

PEDRO G. BURAGLIA

pgburagliad@unal.edu.co

Dipl. /. Master of Arts in Urban Design Oxford Polytechnic (Hoy Oxford Brookes University) Reino Unido 1990; Arquitecto Universidad Nacional de Colombia 1974. Especialización en Diseño Urbano: Gestor del Programa y actual Coordinador Académico desde el 2003; Director Departamento de Urbanismo 1998 – 2000. Profesor Asociado de Tiempo Completo Facultad de Artes Universidad Nacional – Área de Urbanismo Escuela de Arquitectura y Urbanismo 1996 – 2005; Maestría de Urbanismo 1991 – 2004; Instructor Asociado Universidad Nacional Sede Manizales 1977-1989; Instructor Asistente Facultad de Arquitectura Universidad del Atlántico 1974 – 1976; Investigador y Consultor de Planes y Proyectos Urbanos: Proyecto Aula Abierta para la Construcción de un Hábitat Sostenible Contrato de Prestación de Servicios No. 89 / 2003 MAVDT- Instituto de Estudios Ambientales – IDEA (inicio: Julio de 2003 terminación Julio de 2004) Panel de Expertos para apoyar la formulación de la Política Ambiental Urbana Componente Urbanismo. Contrato Minambiente SECAB 114 / 99, Nov 99 / Agosto 2000; Planes de Acción Ambiental Local. Diseño metodológico y asesoría técnica a cuatro municipios Instituto de Estudios Ambientales IDEA - U. Nacional - Minambiente 1998 – 1999. Planes de Ordenamiento en Huila, Estudios y trabajos de consultoría para el DAPD en Bogotá; estudios y diseños de proyectos de infraestructura de transporte en Lima (Perú), Medellín, Bogotá y Barranquilla.

La vivienda

35 m²

NOTAS PARA UN DEBATE

Pedro G. Buraglia

Resumen

Este documento analiza las implicaciones para el Diseño Urbano y la ciudad de la reciente determinación del MAVDT de reducir el área de la VIS a 35 m². Como quiera que las reflexiones en torno a estos campos han estado dominadas por las miradas de arquitectos, planificadores, economistas y entidades de crédito, es indispensable la toma de partido del Diseño Urbano sobre lo que puede significar la construcción de una ciudad de periferia para mantener condiciones idóneas de habitabilidad y sostenibilidad para sus habitantes.

Palabras Clave

Vivienda de Interés Social, Diseño Urbano, Habitabilidad, Ciudad de periferia, Financiación de vivienda.

35 m² dwelling. Notes to debate

Abstract

This document analyzes the implications for Urban Design, after the recent resolution from MAVDT to reduce the construction area of Social Interest Dwelling (VIS) to 35 m². Inasmuch the reflections regarding these fields have been subject to the architects, city planners, economists and loan entities view, it is crucial to assume a position from the Urban Design over the meaning of construction of a periphery city, to keep suitable conditions of habitability and sustainability for its inhabitants.

Key words

Social Interest Dwelling, Urban Design, Habitability, Periphery City, Dwelling financiering.

Recibido: junio 15 / 04

Aprobado: septiembre 12 / 04

Las conexiones entre el diseño urbano, la política financiera y la forma urbana

El Diseño Urbano es una disciplina reciente y en proceso de formación que se ha propuesto mejorar la calidad espacial de la ciudad, entendida ésta no sólo como una aproximación estética sino como la manera de lograr espacios urbanos adecuados a las necesidades sociales, económicas y culturales de sus habitantes, dando además una respuesta adecuada al medio físico en la cual se emplazan los espacios construidos.

Se apoya en principios, muchos de ellos compartidos por otras profesiones, que orientan la toma de decisiones sobre el diseño del espacio construido para adecuarlo a estos requerimientos del contexto y realiza con el mismo propósito y a menudo de manera crítica, el análisis de ciertas decisiones que inciden sobre la pérdida de calidad espacial en la ciudad o conduce a desajustes entre las formas construidas y las necesidades de sus habitantes.

Un aspecto central de su interés es el estudio de las implicaciones prácticas para la ciudad y el diseño de la misma, de las decisiones de la política financiera sobre la misma, para lo cual parte de comprender el interés del capital financiero en la urbanización y luego determinar la forma como afectan la producción y diseño del espacio construido.

En este contexto es pertinente para el Diseño Urbano evaluar las implicaciones de las decisiones institucionales de reducir el área de las viviendas subsidiadas por el Estado a 35 m².

Es así como diversos autores (Meyer, Harvey, Lefebvre, y geógrafos como Knox, o economistas como Jaramillo en los años setenta, etc.) han desarrollado el estudio de la urbanización capitalista contemporánea reconociendo una fuerte relación de interdependencia entre sus formas de organización y las políticas y dinámicas económico-financieras, reconociendo en primer lugar que la urbanización es un medio de acumulación importante y en segundo lugar que en procura de esta se afectan decisiones de localización, uso y configuración del espacio edificado, lo cual redundo, en muchos casos, en pérdida de atributos formales o espaciales para la ciudad o en restricciones a su uso y disfrute para sus habitantes, al punto de que la *“ganancia de unos termina siendo la desgracia de otros”* y en este caso apoyo del mismo Estado.

En Colombia desde los años setenta en que al amparo de las “Cuatro Estrategias” adquiere vida el sistema UPAC, el desarrollo de las ciudades ha estado marcado más por las decisiones de las políticas financieras que por las de planeamiento y el urbanismo y menos aún por criterios de diseño urbano.

Si bien fue pensado inicialmente como un sistema que acompañaba el modelo de construcción de “Ciudades dentro de La Ciudad” las políticas financieras fueron paulatina y sistemáticamente aislándose de preocupaciones urbanísticas y simultáneamente centrándose en las cosas de rentabilidad, ampliación de los mercados, certeza y manejo del riesgo. Es sintomática la percepción del mismo presidente Pastrana (1987) cuando alude: *“No eran nuestras intenciones buscar solamente ahorro, empleo y crecimiento. En mi primer mensaje al Congreso propuse una política que ofreciera ciudades gratas y mejores condiciones sociales”* (Isaza:1987).

Las estrategias financieras de vivienda en Colombia

La caída general en la tasa de ganancia, el comportamiento un tanto errático de los ciclos de la edificación, la saturación de las franjas de altos ingresos y la creciente demanda de vivienda popular ha conducido en el país a la adopción de numerosas estrategias del sector financiero. Estrategias que su vez inciden en decisiones de los constructores y promotores inmobiliarios no anulando la estrecha relación de la política financiera sobre la forma urbana sino haciéndola más imperceptible y acentuando los desequilibrios socioeconómicos, la exclusión, la especialización funcional y la estandarización de formas y tipologías con serias y a menudo irreparables implicaciones.

La primera “estrategia” que se adopta es la de concentrarse en sitios y usos de la mayor rentabilidad. Dado que la demanda se saturaba inmediatamente, cerrándose la oferta del mercado financiero, se aplican mecanismos legales para mantener abierto el mercado por la vía de regular la destinación de los créditos que se orientan hacia la vivienda, particularmente de estratos medios considerados segmentos de población de bajo riesgo financiero.

Durante la Administración Pastrana (1970-1974) en que se estrena la UPAC, se desata una “fiebre constructora”, que se orienta principalmente a los edificios individuales de renta suntuarios y vivienda de clase media, que se satura rápidamente y obliga a redirigir el crédito hacia estratos populares con la anuencia del Estado, que percibe en dicha medida una forma más de obtener dividendos políticos. Ensayando la “masificación” con algunos ejercicios de urbanización apoyados en los precursores modelos de Moris Gutt y proyectos institucionales del ICT, no obstante el predominio de producción de vivienda por encargo.

Una segunda “estrategia” es la de reducir el área de las unidades vendibles. En efecto, estudios pioneros

como el de Reyes (Revista PROA en 1981) demuestran la tendencia del mercado a reducir las áreas de las unidades vendibles para obtener mayor rentabilidad sobre la misma superficie edificada. Ello se ejemplifica, además, en los numerosos centros comerciales que se construyeron durante las décadas de los años 80 y 90 en la calle 19 en Bogotá que obligaron a las autoridades de planeación a realizar normas específicas para asegurar un área mínima vendible.

Como expresión racional de esta estrategia se cuenta con varias normas de diseño urbano y arquitectónico como el “Estudio de Normas Mínimas” de 1979 con las cuales el ICT buscaba hacer rendir los recursos públicos en el marco de una creciente valorización y monopolio del suelo urbano.

La tercera “estrategia” es la de regular las condiciones de oferta del recurso financiero como un mecanismo de control sobre el precio del suelo pero también del tipo y tamaño de los diseños que se producen.

Durante la administración de Betancur (1982-1986) se adopta un modelo de vivienda “sin cuota inicial” que fijaba parámetros al destino de los créditos y “techos” al monto de los mismos, condicionando fuertemente el rango de tipologías posibles de vivienda y excluyendo la asignación de recursos para otras actividades y servicios complementarios que se cargan a los municipios.

En la actualidad, han surgido nuevas alternativas como el “leasing habitacional” y la ampliación del plazo del crédito (mecanismo aplicado en Japón, donde son varias generaciones las que deben pagar al banco los créditos adquiridos por sus abuelos).

La cuarta “estrategia” es la de mantener el mercado abierto fortaleciendo la demanda con recursos gratuitos que además representa dividendos legales y políticos: El subsidio a la VIS es el mecanismo que permite a numerosas familias de colombianos acceder a la propiedad de una vivienda que sin dicho subsidio procedente de recursos públicos, no podría tener, lo cual, visto desde la lógica del sistema financiero permite atraer capas populares al crédito hipotecario, garantizando así el mercado abierto para las utilidades bancarias.

Con base en el modelo chileno, la Administración Gaviria instaura a inicios de los años noventa el subsidio familiar de vivienda con ahorro programado, desmantelando de paso el antiguo ICT (justificado en buena medida por su incapacidad técnica, corruptela y politiquería), lo

que significa en la práctica que el comprador hace un esfuerzo que el Estado le reconoce para completar la cuota inicial de dicha vivienda sometiendo al pago de un crédito corriente con sus respectivos intereses.

La gran paradoja de esta última estrategia y sus pretensiones filantrópicas es su insostenibilidad en el tiempo por varias razones: Primero, cada vez se le dificulta más a una población empobrecida disponer de medios para ahorrar y así acceder al crédito para obtener vivienda y segundo, sin intervenir el suelo, este se encarece y, por lo tanto, se eleva el precio de la vivienda no quedando sino como recurso ensayar la estrategia de reducir el área edificada.

En este caso se mantienen el mercado financiero y de tierras desregulado, pero regulando paradójica e inexplicablemente las tipologías de vivienda donde de manera explícita el MAVDT acaba de expedir un Decreto mediante el cual la VIS debía ahora construirse en 35 m².

Varias de las estrategias aplicadas poseen un común denominador: están orientadas a favorecer el sistema financiero y los intereses del propietario del suelo, desfavoreciendo la calidad de las ofertas habitacionales y de la ciudad.

No sorprende entonces que propuestas como la del POT de Bogotá (2000) de obligar a la asignación de un porcentaje de superficie de los proyectos de urbanización a la construcción de VIS hayan tenido tan bajo perfil y escasa aceptación. Ello habría sido un mecanismo más efectivo y equitativo que habría contribuido a ampliar la oferta de vivienda regulando el precio del suelo, promoviendo una sociedad más incluyente y ahorrándole a las ciudades y al erario público muchos costos de ampliación de redes y/o de dotación de equipamientos, por no mencionar pagos exorbitantes para la adquisición de terrenos y quizá hasta de ahorrarse el otorgamiento de subsidios.

Implicaciones para la ciudad y el diseño urbano

La idea de fijar un tamaño a la vivienda subsidiable posee profundo arraigo en las trasnochadas teorías del viendismo que la entiende como algo separado, especializado e independiente de la ciudad donde se inscribe. Tiene raíces también en la “estandarización”, que responde a aquellas teorías de corte burocrático que perciben la necesidad de unificar y “normar” el universo donde la decisión de construir viviendas de 35 m² se asimila a la de un dictador de alguna “banana republic” que en medio de su desvarío decide expedir un Decreto presidencial para que “a partir de la fecha todos los ciudadanos deban calzar 35”.

Para el diseño urbano, la vivienda es la materia prima esencial con la cual se construye la ciudad y esta por su propia naturaleza es variada y diversa como son sus habitantes y sus necesidades de espacio y privacidad.

La estandarización de las soluciones habitacionales acompañada de la reducción del área de la vivienda restringe la flexibilidad necesaria para alojar en forma digna a diversos tipos de familias, conduciendo al hacinamiento, la violencia intrafamiliar y la promiscuidad ya reseñados en una abundante literatura sociológica.

No es que no se puedan construir viviendas de ese tamaño. Lo grave es cuando se hacen urbanizaciones y piezas de ciudad con casas de sólo estas dimensiones, lo cual asociado a la concepción de “zonificación” de los planes de ordenamiento, se conduce a la formación de urbanizaciones monótonas y deficitarias tanto para mantener la vida y actividad urbana como para satisfacer las necesidades de sus habitantes, quienes deben improvisar en sus propias viviendas, tiendas, guarderías, talleres o panaderías.

En términos concretos, la construcción de urbanizaciones con tipologías de 35 m² de viviendas produce:

Un incremento de la superficie vial requerida ya que las manzanas de 12-13 m. de ancho por 80-100 m de largo requieren de vías de acceso de mínimo 3.50 m de ancho, lo que en forma esquemática significa que debe destinarse cerca del 36 % de la superficie urbanizada a vías, lo cual de todos modos incrementa el costo de la urbanización y, por ende, de las soluciones habitacionales.

Una reducción previsible de los espacios destinados a áreas recreativas y servicios dotacionales ya que los urbanizadores buscarán transar las cesiones para estos usos en función del incremento resultante de la superficie vial.

Limitaciones a la oferta de servicios y funciones de soporte a la actividad residencial desaprovechando en beneficio del ingreso familiar, la misma demanda propia y del vecindario que genera la aglomeración de personas y que requiere ser atendida. Por lo que tarde o temprano, se transforman las viviendas para alojar esos usos sacrificando el confort y privacidad de las mismas y exigiendo nuevas inversiones de la familia en su adecuación o ampliación.

Mayor presión sobre los equipamientos y servicios de las áreas contiguas para satisfacer la demanda que la nueva urbanización no puede prever, debido a las razones aludidas.

Una mayor inadecuación en función de la demanda ya que las tipologías sociales de estas familias presentan formas de organización y tamaños muy diversos y variados.

La ciudad no se beneficia con estas circunstancias sino que acumula, en consecuencia, diversos déficit que deberá atender tarde o temprano a costa de otras urgencias de la inversión social.

Tampoco lo hacen sus habitantes que deben pagar con sudor y lágrimas la pretensión de ser propietarios, sacrificando por ejemplo rubros del presupuesto familiar en salud o educación y prospectos de llevar una vida decorosa y digna.

Para el diseño urbano la vivienda más que un espacio físico es entendida como el factor que permite formar y consolidar comunidades urbanas fuertemente cohesionadas y con perspectivas de progreso económico-social afianzando su sentido de identidad y de solidaridad y permitiendo a sus habitantes disfrutar de las ofertas y beneficios del resto de la ciudad.

Como materia esencial del tejido urbano, percibe que el diseño de la vivienda debe apoyar la conformación y configuración de partes de ciudad, claramente identificables, vibrantes de actividad, autosuficientes, accesibles, seguras y confortables, que permitan el desarrollo pleno de las capacidades y expectativas humanas y que contribuya sustancialmente a mejorar su calidad espacial, su valor simbólico y su utilidad.

Desde esta perspectiva se observa, por el contrario, que el espacio resultante de la aplicación de esta directiva institucional derivará en pobres ambientes que favorecen la segregación social y la insostenibilidad tanto económica como social, por la vía de la especialización funcional y la reducción de variedad de usos y tipos con lo cual se

recortan muchas posibilidades de progreso y bienestar, temas ausentes en la agenda de las instituciones financieras y los agentes del Estado, particularmente el central.

Conclusiones y recomendaciones

El punto de partida para el desarrollo de proyectos de urbanización es el de reconocer la variedad de personas y ambientes donde estos tengan lugar y seguidamente comprender que con ellos se abren expectativas de una demanda de bienes y servicios que pueden contribuir a fortalecer el ingreso familiar local cuya satisfacción, en todo caso, debe ser por cuenta del mercado y no del estado, todo lo cual conduce a promover esquemas de usos y tipologías variadas.

En segundo lugar, si se trata de atender el derecho constitucional a la vivienda digna, el Estado debe simultáneamente velar por un control sobre las tasas de interés y el precio del suelo. A la vez que por el cumplimiento de estándares de calidad en el diseño y la construcción que eviten los efectos más regresivos del mercado sobre la calidad y estabilidad de la edificación, flexibilizando al mismo tiempo las normas que promueven la especialización funcional y evitan la autosuficiencia funcional de los nuevos asentamientos.

En tercer lugar, debe promover una política de diversificación de medios de acceso a la vivienda. No sólo a la propiedad de casas nuevas donde parece estar centrada la actual política, sino a la recuperación del *stock* existente, por la vía de la regeneración y recuperación de áreas y edificaciones abandonadas y la provisión de vivienda de alquiler en distintas partes de las ciudades.

Finalmente, debe promover la investigación como un mecanismo para mejorar la calidad e innovación en el diseño de la vivienda, de acuerdo con las condiciones culturales locales y el modo de vida de sus moradores.

BIBLIOGRAFÍA

- GIRALDO ISAZA, Fabio (Ed.). "UPAC - Una Acertada Idea", Pastrana, M, En : *Revista CAMACOL*, Vol. 2 Ed. 31 de Julio, Bogotá, 1987.
- ICT, DAPD, DAPN. *Estudio de Normas Mínimas*. ICT – Consultécnicos, Bogotá, 1972.
- REYES, O. "El Proceso de Reducción en las Áreas de Vivienda", En : *Revista PROA* No 307, Ed. Andes, Bogotá, 1981.