

Fragmentación socio espacial en Bogotá

el papel de la densificación y la VIS en altura

SERGIO A. BALLÉN ZAMORA
Arquitecto
Magíster en Hábitat

Ponencia basada en la investigación "*VIVIENDA SOCIAL EN ALTURA, Tipologías urbanas y directrices de producción en Bogotá*", presentada para optar por el título de Magíster en Hábitat, línea de investigación en vivienda y financiada por la DIB.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

VIII SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN URBANA Y REGIONAL
IEU - ACIUR
2009

Problema base para la ponencia:

¿Cómo se ha venido produciendo a través del tiempo la vivienda en altura para habitantes de bajos recursos y cuáles son sus determinantes de producción en el contexto bogotano? y ¿Cuál es el papel de los procesos densificatorios en la composición y fragmentación social del suelo?.

El objetivo principal:

Identificar los factores determinantes en la composición social del suelo urbano en Bogotá como resultado de procesos, modelos y políticas que incentivan la densificación a través de proyectos de vivienda de interés social multifamiliar.

Objetivos específicos:

- ✓ Establecer comparaciones entre diferentes postulados sobre la vivienda en altura, el espacio público y la densificación de la ciudad, estableciendo pautas de producción urbanística
- ✓ A través de un seguimiento de diferentes propuestas urbanas y arquitectónicas de vivienda social en altura en Bogotá, establecer modelos o políticas de mayor impacto en la aplicación de esquemas densos, de acuerdo a las condicionantes del suelo y el plan de ordenamiento territorial
- ✓ Indagar estudios que analicen el papel del espacio público y a vivienda de alta densidad

METODOLOGIA

La metodología consistió en recopilar e interpretar datos cuantitativos y teórico-conceptuales para ser comparados y analizados, **formulando una línea histórica** que caracterice la producción de vivienda social en altura y sus **propiedades cualitativas urbanas** hasta el panorama actual local y sus repercusiones en la fragmentación socio-espacial.

El seguimiento de la localización urbana en Bogotá consiste en realizar una base de datos de los proyectos multifamiliares estatales con la información de INURBE (1996) con **73 registros** y los proyectos inmobiliarios privados de propiedad horizontal calificados como de interés social beneficiarios de subsidio (tipo I, II, III y IV; cuyo costo sea por debajo de los 135 SMMLV) desde el año 1991 hasta el 2005, con la respectiva corrección monetaria anual del salario mínimo identificando **240 registros** tomados de la revista La Guía Finca Raíz.

Los proyectos estatales y los privados se han localizado en un mapa de la ciudad de acuerdo con una **periodización de la vivienda social en altura** en Colombia y Bogotá (mencionada más adelante) y las **áreas de expansión urbana** por década. La fuente para los planos con las áreas de crecimiento urbano son de IDCT, 1999.

CONCEPTOS

Fragmentación socio espacial: es un proceso de cambio del espacio urbano que afecta la calidad de vida, los procesos de expansión, la socialización y la igualdad de diferentes grupos poblacionales. Implica la aparición de fuertes discontinuidades, concentraciones y/o barreras materiales e inmateriales en el espacio.

Vivienda: Edwin Haramoto establece la vivienda como un producto incidido por infraestructuras, servicios, suelo y procesos complejos y circunstanciales de múltiples. Fabio Giraldo (UN Hábitat) enfatiza la vivienda como una representación simbólica de una cultura, lo que implica una sinergia de procesos.

Multifamiliar: la RAE lo define como un edificio de varias plantas y varios apartamentos, Gustavo Romero se centra en clasificar dentro de una tipología como éstas se ubican y agrupan en un predio. Los CIAM establecen el término “unidad vecinal” o unidades de habitación refiriéndose a los edificios de apartamentos como una forma de vivienda y unidad urbana básica acorde a las tendencias del momento.

Densificación y re-densificación: Patricia Rincón establece definiciones y diferencias entre estos dos procesos particulares en la ciudad compacta como producción físico-espacial de la ciudad. La “ciudad compacta” (policéntrica y concentrada), implica una orientación en las inversiones públicas y privadas donde la política de aprovechamiento del suelo es fundamental.

VIVIENDA EN ALTURA Y DENSIFICACION EN BOGOTÁ



- ✓ En Colombia, la vivienda en altura en grandes bloques no se llevaron a cabo probablemente por la alternación entre partidos políticos, la corta dictadura militar, la poca acogida hacia este tipo de construcciones y la no consolidación de una ciudad primada a mitad del siglo XX.
- ✓ Las propuestas de los CIAM chocan con el panorama local donde no existen “obreros”, sino una población de costumbres y tradiciones rurales de la sabana. Esto supone un fuerte contraste que determinaría el largo proceso de aceptación hacia el multifamiliar.
- ✓ La identificación de los impactos urbanos y directrices de producción de la vivienda social en Bogotá se divide en básicamente en “Producción estatal de vivienda multifamiliar económica” y “La vivienda económica en altura subsidiada y la nueva legislación” desde los 90’s.

Periodización de la vivienda social en altura y de normativas

La producción de vivienda social en Colombia se puede caracterizar en siete periodos fundamentales teniendo en cuenta la revisión de los autores Alberto Saldarriaga y Samuel Jaramillo, los cuales comprenden:

- 1918 – 1942. Baja producción de vivienda estatal y sus consideraciones higiénicas
- 1942 – 1965. El Estado como productor y protagonista de la edificación
- 1965 – 1972. Fase de transición
- 1972 – 1982. Fortalecimiento del sector financiero y las CAV
- 1982 – 1990. Políticas habitacionales de Belisario Betancur
- 1990 – 1999. Nueva legislación y política neoliberal
- 1999. Adopción del UVR y normativas dirigidas al ordenamiento del territorio

PERIODOS EN BOGOTA
1946 - 1958
1958 - 1972
1972 - 1980
1980 - 1990
1990 - 2000
2000 -

- En 1933 llega **Karl Brunner** como director del Departamento de Urbanismo de la Secretaria de Obras Públicas en una ciudad que ya presentaba **fragmentación** socio-espacial entre el norte y el sur y un crecimiento desordenado hacia el occidente.
- La **unidad vecinal** es propuesta como solución densificada de vivienda en altura a partir de mitad de la **década del 40** con la ampliación de la Carrera Décima, la Unidad de Habitación D.T.M., la reurbanización de la Plaza Central de Mercado, la Ciudadela del Empleado y la Reconstrucción de Bogotá con motivo de los incendios del nueve de abril de 1948.
- En **1949** la firma Town Planning Associates realiza el Plan Regulador para desarrollar el **Plan Piloto** esbozado por Le Corbusier, similar a los planes realizados para las ciudades de Tumaco, Cali y Medellín. Estos planes nunca pudieron llevarse a cabo por sus implicaciones.
- Durante **las décadas del 40 y 50** se alcanzó un crecimiento en el número de **industrias** que influyó en los procesos de expansión de la ciudad hacia el **occidente** y que se verían consolidados en **1954** con la anexión de los municipios vecinos Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme.
- El modelo de desarrollo económico nacional basado en **el ISI**. Esto trajo manifestaciones que caracterizaron los procesos de **concentración urbana en Bogotá** y la reafirmaron de su ventaja productiva y administrativa como ciudad primada.

- En 1951 se aprueba la primera Ley de **Propiedad Horizontal** que entró en vigencia en **1958 con el CUAN**. Aparece en el centro de la ciudad los “edificios de renta”.
- En la década del 50 se incrementa la **inmigración de población** y su asentamiento informal en zonas periféricas, de 715.250 habitantes en 1951 a 1.305.857 en 1960, mostrando una variación de las **más altas del mundo**.
- Con el Acuerdo 51 de 1963, se crea la **Junta de Zonificación**, estableciendo densidades brutas en zonas residenciales de 306 y 405 hab/hec y dimensiones mínimas de las construcciones (120 m² de lote y 6 m de frente en casas de dos pisos).
- Con el Decreto 1119 de 1968, se adopta un **Plano Oficial de Zonificación** de la ciudad y se dictan normativas para las zonas residenciales por densidad. Se incorpora la figura “**Agrupación de vivienda**” y se permite densificar las áreas próximas a los centros de empleo.
- El Decreto 159 de 1974 adopta los “**multicentros**” y permite hacer cambios en barrios ya desarrollados

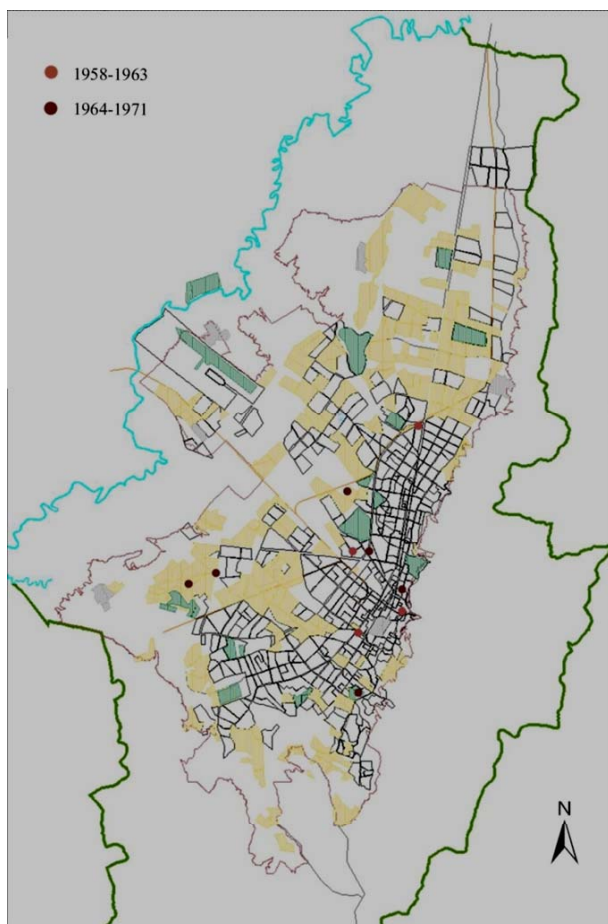
- A comienzos de los 70, se efectuaron **estudios dirigidos por Lauchlin Currie** que unifica los objetivos de la planeación nacional con la urbana. “Alternativas para el desarrollo de Bogotá” opta por una densidad de 201 hab/hec.
- En 1972, se realiza el Plan de Estructura para Bogotá, **Fase II**, que plantea el crecimiento de la ciudad a 1990, teniendo en cuenta altos índices de crecimiento demográfico y se implementa el concepto de “**ciudades dentro de la ciudad**”.
- *Las agrupaciones de vivienda al estar sometidas al régimen de propiedad horizontal las hace **inmunes de ser re-desarrolladas**, haciendo del multifamiliar una **intervención definitiva** en el espacio construido de la ciudad.*

Normativas urbanas y estudios relacionados con la re/densificación y zonificación habitacional en Bogotá

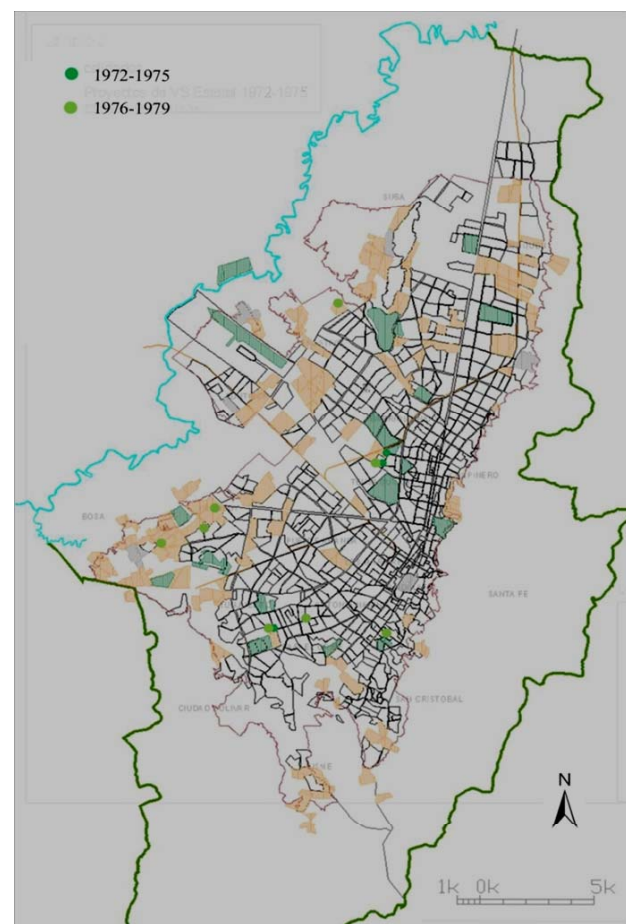
NORMA	CARACTERISTICAS
1954	Establecimiento del Distrito Capital y la anexión de los municipios vecinos
Acuerdo 51 de 1963	Se crea de Zonificación, la cual estaría integrada por representantes de varias entidades urbanísticas, estableciendo también densidades brutas en zonas residenciales obreras. 306 y 405 hab/hec
Decreto 1119 de 1968	Derivado del Acuerdo 51/63, se adopta un Plano Oficial de Zonificación General de la ciudad y se dictan normativas para las zonas residenciales
Estudio CID-UNAL 1969	“Alternativas para el desarrollo de Bogotá”, evaluó los antecedentes, posibilidades e implicaciones de crecimiento urbano disperso o compacto, optando por el segundo.
Fase II, 1972	“Plan de Estructura para Bogotá” financiado por y supervisado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que plantea el crecimiento de la ciudad a 1990
Decreto 159 de 1974	Adopta los “multicentros” y permite hacer cambios en la normativa de barrios ya desarrollados
Acuerdo 7 de 1979	Estableció el Plan General de Desarrollo Integrado, que coordina las acciones de los sectores público y privado, las cesiones tipo A y B y la estratificación en la ciudad.
Acuerdo 6 de 1990	Conservó los lineamientos generales del Acuerdo 7 pero cambia las denominaciones de áreas especializadas de actividad residencial por otras “sub-áreas” con usos complementarios bajo normatividad.
Ley 388 de 1997 y POT del 2000	El POT se propone consolidar el centro metropolitano, planificar nuevas áreas de desarrollo, complementar el sistema de equipamientos, vial, áreas verdes y la recualificación del tejido residencial gracias a una nueva escala de planeación urbana denominada Unidades de Planeación Zonal (UPZ) y las operaciones estructurantes. Además de prevé aumentar la densidad de la ciudad consolidada.

Localización de proyectos de vivienda social en altura en Bogotá y áreas de crecimiento urbano

PROYECTOS VIS DE P.H. Y ÁREAS DE CRECIMIENTO URBANO 1960 – 1970



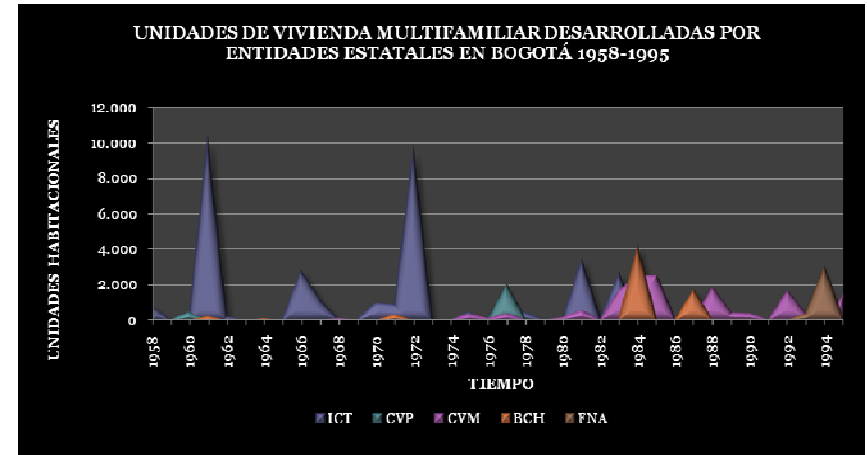
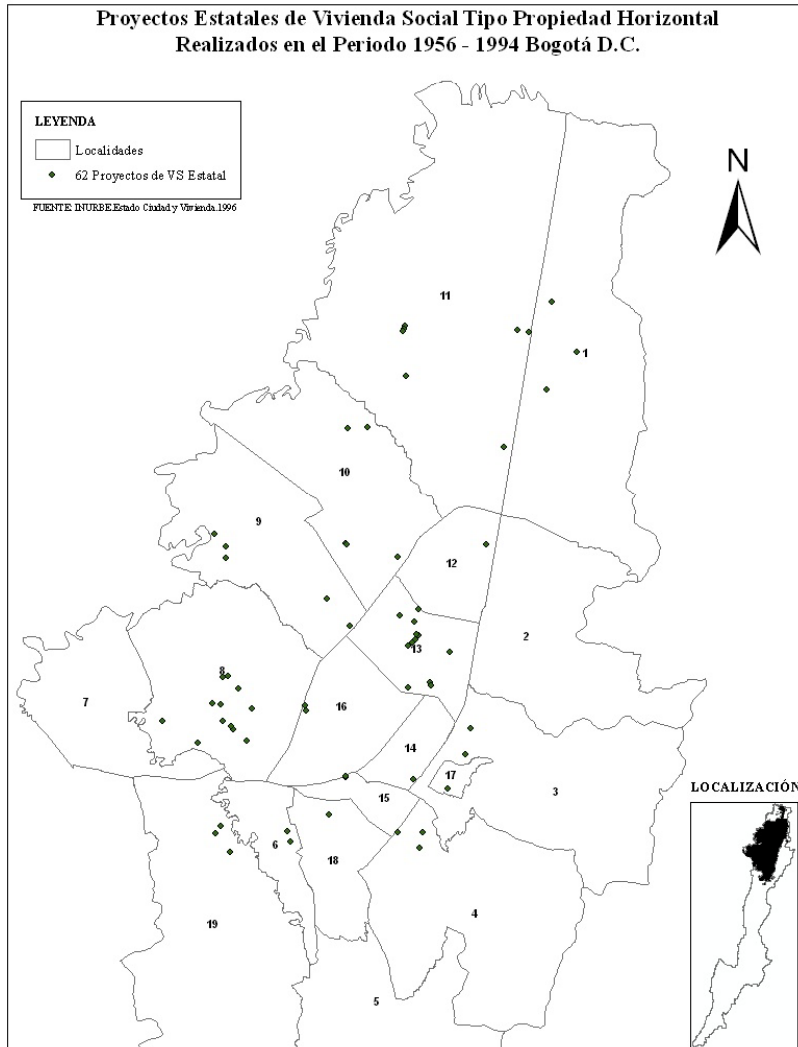
PROYECTOS VIS DE P.H. Y ÁREAS DE CRECIMIENTO URBANO 1970 – 1980



Fuente de las imágenes: Elaboración propia sobre plano de IDCT, 1999.

- De 1958 a 1971 **no existe un patrón** evidente en la localización de proyectos de vivienda en altura en la ciudad, salvo algunos en zonas consolidadas del centro y en zonas de crecimiento urbano, siendo los más distantes los realizados en la localidad de **Kennedy** por el ICT
- A partir de 1972 hasta 1982 hacen aparición los **primeros conjuntos cerrados para estratos altos** y se incrementa la producción privada de multifamiliar en **predio medianero**, cuya producción más alta en la década se da en **1975** y presenta con el tiempo una mayor concentración en el centro de la ciudad paralelo a un desplazamiento hacia el nororiente, consolidando la **fragmentación** en el espacio construido
- Hacia esta década se construyen edificios de vivienda residencial de grandes alturas ubicados en el **centro** de la ciudad, algunos relacionados con **operaciones de renovación urbana**.
- La instauración del Acuerdo 7 de 1979 estableció las **cesiones tipo A y B** y la **estratificación** en la ciudad. La expansión física de la ciudad debe orientarse básicamente hacia el **Sur y Occidente** estimulado los procesos de densificación
- Decretos 1025 de 1987 y 067 de 1988 dieron prioridad a la **re-densificación por intervención privada** sobre la regulación normativa, con **auge** de proyectos inmobiliarios en zonas consolidadas donde la demanda y los precios de la tierra eran altos, que incrementó aun más la **especulación del suelo**

Producción estatal de vivienda en altura



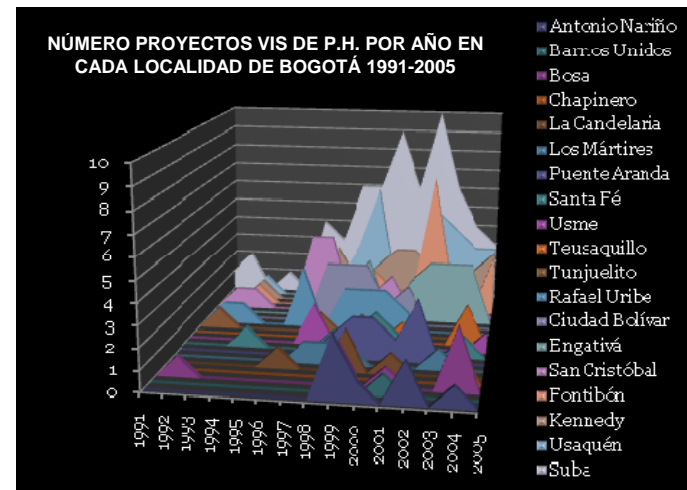
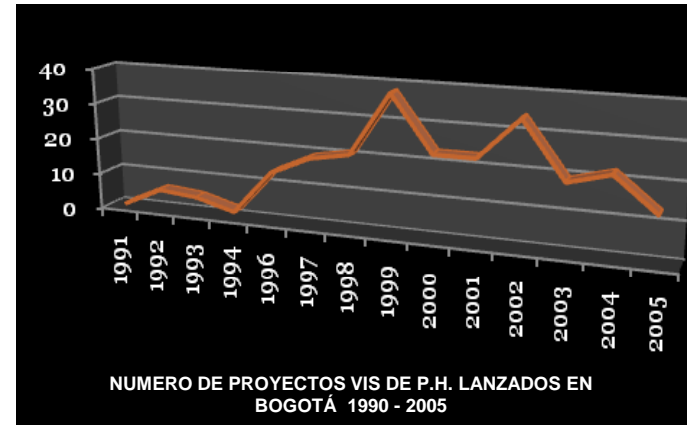
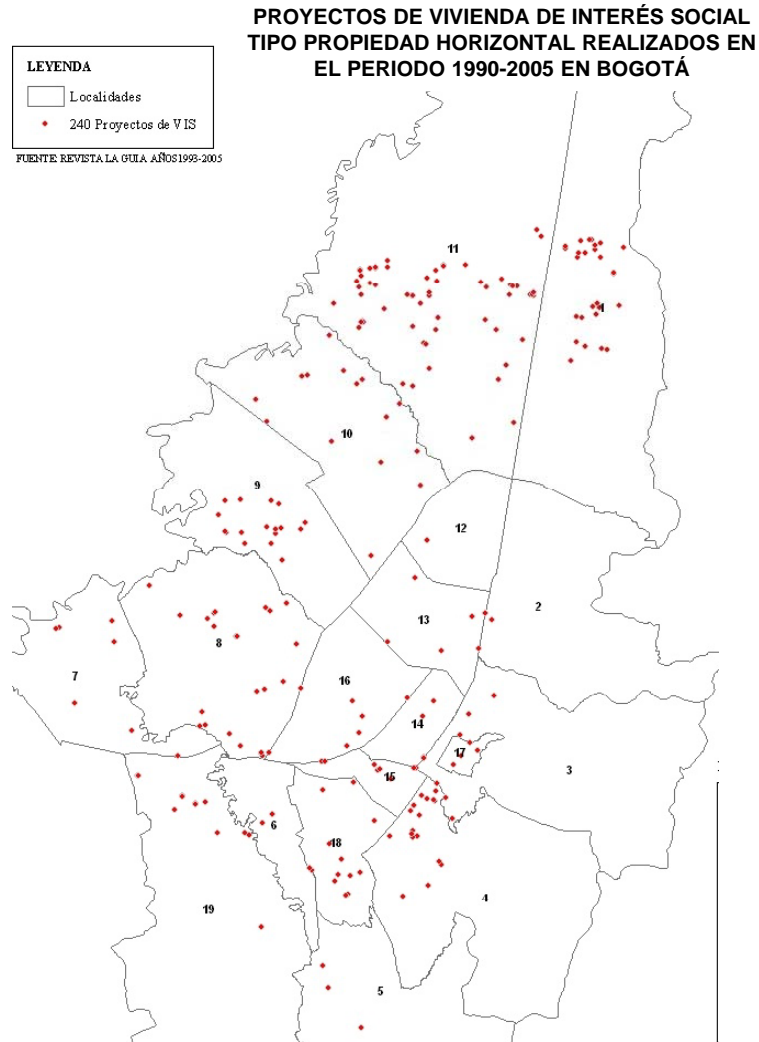
Fuente de las imágenes: Elaboración propia.

Producción estatal



- Después de mitad de la década del 70, las entidades estatales tienden a construir en **zonas periféricas**, especialmente en la localidad de **Kennedy**
- El **Salitre** es un ejemplo de “sub-centralidades” y “ciudades dentro de la ciudad”
- Son **ocupadas por estratos medios** y paulatinamente altos debido a los mecanismos de acceso, valorización, ubicación, “aislamiento” y formalidad dentro de la ciudad
- La acción total del Estado como productor de vivienda demuestra que sus proyectos fueron **localizados de manera dispersa** sin criterios de regulación de las densidades

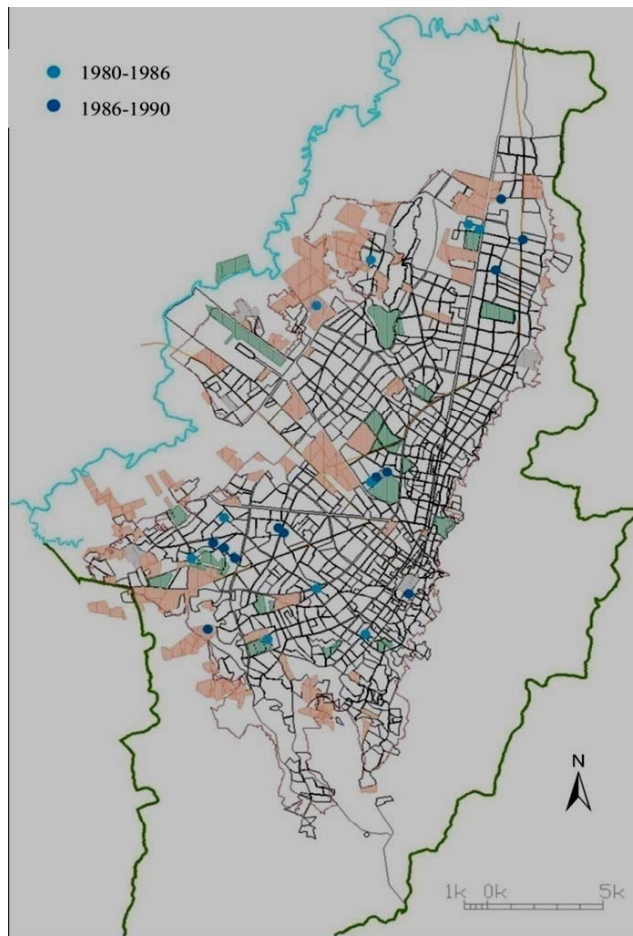
Producción privada de VIS en altura



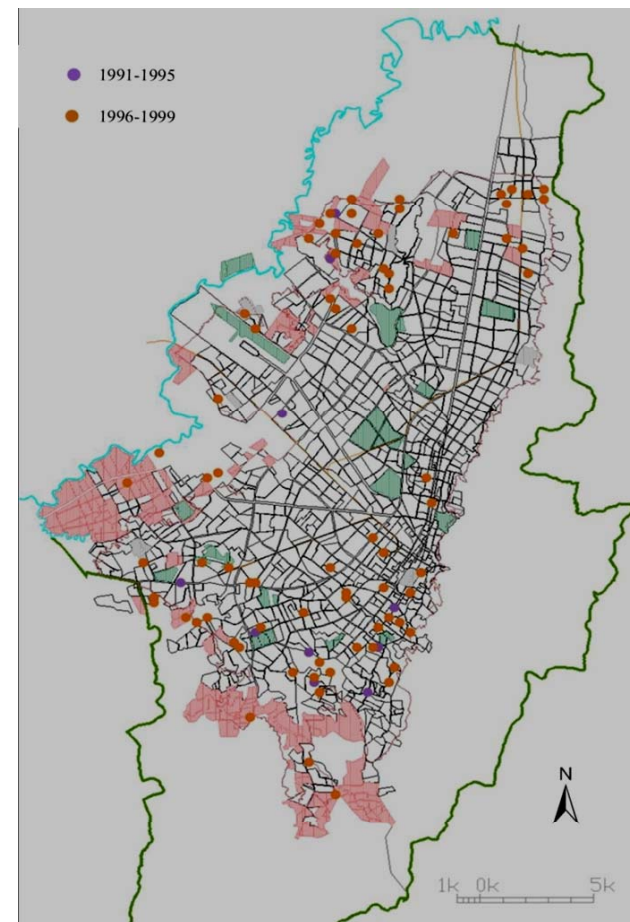
Fuente de las imágenes: Elaboración propia.

Localización de proyectos de vivienda social en altura en Bogotá y áreas de crecimiento urbano

PROYECTOS VIS DE P.H. Y ÁREAS DE CRECIMIENTO URBANO 1980 – 1990



PROYECTOS VIS DE P.H. Y ÁREAS DE CRECIMIENTO URBANO 1990 – 2000



Fuente de las imágenes: Elaboración propia sobre plano de IDCT, 1999.

Producción privada



Fuente de las imágenes: SBZ

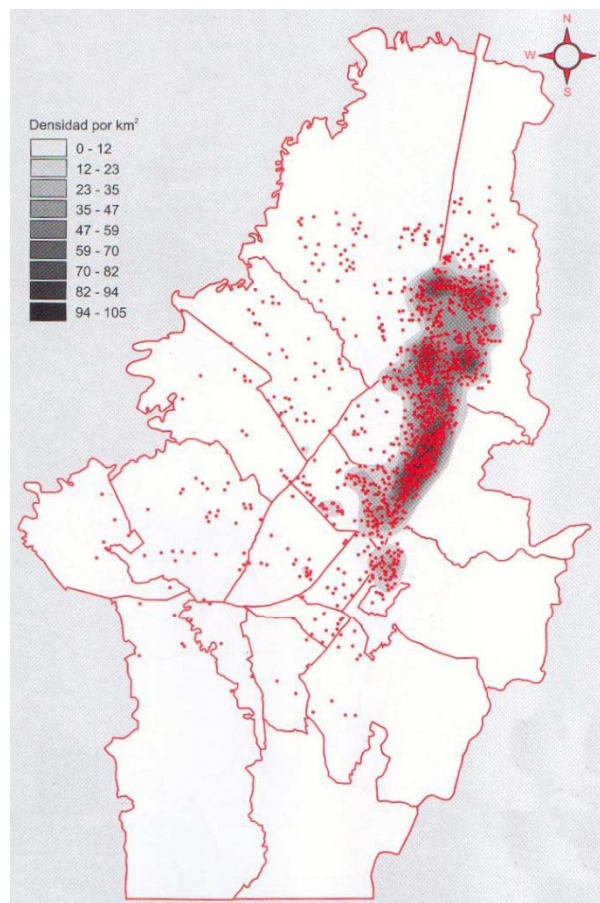
- Con el **Acuerdo 6** de 1990 se conservó los lineamientos del Acuerdo 7 y se fomentó la densificación.
- En 1994 ocurre un **repunte en la producción inmobiliaria** residencial privada y su dispersión en la ciudad. A partir del año siguiente cae radicalmente esta industria por la crisis de 1999
- La localidad de **Chapinero** tiene la mayor densidad de construcción en altura para estratos medios con procesos de re-densificación; hay una tendencia hacia el norte
- 1995 la actividad constructiva de **VIS en altura** comienza un **ascenso** continuo hasta 1999
- Decreto 619 de 2000 (POT) prevé aumentar la densidad de la ciudad consolidada de 210 hab/hec a cerca de 228 hab/hec

Producción privada

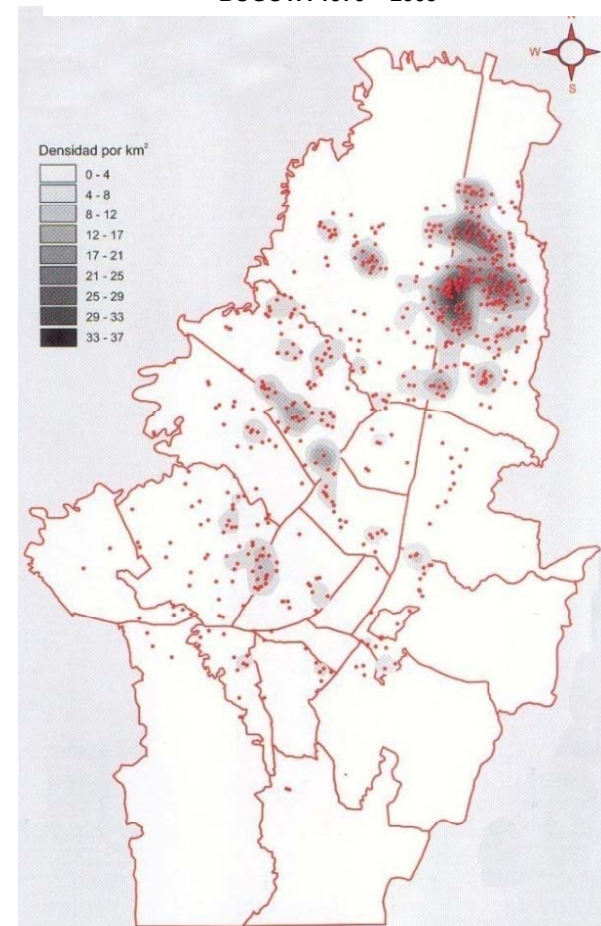


Fuente de las imágenes: SBZ.

TOTAL PROYECTOS PRIVADOS DE VIVIENDA EN APARTAMENTOS TIPO "PREDIO MEDIANERO" EN BOGOTÁ 1950 – 2005

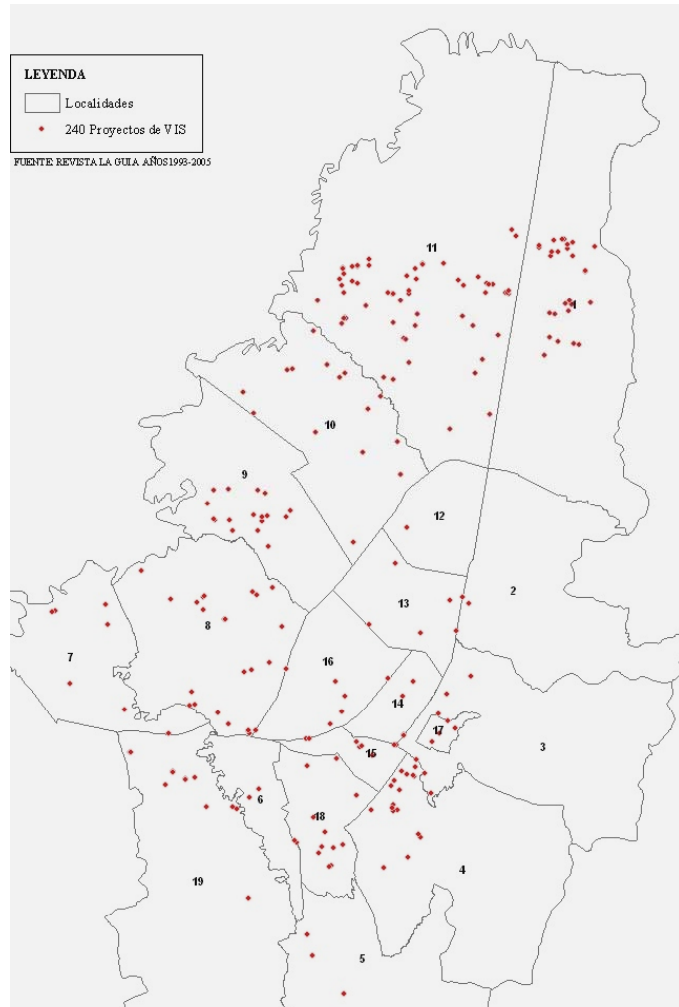


TOTAL PROYECTOS PRIVADOS DE VIVIENDA EN APARTAMENTOS EN CONJUNTO CERRADO EN BOGOTÁ 1970 – 2005



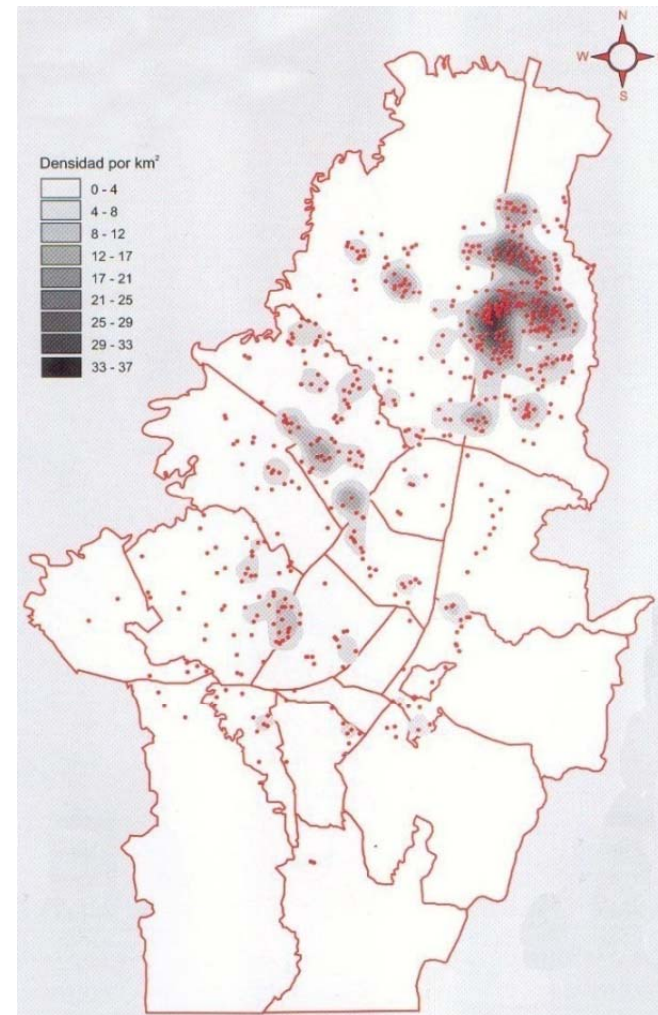
Fuente de las imágenes: Rubiano, 2007.

**PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
TIPO PROPIEDAD HORIZONTAL REALIZADOS EN
EL PERIODO 1990-2005 EN BOGOTÁ**



Fuente de la imagen: Elaboración propia.

**TOTAL PROYECTOS PRIVADOS DE VIVIENDA EN
APARTAMENTOS EN CONJUNTO CERRADO EN
BOGOTÁ 1970 - 2005**



Fuente de la imagen: Rubiano, 2007.

- Si comparamos estos mapas con uno de **estratificación** socioeconómica la concentración de proyectos de apartamentos al nororiente de la ciudad **casi coincide** con una zona de concentración de altos estratos y por lo tanto con mayores **precios** del suelo urbano.
- Las zonas periféricas con VIS en altura cuentan con un **urbanismo no desarrollado** sin suficientes equipamientos, zonas verdes, servicios, movilidad y procesos territoriales.
- El uso que **mas valoriza** el precio del suelo es la vivienda para estratos altos y son el mercado más apetecido y su **localización es una concentración** de servicios y equipamientos urbanos de calidad
- Se establecen **focos de disfrute** del espacio y de reunión precisos, apartados de las grandes multitudes. La intensidad de la espontaneidad espacial disminuye
- La intensificación de tal fenómeno ha contribuido con la fragmentación de la ciudad **“encapsulada” en el nororiente**
- Estudios sobre el impacto de las viviendas en altura en **población reasentada**



- Según Rincón (2006) **las áreas más densas** se encuentran en barrios que conformaban la periferia en los cincuenta y sesenta, en la que las altas densidades son un factor de **pobreza**.
- Las **mejores condiciones** son porque el sector con amplias zonas verdes, densidades heterogéneas, equipamientos culturales, laborales, comerciales y recreativos, además de las condiciones de ventilación, luz y espacio
- **Contraste de la concentración** de densidad edilicia y de población de alto poder adquisitivo en el eje centro-nororiental, mientras que los contrarios tienen una localización notoriamente dispersa.
- *A mayores ingresos, mayor densidad edilicia y menor densidad poblacional; a menores ingresos mayor densidad poblacional respecto a una menor densidad edilicia (formal)*

SINTESIS



Fuente de las imágenes: SBZ

- **La localidad de Suba** es donde más se han ejecutado este tipo de proyectos, le sigue en orden Usaquén y Kennedy.
- Los proyectos de vivienda multifamiliar económica **no tienen un patrón** general de localización o concentración en la ciudad al contrario de la dirigida a estratos altos.
- Los **procesos** de densificación y re-densificación **no cuentan con una planificación** u ordenamiento sino que su localización se deja arbitrariamente al mercado. El patrón disperso en la localización de VIS en altura obedece a la ocupación de predios libres y/o zonas con tratamiento de desarrollo. No es consecuente con la **Estrategia desarrollo**
- **Desvalorización** generada por las pésimas condiciones de calidad y áreas de la vivienda social de apartamento y sus áreas comunes (Mejía, 2007)
- La mayoría de la oferta de vivienda de interés social multifamiliar (70%) tiene acceso al **subsidio tipo IV**, es decir la más costosa.

CONCLUSIONES



Fuente de las imágenes: SBZ

- La densificación se inicia con más fuerza hacia los **70** en las áreas desarrolladas del centro y se extendería progresivamente promoviendo la **segregación socio-espacial** acompañada de cambios de usos y los llamados “conjuntos cerrados”
- Las zonas de vivienda para estratos altos se caracterizan por ser las primeras en adoptar al **conjunto cerrado** a partir de 1978
- Los altos precios del suelo son análogos a la edificabilidad y benefician al **propietario del suelo**.
- El precio del suelo periférico (de menor calidad) eleva su precio debido a la gran demanda y termina generando sobre ganancias al propietario del suelo de mejor calidad (**renta diferencial**).
- Este tipo de segregación es efecto del abandono estatal y la **distribución inequitativa** del ingreso y la inversión.



Fuente de las imágenes: SBZ.

- La vivienda en altura actual se puede considerar como una expresión del mercado inmobiliario sobre una localización específica, traducido en el máximo aprovechamiento del suelo de acuerdo a los márgenes rentables y excluyendo a la población de bajos recursos, contribuyendo con la segregación de la ciudad al consolidar la concentración de actividades, población, servicios, conjuntos cerrados y **condiciones urbanas aventajadas** en una porción del territorio.
- En zonas periféricas, la densificación sin regulación genera **mayores costos** para la ciudad ante los requerimientos insatisfechos de equipamientos, movilidad, servicios y espacio público, además de patologías sociales y psicológicas en los habitantes producto de las áreas reducidas y las pésimas condiciones de calidad de vida.
- El POT debe plantear cambios para que las operaciones estratégicas y los planes maestros integren mayores y mejores **intervenciones** en la periferia urbana consecuente con las **densidades** poblacionales.

APORTE

Se propone las siguientes líneas de estudio que complementan y dan sustento a las anteriores consideraciones:

- **El déficit de localización de vivienda para población de altos ingresos** y los fenómenos sociales que suscita, manifestado en la concentración de esta población en sectores específicos de la ciudad aprovechados a través de la edificabilidad de las construcciones. Entre las causas se encuentran las afinidades sociales o estéticas de ciertos grupos de población que fomentan la fragmentación socio-espacial.
- **La calidad de la VIS en apartamentos** existentes en Bogotá, con recolección de datos y análisis de variables en sus áreas, acabados, morfología y el grupo familiar que accede a ella.
- Análisis y parámetros a seguir a la hora de **establecer densidades poblacionales residenciales** sustentables de acuerdo con las necesidades socioeconómicas y su inserción desde la unidad de vivienda hasta en las diferentes escalas de la ciudad (subjetivas), siguiendo las propuestas de Mónica Mejía (2007) y Patricia Rincón (2006) al respecto.