

**PRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESPACIO
RESIDENCIAL DE LA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS
EN BOGOTÁ EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS
NEOLIBERALES (1990-2010)¹**

**PRODUCTION AND TRANSFORMATION OF RESIDENTIAL
SPACE OF LOW INCOME POPULATION IN BOGOTA UNDER
NEOLIBERAL POLICIES (1990-2010)**

Carlos Alberto TORRES TOVAR*

Resumen de la tesis doctoral “Producción y transformación del espacio residencial de la población de bajos ingresos en Bogotá en el marco de las políticas neoliberales, 1990 – 2008. Una interpretación a partir de cuatro casos de estudio en la localidad de Ciudad Bolívar” defendida por Carlos Alberto Torres Tovar en el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid el 5 de julio de 2011. Directoras: María A. Castrillo Romón, de la Universidad de Valladolid, y Beatriz García Moreno, de la Universidad Nacional de Colombia. Tribunal: Prof. Dr. Alfonso Álvarez Mora, Prof. Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz, Prof. Dr. Carlos González Lobo, Prof. Dr. Agustín Hernández Aja, Prof. Dr. José Fariña Tojo.

1. Introducción

La tesis desarrolla cuatro momentos de observación. El primero proporciona una lectura del objeto de estudio, algunas delimitaciones conceptuales, el estado de la cuestión, así como una contextualización y caracterización de la ciudad de Bogotá que le son pertinentes y que permite reconocer los aspectos centrales que determinan la producción y transformación de la vivienda de la población de bajos ingresos (en adelante PBI) en el periodo de estudio (1990-2010). El segundo observa cómo y qué elementos han influido en la evolución de la producción del espacio residencial de carácter formal para la PBI y en su transformación a corto y mediano plazo en clave de degradación. El tercero analiza la evolución del espacio residencial producido informalmente por la PBI, así como el marco institucional, el desarrollo y evolución, los procesos de formalización mediante la legalización

* Arquitecto, Magister y Doctor en Urbanismo. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Instituto de Investigaciones en hábitat, ciudad y territorio. Líder del grupo de investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”, clasificados en categoría A por Colciencias. Editor de la revista indexada BITÁCORA urbano territorial. catorrest@unal.edu.co.

¹ La tesis se puede consultar en la Base de Datos de Tesis Doctorales (TESEO) del Ministerio de Educación y Ciencia de España en la dirección www.educacion.gob.es/teseo/mostrarSeleccion.do#

de barrios de origen informal, y destaca los efectos de la formalización. Como soporte de los análisis del segundo y tercer momentos, para la comprensión del problema de la vivienda en sus componentes cualitativos, la investigación se apoyó en cuatro casos de estudio en barrios de la localidad de Ciudad Bolívar (Arborizadora Baja, Urbanización El Ensueño -Casa Grande-, Bella Flor y Caracolí).

El cuarto y último momento de observación, articula a modo de conclusiones las lecturas de la evolución del espacio residencial formal e informal de la PBI como contribución desde el campo de las políticas de vivienda a la operación del neoliberalismo. Reconoce que ya que no es posible, hoy en día, hacer una lectura sobre la cuestión de la vivienda sin reflexionar sobre los avances de la doctrina del libre mercado y el desmonte del Estado social, y concluye señalando que, para el caso colombiano, en el marco de las particularidades del desarrollo del modo de producción capitalista, que la penuria de la vivienda se agrava en el periodo de análisis y que lo que se oferta como vivienda social es parte del problema y no de la solución.

Se puede afirmar que esta tesis es un reflejo o metáfora de la dialéctica del espacio urbano y del espacio residencial en las ciudades de América latina. Sin embargo, una de sus pretensiones es contribuir en superar los lugares comunes de las lecturas sobre estos problemas urbanos.

2. La observación de la situación actual: punto de partida

La tesis se enmarca en el análisis de las transformaciones de la producción de vivienda para la PBI, tanto la que se produce de manera formal como la que se autoproduce en barrios de origen informal. Para ello es necesario reconocer los cambios y equilibrios que juegan los agentes públicos y las relaciones que se producen con los demás agentes urbanos, principalmente los agentes privados y los agentes sociales.

En el periodo analizado, las viviendas producidas bajo el esquema formal y bajo los modelos normativos y urbanísticos imperantes, signados por el enfoque neoliberal, han reducido su tamaño, han eliminado espacios a su interior y han rebajado los parámetros técnicos y de espacialidad mínimos. Así mismo, se han impuesto las figuras de la propiedad horizontal² y la “agrupación de vivienda”³ que se presentan como mecanismos privilegiados para la organización y

² Ley 675 del 2001. Regula los inmuebles donde concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes. Su objetivo es “... garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a esta normatividad, con énfasis en la seguridad, la convivencia pacífica, la solidaridad social, así como la función social de la propiedad entre otros temas”.

³ Este concepto hace referencia a los desarrollos de vivienda en los que existen condiciones de tenencia en copropiedad, tanto las áreas de uso comunal como las parcelas. Este régimen en Colombia se conoce como propiedad horizontal y se aplicó por primera vez en los años 70 en proyectos de vivienda multifamiliares de estratos medios y altos. Desde los años 90 se aplica a la vivienda protegida: primero a la VIS y, en el presente siglo, también a la VIP.

producción de vivienda social, sin haber avanzado hacia procesos de industrialización y estandarización. Por otro lado, los precios de la vivienda formal se han incrementado y el sistema financiero ha reaccionado con financiación a más largo plazo (hasta treinta años) y los promotores inmobiliarios, reduciendo drásticamente el área de la vivienda producida hasta ajustarla a un precio que, siendo asequible a una fracción significativa de la PBI, soporte las rentas esperadas (Fig. 1 y 2).

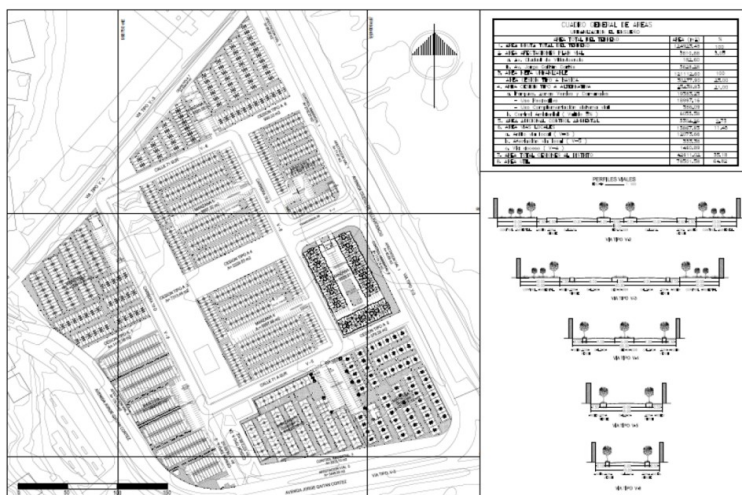


Fig. 1. Plano Urbanístico del Barrio Casa Grande, compuesta de VIS producidas por promotores-constructores privados. Fuente: elaboración propia con base en plano DAPD, 2010.



Fig. 2. Barrio Casa Grande. Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo, 2010.

En relación con la autoproducción de viviendas en barrios de origen informal, la ocupación del territorio se presenta, cada vez con mayor frecuencia, en zonas de riesgo y alta vulnerabilidad. La disminución de las áreas aptas para urbanizar se ha traducido en disminución en el tamaño de las parcelas y en encarecimiento del valor del suelo, aspectos que, a su vez, irán de la mano con la ampliación en el tiempo requerido para la consolidación de los asentamientos (más de 15 años) (Fig. 3 y 4).

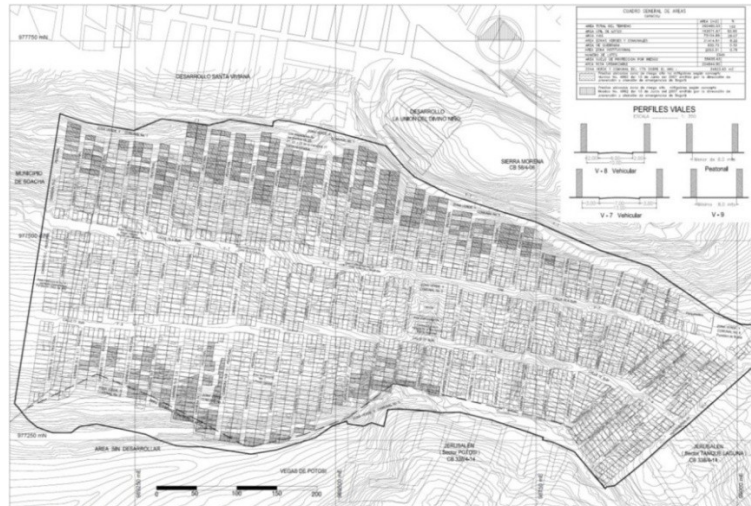


Fig. 3. Plano Urbanístico del Barrio Caracolí, autoproducido por sus moradores a partir de la compra de las parcelas a urbanizadores pitaras ("terreros"). Fuente: elaboración propia con base en plano DAPD, 2010.



Fig. 4. Barrio Caracolí. Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo, 2010.

2.1. Las preguntas de investigación y el objeto de estudio

¿Puede valorarse que las políticas colombianas de vivienda social y de legalización de barrios desarrolladas entre 1990 y 2010 están aproximando a la PBI al disfrute de una vivienda adecuada, es decir, que sus efectos materiales están operando materialmente a corto y medio plazo en la reducción del problema de la vivienda? Y si no, ¿cuáles son los elementos y mecanismos que influyen en esa fractura entre la orientación nominal de las políticas y sus realizaciones? Y, en definitiva, ¿en qué medida las políticas de vivienda para la PBI en Colombia forman hoy parte de la solución o parte del problema de la vivienda? Es decir, ¿cuál es el balance cualitativo de las dos últimas décadas de políticas públicas de suelo y vivienda dirigidas a la PBI en Bogotá?

En ese sentido, no olvidemos el hecho de que Colombia suscribió y ratificó los acuerdos y pactos internacionales que consagran el derecho a la vivienda (ONU, 1948) y el derecho a la vivienda adecuada (ONU, 1966). Esta tesis se pregunta si el Estado colombiano ha garantizado la satisfacción de este derecho de rango constitucional⁴.

En esta misma dirección, falta una reflexión sobre los límites y alcances posibles en relación con la realización de la vivienda adecuada para la PBI, de la evolución de la producción formal y la legalización de los barrios de origen informal, más allá de la descripción estadística. Esta situación está mediada por la temporalidad del proceso. No se puede observar como una foto fija, ya que está enmarcada en unos cambios permanentes que se suceden tanto en el espacio urbano como en el espacio residencial en las ciudades colombianas y que marcan una temporalidad compleja.

Para abordar el análisis se efectuó un conjunto de delimitaciones conceptuales sobre el objeto de estudio y se indagó en el marco teórico, incluida una revisión profunda, a partir de dos escenarios, del estado de la cuestión de la evolución reciente de las políticas de vivienda social y de legalización de barrios y su relación con el espacio residencial de la PBI.

El primer escenario estaba protagonizado por la cuestión urbana y la cuestión de la vivienda en América latina y, en él, se reconocía que, desde finales de los años 80, los estudios e investigaciones realizados en el subcontinente se desinteresan de interpretaciones globales y se circunscriben fundamentalmente a análisis sectoriales o análisis de caso, dificultando la comprensión de los procesos como totalidad. Se discuten entonces, fundamentalmente, dos aspectos. Están, por una parte, aquellos que sostienen que es imposible construir una interpretación general de los fenómenos urbanos, sociales y políticos que se suceden en América latina y, por tanto, generalizarlos. De otra parte, están aquellos que consideran que las particularidades de los distintos fenómenos urbanos obligan necesariamente a

⁴ La Constitución Política de Colombia en su Artículo 51, señala que: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda” (CPC, 1991:23).

través de los estudios de caso y de detalle a no generalizar y construir desde allí los análisis particulares.

El segundo escenario corresponde a la cuestión urbana y el espacio residencial en Colombia. En Bogotá, hasta 1972, operó el Centro Interamericano de Vivienda para América latina (CINVA), un organismo adscrito a la Organización de Estados Americanos (OEA), que fue clausurado bajo la premisa de que ya se había dicho y ya se habían planteado todos los asuntos relativos al problema de la vivienda, a lo que se debía saber y hacer sobre vivienda social para América latina (Rivera, 2002). Ello contribuyó, en buena medida, a que los estudios sobre la vivienda y sus problemas asociados fuesen abandonados. Habría que esperar hasta la década de los años 90 y, de manera particular, a la primera década del siglo XXI, con la constitución de varios centros de investigación y varios programas de maestría específicos, para que se reactivase la preocupación por la cuestión urbana y la cuestión de la vivienda y se retomara la investigación científica al respecto. Esta discontinuidad ha contribuido a que existan grandes vacíos de conocimiento sobre las problemáticas inherentes al espacio residencial y, más aún, al espacio urbano. Los estudios, en su mayoría, están asociados a dos tipos de dinámicas: las de orden económico, en los cuales se valoran los costos de producción y financiación de la vivienda, y, en segunda instancia, los estudios tipo-morfológicos de la vivienda que se produce. Sin embargo, se dejan de lado los asuntos de orden cualitativo y el análisis en términos de proceso (transformaciones en el tiempo) (Torres *et al.* 2008).

Así mismo, para entender el escenario donde se desenvuelven las preguntas de investigación, es necesario señalar que el problema que se aborda, a pesar de presentar características particulares en Bogotá, no es un problema específico del contexto colombiano sino que se repite en América latina y quizás en otros continentes. En el caso latinoamericano, el proceso de urbanización y de aglomeración urbana permite reconocer que, en 2010, más del 75% de su población se encuentra localizada en centros urbanos, lo cual ha generado un aumento significativo de la pobreza y la miseria que supera ya los 180 millones de habitantes (Cepal, 2012). Se trata de ciudades con políticas ineficientes e ineficaces en todos los órdenes, y de manera particular en materia de vivienda social, que hacen parte de los cambios en los modelos de desarrollo derivados de los reacomodamientos del modelo capitalista y su fase neoliberal en América latina.

El interés por problema de la vivienda en Colombia en las últimas décadas responde al interés por la experiencia en la ciudad en Latinoamérica, tanto en términos de producción de vivienda social como de autoproducción del espacio residencial y urbano, proceso en que la PBI se manifiesta capaz de construir y mejorar su entorno inmediato.

En el caso de Colombia es importante señalar que el proceso de urbanización está ligado a un escenario histórico de conflicto en sus distintas etapas. Estas etapas revisten características particulares y marcan unas consideraciones objetivas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de su interpretación.

El periodo de análisis se inicia con un punto de inflexión fundamental al desarrollarse una Asamblea Nacional Constituyente en 1991, que formula una nueva Carta Constitucional. Ésta determina cambios en la estructura jurídico-política del país e introduce profundas modificaciones en un modelo de desarrollo que estaba estructurado hasta ese entonces bajo la lógica de la búsqueda de un Estado del Bienestar que nunca se alcanzó. Se hizo migrar rápidamente el modelo hacia la concepción de un Estado mediado por las prácticas del mercado (prácticas que, hasta hoy día, determinan todas las formas de actuación y del quehacer de la sociedad colombiana, incluidas la producción, consumo y transformación del espacio residencial y urbano).

En relación con la definición del objeto de estudio, la tesis no trata simplemente de efectuar la catalogación de la vivienda social que se produce formalmente y la que se autoproduce en Bogotá para la PBI, sino de entender cuáles son los mecanismos y cuáles los procesos de producción que subyacen al acceso a la vivienda, las dinámicas de su transformación y la forma como intervienen los diferentes agentes urbanos, reconociendo los cambios y equilibrios que se suceden entre éstos.

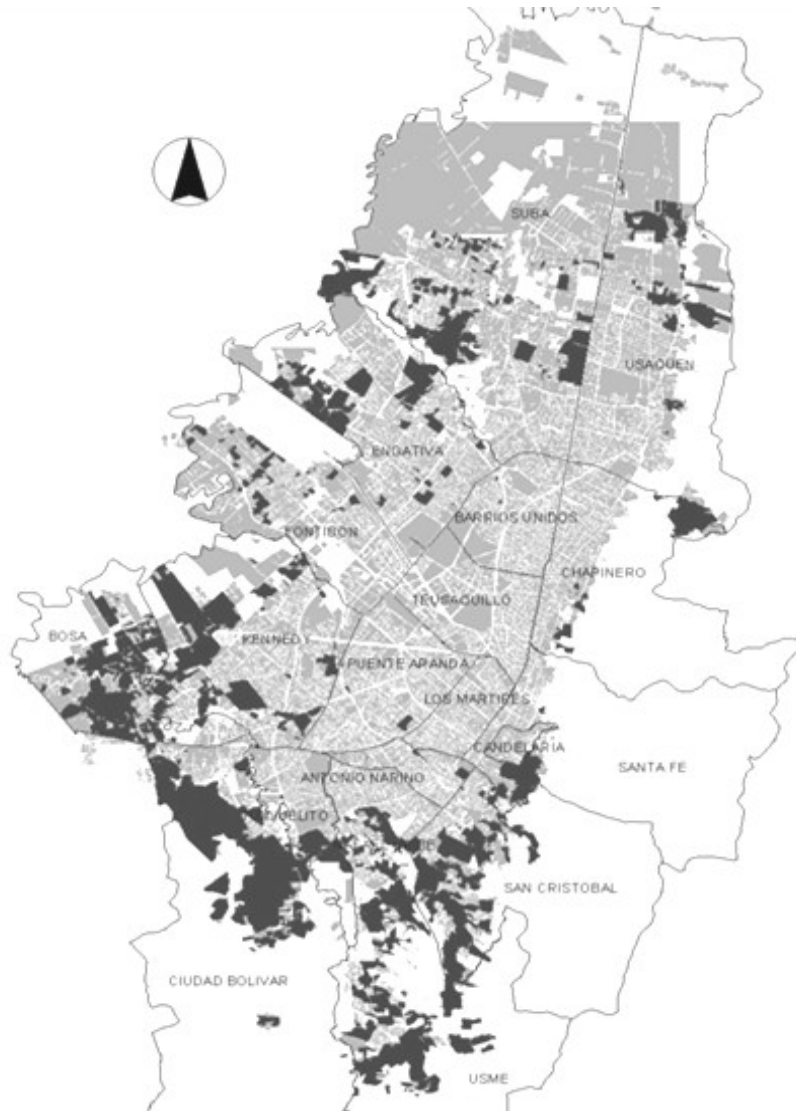
Cabe aquí señalar que estas dos expresiones de producción de vivienda -la “formal” y la “autoproducida”- reproducen, en el ámbito residencial, la realidad dialéctica de la ciudad colombiana, en la que dos formas históricas de crecimiento urbano se suceden de manera simultánea: la “ciudad formal” y la “ciudad informal”, si bien la ciudad es una sola.

En el caso de la “ciudad formal”, es importante destacar que la producción de vivienda social en Colombia no ha conseguido atajar el déficit de vivienda que hoy en día acumula y que se hace más evidente al observar cómo se amplía la ciudad informal como alternativa a la falta de respuesta. Tampoco se ha logrado reducir las distancias entre el déficit cuantitativo de vivienda y el parque residencial disponible, ya que el stock habitacional es insuficiente para atender las necesidades acumuladas.

Sin embargo, las políticas públicas previas a los años 90, aun siendo ineficientes frente al déficit cuantitativo, consiguieron ofertar vivienda en condiciones adecuadas (higiénicas, con un programa familiar suficiente, mejor adaptadas a los presupuestos familiares, entre otras) y se caracterizaron por reconocer la necesidad de la vivienda como un bien social y como una responsabilidad pública, bajo un marco normativo relativamente estable que, durante más de 50 años, generó avances significativos en materia de vivienda social y diversificó la actuación pública en virtud de la complejidad de la cuestión de la vivienda social en Colombia. En este sentido, la actuación de los agentes públicos no estuvo basada en la generación de rentas sino en la solución del problema habitacional, asumiendo una descapitalización en casi todas las fases de la producción y distribución de la vivienda que promovió y produjo.

En el caso de la ciudad informal, la existencia y crecimiento de este tipo de asentamientos constituyen la expresión más clara de la pobreza, la desigualdad, la segregación, el crecimiento urbano incompleto, la deficiencia en la oferta de suelo y vivienda social, y el débil proceso de ordenamiento territorial. Demuestra, a su

vez, que la exclusión social, económica y, por qué no, política e ideológica se manifiesta en la estructura del espacio urbano y residencial (exclusión espacial) e impacta de forma negativa la calidad de vida de la PBI. De hecho, la llamada ciudad informal constituye, en 2010, más del 24% del total del área urbanizada de Bogotá y conforma 1614 de los 2250 barrios de la capital colombiana (SDP, 2011) (Mapa 1).



Mapa 1. Acumulado de la informalidad urbana en Bogotá, 2010. Fuente: SDP, 2012

En el sentido antes indicado, cinco aspectos que son fundamentales en la configuración del objeto de estudio, determinan además el espacio urbano y residencial en Bogotá: el aumento sostenido de la pobreza y la miseria; las dinámicas económicas de la PBI; las condiciones habitacionales de los hogares de la PBI a las que se suman el déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo; la llegada de población en condición de desplazamiento forzado derivada del conflicto social y armado que afronta Colombia; y, por último, la profundización de la segregación socio espacial, complementada con el procedimiento administrativo de la estratificación socioeconómica⁵ que segmenta la población en seis grupos.

2.2. Las hipótesis

Para configurar la interpretación de los procesos formales e informales recientes observados sobre la vivienda y los espacios urbanos habitados por la PBI y con consecuencias importantísimas en la transformación del espacio urbano y residencial en la ciudad, se propusieron cinco hipótesis.

La primera hipótesis de la tesis da cuenta de la convergencia de dos dinámicas, perceptibles en la acción de los agentes públicos en relación con el sector formal de la vivienda social. La primera afecta a la llamada política de vivienda (dirigida, en teoría, a favorecer a la población con mayores necesidades en materia habitacional) que ha abandonado la promoción pública para orientarse hacia la conversión de sus destinatarios en demanda solvente mediante un instrumento fundamental: los subsidios de vivienda (nacional y complementarios). La otra dinámica afecta a los mecanismos de regulación establecidos, que ha virado hacia la atención a (y priorización de) las exigencias de los agentes privados inmobiliarios, a quienes se les permitiría operar mucho más libremente en el mercado de la vivienda, flexibilizando y rebajando los requerimientos mínimos del objeto vivienda (incluida la Vivienda de Interés Social, VIS, y la Vivienda de Interés Prioritario, VIP) para, con ello, posibilitar la reducción de su coste final de producción y, en última instancia, la obtención de una mayor rentabilidad inmobiliaria.

No obstante, dadas las dimensiones actuales de la problemática de la vivienda social, a pesar del acceso a los subsidios, este sistema por sí solo no parece alcanzar a solucionar el problema. Aún si todos los colombianos demandantes tuvieran subsidios, el problema sería que no habría una oferta suficiente ni adecuada⁶. De hecho, la segunda hipótesis establece que la vivienda

⁵ La clasificación depende de la condición físico espacial de su localización y afecta a la forma y los costos con que la PBI puede acceder a los bienes y servicios urbanos, particularmente los servicios públicos domiciliarios y los servicios colectivos.

⁶ Aquí es preciso hacer un paréntesis para recalcar que existen profundas diferencias entre lo que se considera una vivienda adecuada y lo que se entrega como una “solución habitacional” ofertada por el mercado, sea VIS o VIP.

producida en las condiciones formales por el mercado está desconectada de las necesidades de la PBI destinataria, con lo cual la transformación del espacio edificado se produce necesariamente y adquiere el carácter de una permanente degradación de las condiciones edificatorias de las llamadas “soluciones habitacionales”. Se supone que la precariedad del producto que se entrega y la rebaja de exigencias de los mínimos admisibles son consecuencia de la introducción de las políticas neoliberales y causa de que cada metro cuadrado edificado que se entrega solventa cada vez menos las necesidades de los usuarios y, por tanto, lleva implícita la necesidad de cambios que terminan acercando la vivienda formal para la PBI a niveles de calidad edificatoria propios de la vivienda de origen informal.

La tercera hipótesis parte de reconocer que Colombia y otros países de América latina han impulsado la política de legalización de barrios como estrategia prioritaria de formalización dirigida a regularizar e incorporar plenamente a la ciudad el espacio urbano producido dentro de la economía informal. La acción pública de reconocimiento y legalización de barrios habría evolucionado en un corto periodo de tiempo en un sentido de reducción progresiva, alejándose del mejoramiento barrial y de vivienda, y apuntando tan sólo a la regularización fiscal. Esta reducción afectaría a los avances en materia de vivienda, redes de infraestructura y accesibilidad, y significaría que, con carácter general, no se habrían producido todos los impactos supuestos a la incorporación del espacio urbano y residencial autoproducido a las prácticas formales de la ciudad.

De hecho, la vivienda no es regularizada de manera simultánea con el barrio, aunque sí se convierte en sujeto del régimen jurídico a título individual, generalmente manteniéndose la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la propiedad al tiempo que se grava fiscalmente a los poseedores. Por otro lado, la acción pública en materia de redes de infraestructura y accesibilidad se reduce, lo que, además de incidir en la producción de cambios físico-espaciales necesarios, afecta las condiciones socioeconómicas de la PBI en términos de presión sobre el gasto en las economías familiares. Al no poder soportar los nuevos costos que trae consigo la incorporación a la ciudad formal, para muchos habitantes de los barrios legalizados parece abrirse la perspectiva de ser expulsados de ésta. Y todo ello en medio frecuentemente de la permanencia de carencias y déficits del espacio urbano en materia de equipamientos colectivos, espacio público y movilidad.

La cuarta hipótesis establece que el espacio urbano y residencial de estas dos políticas, la regularización fiscal barrial y de vivienda, por una parte y de otra, la producción de viviendas social, se enmarcan en la esfera neoliberal y forman parte de un conjunto de medidas orientadas a incorporar las prácticas de la PBI –frecuentemente informales- al mercado formal. Esas políticas están además asociadas prioritariamente a resultados monetarios. Se priman, de hecho, desde lo público, las políticas fiscales y de subsidios asociadas a la vivienda sobre la base de una desregulación selectiva (por ejemplo, se rebajan las exigencias a lo edificado y se incrementa la planificación urbanística) y, desde el mercado, se

trazan estrategias inmobiliarias claras para la incorporación de la PBI al consumo de productos inmobiliarios y financieros.

Sin embargo, estas acciones de agentes públicos y privados no han representado una mejora real de las condiciones de vivienda de la PBI. Por un lado, las soluciones confrontadas al déficit cuantitativo del espacio residencial, esto es, los barrios y viviendas sociales producidos en las últimas décadas evolucionan rápidamente hacia la degradación espacial, dados los problemas que rodean su consumo y la insatisfacción de las necesidades espaciales de sus habitantes. Por otro lado, las estrategias de mejora y formalización de los barrios de origen informal a través de la legalización de barrios y sus programas complementarios (Mejoramiento integral de barrios -MIB-, Reasentamiento, etc.) no han producido los impactos esperados en términos de incorporación efectiva y plena del espacio urbano y residencial autoproducido y de la población que los habita a la ciudad “formal”.

Ambas situaciones, tanto la degradación del espacio producido formalmente como la formalización incompleta del informal, son afectadas por las formas de actuación adelantadas por los distintos agentes económicos implicados en las políticas de vivienda social y de legalización. Éstas, enmarcadas en una perspectiva neoliberal, aparecen reducidas a políticas fiscales e inmobiliarias. De hecho, hay un punto de encuentro entre la degradación de lo formal y la formalización incompleta de lo informal que es el que intenta desvelar esta tesis: ambos son efectos de la “liberalización económica” del desarrollo del espacio residencial para la PBI en la ciudad de Bogotá, indistintamente del origen formal o informal de los barrios y las viviendas

En esta situación, tanto el Estado, a través de sus instituciones y entidades encargadas, como las grandes empresas de la iniciativa privada han transferido gran parte de la financiación de la vivienda a la población más pobre (para quienes debería ser un derecho independiente de su capacidad adquisitiva), lo que habría infringido grandes pérdidas al espacio urbano y residencial de la PBI, pérdidas apreciables hoy en la eliminación *de facto* de los estándares mínimos de vivienda, la baja calidad habitacional, la degradación de las condiciones higiénicas, la pérdida de la intimidad doméstica y la ampliación de espacios sin adecuaciones técnicas e incumplimiento de los códigos de urbanismo, entre otros aspectos.

Una última hipótesis establece que, desde lo público, se están primando los intereses económicos sobre los intereses sociales, a pesar de que se diga lo contrario. Así, las políticas públicas legitimadas por el discurso neoliberal no estarían orientadas a sufragar “necesidades sociales” sino al servicio de las exigencias del mercado, esto es, de los intereses de los agentes privados del sector financiero e inmobiliario.

3. Bogotá y el espacio residencial de la PBI: primer momento de observación

El primer momento de observación de la tesis lo configuró una lectura del periodo de análisis (1990-2010) en la que se recogen los asuntos teóricos que se debatieron en relación a la cuestión de la vivienda y la informalidad, por una parte y de otra, los asuntos contextuales que le son determinantes. Así mismo, se identificaron los elementos previos claves (principalmente desde los años 70⁷), de forma tal que permitió encuadrar la temática propuesta de la tesis desde una perspectiva histórica.

Los asuntos teóricos se trabajaron a partir de efectuar un conjunto de delimitaciones conceptuales sobre el objeto de estudio que permitieron abordar de manera clara y precisa, entre otras, las categorías de población de bajos ingresos, vivienda, hábitat y déficit habitacional. Junto a ello, se efectuó una lectura introductoria de los efectos de la aplicación de las políticas neoliberales en materia de espacio residencial para la PBI presentes en Colombia y la ciudad de Bogotá en el periodo 1990-2010.

En los rasgos generales de la ciudad, se recogen la estructura urbana y los rasgos urbanísticos significativos, los problemas derivados del crecimiento demográfico y espacial de la ciudad, su estructura política y el sistema político administrativo, la estructura de planeación urbana y los determinantes (gestión urbana, planificación y ocupación territorial) sobre los cuales se configura el modelo de ciudad neoliberal, la estructura social, la estructura económica y las problemáticas urbanas y en materia de urbanización.

Como parte de los rasgos generales de la ciudad, son de destacar dos asuntos. El primero, la configuración “barrio a barrio” con la que se construye la ciudad de Bogotá, la cual permite explicar el modelo de producción de la ciudad y forma como se habilita suelo urbano. El segundo, la identificación de los principales agentes urbanos intervinientes en la producción, transformación y consumo de suelo y vivienda en Bogotá.

En los asuntos relacionados con el déficit habitacional se revisó el problema en Colombia y Bogotá. A nivel del déficit habitacional, la ciudad no ha logrado avances significativos, ya que el acumulado a comienzos de los años 90 aún se mantiene, así como la baja oferta de suelo disponible para urbanizar y atender la demanda de vivienda social (en el año 2008 existían aún 6.600 ha de suelo vacante en toda la ciudad). La aparente “escasez” en materia de suelo para VIS y VIP que impide, a decir de los promotores-construtores involucrados en esta parte del sector inmobiliario, el desarrollo de este tipo de vivienda se debe a la especulación y acaparamiento del mismo por parte de los terratenientes urbanos y otros agentes urbanos privados cuyo interés se centra en proyectos de alta rentabilidad financiera y no en la provisión de viviendas adecuadas para la PBI.

⁷ Es en esta década cuando se introducen los primeros cambios significativos en las políticas y formas del financiamiento para el acceso a la vivienda, así como se producen importantes ajustes normativos relacionados con las normas mínimas de urbanización y la configuración y aplicación de códigos de urbanismo para las grandes ciudades colombianas, principalmente en la ciudad de Bogotá.

En Bogotá, la pobreza se cuantifica utilizando metodologías que miden las características físico espaciales de la vivienda y el entorno⁸, o a través de indicadores sociales pautados por la Línea de pobreza (LP) y la Línea de indigencia (LI). Ambas metodologías arrojan datos contradictorios. La primera indica una disminución vertiginosa en los últimos años: para 2007, sólo el 7% del total de hogares de la ciudad era pobre (138.496 hogares) y, de éstos, sólo el 0,54% (10.679 hogares) se encontraba en condición de miseria (SDP, 2008). La segunda muestra que el 23,8% de la PBI está bajo la LP (1.763.716 habitantes) y el 3,4% se encuentra bajo la LI (251.960 habitantes) (PNUD, 2008). La concentración de la riqueza medida por el índice GINI, para el mismo año, es alto y se sitúa en 0,54 (PNUD, 2008).

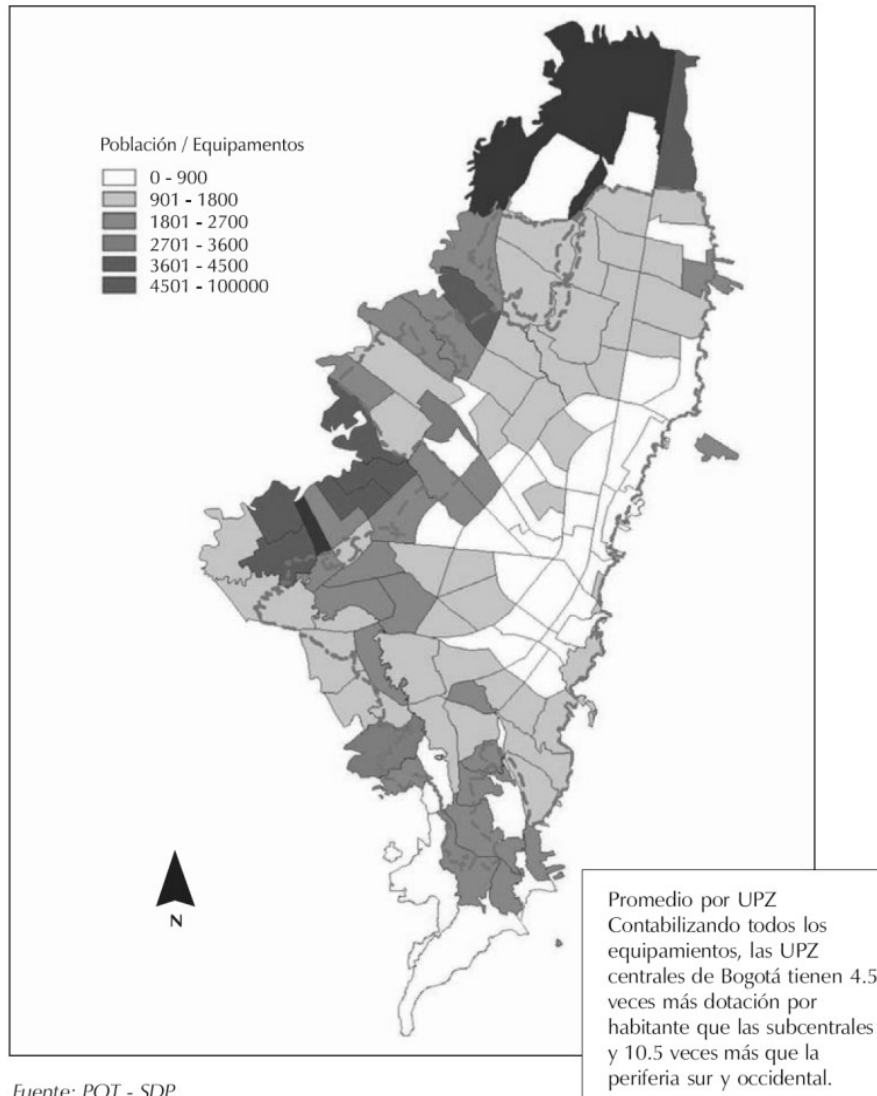
De otra parte, la organización socioespacial de la ciudad sigue marcada por la segregación, la cual se observa en la forma como se distribuye la población y la vivienda en la ciudad: los ricos al norte y los pobres al sur. Presenta una muy escasa mezcla entre estos tipos de población, con una mala distribución del espacio público y los equipamientos colectivos y enormes distancias, tiempos y costos de desplazamiento urbano. Como señala la SDP, “la segregación en Bogotá (...) es elevada, es secular y tiende a reproducirse” (SDP, 2007:11) (Ver Mapa 2). Este alto nivel de segregación socio espacial revela dos procesos de producción del espacio urbano determinados territorialmente por la ciudad formal (planificada, reglamentada y autónoma) y la ciudad informal o “ilegal”⁹.

A ello habría que agregar los procesos recientes de densificación o redensificación urbana –tanto en áreas de origen formal como en áreas de origen informal-, gentrificación y renovación urbana, todos ellos acciones rentísticas que excluyen a la PBI.

En 2009, más del 50% de las viviendas de los habitantes de la ciudad de Bogotá se encontraban clasificadas en los dos estratos socioeconómicos más bajos, 1 y 2; y menos del 5% se encontraban ubicadas en los dos estratos más altos, 5 y 6 (SDP, 2010). La población que habita en sectores clasificados como estrato 1 y 2 se localiza mayoritariamente en la periferia de la ciudad y sus lugares de residencia están distantes de los principales centros de generación de empleo y de la mayor oferta de bienes y servicios de la ciudad, factores que contribuyen a la ampliación de la segregación socioespacial (Mapa 3). De acuerdo con esta clasificación de 2009, Ciudad Bolívar está entre las localidades que se muestran más pobres.

⁸ Pertenencia a los estratos socioeconómicos 1 y 2; la caracterización socioeconómica de la Encuesta SISBEN; el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-; y la Encuesta de Calidad de Vida -ECV-.

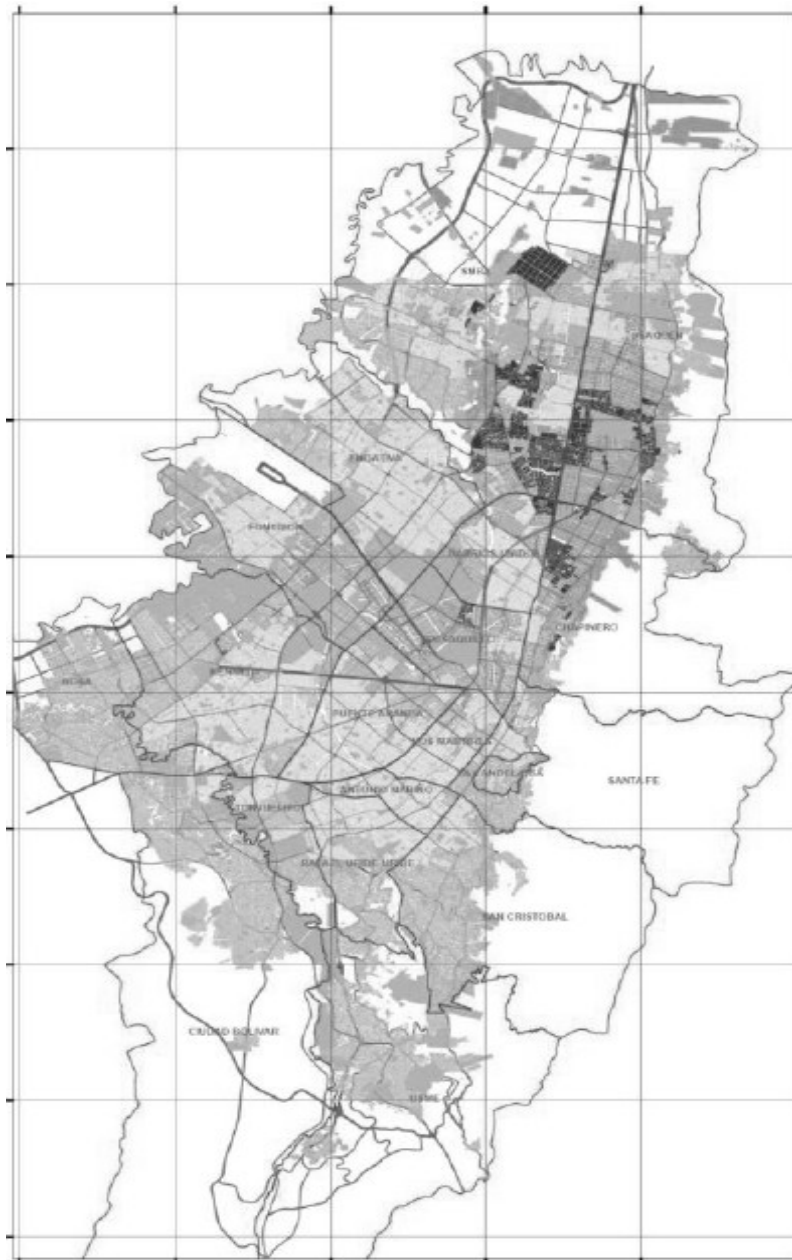
⁹ En un paréntesis necesario, la tesis argumenta, desde una perspectiva concreta, el cuestionamiento sobre la dualidad de la ciudad latinoamericana (ciudad formal/ciudad informal). Por un lado, ambas “ciudades”, formal e informal, son el espacio residencial de la PBI. Por otro, más allá de la relación dialéctica en el plano económico entre ambas “ciudades”, en relación a la producción de vivienda, la tesis demuestra que son realidades que se entrecruzan y deslizan de manera permanente, con diferentes intensidades y matices.



Fuente: POT - SDP

Mapa 2. Segregación socioespacial que generan todos los equipamientos en Bogotá.

Fuente: POT - SDP, 2011



Mapa 3. Estratificación socioeconómica de Bogotá año 2009. Fuente: Decreto 544 de 2009

Así mismo, un fenómeno que se continúa presentando y no se puede dejar pasar es el alto número de población desplazada que llega a Bogotá por efectos del conflicto social e interno armado que se vive en Colombia. Si bien sus orígenes se remontan a la denominada época de la violencia en los años 50, son los procesos de más reciente aparición (desde mediados de los años 80 y, sobre todo, en los años 90) los que generan la afluencia de grandes contingentes poblacionales a la ciudad. El número de desplazados llegados a Bogotá por la agudización del conflicto interno en Colombia, entre 1985 y 2011, alcanza los 709.875 (10% de los habitantes de Bogotá y 15.7% del total de población desplazada en Colombia, estimada en 4.518.707 colombianos en 2011). Se trata de nuevos pobladores asentados principalmente en los cinturones de miseria de los barrios de origen informal (Codhes, 2009) (Tabla 1 y Fig. 5).

	NACIONAL		BOGOTÁ	
	CODHES	SUR (1)	CODHES	%
1990	77.000		12.507	16,2
1991	110.000		17.878	16,3
1992	64.000		10.401	16,3
1993	45.000		7.313	16,3
1994	78.000	0	12.671	16,2
1995	89.000	251	26.455	29,7
1996	181.000	2.582	50.680	28,0
1997	257.000	15.273	78.850	30,7
1998	308.000	35.775	54.570	17,7
1999	288.000	31.635	33.143	11,5
2000	317.375	331.982	43.780	13,8
2001	341.925	375.758	53.520	15,7
2002	412.553	424.927	51.737	12,5
2003	207.607	221.413	13.074	6,3
2004	287.581	162.936	31.491	11,0
2005	310.387	169.111	39.176	12,6
2006	221.638	89.488	31.670	14,3
2007	305.966		44.791	14,6
2008	380.863		56.087	14,7
Total	4.282.895	1.861.131	669.794	15,7



Tabla 1. Población desplazada por violencia en Colombia y Bogotá, 1990 – 2010. Fuente: (1) Sistema único de registro de la población en condición de desplazamiento. Conferencia Episcopal, CODHES, SUR-RUPD (2009). Codhes, 2012.

Figura 5. Desplazados en la ciudad de Bogotá. Fuente: elaboración propia.

Se trata de una realidad que impacta a la ciudad y de manera particular a la vivienda, ya que esta población no retorna a sus lugares de origen y requiere alojamiento en la ciudad¹⁰. La administración de Bogotá reconocía, para 2004, que

¹⁰ La Encuesta Nacional de Verificación adelantada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (2008), identifica que el 75% de la población que llega a las

las familias desplazadas vivían en condiciones de hacinamiento crítico, con ingresos que, en más de la mitad de los grupos familiares, no superan los 100.000 pesos mensuales (30 euros). El 79% de los bajos ingresos que perciben se destina al pago del canon de arrendamiento y alimentos (DAPD, 2004a). Esta situación no ha variado significativamente al año 2010 y la tendencia ha sido a empeorar.

En esa perspectiva, la definición de las políticas públicas en materia de suelo y vivienda considera básicamente a los pobres históricos y trata a la población desplazada como tales, aplicando las mismas actuaciones con cierto grado de preferencia (focalización), sin adaptarlas a las especificidades de la población en condición de desplazamiento forzoso.

4. Producción y transformación de la vivienda social en Colombia o cómo la conversión de “soluciones habitacionales” en “viviendas degradadas” está determinada por el propio sistema VIS. Segundo momento de observación

Lo que la tesis muestra en definitiva es que las dos últimas décadas han estado marcadas en Colombia por la irrupción de políticas neoliberales, donde la producción de vivienda social se ha visto tensionada entre la evolución del Subsidio Familiar de Vivienda –SFV¹¹, y la exigencia de una tasa de beneficio considerada aceptable tanto por los promotores/construtores privados como por el sistema financiero. Para habilitar estas exigencias los agentes públicos han posibilitado diversos instrumentos como la producción de suelo urbanizado para el mercado a través de Metrovivienda¹² o una tasa de crédito prefijada por el gobierno. Ello ha posibilitado el consumo por parte de una fracción de la PBI de la llamada vivienda social producida por el mercado.

Empero, haber optado por priorizar el mecanismo de subsidios por encima de otro tipo de soluciones implicó aceptar que la prioridad de la denominada política pública de la vivienda no se centrara realmente en la PBI, sino en el sector de esta población susceptible de ser sujeto de crédito. La estrategia consiste en “mejorar” la capacidad de pago de los pobres con una ayuda individual que asume como tarea propia el Estado y los gobiernos locales. A ello se suma la “focalización del subsidio de vivienda”, que es el perfeccionamiento del sistema en orden a una “solvabilización” más eficaz de la demanda virtual (perfeccionamiento devenido necesario por el fracaso cosechado desde los inicios de esta práctica). La

ciudades producto del desplazamiento interno tenía resuelto el problema de la vivienda antes de partir a las ciudades (Torres, 2009).

¹¹ Son los aportes en dinero como un complemento al ahorro para la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio (lote o terraza) y mejoramiento de las condiciones básicas de una VIS o VIP, escogida dentro de los proyectos declarados elegibles por el FINDETER o entidades financieras. Los subsidios monetarios públicos para el acceso a la vivienda social fueron establecidos desde 1954 y la regulación vigente está dada por la Ley 3 de 1991.

¹² Metrovivienda es una Empresa industrial y comercial del Estado de la Alcaldía Mayor de Bogotá creada en 1999 que promueve la construcción de vivienda social en la ciudad a través de “...ciudadelas con todos los servicios públicos, zonas de recreación y áreas para equipamientos” (Metrovivienda, 2007).

estrategia, además, admite una lectura añadida: su capacidad de atraer hacia la economía formal a los necesitados de vivienda no sólo se expresa en la transformación en sujetos de crédito, sino también en su transformación en adquirentes de diversos productos y servicios bancarios de los que no eran demandantes pero que se imponen ligados a la recepción de los subsidios y la constitución de las hipotecas. Así, el modelo de subsidios como base de la política de vivienda social se apoya en la articulación de dos elementos: una demanda a la que el subsidio convierte en solvente y que sólo supone una fracción de la población necesitada de vivienda, y una oferta tensionada entre el precio máximo de venta de la vivienda y la exigencia de una tasa de beneficio conforme a las expectativas del mercado (contradicción que se resuelve mediante la reducción de los costes de producción y del producto ofertado: “soluciones habitacionales”).

Así, el “perfeccionamiento” de la oferta en el marco de una evolución paralela de las exigencias objetivas del marco regulador refleja con fidelidad un proceso basado en la reducción de las exigencias mínimas de calidad muy por debajo de los estándares comúnmente aceptados para viviendas sociales¹³, y en flagrante contradicción con las necesidades de la PBI, por una parte y de otra, en la reducción de las cargas urbanísticas efectivas mediante diversos mecanismos¹⁴, lo que redundará en la producción de un espacio urbano deficitario, por debajo de los estándares convencionales ya aceptados y apropiados colectivamente. Así, la política de vivienda social basada en el subsidio a la demanda, antes que garantizar una vivienda adecuada, está propiciando soluciones habitacionales que no se pueden considerar una vivienda, que no solucionan las necesidades de habitación, y está contribuyendo a la acentuación de la segregación socio-espacial de la ciudad.

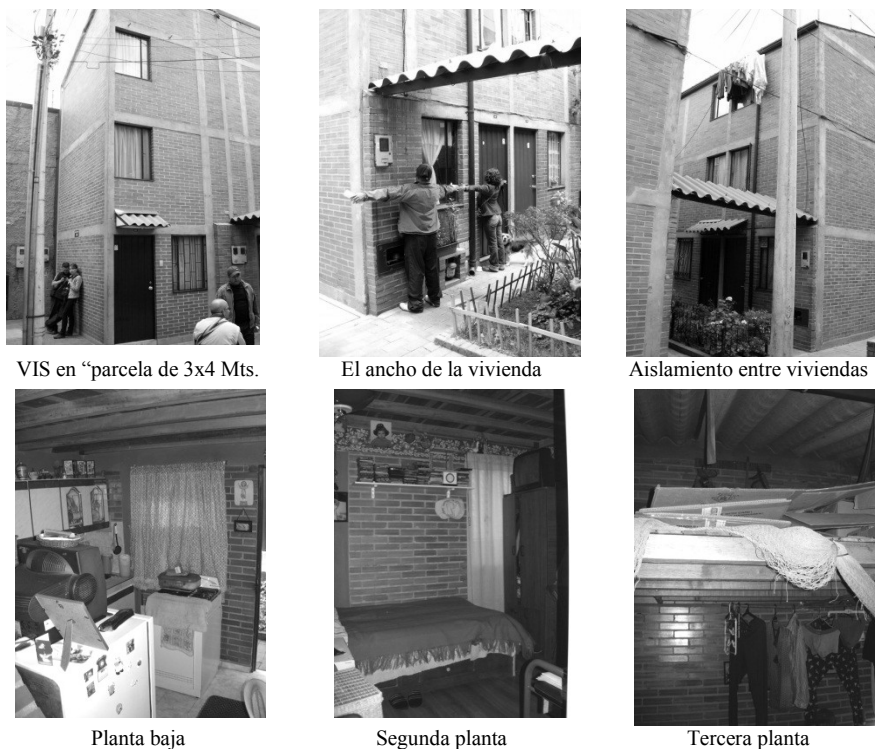
Este sistema encuentra su viabilidad en la reducción extrema de los costos de producción de las “soluciones habitacionales” pero encuentra un límite en la provisión de suelo a precios acordados con el mantenimiento de la tasa de beneficio dentro del precio final marcado para la vivienda. La interpretación de esta lógica permite comprender cuatro elementos en juego: la presión del *lobby* de promotores/construtores de VIS y VIP en torno a la supuesta “escasez” de suelo; el papel de Metrovivienda, sociedad pública dedicada a la producción de suelo barato para la vivienda social; la influencia de la tendencia a la “periferización” de la vivienda social (y, con ella, a la acentuación de la segregación socioespacial) en la conformación del actual mapa social de Bogotá; y, el papel de la normativa, caracterizada por su gran laxitud y niveles de exigencia cualitativa tan baja que comprometen el concepto de vivienda higiénica y decente consagrado desde el

¹³ Por ejemplo, superficies de parcela inferiores a 20m², programas incompletos, ausencia de ventilación cruzada y soleamiento, entrega en bruto, sin acabados interiores, sin dotación interior y con materiales de dudosa calidad, entre otros.

¹⁴ Entre otros, la producción pública de suelo, la permisividad pública con la interpretación abusiva de las normas urbanísticas que permite a los promotores no realizar las cesiones exigidas de suelos para espacios libres y equipamientos, la reducción de los componentes dotacionales de los proyectos, y el aumento de las densidades.

siglo XIX y que la dotan de una notable compatibilidad con interpretaciones abusivas como las que produce la agrupación de viviendas (reducción hasta el límite de las “parcelas” efectivas) y las modificaciones de planeamiento con incremento del aprovechamiento sin cambios en las cesiones públicas.

La política de vivienda social del Estado colombiano se limita, pues, básicamente, al otorgamiento de ayudas económicas parciales a través del SFV, acción que no contribuye a superar el déficit de vivienda pero que sí amplía el margen de beneficio a los agentes privados implicados en el proceso de promoción y producción inmobiliaria. Con ello, se promueve, cada vez más, una vivienda incompleta, que se produce y distribuye con ayuda del Estado pero que no cumple con las premisas de la vivienda adecuada -menos aún digna- y cuyas condiciones de producción determinan una transformación posterior necesaria, que precariza la vivienda social.



VIS en “parcela de 3x4 Mts.

El ancho de la vivienda

Aislamiento entre viviendas

Planta baja

Segunda planta

Tercera planta

Fig. 6. VIS bajo la figura de agrupación.

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo, 2011.

Estas viviendas producidas bajo el esquema formal y planificado de la ciudad y bajo los modelos normativos y urbanísticos imperantes, signados por el enfoque neoliberal, han reducido su tamaño, han eliminado espacios en su interior, han flexibilizado los parámetros técnicos y de espacialidad. Así mismo, se han impuesto las figuras de la propiedad horizontal y la agrupación de vivienda como mecanismos privilegiados para su organización y producción. A su vez, los

precios de la vivienda formal se han incrementado, para lo cual el sistema financiero ha buscado disipar su costo a través de la financiación a largo plazo, pudiendo alcanzar los treinta años, por una parte y de otra, reduciendo drásticamente el área útil de la vivienda o “solución habitacional” producida hasta ajustarla al precio que soporte las rentas esperadas.

En Bogotá, se ha llegado a extremos inconcebibles que ilustra bien la urbanización Santa Bárbara Central Etapa IV (Fig. 6): viviendas ínfimas en parcelas reducidas a su mínima expresión (12m²), mínimas áreas útiles habilitadas para habitar, transferencia de la responsabilidad del desarrollo completo de la vivienda a los usuarios.

Se está entregando, por parte del mercado, una solución habitacional incompleta y deficitaria como si fuese una vivienda completa y terminada. Cuando se entrega, ya es inadecuada y, en su transformación por una mínima adecuación funcional, queda comprometida la estabilidad sísmica, la higiene del espacio habitado y la calidad del espacio público. Lo que se entrega como una solución, al cabo de poco tiempo, resulta ser una nueva problemática habitacional asociada ya no al déficit cuantitativo, sino al cualitativo, y ello al punto que origina una nueva demanda: la de acciones de mejoramiento. Sin embargo, es necesario matizar la cronología de este proceso de inadecuación dentro del periodo de análisis, ya que se va produciendo de manera progresiva y su comportamiento es diferente según los momentos, aunque en los rasgos generales se mantiene como constante lo aquí expresado.

Se puede afirmar que, en el periodo de análisis, la vivienda social se concibe exclusivamente como producto inmobiliario, desprovisto de consideraciones de habitabilidad y más aún en relación a las necesidades residenciales efectivas de la PBI. Así, las condiciones higiénicas y el programa arquitectónico del producto inmobiliario ofertado se apartan de las condiciones objetivas de una vivienda adecuada tal y como está definida. El sector inmobiliario privado, con la connivencia de los poderes públicos, se ha saltado la cultura de la vivienda moderna y las normas de higiene básicas que regían su producción y posibilitaban su consumo saludable. La vivienda ha ido perdiendo sus atributos cualitativos, espaciales y de habitabilidad, y, a cambio, ha ganado las cualidades de ser solamente una mercancía incompleta sobre la que su poseedor, a través del mecanismo del desarrollo progresivo, debe intervenir para terminarla y así alcanzar a satisfacer mínimamente sus necesidades habitacionales¹⁵.

¹⁵ El concepto de desarrollo progresivo o de construcción progresiva que habitualmente se entiende es el que se refiere a continuación, sin embargo aquí hace referencia a la interpretación y apropiación que de este hacen los promotores/constructores. Según Cilento desarrollo progresivo implica, “... un proceso mediante el cual una edificación, particularmente para el alojamiento de una o varias familias, se construye en el largo plazo con financiamiento de corto plazo. Es decir, se desarrolla por etapas sucesivas de construcción utilizando varios eventos de recursos propios, o de obtención de préstamos de corto plazo. Lo que caracteriza al desarrollo progresivo frente a la idea tradicional de la “vivienda ampliable”, es que la progresividad no es sólo para el logro de mayores espacios, sino también para alcanzar una mayor calidad y confort de manera progresiva, a fin de disminuir radicalmente el costo inicial del acceso al alojamiento, y ajustar los costos de las distintas fases de

Es decir, la vivienda social producida en el periodo de análisis no responde a la necesidad de vivienda de la PBI sino a las exigencias de reproducción del capital. De ello se desprenden como consecuencias que el déficit real de vivienda actual sería mayor que el estimado por las fuentes oficiales (ya que se contabilizan como viviendas completas productos inmobiliarios que no son viviendas); que se produce una tendencia a la “degradación” de las condiciones de vivienda social antes que a su mejora, ya que cada hogar debe terminar de resolver por su cuenta, con escasos medios y al margen de cualquier mecanismo de control, unos mínimos vitales del espacio habitado que repercuten a menudo sobre el entorno urbano y que imprimen al espacio construido condiciones propias de los procesos informales.

Se ha de entender que la política de vivienda social impulsada por el neoliberalismo en Colombia es una política inmobiliaria basada en hacer negocio y no en solucionar una problemática social. Y la consecuencia de ello no sólo es su absoluta ineficacia frente al problema al que nominalmente se orienta, sino que, además, como muestra la tesis, alimenta procesos que extienden a la “ciudad formal” algunos problemas característicos del espacio urbano producido al margen de la regulación pública, en la “ciudad informal”.

Se reafirma la hipótesis que señala que tanto el barrio como la vivienda de origen formal para PBI en Bogotá presenta una permanente pérdida de atributos urbanos y residenciales, un deterioro constante. Es claro, por una parte, el papel que en ello juegan la introducción de las políticas neoliberales, mediante cambios en la política de vivienda que auspician y legitiman la precariedad del producto que entregan los promotores/constructores privados. Así, las políticas de vivienda recientes, con sus decretos y normas reglamentarias, ha viabilizado expectativas de negocio inmobiliario y financiero basadas en localizaciones inadecuadas y segregadas, viviendas insalubres y entornos urbanos degradados. Además, la ejecución de la política de vivienda se ha entregado enteramente a agentes privados y, por tanto, se ha condicionado este sector socialmente estratégico a la primacía de la obtención de beneficios, lo que compromete, de hecho, la realización del derecho a la vivienda en los términos de la definición de vivienda adecuada asumida por el Estado colombiano.

Es decir, la producción de vivienda social en el marco neoliberal además de ser deficitaria, determina una progresiva pérdida de calidad habitacional y urbana de la PBI.

ampliación y mejoramiento. La progresividad es consecuencia de que la conformación del hogar familiar, al igual que la composición y características de la familia, es cambiante en el tiempo; es decir, es un proceso y no un producto” (Cilento, 2007: 8).

5. La producción y legalización de barrios de origen informal se genera mediante el procedimiento de formalización urbana. Tercer momento de observación

Las aportaciones de la tesis en relación con la producción y la legalización ó formalización urbana de barrios de origen informal parten de la identificación de las políticas públicas que reconocen la ciudad informal, prioritarias desde los años 70 sobre los barrios autoproducidos. Estas políticas poseen dos vórtices: la legalización de barrios, por una parte y de otra, el mejoramiento barrial y el reasentamiento de población.

La legalización de barrios¹⁶ ha sido entendida como una vía para mejorar las condiciones de la vivienda de la PBI por sus efectos sobre el espacio urbano, sobre las viviendas y su proceso de consolidación, sobre la hacienda pública local y sobre la economía doméstica de la PBI.

En relación a los efectos sobre el espacio urbano, parten de la declaratoria mediante resolución que le otorga la condición de legalizado al barrio de origen informal, la cual le brinda la posibilidad de ser reconocido plenamente como parte de la ciudad formal y por tanto, disfrutar de los bienes y servicios que esta circunstancia le genera. Para la ciudad, significa incorporar plenamente un territorio bajo su modelo de ordenamiento y, por tanto hacerlo, sujeto de todas las regulaciones y actuaciones que se prevean sobre él. Para los habitantes, significa alcanzar una meta después de muchos años de esfuerzos, sacrificios, luchas y demandas por su inclusión como parte activa de la ciudad. Significa, a su vez, el comienzo de una nueva etapa de gestión por materializar las demandas de servicios urbanos aún no alcanzados.

Sin embargo, el desmonte de la responsabilidad social del Estado ha significado a nivel de los barrios la privatización de los servicios públicos domiciliarios, de los establecimientos públicos y del servicio de transporte público, entre otros. Ello ha obligado a las comunidades a negociar directamente la prestación, las condiciones y los costes de los servicios urbanos con las empresas prestatarias, negociación que está mediada por la capacidad de pago de los consumos a efectuar y de la existencia de un número “suficiente” de usuarios-clientes del servicio.

Así, los efectos esperados sobre la mejora del espacio urbano no son tales, ya que las condiciones de penuria económica de la PBI presente en estos barrios no se superan. A ello hay que sumar que no se produce la provisión de los servicios urbanos requeridos que articulen de manera adecuada estos “nuevos” territorios urbanos a la ciudad formal; es decir, que las condiciones de atraso y miseria de los barrios informales se mantienen bajo el nuevo ropaje de la formalidad.

¹⁶ Procedimiento mediante el cual se regularizan los barrios de origen informal y se incorporan al estatuto formal que rige el ordenamiento de la ciudad.

En relación con la autoproducción de viviendas en barrios de origen informal, la ocupación del espacio urbano se presenta, cada vez con mayor frecuencia, en zonas de riesgo y alta vulnerabilidad. So pretexto de la disminución de áreas aptas para urbanizar disponibles, se reduce el tamaño de las parcelas y se encarece el valor del suelo, aspectos que, a su vez, van de la mano con la ampliación, en más de 15 años, del tiempo requerido para su consolidación y posterior legalización.

Por otra parte, en relación con los efectos sobre las viviendas y su proceso de consolidación, se puede afirmar que la legalización trae consigo nuevos costos no esperados por la PBI: pago pleno de tarifas de servicios públicos sumados a los valores de conexión de los mismos, el pago de las tasas impositivas que establece la ciudad a los predios formalmente incorporados, las penalizaciones por el incumplimiento de las normas regulatorias, el cambio de la estratificación socioeconómica que determina la disminución de subsidios públicos, la pérdida de beneficios sociales y el aumento de las tarifas. Estos costos obligan a posponer las inversiones “permanentes” para el mejoramiento y adecuación de la vivienda autoproducida, lo que también afecta a la calidad de vida de los hogares, como lo demuestran los casos estudiados en Ciudad Bolívar.

La legalización también produce importantes efectos económicos sobre la hacienda pública local y, en última instancia, sobre la recaudación pública municipal. No sólo incorpora nuevo suelo transable de manera legal en el mercado sino que también establece contribuciones obligatorias para los poseedores o propietarios tanto del suelo como de las edificaciones construidas en los barrios legalizados.

Pero el proceso de legalización, que para la PBI implica avanzar hacia el reconocimiento de la tenencia y la seguridad jurídica del barrio y las viviendas, tan solo es “parcial”, ya que no se contempla al barrio como totalidad y no incluye de manera inmediata a las viviendas. Frecuentemente, pese a la legalización del barrio, se mantiene la inseguridad de la tenencia jurídica del suelo y de la propiedad de la vivienda autoproducida durante años, con lo que se desconoce una de las exigencias establecidas por el derecho a la vivienda adecuada.

En definitiva, la decisión de legalización se evidencia, pues, como contradictoria, ya que afirma los derechos de unos y vulnera los derechos de otros en un mismo fragmento del espacio urbano, privilegiando los intereses económicos de los agentes del mercado. La legalización de los barrios trae consigo un conjunto de consecuencias negativas sobre la economía doméstica de los hogares de bajos ingresos. Por un lado, implica la incorporación inmediata al sistema de tributación de la ciudad y, por tanto, al pago de impuestos y al incremento del gasto doméstico. Por otro lado, con la “mejora de la condición urbana” se recategoriza el barrio, lo que significa la modificación ascendente de la estratificación socioeconómica, con las repercusiones como el aumento en las tarifas públicas, en los costos asociados a la legalización de la tenencia jurídica de la parcela y la edificación (cuando ésta se puede alcanzar), y en los costos asociados a las mejoras o ampliaciones de la vivienda.

Resulta claro que, con la legalización del barrio, la economía doméstica de la PBI afectada tiende más al deterioro que a la mejora, ya que la avalancha de costos asociados a la formalidad no se asocia a nuevos ingresos o nuevas perspectivas de aumento del presupuesto familiar, y los nuevos costos deben enfrentarse con los mismos ingresos previos a la legalización.

Por otra parte, las comunidades han aspirado históricamente a que, con la legalización, se produzca una mejora barrial y, por tanto, en la calidad de vida. Sin embargo, su incorporación a la ciudad formal conlleva una serie de límites y alcances efectivos que se desarrollan durante el proceso de regularización y que están asociados a los cambios del contexto urbano, el tamaño de la ciudad, la magnitud de los problemas urbanos acumulados, los cambios del modelo de desarrollo y, por tanto, en la aspiración de ciudad.

Bogotá está convertida en una ciudad sujeta a los ritmos y decisiones del mercado, esto es, del capital, y ya no sólo del local o nacional sino también del internacional. Los agentes públicos que controlan la ciudad han abandonado el interés colectivo en favor del interés mercantil y ello se evidencia también en el ámbito de la legalización de barrios. Ante la ausencia de terrenos disponibles en los que materializar, en los barrios informales, las cesiones de suelo para dotaciones requeridas para la legalización, se ha generalizado la monetarización de esas cargas¹⁷, lo que en última instancia priva a las comunidades más necesitadas de los espacios libres de uso público y de los equipamientos colectivos que allí pudiesen desarrollarse. En este proceso, los poderes públicos transfieren a las comunidades barriales la totalidad de los costos de urbanización de los que se apropió plenamente el urbanizador pirata (plusvalía) y ello con un rigor mayor que el que hubiese sido aplicado en el momento de fundación del barrio si éste se hubiese acogido a la norma, ya que se cobra a valor presente por el suelo urbano no dispuesto como cesiones públicas.

Por otro lado, los servicios urbanos provistos desde organismos públicos sólo se suministran para coberturas de escala zonal, local o metropolitana, desechando la escala de proximidad barrial o vecinal. A estas escalas, la dotación de infraestructuras de servicios urbanos técnicamente provistas están asociadas hoy día al sistema de concesiones públicas a agentes privados y, con ello, sus operadores son quienes establecen los condicionamientos a las comunidades y habitantes.

Se puede afirmar, en general, pues, que la legalización de barrios no ha alcanzado necesariamente a mejorar el espacio residencial de la PBI pero sí a viabilizar económicamente la ciudad neoliberal, ya que los mayores beneficios de la legalización de barrios los logran las instituciones públicas (incremento fiscal) y

¹⁷ Esta transferencia obligatoria de las cesiones urbanísticas que acarrea el proceso de legalización y que pasaron teóricamente del 17% al 25%, en la práctica se han desvirtuado dado que en el interés mercantil de los agentes públicos que controlan la ciudad al monetarizar estas cesiones y producir espacio público en otros lugares de la ciudad que tengan el suelo disponible para tal efecto, privando a las comunidades más necesitadas de este y de los equipamientos colectivos que allí pudiesen desarrollarse.

los agentes privados (incremento de mercado), y no los habitantes, que ven que los déficits cualitativo y cuantitativo de vivienda acumulados en los barrios se mantienen, que los costes asociados a la vivienda aumentan, que la propiedad de la misma no llega a realizarse en muchos casos y, en definitiva, que el incremento de los precios de suelo y edificaciones no se traduce en una mejora de las condiciones de vida.

Desde los años 90, la política de legalización de barrios se masifica, asociada a las decisiones internacionales de financiamiento por parte de agencias multilaterales de cooperación como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes conciben la tenencia jurídica del suelo y la propiedad como el mecanismo más idóneo a través del cual los habitantes de los barrios de más bajos ingresos pueden acceder a la economía inmobiliario-financiera formal y convertirse en sujetos de crédito. Además, el propósito de incorporar a la gestión urbana pública la totalidad del suelo urbanizado, indistintamente que este haya sido producido de manera formal o de modo informal, permite a los poderes públicos homogenizar los costos de operación de la ciudad formal, integrando efectivamente en la recaudación fiscal los territorios de los barrios legalizados y convirtiendo a sus habitantes en sujetos fiscales plenos.

La tesis desarrollada permite afirmar, pues, por un lado, que la regularización de barrios y la política de legalización masiva no conducen necesariamente a paliar el problema de la vivienda adecuada y sólo tiene efectos necesarios en la conversión de los ocupantes de vivienda informal en sujetos fiscales. Por otro lado, se puede aseverar también que la legalización de barrios representa para la PBI ser reconocidos como ciudadanos con plenos derechos que no siempre son efectivos y, ante todo, con plenos y efectivos deberes asociados a la satisfacción de los múltiples costos de la localización urbana formal en un contexto neoliberal.

En esa misma dirección, las debilidades de la política pública han contribuido a impulsar la evolución del urbanizador pirata hacia su adaptación a las normas mínimas de urbanización. Esta tendencia reciente ha llevado a éste a encontrarse con los límites del mundo de lo formal más allá de lo que ha sido reiterativo en el tiempo: que la política pública gire en torno a cómo disputarle el suelo al urbanizador pirata.

Por su parte, las políticas de Mejoramiento Integral de Barrios y de Reasentamiento de Población localizada en áreas vulnerables y sin posibilidad de mitigar los riesgos¹⁸ se presentan como camino complementario a las políticas de legalización de barrios, tienen un carácter fragmentario y, como consecuencia de su aplicación, propician la expulsión de población allí donde se aplican. El conjunto de estas políticas se enmarcan en una tendencia forzada a regularizar

¹⁸ Su objeto es "... orientar las acciones de complementación, reordenamiento y adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda que conforman los asentamientos de origen ilegal ubicados en la periferia de la ciudad. Lo anterior para corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas y permitir que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad" (Decreto 190 de 2004).

toda la ciudad, incorporándola a lógicas formales, convirtiendo los barrios de origen informal en sujetos fiscales y desconociendo la importancia de las lógicas de los procesos informales y la construcción de redes y tejido social que en ella se presentan como soporte del desarrollo individual y colectivo de estos espacios urbanos y residenciales.

6. A modo de epílogo: la vivienda es el problema. Último momento de observación

A modo de epílogo se puede señalar que Bogotá, después de dos décadas, se ha constituido en un escenario privilegiado para la puesta en escena de las prácticas de las políticas neoliberales a nivel urbano. Los efectos estructurales de estas políticas en materia de suelo y vivienda para la PBI han generado o reforzado dos fenómenos: la especulación sobre el suelo disponible y una promoción inmobiliaria insatisfactoria que no observa la promoción de vivienda social adecuada. En el primer caso, la elevación de los costos de localización en la ciudad se asocian al empleo artificioso de la “escasez del suelo” como argumento para aumentar los costos del mismo y generar nuevo suelo con base en la reconversión de suelo existente, bien localizado y dotado, entre ellos las áreas dispuestas por la legalización de barrios, y todo ello sin disponer suelo urbanizable a un precio adecuado para la vivienda social. En el segundo caso, la promoción inmobiliaria en Bogotá, ha sido una de las apuestas del neoliberalismo, privilegiando la vivienda suntuaria y no la vivienda social. Sin embargo, en los momentos correspondientes a los ciclos bajos de la curva del mercado inmobiliario, la vivienda social se ha constituido en el producto que permite al sector recomponer sus acumulados y compensar sus pérdidas.

Estas dinámicas económicas impulsadas por el mercado afectan los procesos sobre el espacio urbano y residencial que, a su vez, afectan la gestión económica de la vivienda. Los circuitos del mercado tienden a favorecer así los criterios de gestión económica de la vivienda antes que su calidad espacial y sus condiciones de habitabilidad, dificultando aún más el acceso a la mayor parte de la población necesitada a una vivienda adecuada.

Así, las políticas públicas llamadas de vivienda social y de legalización de barrios se han constituido, en el marco de los fenómenos de la aglomeración urbana bogotana, en uno de los mecanismos idóneos para la reproducción del capital y las condiciones generales de la producción. Son políticas que tienen un impacto negativo en tanto que fomentan una provisión insuficiente de viviendas no adecuadas y que, con ello, compromete la realización del derecho a la vivienda y, por tanto, del derecho a la ciudad de la PBI.

Por otro lado, se hace evidente el interés gubernamental, en un contexto neoliberal, por los barrios de origen informal y por los procesos y prácticas de la informalidad. Se reconocen en ellos el trabajo y las inversiones de capital efectuadas por parte de los pobladores urbanos como un recurso para la ampliación del alcance del mercado formal, previo despojamiento y reapropiación.

Bajo el abrigo ideológico del neoliberalismo, los diferentes gobiernos de Bogotá han transformado su papel y responsabilidad en la organización del territorio urbano, transfiriendo las responsabilidades de los agentes públicos a la actuación de agentes privados. Se ha fomentado y estimulado la privatización de la gestión, de la dotación de servicios públicos domiciliarios y de los medios de consumo colectivo, cuya demanda crece a medida que se expresa con mayor fuerza la inequidad en la distribución de la riqueza y la segregación social.

Es importante expresar que el neoliberalismo no sólo no ha paliado los efectos más negativos de la ciudad capitalista, como el problema de la vivienda, sino que, como se muestra para Bogotá, los ha profundizado. Dados esos rezagos crecientes, parece importante seguir recalando que las políticas de vivienda social no pueden ni deben dedicarse a favorecer los intereses del capital y de los sectores solventes de la sociedad, y que es urgente que se orienten hacia la satisfacción de los derechos de los sectores más desfavorecidos.

Todo lo anterior conduce a preguntarse, reformulando el cuestionamiento fundamental propuesto por Engels (1876) actualizado en los ochenta por Noisette & Butler (1983), si, dentro de los límites del sistema capitalista, es posible configurar una solución definitiva a la cuestión de la vivienda en Bogotá y, por extensión, en Colombia.

La historia ha demostrado que, cuando esto ha sido posible, ha estado asociado a contextos y formaciones económico-sociales diferentes de la colombiana actual. Además, lo que se ha logrado configurar en otros contextos como solución al problema de la vivienda lo ha sido en el orden cuantitativo, cuando los problemas de orden cualitativo¹⁹ y asociados a los costos de financiación (impago de las hipotecas) están hoy a la orden del día, en Colombia como en otras partes. Por otro lado, las posibilidades abiertas por la reapropiación (selectiva) desde lo formal de los procesos y prácticas de la informalidad residencial y urbana (una innovación histórica) están claramente limitadas por el propio sistema. Hay aspectos positivos de la informalidad de los barrios y las viviendas que el mercado no puede reconocer porque están en franca contradicción con sus intereses básicos.

En definitiva, en respuesta a la pregunta arriba planteada, sin desestimar la alternativa planteada por Engels, como después Butler y Noisette (un cambio estructural del modo de producción capitalista como mecanismo de resolución de la cuestión de la vivienda), podemos concluir que, para el caso colombiano, en el marco de las particularidades del desarrollo del modo de producción capitalista, que la penuria de la vivienda se agrava en el periodo de análisis, que el aumento de la inequidad, de la inseguridad en la tenencia y de las demás imposiciones del neoliberalismo asociadas hoy a la producción de la vivienda social y a la legalización de barrios agravan las problemáticas del espacio residencial de la PBI y que, por tanto, lo que se presenta como políticas sociales en materia de vivienda

¹⁹ Un ejemplo de ello es el caso del movimiento chileno “Los con techo”, cuya lucha se centra en los déficits cualitativos de la vivienda social entregada durante años como soluciones definitivas.

y urbanismo son parte del problema y no de la solución. La respuesta toma tintes aún más graves al reconocer, como se ha hecho en esta tesis, que estos procesos sobre vivienda social se asocian a intereses de los agentes privados financieros e inmobiliarios que condicionan una acción pública que no logra atajar los déficits, además de afectar negativamente la espacialidad de lo que se produce, ampliando la inseguridad jurídica de la posesión de la vivienda y la inseguridad económica de las familias, haciéndolas más vulnerables.

Para terminar, es necesario señalar que esta tesis no da por finalizada una investigación, sino que, por el contrario, pretende ser un punto de referencia inicial para el debate, la reflexión y la acción sobre la problemática aquí tratada, tanto dentro de la academia como en el conjunto de la sociedad, y generar nuevas líneas de investigación y acción sobre los asuntos relativos a la cuestión urbana y la cuestión de la vivienda en sus múltiples relaciones. “El camino ya está iniciado, sin embargo aún falta andarlo profusamente...”.

7. Bibliografía

- ARANGO ESCOBAR, Gilberto (2001). “La vivienda en Colombia en el cambio de siglo. Herencias y retos”, en Brand, P. –ed.-: *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado*. Tm Editores. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Bogotá. (Cepal, 2012) pp. 227-266.
- CGR (2009): “Hábitat y vivienda digna: una deuda creciente” en, CGR. *Informe de estado de los recursos naturales y del ambiente 2008 2009*. Imprenta Nacional, Bogotá.
- CILENTO SARLI, Alfredo (2007): *Hogares sostenibles de desarrollo progresivo*. Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC). Universidad Central de Venezuela, Caracas. En: <http://www.arquitecturatropical.org/EDITORIAL/documents/HOGARES%20SOSTENIBLES%20DE%20DESARROLLO%20PROGRESIVO.pdf>
- CODHES (2008): “Codhes Informa. Tapando el sol con las manos. Informe sobre el desplazamiento forzado, conflicto armado y derechos humanos, enero-junio de 2008” en *Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, número 74, Bogotá, 25 de septiembre de 2008. www.codhes.org. Constitución Política de Colombia, 1991
- DAPD (2004a): *La Estratificación de Bogotá, D.C. 1983-2004*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Subdirección de Economía, Competitividad e Innovación. Bogotá.
- Decreto 544 de 2009. “Por el cual se adoptan los resultados de la quinta actualización de la estratificación urbana de Bogotá, D.C. para los inmuebles residenciales de la ciudad”
- ENGELS, Friedrich (1887): *Contribución al problema de la vivienda*. Traducción Esther Donato y Margarita Lömker [1974]. Gustavo Gili, Barcelona.
- JARAMILLO GONZÁLEZ, Samuel (1980): *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. CEDE. Facultad de Economía Universidad de los Andes. Bogotá.

- Ley 3 de 1991 (enero 15 de 1991). “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la Republica. Colombia. Bogotá.
- Ley 675 de 2001 (agosto 3). “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.” Congreso de la Republica. Colombia. Bogotá.
- Ley 9 de 1989 (enero 11). “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”. Congreso de la Republica de Colombia. Bogotá.
- NOISETTE, Patrice y BUTLER, Rémy (1983): *Le logement social en France, 1851 – 1981. De la cité ouvriere au gran ensemble*. La Découverte / Maspero, Paris.
- ONU (1948). Declaración Universal de los Derecho Humanos. En: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- ONU (1966). PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1966): Asamblea General ONU (1966). Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- PNUD (2008): *Bogotá, una apuesta por Colombia: Informe de Desarrollo Humano 2008*. PNUD Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, Acción Social, El Tiempo, ASDI, Bogotá.
- RIVERA, Jorge (2002): *El CINVA modelo de cooperación internacional. Tesis de grado para la Maestría en Historia*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Bogotá.
- SALDARRIAGA ROA, Alberto y CARRASCAL, Rodrigo (2006): *Vivienda Social en Colombia*. Premio Corona Pro Hábitat. Convocatoria estudiantil 2006. Ed. Bochica. Corona. Bogotá.
- SDP (2008): *Encuesta Calidad de Vida Bogotá 2007*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaria Distrital de Planeación. DANE, Bogotá.
- SDP (2010): *La Quinta actualización de la estratificación urbana de Bogotá, D.C.* Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaria Distrital de Planeación. Subsecretaria de Información y Estudios Estratégicos. Bogotá.
- SDP (2007): *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, D.C.* Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Secretaria Distrital de Planeación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- SDP (2011): Documento Técnico de Soporte. Modificación al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá. En: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/POT/QueEs/DTS.pdf>
- TORRES TOVAR, Carlos Alberto (2009): “La vivienda para la población desplazada en Colombia” en: CODHES (2009). *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional? Tomo II. Consultoría para los Derechos Humanos y de Desplazamiento*. Bogotá.
- TORRES TOVAR, Carlos Alberto et al (2008). “Estado del arte del conocimiento en hábitat, vivienda e informalidad en Colombia, 1990-2007”. Grupo de Investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad & Territorio. Bogotá. Inédito.