

# La región-capital, un escenario para pensar la vivienda.

Conclusiones de la primera fase de investigación en los municipios de la Sabana Occidente.

Clemencia Escallón G.

Arquitecta, Especialista en Diseño Urbano. Ha desempeñado cargos directivos en entidades públicas del nivel nacional y distrital, relacionados con el tema de desarrollo urbano, vivienda social y organización comunitaria. En el sector privado, en entidades de promoción de vivienda y gestión comunitaria y consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD en proyectos de asistencia técnica al sector público. Profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Los Andes y miembro del grupo de investigación - Gestión y diseño de Vivienda Social. Autora y coautora de varias publicaciones sobre temas de gestión urbana, vivienda social y participación ciudadana en asuntos públicos.

## Resumen

El artículo describe la primera fase de la investigación sobre la dinámica de la producción de vivienda en el eje de sabana occidente, producto del convenio entre la Universidad de Los Andes y la organización Bouwcentrum Colombia. La caracterización de los cinco municipios del eje: Funza, Madrid, Mosquera, Bojacá y Facatativa, el análisis de las características poblacionales y las propuestas de ordenamiento territorial frente al análisis de la oferta de vivienda en el mercado formal en el período 2002 -2007 y las propuestas de gestión planteadas por los alcaldes recientemente electos, permiten identificar comportamientos de la oferta y condiciones de la demanda con las cuales se construye un primer panorama de reflexión de la vivienda en la región capital.

Interesa al Grupo de Investigación en Vivienda contar con más y mejores elementos de análisis que permitan contribuir al debate sobre la vivienda de interés social y la condición necesaria de un nuevo producto, un nuevo gestor y la búsqueda de un nuevo enfoque.

## Palabras claves

Región, vivienda, calidad de la oferta, escenarios de gestión, actores del proceso. Usuario, ciudad, tecnología.

## Una primera etapa

El tema de la ciudad región, o región capital como ahora lo denominan nuestros gobernantes, ha tenido entre sus múltiples temas, el de la vivienda. Según el censo 2.005, la provincia de Sabana Occidente tiene 334.921 habitantes, es decir el tamaño en población de una ciudad intermedia como Valledupar o Buenaventura. Es claro que Bogotá ha inducido el crecimiento y expansión de municipios como Soacha y Sibate en el eje sur, Funza, Madrid, Mosquera en el eje de occidente y Chía, Cota, Cajicá y Tocancipá en el norte y, si bien es obvia

la interacción entre los mercados residencial y laboral, no se ha logrado configurar un proyecto sólido para entender y manejar con eficiencia esta dinámica regional. Desde hace algunos años, particularmente asociada a los procesos de ordenamiento territorial, la administración de Bogotá viene liderando una reflexión sobre la pertinencia de promover una agenda regional, en la que tendrían una alta pertinencia acciones de política integral de hábitat.

En este ámbito de reflexión se enmarca la solicitud de la Organización Bouwcentrum de Colombia a la Universidad de Los Andes Colombia, para avanzar en el reconocimiento de la dinámica de vivienda en cinco municipios del eje de occidente: Funza, Mosquera, Madrid, Bojacá y Facatativa. Esta oportunidad de investigar en esta temática fue atendida por el Grupo de investigación en Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Diseño bajo un convenio de cooperación firmado entre las partes. El avance de las actividades permitió identificar comportamientos de la oferta de vivienda, condiciones de la demanda y otras conclusiones y reflexiones que parecen interesantes de compartir para acompañar, desde la Universidad, esta importante tarea.

El estudio contempló la caracterización de los municipios desde el punto de vista de sus potencialidades económicas, sus características poblacionales y la propuesta de ordenamiento territorial, con el fin de enten-

der el panorama normativo que cada municipio planteó para desarrollar los programas de vivienda, así como un análisis de los planes de gobierno de los alcaldes municipales electos para el período 2008 – 2011 en relación con el tema. Se propuso también la caracterización de los proyectos de vivienda nueva ofertados en el mercado formal, en los últimos cinco años (2002 -2007), detallando, para una muestra seleccionada por municipio, las condiciones urbanas y de calidad de los proyectos y la percepción que tienen los usuarios de su vivienda, urbanización y municipio. Por último, se identificaron los esquemas de gestión que hicieron posible la realización de esos proyectos.

Todo lo anterior buscando contar con los elementos que permitieran contribuir a la reflexión, sobre el nuevo producto, gestor y enfoque que requiere la vivienda de interés social en Colombia, enfoque planteado en la propuesta de trabajo del grupo de investigación.

## En relación con la vivienda como producto:

El análisis de las decisiones desde el ordenamiento municipal y la dinámica observada en la oferta de vivienda en el período 2002 -2007, evidencia inconsistencias que afectan la dinámica de desarrollo municipal y la calidad de vivienda en este eje regional de la sabana. Los municipios consideran su propia dinámica para la toma de decisiones, cuando en realidad están formando parte de una dinámica diferente, regional, en la que predominan otros factores: la demanda de la ciudad de Bogotá y la oferta desde los promotores inmobiliarios de Bogotá, en suelos del municipio.

Esta condición se agudiza al observar la desarticulación entre las decisiones adoptadas en los planes de orde-

namiento y los planes de gobierno presentados para el período 2008 - 2011 en lo que concierne a la vivienda. El análisis de las propuestas de gobierno presentadas por los alcaldes electos en el 2007 se adelantó en las siguientes tres líneas: gestión (relación con ciudadanía, otros niveles institucionales e institucionalidad para la vivienda), financiamiento y programas (construcción, mejoramiento y renovación). Casos como el de Madrid, son interesantes, donde el POT no permite vivienda de interés social tipo 1 en la zona urbana, ni desarrollo progresivo en la parte delantera de los predios y lo que plantea el plan de gobierno es la creación del Instituto Municipal de Vivienda como organismo gestor de políticas en materia de desarrollo de vivienda.

Municipio	Total proyectos	Proyectos con más de 50 unidades	Número total de unidades
FACATATIVA	14	8	3.285
MADRID	23	17	3.872
MOSQUERA	25	22	10.462
FUNZA	31	20	4.413
Gran total	93	67	22.032

Cuadro 1. Eje Sabana Occidente. Proyectos de vivienda nueva 2000 -2005

En relación con el *tamaño de los proyectos*, se identificaron 67 proyectos con más de 50 unidades, concentrándose el 47% de la oferta de unidades del eje regional, en el municipio de Mosquera, particularmente por la presencia de un proyecto de 3.500 viviendas, escala de proyecto que se aleja ampliamente de la escala de la muestra analizada.

Lo segundo, en relación con la *calidad de los proyectos*. Para el análisis se aplicó la metodología desarrollada por el grupo de investigación en el Observatorio de Calidad de Vivienda para Bogotá, a los proyectos seleccionados por municipio, para este caso y por considerarse de mayor pertinencia, proyectos en la categoría de vivienda de interés social. Los resultados alertan sobre la condición de la vivienda como producto: suponiendo una condición óptima de 100% en relación con las condiciones urbanas, de agrupación y de unidad de vivienda, los proyectos analizados se mantienen por debajo del 50% de cumplimiento de condiciones de calidad, como se observa en el gráfico 1.

Si detalláramos cada una de las variables encontramos deficiencias en todas las categorías de análisis: proyectos ubicados en zonas con carencias importantes de facilidades urbanas: urbanizaciones y/o agrupaciones que no cumplen con las condiciones de relaciones de ciudad y ambientales consideradas necesarias y unidades de vivienda que en su espacialidad, cumplen parcialmente con los mínimos requeridos.

La pregunta surge de inmediato: Si el suelo en la sabana en la mayoría de los casos es más barato que en Bogotá, por qué la vivienda no es de mejor calidad? Las discusiones técnicas al respecto siempre se apoyan en afirmaciones en relación con la mala calidad de la vivienda económica (especialmente la de categoría prioritaria) porque el negocio tiene muy poco margen de actuación y el suelo tiene una participación alta en la estructura de costos.

Esta pequeña muestra de análisis empieza a evidenciar con algunas cifras lo que presentamos como problema: se está generando en los municipios de la sabana

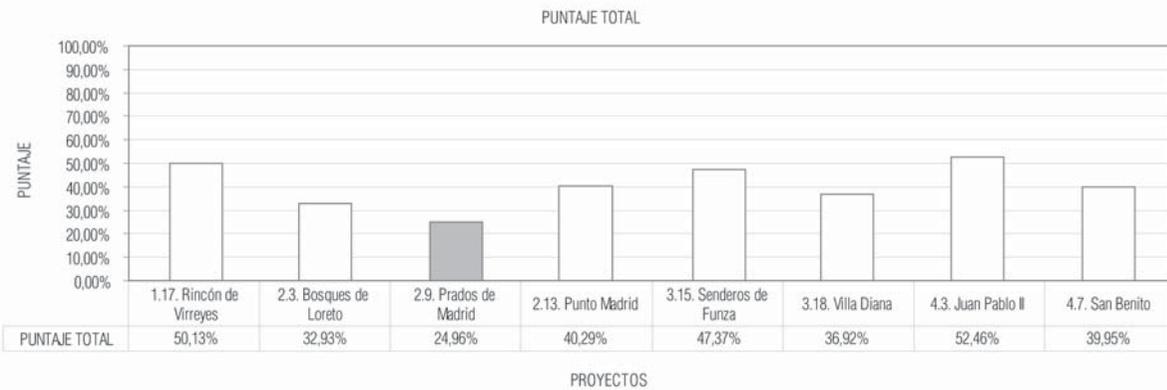


Gráfico 1. Calidad de los Proyectos. Puntaje total de los proyectos



Urbanización Juan Pablo II - Facatativa. Fotografías Ana María Miranda



Urbanización El Trébol - Mosquera. Fotografía Clemencia Escallón



Plano 1. Vivienda progresiva. Madrid. ( Proyecto Punto Madrid)

un producto vivienda igual al de Bogotá, con la misma deficiente calidad, sin aprovechar las condiciones diferenciadoras (precio de suelo, facilidad de gestión, entre otras) que harían de este producto vivienda un aporte a la calidad de vida del municipio.

Los caminos por recorrer en la búsqueda de un nuevo producto se visualizan con claridad y en ellos deberían jugar un papel líder los profesionales de la arquitectura y el urbanismo: lotes mejor seleccionados (no los más baratos) agrupaciones más sostenibles (no sólo las más eficientes en términos del negocio) y viviendas más flexibles y confortables deberían ser las características de los proyectos de vivienda en los municipios de la sabana de Bogotá. Las búsquedas por nuevas tipologías de implantación, o nuevas tecnologías constructivas y otras modalidades de vivienda, por ejemplo el arriendo, no aparecen en la oferta de los municipios analizados.

El reto no es construir más viviendas. Es llevar reales oportunidades a las nuevas comunidades allí asenta-

das, acompañando debidamente a los municipios en esta búsqueda, generando una oferta de calidad urbana con la infraestructura, no solamente la básica entendida como redes de servicios y conexión vial y en el mejor de los casos educativos, sino oferta de bienes culturales, recreativos, de salud y oportunidades de empleo, que en su conjunto generen la calidad de vida urbana requerida para todos.

Los usuarios de las viviendas así lo expresan y se recoge en las entrevistas estructuradas adelantadas como parte de la investigación. Priorizan la importancia de ser propietarios de sus viviendas, reconocen como factor de decisión en la compra de su vivienda, la ubicación en los municipios cercanos a Bogotá por sus condiciones de lo que ellos denominan "tranquilidad y seguridad" pero no por ello desconocen las carencias importantes en ofertas culturales, de ocio y recreación, particularmente para los jóvenes y niños, con el impacto que ello trae en términos de calidad de la convivencia.

## En relación con la búsqueda de un nuevo escenario de gestión

Entender la vivienda como proceso, complejo y diverso que involucra dimensiones financieras, técnicas, culturales y ambientales, implica también reconocerla en su ciclo de vida predecible, en el cual diversos actores intervienen y se articulan en ese proceso. Si se deja en manos de un solo actor, el sector inmobiliario como predomina hoy en nuestro medio colombiano, el proceso no se construye, sino que se genera un producto fuertemente marcado por el rendimiento financiero, alejándose de otros factores importantes como las escalas de intervención, la calidad ambiental y la sostenibilidad del entorno o la satisfacción del usuario.

En el análisis de los proyectos realizado para esta fase de la investigación se identificaron básicamente tres esquemas y sus actores como se muestra en el cuadro siguiente:

Esquema gestión	Actor	Público	Privado		Entidad financiera	Organización social	Clientes compradores
			Gestor	Diseño y construcción			
1							
2							
3							

Los esquemas de gestión 1 y 3 son los más comunes. Se destaca la presencia en uno de ellos, de dos actores del sector privado claramente diferenciados, que apoyan la producción del proyecto: un gestor, que consolida la estrategia del proyecto, en relación con el producto, los recursos y las fases y tiempos del proyecto y otro actor, dedicado exclusivamente a la construcción del proyecto; ambos, bajo un esquema fiduciario de cuentas en participación. El esquema tres, es el del promotor inmobiliario que asume la totalidad del proyecto, en todas las actividades y fases.

El esquema 2, representa el proceso liderado por el actor público, en este caso el municipio, quien en desarrollo de un programa para atender un segmento particular de su demanda (reasentados, madres cabeza de hogar, en-

La reflexión en este sentido invita a revisar los esquemas de gestión, en los cuales el actor público se limita a otorgar una norma y un permiso o licencia, el actor privado a generar el producto vivienda que le autorizan y a entregar las viviendas a sus clientes sin preocuparse, cada uno de ellos, por generar las condiciones y calidades para mantener el ciclo vital de consolidación y vida útil de la vivienda, que se soporta en gran medida la organización comunitaria, en la capacidad organizativa de esa nueva colectividad, a la cual hay que acompañar y fortalecer. Otra vez, aclarando que es pertinente en cualquier estrato o condición socioeconómica, pero que tiene mucho más incidencia en los sectores de bajos recursos máxime cuando se proponen esquemas de desarrollo progresivo de la vivienda.

tre otros) convoca al sector privado, para desarrollar el diseño y construcción, aplicando recursos de subsidio familiar del nivel nacional y de programas especiales. Es el caso del proyecto Juan Pablo II en Facatativa, único encontrado en esta modalidad.

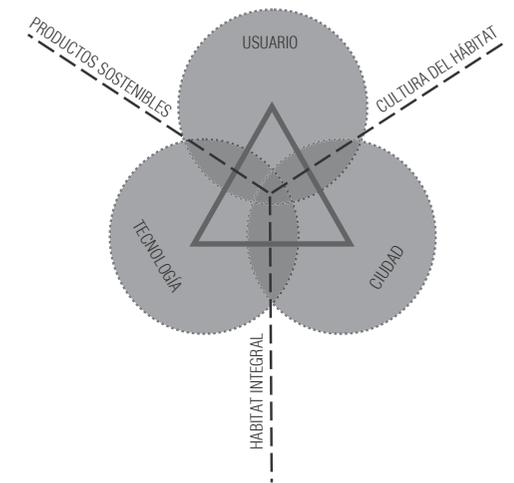
Retomando conceptualizaciones al respecto como las elaboradas por Habraken (1998) la buena gestión de un proceso de vivienda, es la que tiene "la capacidad de propiciar, coordinar y articular los dominios y los procesos y facilita la transferencia de responsabilidades entre actores, en las distintas fases". Esto implica la presencia activa de los dominios públicos, comunitarios y privados, generando un nuevo escenario, que en términos del análisis anterior correspondería al siguiente:

Dominio	Público	Privado externo			Colectivo o comunitario	Privado interno
		Gestión	Diseño y construcción	financiación		
Actor	Nivel regional Nivel local	Entidad privada especializada	Entidad privada especializada	Entidad bancaria	Organización social de base territorial	Núcleo familiar

## La búsqueda de un nuevo enfoque. "El mapa de la gestión".

La comprensión de la vivienda como proceso, demanda la identificación de por lo menos tres dimensiones, que al tenerse en cuenta en la formulación de un proyecto ordenan su gestión y propician un desarrollo equilibrado: el usuario, la tecnología y la ciudad (territorio)

*El usuario*, visto desde su inserción en la gestión de su vivienda: participe del proceso en forma individual o a través de una organización territorial, o ajeno al proceso y regido por decisiones ajenas (producción comercial); *La ciudad*, (o más bien el territorio) y las decisiones en relación con la ubicación de un proyecto y la relación con las facilidades urbanas circundantes (densificación de un casco urbano o expansión); *La tecnología*, desde las decisiones en relación con los componentes físicos (materiales) y los componentes lógicos (proceso).



Aplicada esta reflexión al entorno de la producción de vivienda en la sabana de Bogotá y lo que ello significa en relación con la demanda de la ciudad especialmente la de los más pobres, la interacción de las tres dimensiones cobra importancia. Veamos algunas de las relaciones entre ellas empezando por las relaciones entre el territorio (ciudad) y tecnología. Si la promoción privada de proyectos de vivienda en la sabana y sus municipios, solamente se entiende como una oportunidad de suelo, seguramente más barato, donde es factible hacer un mejor negocio posiblemente sólo se logrará obtener un producto vivienda, que no aporta al municipio más que una población demandante de los demás servicios urbanos. Desde este enfoque, parecería tener sentido la actitud de algunas de las administraciones municipales cuando expresan su negativa a promover vivienda social en sus territorios. Si bien, los municipios circundantes a Bogotá están inevitablemente ligados a su dinámica de crecimiento, también es evidente que sus capacidades son limitadas y las condiciones de autonomía administrativa deben ser tenidas en cuenta y respetadas.

Aquí aparece la primera condición en la búsqueda de construcción del mapa de gestión: la dinámica debe ser conjunta (promotor privado – entidad pública) en la búsqueda de un producto diferente, de *hábitat integral*, que aporte a la calidad de vida de la región, que aporte a la consolidación del municipio. No es pertinente obviar las actuales carencias y la evidencia de las demandas urbanas futuras. Es responsable asumir desde ahora el proceso completo, lo que implicaría seguramente abordar de otra forma esta gestión.

Ya empezamos a ver oportunidades para ello: las administraciones actuales en la gobernación de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá, están pensando en proyectos conjuntos, de movilidad, equipamientos regionales, servicios públicos y oferta de suelos. Esta buena iniciativa debe enmarcarse en instancias de organización intra-municipal como la que existe con la Asociación de Municipios de la Sabana Occidente y desde allí generar espacios de interlocución con los promotores y profesionales de distintas escalas de gestión.

En las relaciones de tecnología (producto y proceso) y usuario, también es necesario generar una dinámica conjunta que propicie productos más *pertinentes* y *más sostenibles*. Esta condición se puede observar más claramente en nichos particulares, como la vivienda de desarrollo progresivo. Es evidente, que esa condición de producto, vivienda básica, de bajo precio, es muy atractiva para los usuarios, pero si se deja por parte del promotor desligada de habitantes con bajas capacidades de acción colectiva para soportar un buen proceso y ausente de otros componentes como financiación progresiva, el futuro de esa apuesta es muy incierto. La progresividad en la construcción de la vivienda es una oportunidad para las familias de bajos recursos, permite la flexibilidad y apoya la oferta de alternativas habitacionales, pero hay que apoyarla con los mecanismos de financiación y acompañamiento técnico pertinentes. Es también responsabilidad del promotor en su relación con el usuario. En este aspecto tiene mucha incidencia la escala de los proyectos, la condición urbana, de agrupación o barrio, que motive la organización social y facilite a la comunidad la interacción con el sector público local y sus programas de apoyo a este tipo de procesos.

Por último, y relacionado con lo anterior, entre ciudad (territorio) y usuario parecerían obvias las interacciones, aunque hay que evidenciarlas en los procesos de producción de hábitat, en términos de responsabilidad pública y deberes y derechos de los ciudadanos. Como lo propuso recientemente la Secretaría del Hábitat Distrital, hay que fomentar la "cultura del hábitat", hay que conformar tejidos sociales que permitan apropiarse de su entorno, hay que hacer visibles las prácticas sostenibles de apropiación del hábitat de calidad y las de innovación en gestión del hábitat. Los residentes orga-

nizados en asociaciones de vecinos, organizaciones de copropietarios o juntas de acción comunal deben jugar un papel activo reconociendo la validez e impacto de su participación en las deliberaciones y las decisiones de la calidad de vida de su entorno.

El reto es muy grande y el camino está por recorrer. Acompañar este proceso es compromiso de la Academia, en eso estamos comprometidos como Universidad y como grupos de investigación. El escenario regional es una gran oportunidad, que debe verse relacionado en detalle con los programas y proyectos que desde cada municipio y desde el distrito, se están proponiendo para asumir el reto de atender con calidad la demanda de vivienda, particularmente la de los más pobres.

## Bibliografía.

Universidad de Los Andes. Grupo de Investigación en Vivienda-Departamento de Arquitectura. Bouwcentrum Colombia. Investigación sobre vivienda en los municipios del eje sabana occidente. Documentos de trabajo. Bogotá, 2008.

Universidad de Los Andes. Grupo de Investigación en Vivienda-Departamento de Arquitectura. Bouwcentrum Colombia. Investigación sobre vivienda en los municipios del eje sabana occidente. Encuestas de percepción a propietarios de vivienda en cuatro proyectos. Funza, Mosquera, Madrid y Facatativa. Febrero 2008.

Gobernación de Cundinamarca. *Articulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios del departamento de Cundinamarca y el diseño e implementación y puesta en marcha del sistema de información geográfica regional*. Contrato de consultoría No DAPC - 008 2003.

*La ciudad región: Paisaje intermedio*. Taller de arquitectura y diseño urbano. Universidad de Los Andes. Universidad Metropolitana de Caracas. Javegraf 2007

Stefano ANZELLINI. "La arquitectura y la vivienda de interés social" en *Vivienda Social. Miradas a retos recientes*. INJAVIU.CEJA. Bogotá 2003.

# LIBROS



**Observatorio Astronómico de Bogotá.**  
***Pedes in terra ad sidera visum***  
**Serie "Érase una vez un edificio...". Vol. 2**  
**2007**  
**Autores: Roberto Londoño y Alessandra Morales**  
**184 pags.**  
**Incluye maqueta plegable**

En la edición número 7 de 1807, del Semanario del Nuevo Reino de Granada, aparecía una descripción del Observatorio Astronómico de Bogotá, escrita por Francisco José de Caldas, quien desde 1805 era su director. Fue la primera vez que aparecía publicada una descripción de este edificio, y su autor, quien había trazado la meridiana sobre el piso del salón principal poniendo de manifiesto la incorrecta orientación del mismo, no fue muy benevolente con el resultado final de la edificación. La misma que habitó durante los años en que fue su director. Este libro, que lleva por título el mismo nombre del edificio: "Observatorio Astronómico de Bogotá", reescribe la historia de uno de los edificios más significativos para la historia de la ciencia en Colombia, desde una perspectiva diferente a la ya tratada en la historiografía tradicional de la arquitectura en Colombia. A través de tres escalas: la geográfica, la sectorial y la arquitectónica, esta nueva mirada es un importante testimonio de una experiencia docente, que como nos dicen sus autores: "busca que los estudiantes accedan a una serie de herramientas para investigar dentro del infinito mundo de la historia."

Los autores nos muestran que la arquitectura va más allá de un simple acto de construcción física. Nos hace comprender, a través de la interpretación rigurosa y del recurso de la traducción mediante la representación de la arquitectura, la compleja esencia de la arquitectura en su verdadera dimensión histórica.

Camilo Isaak. *Director Grupo de Investigación Memoria + Arquitectura + Niños*



**Ciudades Urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido**  
**Junio 2006**  
**Compilador: Rodrigo Rubio Vollert**  
**184 pags.**

El contenido de este libro pretende contribuir a la consolidación de la experiencia sobre mejoramiento barrial que la ciudad de Bogotá ha acumulado en los últimos años. Esta extensa experiencia tiene sus orígenes en los años setenta, cuando el desarrollo no planificado de la ciudad empieza a percibirse no exclusivamente como un factor negativo del proceso urbano sino como parte de la solución: con el soporte ideológico de escritores como John Turner son los esfuerzos de apoyo a la construcción autogestionada los que inauguran la intervención especializada sobre las áreas urbanas desarrolladas informalmente.

Esta modificación radical en la actitud hacia la dinámica urbana informal permite desencadenar una multiplicidad de iniciativas, instrumentos, programas y estrategias que han intentado enfrentar la precariedad que acompaña de manera insistente a los desarrollos informales. Con diversos resultados, los programas de auto-construcción, la organización comunitaria, la construcción de redes de servicios básicos, la provisión de equipamientos y la conformación del espacio público han acompañado el esfuerzo individual que se manifiesta en las miles de viviendas construidas por los ciudadanos. Estas ciudades urgentes reflejan una voluntad inquebrantable de pertenecer a la ciudad.

¿Son los programas de mejoramiento parte de una estrategia transitoria para aliviar los daños causados por desarrollos urbanos no planificados sucedidos durante un periodo específico, o son parte de una condición permanente e inevitable de nuestras ciudades?