

# El proyecto urbano en la acción pública de vivienda en los años 60 y 70 en Colombia

**José F. Salazar Ferro**

Arquitecto, Profesor Maestría en Urbanismo,  
Universidad Nacional de Colombia,  
Sede Bogotá.

**Palabras clave**

Urbanismo, áreas residenciales,  
gestión pública, Bogotá,  
vivienda estatal

**Keywords**

Urbanism, residential areas,  
public gestion, Bogota,  
state housing.

**El proyecto urbano en la acción pública de vivienda en los años 60 y 70 en Colombia.**

La acción del Estado en la ciudad, y en particular en la construcción de las áreas residenciales, ha sido irregular, demostrando una carencia de una política urbana explícita. Las distintas actuaciones en este campo, más que una planificación a mediano y largo plazo, constituyen una sucesión de proyectos más o menos ordenados, los cuales demuestran un proceso de innovación y desarrollo de la producción de la vivienda. Aunque no carentes de problemas y deficiencias, dichos proyectos consolidaron un “saber hacer” que con el tiempo se fue perdiendo y con él, la participación directa del Estado en la construcción de vivienda. La constante a partir de entonces fue la formulación de “códigos urbanos”, enfoque que solo se vio alterado por actuaciones especiales como el proyecto de Ciudad Salitre, la ley 388 de 1997 o la experiencia de Metrovivienda.

**The urban project in the public actuation of housing in the 60’s and 70’s in Colombia.**

The action of the State in the city, and especially in the construction of residential areas, has been irregular, demonstrating a lack of an explicit urban politics. The different actions in this field, more than a medium and long term planning, constitute a succession of more or less tidy projects, which demonstrate a process of innovation and development in the housing production. Not without problems and deficiencies, such projects consolidated a "know how" that along the time was getting lost and with it, the direct participation of the State in the construction of housing. The tendency since then it was the formulation of "urban codes", approaching that was altered only by particular actions as the project of Ciudad Salitre, the Law 388 of 1997 or the experience in Metrovivienda.



Imagen 1. Panorámica de Ciudad Kennedy.  
Fuente: Instituto de Crédito territorial, ICT. *Medio Siglo de Vivienda Social en Colombia, 1939-1989.*

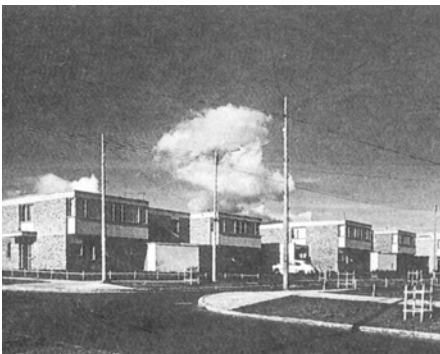


Imagen 2. Niza. Conjunto de vivienda.  
Fuente: Arango, Silvia. *Historia de la Arquitectura en Colombia.*



Imagen 3. Muzú. Plano.  
Fuente: Revista PROA No. 44.

Desde la mitad del siglo pasado, la acción del Estado en la ciudad ha sido irregular con un marcado sesgo sectorial. No ha existido una política urbana explícita, que articule y coordine las políticas sectoriales que el Estado nacional puso en marcha como respuesta a los procesos de urbanización y las demandas ciudadanas: vivienda, agua potable, saneamiento, transporte, educación, salud, etc.

El Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Banco Central Hipotecario (BCH), como instituciones encargadas de formular y llevar a cabo los proyectos de vivienda “pública”, constituyen una sucesión relativamente ordenada de proyectos más que una planeación con metas específicas en el mediano y largo plazo, y aparecen sólo esporádicamente en formulaciones parciales.

Se trató de proyectos de barrios residenciales de tamaños variables, en los cuales la entidad desarrolló vivienda para algunos sectores pobres de la población, en especial empleados. Eran estos barrios modelo en los cuales las viviendas eran construidas en entornos amables, funcionales y dotados tanto de las infraestructuras (viales y de servicios públicos) como de los equipamientos básicos de recreación, educación, salud y bienestar.

El análisis de estos proyectos muestra un proceso continuo de innovación y desarrollo de la producción de vivienda como un componente urbano de las ciudades colombianas. Así, por ejemplo, en el caso de Bogotá se pueden encontrar entre otros muchos:

- El planteamiento racional y funcional de un gran proyecto urbano como Ciudad Kennedy que combina viviendas de diferentes formas (unifamiliares, multifamiliares, en supermanzanas, con vías peatonales) y tamaños para configurar una ciudadela relativamente “autónoma”.
- El desarrollo de un suburbio para clase media con viviendas en serie a partir de modelos muy estudiados para la familia colombiana, el cual forma conjuntos armónicos articulando un generoso sistema de parques y áreas libres con vías barriales de trazados discontinuos, como es el caso de Niza del BCH en Bogotá, desarrollado a partir de 1964.
- La conformación de unidades vecinales y la innovación tecnológica en barrios populares como Muzú al sur de Bogotá.
- La configuración de una calle “urbana” de comercio y gran actividad urbana en un conjunto de multifamiliares con apartamentos de novedosa concepción espacial en Paulo VI, construido para el Congreso Eucarístico de 1968.
- Los trazados orgánicamente articulados de vías peatonales y vehiculares para asegurar su funcionalidad al tiempo que la organización de espacios de encuentro y disfrute de las

áreas libres y el paisaje como el barrio Timiza, construido en 1966.

- La configuración de una estructura urbana compleja que organiza una parte de ciudad y que intenta dar respuesta tanto a las determinantes técnicas de la producción masiva de vivienda como a las condiciones particulares del lugar cultural en el cual se inserta (forma, paisaje, funcionalidad), en los casos de Kennedy Experimental y el Tunal, desarrollados en 1971 y 1972 respectivamente.



Imagen 4. Paulo VI. Fotografía del interior del conjunto.

Fuente: Arango, Silvia. *Historia de la Arquitectura en Colombia*.



Imagen 5. Timiza. Plano del conjunto.

Fuente: Instituto de Crédito territorial, ICT. *Medio Siglo de Vivienda Social en Colombia, 1939-1989*.

Así, podríamos continuar enumerando casos que aportaron diferentes elementos espaciales, técnicos, procedimentales y de financiación y que permitieron avanzar hacia la consolidación de un “saber hacer” en el tema de la vivienda pública como componente de un nunca desarrollado modelo urbano. En todos los casos se mantuvo un mínimo “aceptable” en términos de área y de calidad de vivienda pública, de manera que, si bien se preveía un esquema de “ampliación” posterior de la vivienda, las unidades iniciales que se entregaban tenían las condiciones mínimas adecuadas para el desarrollo de la vida de la familia.

Los barrios no fueron simplemente un número de soluciones al problema habitacional colombiano, también en su diseño y construcción participaron arquitectos y urbanistas muy destacados que aportaron el conocimiento internacional sobre el tema; se desarrollaron nuevos modelos espaciales y funcionales para el desarrollo urbano, se impulsó la estandarización y nuevas tecnologías para abaratar costos y producir masivamente, etc.

De tal manera, no sólo se innovaba en términos de la propia vivienda (su diseño y construcción) sino también en el modelo urbano que debía contenerla: la concepción del espacio público y su relación con las viviendas, equipamientos, áreas recreativas, escalas de organización, etc. En estos proyectos se puede vislumbrar una intención de articular los proyectos de vivienda con otros programas públicos y con los proyectos privados de construcción hacia la consecución de fines comunes. En este sentido puede hablarse de modelo de ciudad.

Si bien, inicialmente los trabajos se referían a un modelo más o menos universal de vivienda, de acuerdo con el conocimiento internacional de la época (la arquitectura y el urbanismo modernos y sus desarrollos de los años 50 y 60), los proyectos fueron evolucionando hacia formas novedosas, en las cuales se incorporaron formas y paisajes nacionales para responder a las formas y exigencias de la cultura urbana naciente en el país, sin renunciar, eso sí, a la tecnología y el conocimiento internacional.

Estos proyectos tuvieron un impacto determinante en el desarrollo posterior de la ciudad, pues sus realizaciones fueron (para las clases medias especialmente) la pauta para comparar los demás productos del mercado; de hecho, muchos de los proyectos privados posteriores siguieron los modelos adoptados por las realizaciones públicas, lo cual significó un mejoramiento generalizado de la oferta de vivienda y un aporte al desarrollo de la ciudad que se estaba construyendo.



Imagen 6. Timiza. Viviendas.  
Fuente: Saldarriaga, Alberto. *Arquitectura y Cultura en Colombia*.



Imagen 7. Timiza. Panorámica.  
Fuente: Instituto de Crédito territorial, ICT. *Medio Siglo de Vivienda Social en Colombia, 1939-1989*.



Imagen 8. Kennedy Experimental. Edificios de vivienda.  
Fuente: Arango, Silvia. *Historia de la Arquitectura en Colombia*.

Desde luego, no debe desconocerse los inmensos vacíos que el proceso estaba dejando, en primer lugar, porque estos proyectos de vivienda no fueron parte de una política urbana “integral” que les permitiera articularse con otros programas y proyectos públicos y con una estrategia territorial específica. Pero, además, los productos no se dirigieron al conjunto de la población, sino que quedaron fuera del alcance de los estratos más pobres y tuvieron una gestión muy limitada, lo cual encareció los productos y causó problemas en la ciudad.

Para estos desarrollos, la entidad de vivienda (ICT, BCH) recibía del estado un predio o lo compraba en el mercado inmobiliario y con los recursos que le había asignado el presupuesto nacional para el efecto (o los que recuperaba por cartera) desarrollaba el proyecto. Los lotes se compraron basados en su costo, sin importar su localización en la ciudad y sus posibilidades reales de conexión a los bienes y servicios urbanos. La gestión del suelo necesario para el desarrollo de los proyectos se limitó a tener algún conocimiento sobre el mercado de la tierra y posteriormente a comprar a precios “comerciales” aceptables.

Esta situación generó dos problemas: por una parte, los productos “salieron” muy costosos para la población a la que estaban dirigidos, lo que implicó asignar un monto de subsidios enorme (en el precio de venta y las tasas de los préstamos que pocas veces se recuperaron) o, en su defecto, emprender un proceso poco afortunado de comenzar a disminuir la calidad y coherencia de la urbanización. Los productos de “autoconstrucción” de los años 80 muestran como al proyecto se le quitó todo lo posible en función de la economía: equipamientos, vías, acabados, partes de la vivienda, etc. Este procedimiento fue una constante durante los años 80, en los cuales los proyectos de vivienda fueron reducidos a unidades mínimas o, incluso, hasta ser simples lotes con servicios en barrios con vías parcialmente pavimentadas, sin equipamientos ni parques construidos.

En estas condiciones, el proceso de trabajo cambió de orientación, pues sus metas fueron cada vez más un número de unidades de vivienda, regidas por la necesidad de producir “soluciones” cada vez menos costosas, en lotes cada vez más pequeños. Desde luego, estos productos también influyeron, esta vez por lo negativo, en el mercado general de vivienda, que siguió comparándose con los productos oficiales.

Por otra parte, los desarrollos se hicieron en las periferias lejanas, lo que obligó a la ciudad a extender las infraestructuras a grandes costos (que eran considerados en los proyectos), creando valorización de los predios intermedios en beneficio de los propietarios particulares y en detrimento de la ciudad.

La crisis de este proceso sucede en la segunda mitad de los años 80 y el comienzo de los 90, cuando el ICT fue liquidado y al BCH se le retiró de la producción de vivienda, algo que ya había comenzado a suceder desde el final de la década de los 70, cuando había cambiado su orientación hacia los programas de “renovación



Imagen 9. Barrio El Tunal. Plano del conjunto.  
Fuente: Arango, Silvia. *Historia de la Arquitectura en Colombia*.



Imagen 10. Ciudad Salitre. Panorámica.  
Fuente: Revista *HABITAR*, No. 125.



Imagen 11. Ciudad Salitre. Fotografía interior Sauzalito.  
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, BCH. Ciudad Salitre. *Breves Consideraciones sobre su Génesis, Diseño, Objetivos y Estrategia de Ejecución*.

urbana”, dentro de los cuales los proyectos de vivienda nunca se realizaron.

El Estado dejó de producir directamente vivienda al adoptar el esquema de subsidios a la demanda. En dicho sistema, los proyectos privados se declaran elegibles y los subsidios se otorgan a familias de ciertas características socioeconómicas para que los abonen a la compra de las viviendas construidas.

Con este proceso se dio fin al proceso de formulación de un modelo de vivienda y de desarrollo urbano que, a través del desarrollo de “barrios de vivienda” públicos, había tenido coherencia en las dos décadas anteriores. Como reemplazo de este proceso, la acción pública se concentró, por una parte, en la definición y adecuación permanente de fórmulas para definir el monto y la forma de otorgar los subsidios de vivienda y, por otra, en la regulación de la acción constructora, a través de la aplicación de normas urbanísticas municipales a los proyectos “elegibles” para subsidio.

La concentración de la actividad pública en la formulación de “códigos urbanos” fue una constante en las dos últimas décadas del siglo, enfoque que solo se vio alterado por actuaciones especiales como la realización del proyecto de Ciudad Salitre (a partir de 1988), la expedición y puesta en marcha de la ley 388 de 1997 o la experiencia de Metrovivienda en Bogotá (a partir de 1.999), entre otras que merecen destacarse.

El proyecto de Ciudad Salitre propuso un nuevo “modelo urbano”, en el cual se pudo combinar en una situación excepcional (un predio de propiedad pública de 200 has. en el centro geográfico de Bogotá, destinado a un sector medio-alto de la población), la planeación y gerencia pública de una porción de ciudad y la gestión privada de los proyectos individuales, permitiendo proyectos rentables y dar respuesta a las exigencias urbanas en términos de infraestructuras y dotaciones. La combinación público–privado mostró en este proyecto grandes ventajas y situó la construcción de un modelo de ciudad en otro terreno, el de la concertación y suma de esfuerzos que, de concretarse, hubiese implicado importantes transformaciones tanto en el sector público como en el privado.

Por su parte la formulación, adopción y puesta en marcha de la ley 388 de 1997, ley de desarrollo territorial, adoptó un nuevo marco legal, institucional y técnico para la planeación territorial, del cual se destaca en el marco de este texto, la exigencia de formular Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Los POT permiten que los municipios identifiquen y programen los proyectos y programas públicos y establezcan las regulaciones necesarias para llevar a la práctica el modelo territorial de largo plazo, establecido como futuro deseable para el municipio. Esto constituye un punto básico para comenzar a superar la planeación basada exclusivamente en normas urbanas y los planes sectoriales independientes, como forma de planear la inversión pública.

La experiencia de Metrovivienda retoma, de alguna manera, el modelo Salitre, pero esta vez en condiciones no excepcionales de un proyecto, sino concibiéndolo como un banco de tierras dispuesto a participar activamente en promover y desarrollar programas de

vivienda social de manera tal, que constituyeran una competencia a los urbanizadores informales. Se trataba de producir (o inducir la producción de) un número de viviendas con precios capaces de desplazar al sector informal (“pirata”) del mercado y, al mismo tiempo, producir un tipo de solución con condiciones aceptables de habitabilidad, que permitieran el desarrollo adecuado de los pobladores.

Metrovivienda fue creada como una empresa industrial y comercial del Estado, organizada como una inmobiliaria de segundo piso, es decir, que no puede producir viviendas directamente, sino que debe conjugar su actuación como urbanizadora a gran escala que asegura ciertas condiciones urbanas; el proceso incluye la presencia del sector privado constructor, el cual compra las supermanzanas para realizar los proyectos que Metrovivienda aprueba, según ciertas condiciones técnicas, de área y con un precio máximo definido, que debe corresponder a las políticas de vivienda fijadas por el Distrito.

-----

Este artículo debería terminar con una propuesta sobre las condiciones actuales y la posibilidad, siempre existente, de construir un nuevo modelo para el desarrollo de los programas de vivienda “social”, a partir de experiencias como Salitre, los POT o Metrovivienda. Sin embargo, las condiciones actuales del debate sobre el tema en Colombia no parecen propicias para este tipo de trabajo, tan poco valorado por quienes toman las decisiones en materia de política de vivienda tanto en el nivel nacional como local.