

La experiencia bogotana: del barrio obrero al lote con servicios

Hernando Carvajalino

Arquitecto, Magíster en Urbanismo
Universidad Nacional de Colombia,
Director de Barrio Taller.

Palabras clave

Lote con servicios, desarrollo progresivo,
barrio obrero.

Keywords

Progressive development, workers neighborhood,
social housing.

La experiencia bogotana: del barrio obrero al lote con servicios

El autor aborda el problema de vivienda en Bogotá durante las décadas del sesenta y setenta y analiza el concepto del “lote con servicios”, como política habitacional, formulada desde el contexto internacional, y aplicada a países en desarrollo, entre otros, Colombia. Estudia el papel de esta política frente al problema de vivienda, su incidencia en la conformación y consolidación de la ciudad y su aporte a la calidad espacial y la vida urbana, desde la concepción del “lote con servicios” como un espacio vital para el desarrollo humano. A partir de este contexto, expone las experiencias urbanas que han representado algunas áreas residenciales. Finalmente, comenta algunas de las lecciones aprendidas a través de este tipo de proyectos, las cuales considera relevantes, en un momento en el que se discute la posibilidad de volver a éstos como parte de la política habitacional de la ciudad.

The Bogota experience: from the workers neighborhood to the state with public services.

The author approaches the problem of housing in Bogota during the decades of the sixties and seventies and analyzes the concept of the "estate with basic services", as a housing politics, formulated from the international context, and applied to developing countries, among them, Colombia. The article studies the role of this politics, its effect in the city conformation and consolidation and its contribution to the spatial quality and the urban life, from the conception of the "estate with basic services" as a living space for the human development. From this context, it exposes the urban experiences that some residential areas have represented. Finally, the author comments on some of the lessons learned across this type of projects, which he considers relevant, in a moment in which exists the possibility of returning to this kind of action as part of the housing politics of the city.

Antecedentes. Problemática habitacional y barrios obreros.

A continuación, se puntualizan algunos hechos históricos que esquemáticamente nos ubican, a manera de antecedentes, en el contexto que precede al surgimiento del concepto del *lote con servicios*, como componente de los programas habitacionales de ese momento.

En los años 50, hacen presencia en Colombia los grandes planes, el *zoning* y la vivienda obrera. Para los 60, está el referente internacional de la Revolución Cubana y la Alianza para el Progreso, el desfase de la planificación y la realidad, el desarrollo de asentamientos populares informales y la toma de tierras. En los 70, se establecen las Normas Mínimas, hay una importante presencia del Estado en el desarrollo de proyectos de vivienda, se lleva a cabo la Conferencia Hábitat I (Vancouver, Canadá, 1976), y posteriormente, las ideas de Turner y otros autores, ganan protagonismo en el escenario internacional del hábitat -entre otras, se destacan el desarrollo progresivo, la experimentación, los procesos comunitarios y la legitimación del proceso de autoconstrucción¹-.

Teniendo en cuenta el referente temporal en el que se ubica la temática a tratar, es pertinente tener una información poblacional de la ciudad y de su déficit habitacional. Bogotá en los años sesenta y setenta respectivamente, había pasado de 648.324 habitantes (1951) a 1'697.311 (1964) y posteriormente a 2'845.351 (1973), casi triplicando la población de una década a otra, y cuadruplicándola en la siguiente -teniendo como referencia, el dato inicial de 1951-. Así mismo, se aumentaba el déficit de vivienda, que pasaba de 45.915 en 1951, a 99.117 en 1964 y a 187.889 en 1974².

Según Alberto Saldarriaga³, la construcción de viviendas para obreros en Bogotá se inició con las obras emprendidas en las primeras décadas del siglo XX por la Fundación de San Vicente de Paul y el Círculo de Obreros, entidades de carácter religioso y gremial. El barrio Villa Javier, uno de los más representativos de esta época, organizado por el padre José María Campoamor, data de 1915. Después de 1930 se fundaron dos instituciones oficiales de orden nacional, el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial, las que desempeñaron un papel destacado en la oferta de vivienda en la ciudad. Por su parte, la Caja de la Vivienda Popular, fue creada en la década siguiente (1942).

Según el mismo autor, las primeras intervenciones municipales en el campo de la vivienda para obreros fueron llevadas a cabo en la década del veinte, cuando aparecen los barrios Primero de Mayo y Buenos Aires (inaugurado en 1926) y posteriormente, los barrios

¹ Síntesis elaborada con base en apuntes tomados de la conferencia "Ascensos y descensos en la vivienda: Mirada desde Medellín", dictada por la arquitecta María Clara Echeverría, Decana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional -Seccional Medellín- en la Universidad Javeriana, Bogotá, marzo de 2005.

² Saldarriaga, Alberto et al. *Estado, Ciudad y Vivienda*. Bogotá, Puntos suspensivos editores, 1996, p.48.

³ Saldarriaga, Alberto. *Bogotá Siglo XX, Urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, 2000.



Imagen 1. Barrio Villa Javier, vista general.
Fuente: Londoño B. Rocío y Saldarriaga R. Alberto. *La Ciudad de Dios en Bogotá. Barrio Villa Javier.*

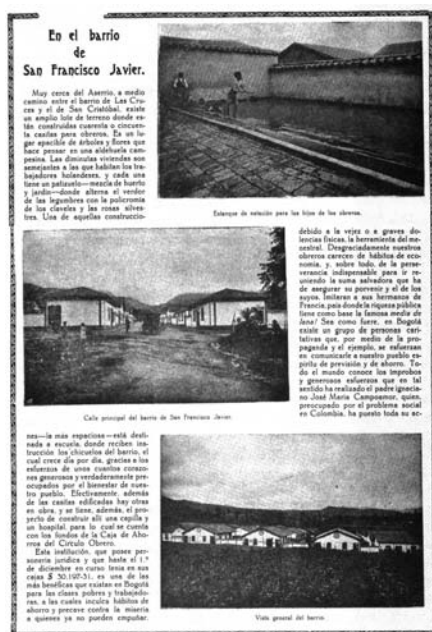


Imagen 2. Barrio Villa Javier. Facsimil de la revista Cromos.
Fuente: Londoño B. Rocío y Saldarriaga R. Alberto. *La Ciudad de Dios en Bogotá. Barrio Villa Javier.*

Centenario y La María, inaugurados ambos en 1938. Por parte de la Caja de la Vivienda Popular, se destacaron en los cuarenta, los barrios Modelo del Norte, Primero de Mayo (1945), Buenos Aires (1946), Acevedo Tejada (1946) y La María (1948) en los cuales ya existían viviendas. El barrio Los Alcázares en Bogotá es, cronológicamente hablando, la primera realización directa del Instituto de Crédito Territorial (ICT), iniciada en 1948. Entre 1950 y 1960 el ICT realizó tres importantes proyectos de vivienda económica en la capital: los barrios Muzú y Quiroga, y el Centro Urbano Antonio Nariño.⁴

A pesar de la construcción de estos y otros barrios, hitos de la modernidad en la ciudad, el problema habitacional se seguía acrecentando, la rápida urbanización a través de un crecimiento desorganizado y sin control, había superado el ideal de la planeación urbana que se había pensado desde el Movimiento Moderno. Según las cifras expuestas, el déficit se había duplicado entre 1951 y 1964, y se cuadruplicó entre la primera fecha y 1974. De allí, que se empiecen a estudiar alternativas distintas a la vivienda obrera que era entregada como un todo, a través de proyectos como los que hasta aquí se han mencionado.

Lote con servicios: Contexto internacional y local.

El concepto de lote con servicios consistía básicamente en la apertura de tierras urbanizadas, y su dotación con agua potable, alcantarillado, vías y drenaje, electricidad, y en algunos casos, vivienda⁵, para ser entregadas a familias económicamente pobres, modalidad que tuvo gran proliferación en la década del setenta, época en la que el Banco Mundial dedicó grandes recursos a esta modalidad⁶. Según A. A. Laquian, era *“una salida intermedia a la insuficiencia de las respuestas del Estado, frente a la dimensión del problema, entre los grandes conjuntos habitacionales de viviendas modernas, realizadas por grandes empresas constructoras o por el mismo Estado, entregadas llave-en-mano, y la solución informal de los pobladores...”*⁷.

Indudablemente, se tomaban referentes de la urbanización informal, que vendía lotes sin servicios a los pobladores, siendo éstos los encargados de introducir conceptos relacionados con la progresividad y la autoconstrucción. Posteriormente, un estudioso de este campo, como lo fue John Turner, pondría en evidencia este hecho. Turner, quien desde los años sesenta trabajaba en barriadas populares de América Latina, llegó a concretar sus ideas en el libro

⁴ Op. cit., pp. 206 -210.

⁵ Laquian, A.A. *Lotes con servicios, solución a tugurios e invasiones*. Tomado de internet, s.f.

⁶ Idem. Según Laquian, el Banco Mundial pasó de *“un crédito inicial por 8,3 millones de dólares entregado a Senegal a través de la Asociación para el Desarrollo Internacional (ADI), el compromiso del Banco llega ahora a la suma de 121,3 millones en nueve países. Actualmente se estudian proyectos en Kenia, Filipinas, Colombia, Costa de Marfil, Morocco, Irán y Tailandia por 150 millones más en préstamos y créditos”*.

⁷ Idem.

*Libertad para Construir*⁸, en 1972. El lote con servicios, era entendido como una parte que se entrega a las familias económicamente más pobres, un terreno debidamente urbanizado, sobre el cual debía hacerse inicialmente un esfuerzo colectivo (a escala del barrio), y posteriormente uno individual a largo plazo (a escala de la vivienda), para alcanzar el sueño de tener una vivienda en propiedad.

Esta alternativa, necesariamente tuvo que ver con la presión popular de los años 60 y 70, no solo desde la urbanización informal, sino también, desde organizaciones políticas que tomaron como bandera la lucha por un techo, por ejemplo, la Central Nacional Provienda – Cenaprov- para el caso colombiano. El barrio Policarpa Salavarieta en pleno centro de Bogotá, es quizás uno de los casos más emblemáticos.

Por tanto, el concepto de lotes con servicios está conectado necesariamente con la crisis que, en la década de los setenta, el estado colombiano enfrentaba en cuanto al creciente problema del déficit de vivienda para los más pobres, así como por el aumento del fenómeno urbano y social de la urbanización informal, con mayor impacto en las grandes ciudades. Tal situación exigió, además, explorar alternativas para lograr una acción estatal más eficiente, para lo cual fue realizado el Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios Públicos y Comunitarios (ICT, DAPD y DNP, 1972), contratado hacia 1970 a la firma “Consultécnicos”, con el fin de racionalizar y abaratar los costos de la construcción.

Según Olga Ceballos⁹, esta propuesta basada en el urbanismo progresivo para la complementación en el tiempo, a cargo del urbanizador, y una construcción de la vivienda a cargo de los usuarios, en el caso específico de Bogotá, contribuyó inicialmente a disminuir la urbanización espontánea. Se refiere a éste, como un modelo teórico basado en criterios como el de aumentar las densidades urbanas, lograr un trazado urbano que disminuyera los costos de urbanización y crear una estructura urbana que permitiera el desarrollo progresivo. Entre otros, se establecieron los mínimos aceptables en materia de diseño urbano y servicios públicos. Al analizar los contenidos en materia de urbanismo, se observan ajustes en los temas de densidades, dimensiones del lote, frentes mínimos y jerarquías urbanas

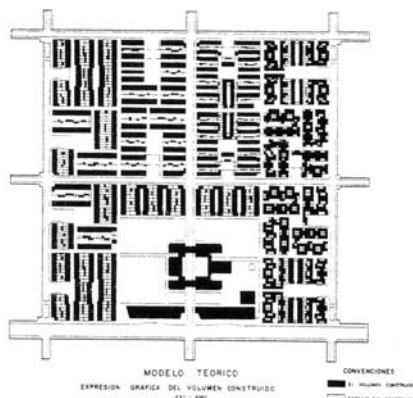


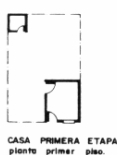
Imagen 3. Normas Mínimas. Modelo Teórico.
Fuente: Saldarriaga R. Alberto. *Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y Arquitectura de la Vivienda Estatal en Colombia, 1918 – 1990.*

⁸ “La vivienda debe entenderse como un proceso; como una actividad de servicios personales que puede y debe ser provista por el usuario mismo, en oposición a un producto provisto por entidades institucionalizadas, impersonales, públicas o privadas”, y con relación al papel del Estado, señala que “Los recursos financieros y administrativos del Gobierno son limitados. Por lo tanto, los más cuantiosos recursos financieros están representados, sobradamente, por los ahorros reales y potenciales de la población, los cuales están bajo su propio control directo. En razón de lo anterior, la gente debería hacer con su presupuesto aquello que pueda hacer”. Jhon Turner. Citado por Saldarriaga, Alberto. *Estado, Ciudad y Vivienda, Op. Cit.*, p. 33.

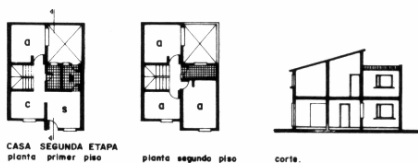
⁹ Ceballos, Olga. “El urbanismo progresivo en Bogotá”. En *Vivienda Social, Miradas Actuales a Retos Recientes*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, 2003.



PLANO URBANISTICO.



CASA PRIMERA ETAPA
planta primer piso.



CASA SEGUNDA ETAPA
planta primer piso

planta segundo piso

corte.

Imagen 4. Barrio la Manuelita. Plano urbano y prototipo de vivienda.

Fuente: Saldarriaga R. Alberto. *Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y Arquitectura de la Vivienda Estatal en Colombia, 1918 – 1990.*



Imagen 5. Barrio la Manuelita. Estado actual del barrio.

Fuente: Barrio Taller.



Imagen 6. Barrio la Manuelita. Estado actual del barrio.

Fuente: Barrio Taller.

Experiencias y proyectos.

Si bien se tienen referentes de que ya en 1958 el ICT inició programas de “autoconstrucción”¹⁰ dirigidos a familias de ingresos económicos mínimos que no podían conseguir vivienda de otra manera, no es claro que se refieran al concepto de lote con servicios.

El referente inicial más significativo, está ubicado en los años setenta, cuando la Caja de la Vivienda Popular da un giro en su gestión, fundamentada en la construcción de vivienda nueva, e incluye en sus programas el sistema de autoconstrucción, para el desarrollo de planes subsidiados y con asesoría técnica. Los barrios La Manuelita y Las Guacamayas, fueron los primeros en los que se aplicó el sistema de lote con servicios y una unidad básica de vivienda¹¹.

En el barrio La Manuelita (1972), se aplicó el modelo de la “unidad mínima”, consistente en la entrega de un espacio de 9 metros cuadrados aproximadamente, construido en el frente del predio, como etapa inicial de desarrollo de las futuras 291 viviendas unifamiliares. Ese mismo principio se aplicó en el barrio Las Guacamayas (1974 – 1978), donde también se hizo, de forma paralela, un ensayo de urbanismo con base en una red hexagonal de vías peatonales para un conjunto habitacional conformado por 4.140 lotes.

Recorridos recientes por estos dos barrios, muestran un nivel de consolidación bastante alto, en el que se evidencia el esfuerzo individual y colectivo que durante décadas han venido sosteniendo los pobladores, de manera aislada de las instituciones que inicialmente los promovieron. Perfiles urbanos múltiples y heterogéneos, unidades de vivienda con diversos usos más allá del habitar propiamente dicho establecidos por parte de sus propietarios, constituyen un lugar común en estos escenarios urbanos (muy semejante al de un barrio popular de origen informal), en los que en su interior, si bien se atendió en su momento, un problema de déficit cuantitativo, a la fecha, se evidencian problemas de calidad en sus estructuras, vulnerables frente a un posible riesgo sísmico.

Posteriormente, en Ciudad Bolívar la Caja desarrolló uno de sus programas más ambiciosos, consistente básicamente en la adjudicación de lotes para ser desarrollados por autoconstrucción,

¹⁰ Al respecto, Saldarriaga hace referencia al “Plan de ayuda mutua dirigida”, desarrollado por el ICT hacia 1958, el cual lo describe como: “Una de las primeras experiencias en vivienda incompleta se desarrolló por este sistema en el que el ICT suministraba el lote urbanizado y los materiales para la construcción de la casa, las familias beneficiadas organizadas por acción comunal construían sus casas dirigidas por el instituto: inicialmente habilitaban una vivienda provisional en la parte libre del lote y luego construían la vivienda definitiva”. Saldarriaga, Alberto. *Estado, Ciudad y Vivienda, Op. Cit.*, p.66

¹¹ No obstante, para A.A. Laquian, ya en 1974 se habían detectado 80 de estos planes en 27 países, sin incluir en este listado, las actividades ilegales de los mismos invasores y habitantes de tugurios que, ante la oposición o apatía oficial, habían tomado el asunto en sus manos, invadiendo terrenos y proveyéndose de servicios públicos. Laquian, A.A.; *Op. Cit.*, p.4.



Imagen 7. Barrio la Manuelita. Estado actual del barrio.
Fuente: Barrio Taller.



Imagen 8. Barrio Las Guacamayas. Proceso de construcción, 1977.
Fuente: Aerofotografía IGAC.



Imagen 9. Barrio Las Guacamayas. Proceso de consolidación, 1992.
Fuente: Aerofotografía IGAC.

Arborizadora Alta y Sierra Morena, con asesoría técnica de la entidad. Planeados desde 1983, en 1992 la Caja había sorteado 4.062 y entregado 2.000 lotes urbanizados, cada uno de ellos con una unidad básica de 15 metros cuadrados de construcción¹², con los respectivos equipamientos, crédito en materiales y asistencia técnica. Experiencias éstas, que merecen ser analizadas a través de estudios académicos que permitan evaluar sus resultados.

No obstante, anticipándose a éstos, es evidente que un grave error ha sido dejar exclusivamente en manos de los pobladores la responsabilidad posterior del desarrollo de las viviendas, sin un esquema estatal organizado de créditos periódicos a corto plazo y de asistencia técnica permanente. Pareciera que el Estado, además de desentenderse de la posibilidad de entregar las viviendas como un todo (incluido su entorno), encuentra en el lote con servicios, una forma adicional de desatender su responsabilidad social (y técnica), dejándola en manos de personas que no tienen el conocimiento suficiente.

Al igual que en los barrios populares de origen informal, el desarrollo del lote con servicios, apunta a un desarrollo progresivo de la vivienda, el cual está relacionado con las capacidades económicas de sus propietarios. Tal situación genera, a largo plazo, problemas semejantes a los de la urbanización informal, por cuanto al interior de las unidades de vivienda se acrecientan problemáticas relacionadas con el déficit de habitabilidad y la vulnerabilidad sísmica. La aparente solución al déficit cuantitativo termina convirtiéndose, a mediano y largo plazo, en déficit cualitativo.

Las viviendas construidas por los propios pobladores son entendidas por éstos mas allá de la unidad habitacional en la cual va a habitar su familia, pues además de ésta se disponen espacios para la renta, tanto para inquilinos o familiares allegados, como también, para ubicar en su interior espacios comerciales o productivos que permitan complementar los escasos ingresos económicos, aspectos que no son tenidos en cuenta desde un principio, por parte de los diseñadores.

Lecciones aprendidas.

- Para Laquian, una grave falla ha sido también, en muchos casos, la ubicación de la vivienda en relación con el transporte y los sitios de trabajo. Los primeros esfuerzos basados en la apertura de tierras y la extensión de servicios, colocaron las nuevas viviendas en la periferia urbana. La consiguiente reubicación de sus habitantes les ha ocasionado trastornos de tipo personal, social y económico. Errores iniciales derivados de razonamientos económicos miraron solo el proyecto, dejando de lado el desarrollo global de la ciudad o del área metropolitana.

¹² Saldarriaga, Alberto; *Estado, Ciudad y Vivienda*, Op. Cit., p. 209.



Imagen 10. Barrio Las Guacamayas. Estado actual de las viviendas.
Fuente: Barrio Taller.

- Frente a la incapacidad del Estado para resolver el problema de la vivienda, al parecer, queda la opción de volver al esquema de lote con servicios, pero sin descargar de manera injusta en los pobladores la responsabilidad de gestionar su propio hábitat. De ser posible esta idea, la opción sería que, por lo menos, se brinden esquemas de gestión que incluyan subsidios más altos, créditos complementarios blandos, provisión de materiales más económicos, asistencia técnica y social permanente y gratuita. Planteándose con ello un escenario en el que a mediano plazo el poblador pueda superar la fase de unidad básica, consolidando las fases posteriores del desarrollo progresivo.
- La concepción de casa que se tiene en estos contextos es distinta, pues en su interior se desarrollan conceptos paralelos de habitar, de rentar y de producir; de allí, que se requieran propuestas de diseño más flexibles que respondan al contexto social y cultural en el que se insertan, tema que debe estar ligado al campo normativo.
- La progresividad de la construcción, no puede poner en riesgo la calidad habitacional y estructural de las viviendas. De allí que experiencias como algunas de las referenciadas en este texto no deben repetirse, específicamente la relacionada con la generación de un riesgo posterior en el campo de la vulnerabilidad sísmica.

BIBLIOGRAFÍA.

CEBALLOS, Olga. "El Urbanismo Progresivo en Bogotá". En *Vivienda Social, Miradas Actuales a Retos Recientes*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

LAQUIAN, A.A. "Lotes con servicios, solución a tugurios e invasiones". Tomado de internet, s.f.

SALDARRIAGA, Alberto. *Bogotá Siglo XX, Urbanismo, Arquitectura y Vida Urbana*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003.

_____. *Estado, Ciudad y Vivienda*. Bogotá: Puntos suspensivos editores, 1996.

SEPÚLVEDA, Rubén; et al. "Desarrollo progresivo en conjuntos de lotes con servicios. Análisis preliminar". En *Boletín INVI*, Número 20, Santiago, Universidad de Chile, 1994.

_____. "Incidencia de factores socio físicos sobre el desarrollo progresivo en conjuntos de lotes con servicios". En *Boletín INVI*, Número 21, Santiago, Universidad de Chile, 1994.

Revista *Escala*. "Normas mínimas", Número 65, Bogotá.