, y en especial a la referida a los estudios de caso particulares.

- Ha sido imposible que las instituciones suministren datos cuantitativos sobre las actuaciones realizadas en vivienda social.

- Hasta hace muy pocos años las ciudades han contado con un archivo estadístico. Éste no está ni está centralizado y actualizado. Cada institución cuenta solo con lo que esta ha hecho y no reconoce lo que otras instituciones han realizado (así sea en el mismo proyecto o actuación).

- La planimetría suministrada, cuando existe, es solo presentada en imágenes.

TEXTO DE REFERENCIA

Palabras clave

Calidad de la vivienda, configuración espacio residencial, disposiciones normativas, planes de ordenamiento territorial y población de bajos ingreso.

Requirements, architecture and urban space, quality social housing.

Resumen

La evolución morfológica de los espacios residenciales para la población de bajos ingresos en Colombia ha estado condicionada, de una cierta manera, por las disposiciones normativas que sobre la vivienda social y el espacio público se han regulado. La naturaleza del modelo de ciudad implementado y su forma de producción basada en las fuerzas del mercado han generado unos escenarios de deficiencia, carestía y fragmentación.

Diferentes normativas, entre el periodo 1989 y 2010, han surgido en materia de vivienda social. Unas han sido acordes con las disposiciones anteriores, otras han sido divergentes y hasta unas han sido contradictorias, pero finalmente todas han sido asumidas por el planeamiento urbano de la ciudad. Por ello, resulta por lo tanto útil hacer un seguimiento al desarrollo de estos "requerimientos técnicos" para comprender cómo se ha configurado el alojamiento social en Colombia y cómo han definido sus condiciones de habitabilidad.

The morphological evolution of the residential space has been conditioned, in some way, by regulations relating to social housing and public space. The significance of the model city and implemented based on the market forces have generated scenarios of deficiency, scarcity and fragmentation.

Different social housing regulations, over the last twenty years, have emerged. Some have been consistent with the above requirement, others have been divergent and even some have been opposite, but eventually all were assumed by the urban planning of the city. Therefore, is useful analyze the development of these "technical requirements" to understand how it have configured the residential space, especially the residential collective space for the low-income population in Colombia and how they have defined their habitability condition.

"El pensamiento, la idea misma sobre lo que sería o podría ser la "casa solución" ha ido deteriorándose, ha ido disminuyendo en su alcance. En décadas anteriores se consideraba que la "solución" era una casa completa; en cambio, actualmente, por una serie de circunstancias, procesos y movimientos, se ha llegado a pensar que la solución puede ser, simplemente, un "lote con servicios" (VIVIESCAS 1985:3)

En Colombia se puede afirmar que no se ha tenido una política definida y permanente sobre la creación, reglamentación e intervención del espacio residencial y menos aún del espacio colectivo residencial. Su calidad ha sido deficitaria, inequitativa. Su conformación se ha manifestado bajo unas condiciones derivadas de procesos de urbanización clandestina, alrededor del 50% de los barrios son el resultado de procesos de ocupación ilegal de suelo llevada a cabo por grupos sociales de bajos ingresos con la precariedad de condiciones de habitabilidad y bajos estándares en los espacios privados, públicos y sistema vial, pero también de los asociados al impulso del sector de la construcción de vivienda con una considerable flexibilidad de las normas urbanas para hacerlo." (Ceballos 2005)

Tales condiciones tienen varios procesos, relaciones o articulaciones que lo explican. Uno de ellos es su componente económico, Colombia basa su modo de producción en la fuerza del mercado lo que termina generando, por un lado, una incapacidad de la población de más bajos ingresos por acceder a una vivienda formal, resolviendo su problema en "desarrollos clandestinos" y por otro lado, una producción enfocada en la reducción de costos por vivienda dejando de lado la calidad espacial. Dicha explicación está estrechamente relacionada con un modelo de hacer ciudad, hasta el momento aplicado, bajo la óptica de parcela a parcela o de carestía con el agravante que el espacio urbano es cada vez más inexistente.

Se creería entonces, que justo allí en donde hay necesidad o donde se compite abiertamente por la venta de un producto con unas condiciones de calidad y de entorno específicas, las disposiciones normativas deberían determinar un reglamento técnico sobre las características exigibles. Sin embargo, no parece ser así. No podría considerarse que la calidad de la vivienda y su entorno está implícita en conceptos como "vivienda digna" o "integridad de espacio público" ¹ cuando éstos no han sido definidos.

Aun con las grandes limitaciones para producir con calidad ² por medio de normativas es, quizás, la única acción posible al respecto desde la esfera del planeamiento y la política pública. Por ello, resulta por lo tanto útil hacer un seguimiento al desarrollo de estos "requerimientos técnicos" a través de la normativa en donde se han adoptado disposiciones que necesariamente han configurado los espacios residenciales urbanos y han definido sus condiciones de habitabilidad. Se propone, así, analizar las incidencias que han tenido las disposiciones normativas a partir de los años noventa en la configuración del espacio residencial destinado a la población de bajos ingresos en las dos principales ciudades de Colombia.

Disposiciones normativas a nivel nacional sobre espacio público y vivienda social

Período 1990-2000

Uno de los primeros y grandes avances sobre la relación planteada entre el interés general y la propiedad privada en el ámbito urbano fue producido por la Ley de Reforma urbana (ley 9 de 1989). En ella se rescataba la función espacial y social del

espacio público definido en el artículo 5 como: "El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes." ³

Esta nueva disposición incorporaba también significativos avances en aspectos como utilidad pública, expropiación, afectaciones o extinción de dominio. La declaratoria de "interés social" establecía la adquisición de los inmuebles urbanos y suburbanos, previa a la declaración de expropiación, para realizar proyectos de infraestructura social en los sectores de la salud, educación y recreación; el desarrollo de proyectos de viviendas de interés social, que incluía la legalización de títulos en urbanizaciones irregulares y la reubicación de asentamientos ubicados en sectores de alto riesgo; la ejecución de programas de renovación urbana y provisión de espacios públicos y la constitución de zonas de reservas para la expansión de futuras ciudades, entre otras. ⁴

Era clara la intención, en estas disposiciones, de proyectar el espacio público como un bien colectivo en donde su cantidad, buen estado, adecuado uso y aprovechamiento reflejara la calidad de vida de una ciudad. Como también lo era reconocer por primera vez la importancia de mirar la ciudad en su conjunto incorporando temas como los de gestión del suelo para desarrollar, entre otros, proyectos de vivienda social.

Paradójicamente dicha ley nunca llegó a formularse concretamente. Unos años después "con la aparición de la Ley 3 de 1991 se creó el Sistema Nacional de Vivienda (Sinavis) desconociendo por completo los avances que en materia de suelo y vivienda se habían alcanzado con la Ley 9/89 y contrariando además presupuestos que serían consignados posteriormente en la Constitución Política de 1991. ⁵(Torres, 2011:45) El Sinavis originó condiciones óptimas para la operación del mercado y la asignación de recursos de financiación para la producción de vivienda social a través de los subsidios a la demanda, entregando la total responsabilidad para la provisión de soluciones habitacionales al sector privado.

En la ley 3/91 nunca llegó a definirse o especificar nada directamente sobre el espacio público o el espacio colectivo de la vivienda. Y de hecho podría llegar a pensar que retrocedió definiendo la vivienda no como una estructura habitable en un entorno específico sino como una "solución habitacional" con condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura (art.5) basadas en unas Normas Mínimas de Calidad reguladas a nivel nacional que tan solo llegaron varios años después. ⁶ Esta variación de concepto terminaría incidiendo negativamente en las condiciones de calidad de la vivienda. "En el interior se sacrificarían espacios comunes y colectivos, áreas de circulación y zonas para el descanso quedando reducidos en su mínima expresión. Y en lo urbano, se disminuirían los atributos al máximo, reemplazando los espacios comunes sacrificados en la vivienda por salones comunales de las urbanizaciones." (Torres, 2011:68)

Siguiendo con las condiciones de calidad, en la ley 9/89 había implícita la responsabilidad de los oferentes en los proyectos de vivienda social por garantizar la estabilidad y buena calidad de la vivienda nueva por medio de la constitución de pólizas (art.64). Sin embargo la ley 3/91 al suprimirla establece tan solo sanciones por incumplimiento de orden legal (titulación) y de orden financiero (precios) pero no de orden técnico. Suponiendo que con la expedición de las Normas Mínimas de Calidad, antes mencionadas, la calidad de la vivienda y su entorno quedaría asegurada. Supuesto que no llegó a cumplirse. En la práctica el área construida de la vivienda, así como el área básica del urbanismo, ha venido reduciéndose ⁷.

Otra directriz, considerada acertada, de la ley 9/89 fue delegar en la cabeza de los Municipios la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales. Así como el de desarrollar normas urbanísticas y arquitectónicas para realizar planes y programas de vivienda social a nivel local (art. 50 y 63)

Paradójicamente, una vez más la ley 3/91 en su artículo 40 modifica este planteamiento, proponiendo que sea el gobierno nacional quien reglamente las normas mínimas de calidad de las VIS, especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de la vivienda. "La elaboración de este reglamento y la fijación de criterios para la elegibilidad de proyectos fueron delegadas sucesivamente a diferentes instituciones ⁸ sin que realmente llegaran a expedirse. (Fique, 2006: 137)

Hacia mediados de 1991, se promueve la nueva Constitución Política de Colombia. En ella se reconocería los derechos de los ciudadanos desde una óptica política, económica, social, cultural y se incorporaría por primera vez la dimensión ambiental. Dichos derechos pondrían en un doble papel, quizás contradictorio, al Estado pues desde entonces sería garante de derechos y facilitador del mercado. En materia de vivienda social esto se concretaría en el siguiente presupuesto: por un lado se especificaría que "todo colombiano tiene derecho a una vivienda digna y el Estado será quien fije las condiciones hacer efectivo este derecho" (art. 51) y que "es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (art.82) pero por otro lado, serían las reglas de mercado y sus agentes privados quienes impondrían sus criterios para la realización de estos derechos, especialmente a los que respecta a la población de bajos ingresos. Las "condiciones del Estado", mencionadas en el artículo 51, estarían cimentadas

en la demanda de un subsidio familiar y la vivienda y su entorno pasarían entonces a ser definidos como mercancía, ajustando las condiciones de calidad de la vivienda al poder adquisitivo o bien a la capacidad de gasto del "cliente".

Con todo, en un intento por dirigir hasta cierto punto la producción de vivienda, la Constitución volvería a retomar el proceso de descentralización de las entidades territoriales como responsables de la promoción del desarrollo en sus territorios. Asignaría a los municipios la competencia directa de planificar, gestionar y administrar el suelo urbano y el desarrollo físico de sus ciudades como se había propuesto en la ley 9/89.

Estos principios de descentralización fueron desarrollados posteriormente por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley 152 de 1994) y por la Ley de Desarrollo Territorial (ley 388 de 1997), adoptando así para las ciudades nuevas figuras de planeación y armonizando así todas las disposiciones hasta el momento vigentes⁹. Se impulsarían Planes Territoriales de Desarrollo relacionados directamente con el programa de gobierno de cada alcalde durante su periodo de gobierno y Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación territorial.

La ley 152/94 limitaría su campo de acción a la esfera socioeconómica por lo que no vería grandes resultados en materia física de mejora de las condiciones habitacionales de la vivienda social o del espacio urbano. "Su evaluación posterior permitiría constatar que una buena norma urbanística no era garantía de transformaciones en la estructura urbana de las ciudades, y así como un buen plan de desarrollo socioeconómico no era garantía de equidad" (MAVDT, 2005:30)

Teniendo esto en cuenta, cuatro años después nace la ley 388/97 que intenta concertar, en cierta manera, los componentes socioeconómicos de las anteriores normativas junto con las especificidades técnicas necesarias para reorientar el ordenamiento de las ciudades colombianas. Retoma así la función pública del urbanismo obligando a cada territorio administrativo a determinar las carencias en materia de vivienda, equipamientos y espacio público para proyectar y construir de forma racional en el territorio con unos recursos programados.

El principio fundamental de la ley 388/97 es construir una base de planeación, con una vigencia aproximada de diez años, bajo objetivos¹⁰ específicos a desarrollar con el fin de ordenar el territorio dando la posibilidad de corregir algunos de los efectos y tendencias negativas generados en los periodos anteriores.

Cabe mencionar dos áreas de interés: la definición de la estructura urbana en cuanto a vías, transporte, espacio público, servicios públicos y equipamientos y el énfasis en la vivienda y gestión del suelo.

La definición de la estructura urbana

Uno de las principales novedades de la ley, es el papel protagónico que asigna al espacio urbano en relación con su infraestructura, espacios libres, sistema vial y servicios domiciliarios. Como se mencionó anteriormente, los municipios tienen la obligación de definir con precisión la demanda de futuras necesidades con respecto al espacio urbano y de intentar reducir el déficit ya existente. Lo cual no era un tema menor.

A nivel de servicios públicos domiciliarios, Colombia en el 2003 tenía 2.5 millones de personas que no contaban con servicios de acueducto y el 40% de los municipios estaban por debajo del promedio nacional; en alcantarillado, 5.8 millones de personas no tenían este servicio. De forma similar se da con el abastecimiento de energía en donde a nivel nacional casi 2 millones no cuentan con el servicio. (DNP 2007)

A nivel de espacio público y equipamientos el déficit era igualmente importante, para el primero se hablaría de 3m²/hab, índice muy por debajo del recomendado por la OMS de 10m²/hab.

Para garantizar su correcta inclusión en los planes de ordenamiento de cada ciudad, el gobierno nacional expidió el Decreto 1504 de 1998 en donde reglamentó el manejo del espacio público en los POT, así como definió el tipo de normas urbanísticas (art.15) y dedicó todo el capítulo 5 (art. 36 a 51) a definir las actuaciones urbanísticas y gestión del suelo. Cabe resaltar aquí que a pesar del esfuerzo realizado, sin embargo para el año 2010, no se lograría incidir en mecanismo para limitar la especulación comercial del suelo apto para vivienda ni garantizar una calidad mínima de las soluciones de habitacionales.

Énfasis en vivienda y gestión del suelo

De acuerdo a las cifras de DANE, el déficit de vivienda para el año 2005 era de 3.841.300 unidades de viviendas, lo que correspondía a 36.21% de hogares colombianos con problemas habitacionales. Datos que no hacían más que dar sentido a la premura de construir mecanismos para hacer posibles proyectos de vivienda social en concordancia con las necesidades del momento y la demanda futura.

En este sentido, la ley 388/97 definía que cada plan de ordenamiento debía ajustar qué se entendía por vivienda social, como se accedía a ella y en paralelo resolver las demandas relacionadas con el suelo urbano. (Capítulo X de la ley 388/97, art. 91 al 98 y Ley marco de Financiación de vivienda Ley 546 de 1999).

Así la vivienda social quedaría definida como “aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos las características de déficit habitacional las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recurso de crédito disponible por parte del sector financiero y la suma de los fondos destinados a los programas de vivienda. (...) (art. 91)

Como es evidente la vivienda social es definida desde la variable precio. En tal sentido no existe en la legislación colombiana una definición de área construida mínima o de estándares de habitabilidad. En algunos POT se ha establecido, además del precio una condición física, un área mínima de lote (33m²), la cual ha sido entendida maliciosamente y politizada en algunos municipios al entender que es el máximo obligado por la ley.

Por otro lado está la problemática de las urbanizaciones clandestinas ligada al tema de la titulación de parcelas y la legalización de barrios. “Frente la titulación, la ley disminuye el tiempo por el medio del cual un poseedor puede llegar a ser propietario. Se busca de esta manera facilitar el proceso de legalización de barrios, a la par que se desarrollan en su interior planes de mejoramiento que permitan elevar los estándares o patrones de accesibilidad vial, zonas verdes y equipamientos.” (MAVDT, 2005:152)

Frente a estos dos desarrollos de ciudad, el formal y el clandestino, se podría decir que desde la segunda mitad de la década de los noventa, a pesar de la voluntad política manifiesta de las administraciones por integrarlos e incorporarlo a un desarrollo normativo por medio de planes y programas, lo clandestino no es reconocido como una forma de producción plausible. Los desarrollos informales no son considerados como una reinterpretación de procesos de producción con unas características temporales o de flexibilidad propios de economías irregulares, sino son regularizadas u por lo tanto, de cierta manera anuladas. (Lo que a su vez conduce a una reproducción por el espacio.)

Paralelo a los objetivos específicos, la ley 388/97 desarrolla una serie de instrumentos, planes parciales y unidades de actuación urbanística entre otros, como mecanismo indispensable para la realización de operaciones urbanísticas integrales en los cuales estaría contemplados la construcción de vivienda social y el espacio público necesario para el desarrollo adecuado de las ciudades o municipios¹.

Dichos instrumentos definirían de manera específica para el área a desarrollar los beneficios a obtener mediante el establecimiento de los usos, los índices de ocupación y construcción, así como las cargas que debe asumir los propietarios para la obtención de los beneficios: cesión para vías, zonas verdes, infraestructura y equipamientos. (art.26) Es decir que determinarían las características urbanas y arquitectónicas que establecen las condiciones de calidad de la vivienda y su entorno. Supuesto que no se ha caracterizado en un logro de calidad pues, como se verá en los ejemplos desarrollados posteriormente, desafortunadamente la vivienda ha seguido en deterioro.

Al parecer, estos instrumentos “se han convertido simplemente en un trámite previo y adicional al ya tradicionalmente utilizado de la obtención de la correspondiente licencia de urbanización y lo que es peor sin tener reglas claras de carácter procedimental para su aplicación” (Fabio Giraldo en (MAVDT, 2005:13)

Esta situación permanece hasta el decreto 2060 de 2004 en donde el Estado establece Normas Mínimas para la vivienda de interés social urbana con parámetros generales en materia de diseño. Como áreas mínimas se establece para vivienda unifamiliar una parcela mínima de 35m² con un frente de 3.5m, un fondo de 11m y un asilamiento de 2m y para vivienda bifamiliar el doble de estas características salvo por el asilamiento. Las densidades no están especificadas y por lo tanto son autorregulables al máximo posible de soluciones posibles en el territorio. En cuanto a criterios para las áreas libres, integrantes del espacio público, el rango entre 17 y 25% como existía anterior al decreto disminuyó y pasa a ser entre 15 y 20% del área neta urbanizable. Sobre el equipamiento comunal público, se estipula entre el 5 y 10% del área neta urbanizable. Respecto a los usos, se enumeran los posibles sin determinar pautas que orientaran la decisión de la administración distrital. Y finalmente para el sistema viario, se incluye la exigencia de continuidad con la ciudad y con los desarrollos aledaños, con conexión a las vías arterias del Plan Vial mediante vías principales locales aunque no se definieron parámetros para su logro.

En términos generales, si bien fue un paso muy importante que se construyeron especificaciones técnicas en materia de vivienda y espacio urbano, estos parámetros no dejaron de ser comprendidos de forma mal intencionada por algunos promotores privados. Así se llegaron a incrementar las densidades por medio de la reducción del tamaño del área mínima de la vivienda la cual sin antejardín y asilamiento posterior quedaría de 26m² y la disminución del espacio público a un porcentaje

calculado en pro de una mayor explotación económica del suelo urbano, y no como soporte de la forma urbana y de la vida ciudadana.

En suma, la evolución del planeamiento urbanístico durante los años noventa y principios del dos mil en Colombia se caracterizó por una gran debilidad de la acción pública en el desarrollo urbano, un predominio de intervenciones sectoriales y un manejo del suelo regulado por leyes del mercado que llevo en muchas ocasiones a paradojas o contradicciones dentro de la normativa misma. El modelo de ciudad desarrollado parcela a parcela fue la gestión individual a la cual se le concedieron todos los derechos urbanísticos hasta la aparición de la ley 388/97 que intento, por lo menos teóricamente, unificarlos. Simultáneamente, la expansión urbana iniciada en los años sesenta bajo el mercado informal generó desarrollos clandestinos como formas de producción paralela a la que la ciudad debía igualmente responder. Dos modos de producción que basan su racionalidad en formas diferenciadas de mercado y apropiación del espacio y, por lo tanto, del suelo urbano, e inciden en la habitabilidad y en las condiciones de vida de la mayoría de la población urbana. (Torres, 2011:22)

En el gráfico a continuación se presenta el conjunto de normas principal de orden nacional que constituye el marco del desarrollo urbano y la vivienda social durante la década de los años noventa. Las normas señaladas con los recuadros sombreados son las directamente relacionadas con la planeación y promoción de los espacio residenciales y conforman la base de las normas restantes que son sus desarrollos o modificaciones. Se presenta al final del recuadro, los dos acuerdos principales de ordenamiento territorial originados por la ley 388/97. [1]

Ordenamiento territorial distrital (Bogotá) y municipal (Medellín)

Período 2000-2010

Entre los años 2000 y 2010 la política en vivienda tiene como propósito central, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 388/97, la construcción e implementación de los planes de ordenamiento territorial (POT) en todos los municipios del país. Así se inician los primeros ejercicios de ordenamiento territorial para las principales ciudades de Colombia. Por primera vez todos los agentes que participarían en el ejercicio de planeación se preguntarían ¿Cómo construir en una ciudad con dos desarrollos de vivienda, formal y clandestina, enfrentadas? ¿Cómo crecer o hacia dónde crecer? O ¿Cómo generar espacio público?

Los estudios para la elaboración de cada Plan lo definieron como "un instrumento de planificación de desarrollo local, de carácter técnico, normativo y político que sirve para ordenar los territorios municipales y distritales" o bien como "una herramienta básica de acción física y administrativa, que plasma objetivos ambientales, económicos y sociales en el territorio."

Una serie de intervenciones, denominados tratamientos, guiaría las actuaciones públicas o privadas asignadas a un determinado suelo urbano o de expansión bajo la tutela de planes parciales. Los tratamientos que interesarían para la vivienda social y el espacio público serían los siguientes:

Mejoramiento integral: regularización del asentamiento y el mejoramiento de todos los elementos o atributos de un área con déficit crítico de la espacialidad privada, la pública y el equipamiento colectivo, con condiciones muy precarias en el urbanismo y ocupación ilegal del suelo.

Espacios de Consolidación en nivel 3 (crítico), 2 (medio) o 1 (bueno) que responden a niveles aceptables de consolidación pero con necesidad de intervención por parte del Estado en los sistemas de infraestructura, espacio público o equipamientos. Desarrollo: realizadas en áreas ya urbanizadas al interior del suelo urbano o en los polígonos identificados en el suelo de expansión urbana con nuevos desarrollos. Crea todas las condiciones de urbanismo necesarias para nuevos asentamientos de población.

POT Bogotá

El Plan de Ordenamiento territorial para Bogotá introdujo nuevos conceptos para lograr un planeamiento urbano más eficiente del territorio distrital, como lo establecía la ley 388/97. Su formulación inicial data del año 2000 con el acuerdo 619/00. Su vigencia estaba prevista para 10 años, sin embargo para el año 2003 fue sometido a un proceso de revisión (Decreto 469 de 2003) y posteriormente para el año 2010 se inició su segunda revisión que continuo hasta el 2013. Definió de un modelo de ciudad con diferentes niveles y prioridades de intervención e incorporó concepto de sostenibilidad y crecimiento de forma compacta, estableciendo así como prioridad el espacio urbano y el desarrollo de la vivienda.

El espacio público fue asumido como elemento estructurante del espacio urbano y abordado desde varias esferas: la estructura ecológica principal, el sistema de equipamientos, el sistema de espacios públicos construidos y el sistema vial. Esferas aplicadas a la escala barrial o metropolitana que debían estar ligadas a los mega proyectos de vivienda social nuevos que se construyeran en la ciudad o bien a zonas deprimidas de la ciudad.

Para el caso de la vivienda social el objetivo del POT fue "incentivar la inclusión social planteando un programa de Vivienda de Interés Social en la periferia urbana en óptimas condiciones de localización, con el fin de facilitar el acceso a centros de empleo y servicios urbanos a los ciudadanos con menores ingresos." (POT 2000) Objetivo que se podría considerar contradictorio en sí mismo pues ubicar la vivienda en la periferia no siempre permite "la ubicación óptima" a la que se hace referencia. Adicionalmente pese a las formulaciones planteadas y al intento de generar cohesión social, el modelo propuesto no logra resolver los problemas estructurales de la ciudad ni enfrentar dinámicas inherentes al modelo urbano configurado en el país, estrechamente ligado con el desarrollo de la "informalidad urbana" en sus manifestaciones físico espaciales, ambientales, económicas, sociales y jurídicas. (TORRES 2011:20)

No obstante, muestra avances para el caso de nuevos desarrollos de vivienda encaminadas a corregir falencias detectadas en desarrollos anteriores. Para ello exige que los nuevos desarrollos tengan un tamaño mínimo (10ha suelo urbano y 20ha para suelo de expansión), y que deben realizarse de conformidad con un plan parcial en el marco del modelo propuesto. Este nuevo instrumento de planeación, antes mencionado, facilita el abordaje desde una escala intermedia del proyecto urbano, para concretar de manera más precisa las determinaciones generales del plan y determinar normas específicas para cada nuevo proceso de urbanización adelantado. Además, deja abierta la posibilidad de decidir cómo se realiza un urbanismo progresivo en cada plan parcial si así lo plantea el proyecto de vivienda. Este POT, a diferencia de algunas reglamentaciones anteriores, las condiciones del desarrollo progresivo no están predeterminadas según parámetros concretos, sino que se precisarán para cada caso particular. (Ceballos 2005:23)

POT Medellín

Para el caso de la ciudad de Medellín, el POT fue concebido bajo el acuerdo 62 de 1999 con una vigencia de 3 periodos de gobierno local mínimo, es decir 9 años. Fue sujeto a revisión y ajuste en el año 2004 (decreto 4002/04) y posteriormente vuelto a revisar en el año 2012.

- Dos objetivos principales, relacionados con el estudio en cuestión de espacio público y vivienda social, propuestos en el POT fueron:

Dar prioridad al espacio público en su generación, consolidación, mejoramiento y apropiación social, articulándolo al patrimonio, a los equipamientos, a los sistemas de movilidad y a la estructuración de las centralidades, donde tenga prioridad el peatón y el transporte público tenga prevalencia sobre el particular.

- Fortalecer las centralidades optimizando el uso del suelo y mejorando la habitabilidad de los asentamientos humanos convirtiendo los barrios en factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana.

Como visión de ciudad, el planeamiento suponía que en la medida en que se enriqueciera el territorio con equipamientos de calidad, se conectarán adecuadamente con los sistemas de transporte y se articularán con los proyectos de vivienda social, con fácil acceso todos ellos, para recorrer sin barreras, se promovería así la cohesión social y una correcta apropiación de la ciudad.

En conclusión, se puede decir que el ordenamiento territorial ha aportado una nueva forma de proyectar y construir la ciudad en un territorio en donde era factible superar las deficiencias de planeación precedentes. Se puede resaltar la voluntad política manifiesta por implementar grandes planes y programas de desarrollo urbano, zonal y de barrio. No obstante esto no se puede generalizar para toda Colombia pues solo una pequeña parte de los municipios han aplicado los instrumentos de gestión y financiación dictaminados por la ley 38/97 porque en la mayoría de los casos no se ha guardado correspondencia entre los planes de desarrollo de los municipios y los planes de ordenación. La explicación para esto, se deba quizás a modos racionalizados de manejar la ciudad desde las diferentes ópticas del mercado y apropiación del espacio urbano no siempre a favor de condiciones de calidad espacial.

En seguida, se presenta las disposiciones normativas que se han formulado para los planes de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá y Medellín. [2]

Conclusiones

La Normativa

La revisión de las disposiciones normativas a nivel nacional y en las dos principales ciudades de Colombia muestra claramente como en éste territorio no logran afirmarse unas políticas claras, coherentes y durables en el tema de la reglamentación e intervención del espacio residencial y menos aún del espacio colectivo residencial. Las contradicciones o paradojas establecidas dan cuenta de un interés centrado alrededor de unos beneficios del mercado, rentabilidad y maximización de ganancias, por encima de las condiciones de habitabilidad de los habitantes mismo.

Si bien a partir de los planes de ordenamiento territorial el modelo de ciudad implementado buscaba conciliar naturaleza-sociedad-actividades de manera conjunta y no de manera parcial como se había venido haciendo parcela a parcela, no logra transformar el territorio como se proponía. La adopción de estándares para la definición de las áreas colectivas de los espacios residenciales ha sido relativamente insuficiente, tan solo se ha especificado las cesiones para el espacio público. Lo que si se ha definido perfectamente son las formas de financiación de los proyectos de vivienda, los subsidios, las formas de gestión o de promoción.

Con todo no se pretende aquí desconocer la importancia que ha tenido el desarrollo de las disposiciones normativas y mucho menos los alcances que ha tenido a partir de los ejercicios de ordenación territorial. Adicionalmente, se reconoce la limitación que espacial y temporal pueden tener.

El Modelo de ciudad

El modelo de ciudad propuesto no ha logrado aún resolver los problemas estructurales de las ciudades de Bogotá y Medellín, o de cualquier otra ciudad en Colombia. Siguen existiendo dos ciudades paralelas en un mismo territorio: la forma y la claudencia. Un claro ejemplo está en la ciudad de Bogotá la cual cuenta con 2344 barrios reconocidos de los cuales el 65.4% han tenido un origen informal y tan solo el 34.6% han cumplido con todos los requerimientos legales.

Viviescas señala al respecto que en Colombia no resulta exagerado sostener que actualmente hay más familias sin casa que cuando se inició el tratamiento y el problema de vivienda es ahora más agudo que antes; con el agravante de que en este transcurso de la calidad no solo del espacio individual de la vivienda sino, sobre todo, del espacio colectivo, visible en muchos de los desarrollos hasta ahora realizados se ha degradado. Paradójicamente, los resultados cuantitativos de las acciones de tantos mecanismos, modelos, ensayos, políticas, etc., que responden a estas inquietudes no pueden ser más desalentadores: "parece que entre más se hace menos se alcanza".

Por ello que se intuye, que si bien ha sido adecuado y del todo positivo tener normativas sobre la planificación urbana, éstas estrategias o intervenciones urbanas deben permitir flexibilidad de adaptación a diversas condiciones surgidas según cada contexto en todas las situaciones. Y que por lo tanto, la voluntad política debe estar encaminada en implementar cambios en la estructura administrativa, expansión de la capacidad económica y fortalecimiento de la capacidad técnica para asumir adecuadamente las intervenciones a realizar en cada ciudad.

La desarticulación

El espacio urbano -espacio colectivo- así como el espacio individual, la vivienda, es algo más que disposiciones normativas o soluciones cuantitativas a un problema y por lo tanto mientras que no se tengan en cuenta otro tipo de consideraciones siempre existirá una desarticulación entre política y acción, entre lo que se quiere de ciudad y las soluciones habitacionales que se construyen y lo que se denomina espacio urbano y la calidad de vida.

La incidencia de la normativa en la configuración de un territorio puede ser significativa sobre todo si está basada en el valor del suelo que ésta regula. Su condición determinará el desarrollo y la calidad de la vivienda y su entorno.

Notas

¹ Referencias sobre vivienda y espacio público mencionados en la Constitución Colombiana de 1991.

² Cabe hacer énfasis en que las dificultades de orden técnico para establecer parámetros operativos, adecuados y aplicables en casos específicos con una vigencia temporal y espacial que usualmente tienen estos reglamentos.

³ Continúa con la definición así: "Constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo". Adicionado un parágrafo Artículo 17 Ley 388 de 1997 Sobre incorporación de áreas públicas.

⁴ Aspectos sustituidos posteriormente por la Ley 388 de 1997

⁵ La ley 3 de 1991 desconoce también por ejemplo la propuesta de creación de un banco de tierras para formular posteriormente proyectos de vivienda social. Para este mismo año se sacaba el decreto 305/91 que creaba un Banco de Tierras del Distrito Capital y el decreto 306/91 reglamentando el sistema de ajuste de tierras e integración inmobiliaria.

⁶ Once años tardó el Estado en establecer normas mínimas para la vivienda de interés social urbana regidas por el decreto 2060 de 2004. En el año 1999, ocho años después, con el decreto 824/99, en su artículo 66 se disponía que las viviendas sociales deberían cumplir con "normas técnicas adoptadas por el Ministerio de Desarrollo Económico en los casos en que los planes de vivienda no contaran con una vivienda modelo" y asignan a las entidades de crédito la declaratoria de elegibilidad, sin embargo se quedaría de nuevo sin definir las directrices de orden técnico. Y ya para el año 2000 en el decreto 2620, artículo 60 los requerimientos técnicos para la elegibilidad de los proyectos quedaría excluida.

⁷ Área mínima que en los años se ha ido reduciendo, para los años setenta dicha área era de 60m² y actualmente es de 35m².

⁸ La fijación de criterios técnicos para las Vis debía hacerse por parte del INURBE, posteriormente, La Caja Agraria, el Programa de Desarrollo Rural Integrado o el Plan Nacional de Rehabilitación (Fique 2006)

⁹ Se armonizan y actualizan las disposiciones de la ley 9 de 1989 junto con las normas de la Constitución Política, la ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la ley Orgánica de Áreas Metropolitanas.

¹⁰ Los objetivos principales de la ley 388/97 respecto a espacio público y vivienda social son:

- Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

- Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

- Y facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

¹¹ Instrumentos que fueron reglamentados por el decreto 1507 de 1998 y que posteriormente fueron derogados por el decreto 2320 de 2000.

Bibliografía

CEBALLOS, Olga Lucia (2005) *La evolución del planeamiento urbano en la configuración del espacios público del área periférica de Bogotá*. Revista Bitácora No. 09 Pág. 17-26. Bogotá.

CEBALLOS, Olga Lucia, TARCHOPULOS, Doris y SILDARRIAGA, Alberto (2008) *Vivienda social en Colombia: Una mirada desde su legislación*. 1918-2005. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

ECHEVERRÍA, María Clara y Rincón, Patricia (2000) *Ciudad de Territorialidades – Polémicas de Medellín*. Centro de Estudios de Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín.

FIQUE, Luis Fernando (2006): *Vivienda social en Colombia. Políticas públicas y habitabilidad en los años noventa*. En revista Punto Aparte. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Bogotá

MVDP (2005) *Formulación y aplicación de la ley 388 de 1997 en Colombia. Una práctica colectiva hecha realidad*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, UN Hábitat Colombia, PNUD Y Fedevivienda.

TORRES, Carlos (2011) *Suelo urbano y vivienda social en Bogotá: La primacía del mercado y el sacrificio del interés general*. 1990-2010. Colección Oba Selecta. Editorial Vicerrectoría Académica. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

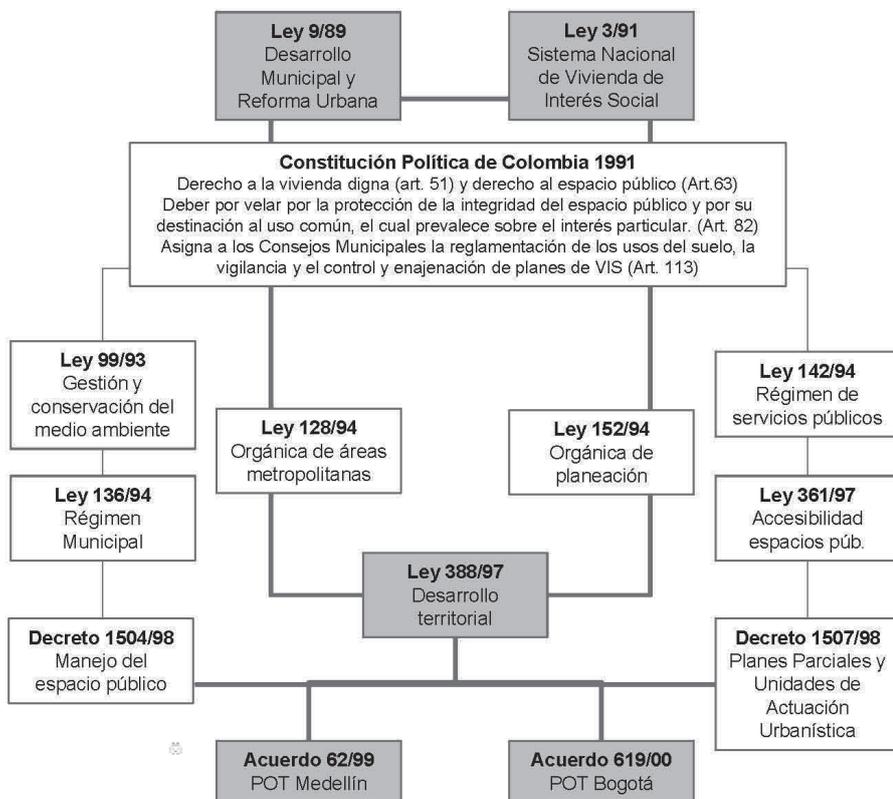
VIVIESCAS, Fernando (1985) *La calidad espacial urbana de los barrios para sectores de bajos ingresos en Medellín*. Informa final de investigación para el Programa de Estudios de Vivienda en América Latina. Peval. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.

DNP (2007) *Pobreza y servicios públicos domiciliarios. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD)* en red: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/SERVICIOS%20PUBLICOS.pdf (Consultado: 18/02/2014)

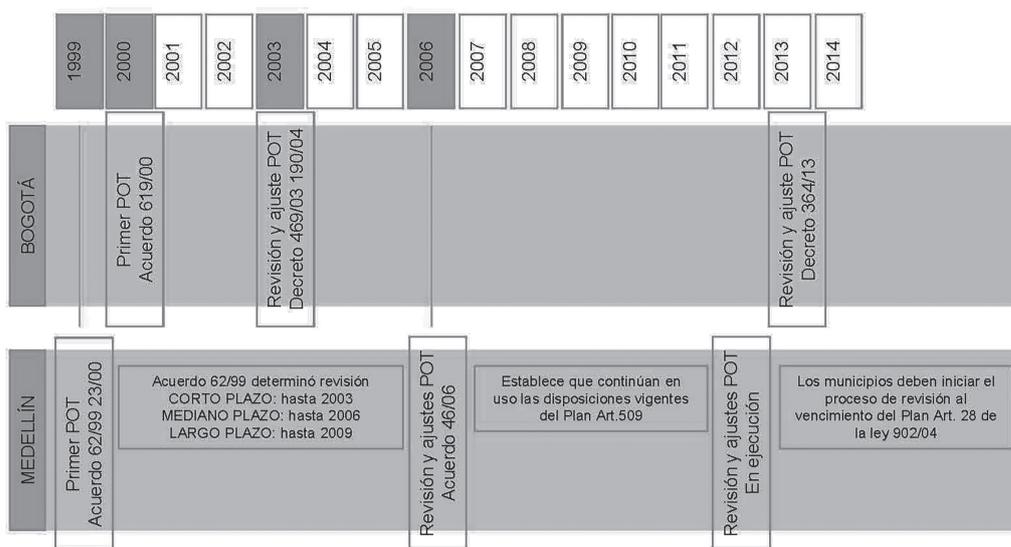
Pies de foto

[1] Disposiciones normativas de los años 90 en Colombia.

[2] Los periodos constitucionales de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles era de 3 años, sin embargo a partir del Acto legislativo número 2 de 2002 , se entiende como periodo constitucional, el término de 4 años, contados a partir del inicio de la administración municipal.



[1]



Los periodos constitucionales de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles era de 3 años, sin embargo a partir del Acto legislativo No.2 de 2002 se entiende como periodo constitucional, el término de 4 años, contados a partir del inicio de la administración municipal.

[2]