

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

## **¿Cómo medir el derecho a una vivienda adecuada en su aspecto lugar?**

Evolución del aspecto en el Urbanismo, aplicabilidad del derecho y posibilidad de medición.

**Néstor Fernando López Murcia**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes.  
Bogotá, D.C., Colombia  
2016



# **¿Cómo medir el derecho a una vivienda adecuada en su aspecto lugar?**

Evolución del aspecto en el Urbanismo, aplicabilidad del derecho y posibilidad de medición.

**Arq. Néstor Fernando López Murcia**

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Urbanismo**

Director:

Prof. Humberto Molina Giraldo

Codirector:

Prof. Luis Carlos Jiménez Mantilla

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes  
Bogotá, Colombia  
2016

## Agradecimientos

A los profesores Humberto Molina Giraldo y Luis Carlos Jimenez Mantilla por los innumerables diálogos y experiencias compartidas.

Al Archivo Histórico de la Universidad Nacional de Colombia, Archivo CINVA, por permitirme acceder a todas las publicaciones.

Al CENAC Centro de estudios de la construcción y el desarrollo urbano regional, por permitirme acceder a su biblioteca.

A la profesora Mónica Reinart, por devolverme la fe en la *Universidad de la Nación Colombiana*.



## Resumen

La presente investigación tiene como propósito contribuir desde el urbanismo, a la respuesta de la pregunta sobre: ¿Cómo medir el derecho a una vivienda adecuada en su aspecto “lugar”? El “lugar” adecuado de la vivienda ha sido una de las preocupaciones más relevantes en los estudios y planteamientos urbanos desde el surgimiento de la disciplina, generando algunas ideas comunes sobre lo que debería ser. En este “trabajo de grado”<sup>1</sup> se presenta la evolución en la historia urbana del concepto del “lugar” que ha sido adoptada en el marco de los “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, cómo estas obligaciones llegaron a la Constitución colombiana y su interpretación, y finalmente se presenta la posibilidad sobre cómo llevar a cabo la medición urbana de este aspecto del derecho humano en sectores específicos de la ciudad de Bogotá.

**Palabras clave:** vivienda social, condiciones urbanas, vivienda urbana, derechos económicos y sociales, derecho a la vivienda, política de vivienda.

## Abstract

This research aims to contribute from an Urban Studies approach to answer the question on: ¿How should the aspect of “location” of the right to adequate housing be measured? The location of adequate housing has been one of the most relevant issues in Urban Studies since the beginning of the discipline, generating some common understandings about the characteristics that it ought to have. This research shows the evolution in urban history of the concept of “location” that has been adopted in the framework of the Economic, Social, and Cultural Rights as well as how this concept was incorporated in the Colombian Constitution and its interpretation. And, based on these institutional developments, it presents a new proposal on how to apply the urban measure of this aspect in the city of Bogotá.

**Keywords:** social housing, housing needs, Urban housing, economic and social rights, social aspects, housing rights, housing pol

---

<sup>1</sup> Según al Acuerdo 033 de 2008 del CSU de la Universidad Nacional de Colombia, vigente para la modalidad de maestría en profundización, la cual curso, se define como “(..) *una actividad académica determinada, en la que el autor hace evidentes los conocimientos y habilidades adquiridas durante su proceso de formación, así como la capacidad para aplicarlos y resolver problemas concretos de su disciplina*” en todo caso es diferente a la modalidad de “tesis”, que es aplicable para la maestría en investigación.

# Contenido

INTRODUCCIÓN .....	1
<b>I. PRIMERA PARTE. EVOLUCIÓN DEL ASPECTO “LUGAR” EN EL URBANISMO . 9</b>	
Resumen .....	10
Introducción.....	10
<b>1. Capítulo Primero. El surgimiento de la conciencia sobre el “lugar” de la vivienda obrera en la ciudad industrial .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Introducción.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2 La conformación de la idea sobre el lugar de la vivienda obrera de finales del siglo XIX en Inglaterra.....</b>	<b>17</b>
1.2.1 Los manuales de construcción sobre la vivienda obrera.....	19
1.2.2 Las leyes Torrens (1868) y Cross (1875).....	23
1.2.3 El mejoramiento público del entorno en el centro de las ciudades y el fomento a la residencia suburbana.....	28
<b>1.3 La comisión real para la vivienda de las clases trabajadoras (Londres 1884-1885) 35</b>	
1.3.1 El análisis de Comisión Real (1884-1885) sobre la situación.....	37
1.3.2 El panorama de la Comisión Real: Los agentes que producen vivienda obrera en las dinámicas liberales para finales del siglo XIX, filántropos, empresarios y pobladores.....	43
<b>1.4 El “aspecto lugar” como parte integral en la normativa y proyectos después de la Comisión Real (1884-1885): la acción directa del Estado. ....</b>	<b>52</b>
<b>1.5 Conclusiones .....</b>	<b>64</b>
<b>2. Capítulo Segundo. El aspecto “lugar”, entre el paradigma científico y la adaptación urbana: Movimiento Moderno y John Turner. ....</b>	<b>66</b>
<b>2.1 Introducción.....</b>	<b>66</b>
<b>2.2 El Movimiento Moderno y el “lugar” adecuado de la vivienda .....</b>	<b>67</b>
2.2.1 El aspecto “lugar” racional: CIAM (1928 - 1933).....	68
2.2.2 La estandarización de la producción del “lugar”: área residencial, regulación y zonificación.....	74
<b>2.3 Turner y el “lugar” adecuado: la vivienda, los planteamientos y la dimensión urbana.....</b>	<b>76</b>
2.3.1 El diagnóstico de “Housing by people” y el aspecto “lugar” .....	77
2.3.2 Los planteamientos de “Housing by people” y el aspecto “lugar”.....	80
2.3.3 La crítica: implementación y vivienda .....	85
<b>2.4 Conclusiones .....</b>	<b>87</b>
<b>3. Capítulo Tercero. El aspecto “lugar” en nuestro contexto.....</b>	<b>89</b>
<b>3.1 Introducción.....</b>	<b>89</b>

<b>3.2</b>	<b>Panorama social general: ICT (1939), CINVA (1951) y Normas mínimas de urbanización (1971).</b>	<b>90</b>
<b>3.3</b>	<b>El ICT: el aspecto “lugar” en los conceptos.</b>	<b>94</b>
3.3.1	El modelo moderno en el ICT	95
3.3.2	El ICT y la vivienda moderna en altura	99
3.3.3	La reacción a los postulados del movimiento moderno en el ICT: estructuralistas y el Team “X”	101
<b>3.4</b>	<b>Normas mínimas de urbanización (1971)</b>	<b>103</b>
3.4.1	Principales características y consecuencias urbanas de la propuesta.	103
3.4.2	El lugar adecuado: sectorización y equipamientos.	105
<b>3.5</b>	<b>CINVA: la vivienda más que un techo.</b>	<b>108</b>
3.5.1	El concepto de lugar en el “CINVA”: las primeras exploraciones comunitarias.	110
3.5.2	La vivienda más que un techo: gestión y administración.	111
3.5.3	CINVA: el “aspecto lugar” en las metodologías de seguimiento.	114
<b>3.6</b>	<b>Conclusiones.</b>	<b>119</b>
<b>II.</b>	<b>SEGUNDA PARTE. EL DERECHO: APLICABILIDAD.</b>	<b>122</b>
	Resumen	123
	Introducción	123
<b>4.</b>	<b>Capítulo Cuarto. El derecho al “aspecto lugar” de la Vivienda Adecuada.</b>	<b>127</b>
4.1	El contexto del derecho.	127
4.2	Los mandatos en relación con el aspecto “lugar”	128
4.3	La obligación de progresividad en la medición del aspecto “lugar”	131
4.4	La interrelación del aspecto “lugar” con otros aspectos del Derecho: Observación General # 4.	133
4.5	Brevemente el aspecto “lugar”, del derecho al urbanismo.	138
4.6	Conclusiones.	139
<b>III.</b>	<b>TERCERA PARTE. POSIBILIDAD DE MEDICION.</b>	<b>142</b>
	Resumen	143
	Introducción	143
<b>5.</b>	<b>Capítulo Quinto. Ejercicio práctico de posible medición.</b>	<b>145</b>
5.1	Aproximación al contexto.	145
5.2	Planteamiento general del ejercicio práctico	149
5.2.1	Puntos de análisis y enfoque general	149
5.2.2	Fuentes de información	156
5.3	Propuesta y resultados del ejercicio práctico: ciudadela el Recreo y el Porvenir	163
5.3.1	Vivienda y empleo.	163
5.3.2	Vivienda y servicios de salud	186
5.3.3	Vivienda y servicios sociales.	191
5.4	Conclusiones.	203
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES GENERALES - TRABAJO DE GRADO.</b>	<b>205</b>

## BIBLIOGRAFÍA

## Lista de ilustraciones

Ilustración 1	Flujograma - Metodología de desarrollo trabajo de grado.....	6
Ilustración 2	Aldea Modelo "Homes of the Working Classes" 1866.....	20
Ilustración 3	Viviendas de los trabajadores de la Asociación Metropolitana de Londres. .	22
Ilustración 4	"Inspectores de Sanidad Pública en Londres" 1876-1877 .....	26
Ilustración 5	Las dimensiones de la estación Cross en 1890.....	32
Ilustración 6	Plaza Central de Boundary State- Al fondo las viviendas producidas. ....	34
Ilustración 7	Mapa de Charles Booth. Clasificación de áreas por clases sociales. Londres (1889).....	41
Ilustración 8	Plan de la Villa "Port Sunlight" – Respuesta Empresarios Siglo XIX.....	48
Ilustración 9	William McCullagh Torrens 1883. Parlamentario y desde 1874 Gestor de sistemas cooperativos - Building Society. ....	50
Ilustración 10	London (Chuchway, St. Pancras) Improvement Scheme, 1895 Antes y Después de la intervención . ....	58
Ilustración 11	Millbank-Estate iniciado en 1897-1902 Disposición de los bloques en medio de espacios naturales. (2012).....	60
Ilustración 12	White Hart Lane Estate (1903) Vivienda desarrollada por el London County Council en la Periferia . ....	62
Ilustración 13	Programa de trabajo de los CIAM sobre la ciudad funcional.....	73
Ilustración 14	Bogotá 1944: Plano de zonificación por usos acuerdo 21 .....	75
Ilustración 15	John F. Turner - Matrices de Actores, Sistemas y Toma de Decisiones. ....	79
Ilustración 16	Vista de los Alcázares (1949).....	98
Ilustración 17	Centro Urbano Antonio Nariño - CUAN- .....	100
Ilustración 18	Planta Urbana Timiza (1966) - ICT.....	102
Ilustración 19	Planteamiento Centro Comunitario – Normas Mínimas (1971).....	107
Ilustración 20	La Obligación de Progresividad en los DESC.....	132
Ilustración 21	Método: comparación cobertura buffer y área de servicio (5, 10 y 15 minutos a 4km/h).....	153
Ilustración 22	Intersecciones realizadas en los finales de línea vs puntos de intersección y bordes* .....	154
Ilustración 23	Visualización de dataset y junctions.....	154
Ilustración 24	Representación de las coberturas a 5, 10 y 15 minutos con una velocidad de 4 km/h.....	155
Ilustración 25	Localización de las ciudadelas de estudio – Bogotá .....	158
Ilustración 26	localización ZAT´s de estudio encuesta de movilidad.....	159
Ilustración 27	secuencia de viaje e intercambio de modos. ....	159
Ilustración 28	Detalle de las rutas que presentan cercanía a las ciudadelas.....	164
Ilustración 29	Identificación paradas sobre malla de google earth (2015) – Modelación de las coberturas peatonales desde los paraderos de los alimentadores. ....	165
Ilustración 30	Accesibilidad peatonal a las rutas alimentadoras: modelación de los resultados por área de servicio.....	166
Ilustración 31	Escala local: accesibilidad real peatonal a Transmilenio por manzana.....	167

---

Ilustración 32 Nodos de estudio red Transmilenio.....	169
Ilustración 33 Primera modelación de cobertura - Transmilenio - .....	170
Ilustración 34 Etapas de viaje en el sistema Transmilenio .....	172
Ilustración 35 Puntos de costo en sistema Transmilenio.....	173
Ilustración 36 Escala - ciudad - : cobertura desde las ciudadelas “El Recreo y El Porvenir” en el sistema Transmilenio. ....	174
Ilustración 37 Estructura de los viajes en el SITP.....	175
Ilustración 38 Nodos de estudio red SITP. ....	176
Ilustración 40 Escala - ciudad - : cobertura desde las ciudadelas “El Recreo y El Porvenir” en el SITP.....	179
Ilustración 41 Oferta y sitios de empleo. ....	183
Ilustración 42 - Vivienda y Opciones de Empleo - Modelo Analítico ciudadelas de estudio - .....	185
Ilustración 43 Red de salud real en el entorno zonal de las ciudadelas.....	186
Ilustración 44 Cobertura por red funcional peatonal - Indicador Vivienda y Servicios de Salud. ....	188
Ilustración 45 Cobertura por manchas- Indicador Vivienda y Servicios de Salud. ....	189
Ilustración 46 Resultados de cobertura.....	189
Ilustración 47 Indicador -Vivienda y Servicios de Salud-.....	190
Ilustración 48 Comparación zonas verdes iniciales - zonas verdes depuradas. ....	192
Ilustración 49 Cobertura por red funcional peatonal – Subcategoría – Vivienda y zonas Recreación. ....	193
Ilustración 50 Cobertura por manchas- subcategoría Vivienda y zonas de recreación...	193
Ilustración 51 Vivienda y servicios sociales. ....	194
Ilustración 52 distribución de las principales biblioteca metropolitanas y Zonales de Bogotá . ....	195
Ilustración 53 Cobertura por red funcional peatonal –Subcategoría– Vivienda y servicios culturales.....	196
Ilustración 54 Cobertura por manchas- subcategoría Vivienda y servicios culturales. ....	196
Ilustración 55 Vivienda y servicios sociales. ....	197
Ilustración 56 Localización inicial de los equipamientos objeto de la medición.....	199
Ilustración 57 Localización complementaria de los equipamientos objeto de la medición. .....	199
Ilustración 58 Cobertura por red funcional peatonal –Subcategoría– Vivienda y servicios educativos.....	201
Ilustración 59 Cobertura por manchas- subcategoría Vivienda y servicios culturales. ....	201
Ilustración 60 Vivienda y servicios sociales. ....	202

## Lista de tablas

Tabla 1 Tiempo promedio de viaje desde las ciudadelas estudiadas, por UPZ en Transmilenio (Diario x factor de expansión) .....	160
Tabla 2 Tiempo promedio de viaje desde las ciudadelas estudiadas, por UPZ en SITP	161
Tabla 3 Rutas alimentadoras Bosa y coincidencias. ....	164
Tabla 4 Resultados acceso a los servicios de alimentadores.....	166
Tabla 5 Tiempos de viaje ZAT complementarios.....	171
Tabla 6 Distancias obtenidas desde arcgis según encuesta .....	177
Tabla 7 Tiempos y distancias índice de relación Vivienda y Empleo. (arccgis) .....	177
Tabla 8 UPZ's motivo de trabajo, tiempo y representatividad .....	180
Tabla 9 Centros de Salud al interior de las ciudadelas.....	187
Tabla 10 centros de atención a 1km de los extremos de la ciudadela.....	188
Tabla 11 Porcentajes de Cobertura subindicador - Vivienda y zonas de recreación.- ...	195
Tabla 12 resultados del subindicador vivienda y servicios culturales .....	198
Tabla 13 Planteles identificados para la medición de vivienda y servicios educativos...	200
Tabla 14 Resultados subindicador vivienda y servicios educativos .....	203

## Abreviaturas

Abreviatura	Término
<i>BCH</i>	Banco Central Hipotecario
<i>CDES</i>	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<i>CUAN</i>	Centro Urbano Antonio Nariño
<i>ECOSOC</i>	Consejo Económico, Social y Cultural
<i>CIAM</i>	Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
<i>CINVA</i>	Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento
<i>CONPES</i>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<i>CP</i>	Constitución Política de Colombia de 1991
<i>CCC</i>	Corte Constitucional colombiana
<i>CRIDH</i>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<i>DUDH</i>	Declaración Universal sobre Derechos Humanos
<i>DANE</i>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<i>DIDH</i>	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
<i>DCP</i>	Derechos Civiles y Políticos
<i>DESC</i>	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<i>ICT</i>	Instituto de Crédito Territorial
<i>IDRD</i>	Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte
<i>ONU</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>OIT</i>	Organización Internacional del Trabajo
<i>ONG</i>	Organización no gubernamental

**Abreviatura**

**Término**

---

<i>PIDCP</i>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<i>PIDESC</i>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<i>POT</i>	Plan de Ordenamiento Territorial
<i>PSS</i>	Protocolo de San Salvador
<i>SDHT</i>	Secretaría Distrital del Hábitat
<i>SDP</i>	Secretaría Distrital de Planeación
<i>SIDH</i>	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
<i>SUPDH</i>	Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos
<i>TPA</i>	Town Planning Associates
<i>UPAC</i>	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
<i>VIP</i>	Vivienda de Interés Prioritario
<i>VIS</i>	Vivienda de Interés Social



## INTRODUCCIÓN

La motivación para realizar esta investigación surge de las inquietudes que me generó el acercamiento desde una perspectiva arquitectónica a los *Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)* sobre la vivienda. De tal forma, en esta etapa de la *Maestría en profundización* he decidido visitar un tema que ya he explorado antes<sup>2</sup>, sobre el cual he venido cultivando argumentos y conocimientos, todo ello para ingresar a las etapas académicas con una meta como arquitecto y ciudadano, ayudar a que los derechos humanos de las personas no se queden en el papel.

Sobre el derecho a la vivienda ya he tenido la oportunidad de escribir y trabajar, así que he decidido en el marco de este trabajo de grado avanzar en la dimensión urbana del mismo. En este sentido, el objetivo general es realizar un aporte a la respuesta de la pregunta *¿Cómo medir el derecho a una vivienda digna y adecuada en su aspecto “lugar”?*, desde una perspectiva urbana.

En este sentido, que desarrollará este trabajo de grado es la de que para la medición del derecho a una vivienda adecuada en su aspecto “lugar” en nuestro contexto, es necesario

---

<sup>2</sup> Las publicaciones que sobre el tema he realizado son las siguientes:

López Murcia, Nestor Fernando *El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada. Evaluación de las Condiciones del Componente de Lugar en Proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP) en Bogotá*. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2012.

López Murcia, Néstor Fernando. «EL DERECHO DE UNA VIVIENDA ADECUADA I: PROPUESTA SOBRE CÓMO MEDIR EL CUMPLIMIENTO DEL ASPECTO "LUGAR.» *International Law - Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 2012: 303-431

<sup>3</sup> La definición del “aspecto lugar” contemplada en el marco de los Derechos Humanos, en específico en la Observación general N° 4 del CDESC es la siguiente:

*“Lugar: La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.” (CDESC 1991) (Lo subrayado fuera del texto.)*

desarrollar una indagación sobre la evolución del aspecto “lugar” en la urbanística, que permita tender puentes conceptuales con el panorama general institucional que expone la obligatoriedad en Colombia de estos Derechos humanos-urbanos.

Para esto, se ha tenido como referentes principales las investigaciones desarrolladas por Hohmann (2013) sobre el derecho humano a la vivienda, Burnett (1980) sobre el desarrollo urbano desde la ciudad industrial, por Allen (2006) sobre metodologías de medición de los derechos sociales, Davis, Kingsbury y Merry (2010) sobre indicadores sociales, y las investigaciones que sobre vivienda social, habitabilidad y calidad, desarrolló el Instituto javeriano de vivienda y urbanismo “INJAVIU”.

Para empezar, creo necesario diferenciar el “*aspecto lugar*” como parte del Derecho humano a una vivienda digna y adecuada, y que se desarrollará como marco principal en esta investigación, del *lugar* como es entendido frecuentemente en algunas concepciones de orden arquitectónico.

Aunque parezca extraño plantear una aclaración de este tipo, se hace necesaria para que no se involucre a los aportes de la repuesta de la pregunta central cualidades o parámetros diferentes a los que efectivamente están contemplados en el Derecho Humano. Con frecuencia en la arquitectura se relaciona “el lugar” con algunos conceptos paradigmáticos, entre los cuales se encuentra el “locus” de la *Tendenza*, que se concentra en la *relación singular y sin embargo universal que existe entre cierta situación local y las construcciones que están en aquel lugar* (Valdivia 1996, 269), refiriéndose en todo caso a la relación de la arquitectura como hecho construido con el lugar, y entre los edificios a menudo en términos del tipo morfológico.

Otra de las concepciones habituales es la relacionada con el paisaje, el *genius loci*, que hace referencia a la percepción visual y externa del carácter del lugar, y a la búsqueda del “sentido y espíritu”.<sup>4</sup> Por último, con las exploraciones que sobre la misma base teórica y con énfasis en modelos psicológicos exploran el carácter de los lugares en la tierra y sus significados para las personas, se resaltan los trabajos de Kevin Lynch centrando en la estructura e identidad<sup>5</sup> y Christopher Norberg-Schulz en el horizonte e imagen.<sup>6</sup>

Nociones que, aunque no son excluyentes con la concepción del *aspecto lugar*<sup>7</sup> y han sido aportes relevantes como se presenta en la primera parte de este documento, son diferentes a las derivadas de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, que

---

<sup>4</sup> Discusión ampliamente presentada por la *Architectural Review*.

<sup>5</sup> Desarrollado entre otros en la *Imagen de la ciudad* (1960).

<sup>6</sup> Presentado de manera especial en *Genius Loci, Towards a Phenomenology of Architecture* (1980).

<sup>7</sup> Que es mucho más evidente si se observa de forma global el conjunto de los aspectos enunciados en la Observación General No. 4 que integran el “derecho a una vivienda adecuada”, como (i) seguridad jurídica de la tenencia, (ii) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar y (vii) adecuación cultural.

están relacionadas dentro del campo de exploración propuesto con las garantías que desde las áreas de vivienda deben tener las personas en términos de conectividad y accesibilidad urbana a oportunidades y recursos específicos de la ciudad. Las cuales se puede sintetizar como el derecho a una vivienda con una localización que permita acceder a adecuadas ofertas, recursos y circunstancias de la ciudad en términos de a) opciones de empleo, b) servicios de salud y, c) servicios sociales, todo esto a tiempos-distancias razonables. (N. F. López Murcia 2012).

De tal forma cuando me refiero al “aspecto lugar” en el estudio, se habla de Derechos Humanos, que a su vez está comprendido en el “Derecho a una Vivienda Adecuada” desarrollado en tratados<sup>8</sup> como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “PIDESC” y en las interpretaciones autorizados de los órganos<sup>9</sup> como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “CDESC”, que finalmente está integrado al orden constitucional colombiano vía bloque de constitucionalidad<sup>10</sup>, tanto en su dimensión normativa como en las interpretaciones de los Comités. Entre estas, *la Observación general N° 4* del CDESC define el “*aspecto lugar*”, y es desde esta perspectiva que se propone el estudio ya que se distingue de otros criterios para evaluar la calidad de la vivienda que un Estado provee a sus habitantes por su carácter obligatorio, haciendo muy importante la construcción desde el urbanismo de puentes comunes con el derecho internacional, que permitan facilitar el entendimiento, conceptualización y evaluación del cumplimiento de estas obligaciones urbanas, en especial, de su obligatorio desarrollo progresivo.

Con esta contribución se busca determinar la pertinencia de este tipo de investigaciones urbanas sobre derechos humanos y la reflexión sobre *lineamientos básicos urbanos* que contribuyan a medir en *derecho* el estado actual del aspecto “lugar” en nuestras ciudades.<sup>11</sup> Reforzando así, la posibilidad de protección de los DESC para el grueso de la población, y el avance en la desaparición de la falsa percepción de su inexigibilidad jurídica<sup>12</sup>, hacia su implementación real y efectiva en la ciudad,<sup>13</sup> nuestra materia de estudio.

---

<sup>8</sup> Entre otros tratados que desarrollan la temática se encuentra, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias”, etc.

<sup>9</sup> Entre los cuales se encuentran también: Comité de Derechos humanos, Comité de los Derechos del Niño, Comisión de Derechos Humanos, Corte Interamericana de derechos humanos, etc.

<sup>10</sup> La forma como los mandatos Internacionales son integrados en el ordenamiento constitucional colombiano es desarrollado en el Capítulo 2: “El Derecho y el aspecto lugar”.

<sup>11</sup> Según DAVIS, KINGSBURY y MERRY en (Davis, Kingsbury y Merry 2010) para estos ejercicios es imperativo partir procesos metodológicos simples para la obtención de los resultados finales, “i) reduciendo los recursos destinados a la toma de decisiones”, con diseño sencillo que permita el empoderamiento ciudadano, con “ii) transparencia”, representada con datos fiables, y con “iii) consistencia, iv) autoridad, y con impacto social”, que terminen “v) generando nuevos procesos normativos nacionales e v) Impedimentos a la impugnación).

<sup>12</sup> Para mayor información ver “La garantía de los derechos sociales” (Lopez Murcia, y otros 2009, 43-51)

<sup>13</sup> Con anterioridad en el artículo “EL DERECHO DE UNA VIVIENDA ADECUADA I: PROPUESTA SOBRE CÓMO MEDIR EL CUMPLIMIENTO DEL ASPECTO LUGAR, 2012” presente una

Los resultados se presentan en cinco capítulos, organizados en tres partes, teniendo como hilo conductor la búsqueda de caminos que permitan el entendimiento y análisis del aspecto “lugar”, de la siguiente manera:

En la primera parte denominada **“EVOLUCIÓN DEL ASPECTO “LUGAR” EN EL URBANISMO”**, en tres capítulos se indaga cómo en la historia de la urbanística ha sido desarrollado el *concepto del aspecto lugar*, entendido desde lo que plantea la observación general No. 4, es decir, en términos de las relaciones entre la vivienda y las opciones de empleo, los servicios de salud, los servicios culturales, y las condiciones ambientales inherentes a estas mismas relaciones.

En la segunda parte, **“EI DERECHO: APLICABILIDAD.”** se plantea en un breve capítulo, el cómo llega a la Constitución colombiana el derecho a una vivienda digna y adecuada, cuál debe ser la interpretación del aspecto lugar, y el cómo debe desarrollarse el carácter progresivo de estos mandatos. Por último, se presenta la interrelación del “lugar” con otros aspectos enunciados por el CDESC, y a manera de desenlace el derecho y su posible especialización.

En la tercera parte **“LAS POSIBILIDADES DE MEDICIÓN - EJERCICIO PRÁCTICO”** se presenta en el último capítulo uno de los panoramas de posible de medición, el contexto de implementación en Bogotá y un ejercicio práctico sobre dos ciudadelas de vivienda social ubicadas en el occidente de la ciudad gestionadas en sus condiciones urbanas por el Estado, *ciudadela el porvenir y el recreo*.<sup>14</sup>

Por último, se presentan las **“CONCLUSIONES GENERALES”** sobre ¿Cómo medir las condiciones del Derecho a una vivienda digna y adecuada en su aspecto lugar? en dos dimensiones, i) como crítica desde el urbanismo al derecho en su factibilidad y promesa, y ii) como opción real y efectiva de garantía.<sup>15</sup>

#### ▪ **CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS: OBJETIVOS, PROCESO DE TRABAJO Y DEFINICIONES.**

A continuación, se exponen la forma como se desarrolló el documento, objetivos, procesos, y las definiciones sobre las cuales se trabajó el tema de la vivienda, con las que se busca acotar las perspectivas sobre el propósito central y facilitar la lectura de los capítulos.

---

metodología de seguimiento que en todo caso en este trabajo de grado es superado en términos del entendimiento de ciudad y, variables de aproximación y formulación.

<sup>14</sup> Como uno de los aportes de este trabajo de grado es la manera de enfrentar el derecho, esta vez bajo una perspectiva urbana, ahora con unos lineamientos mejorados, avanzados y apartándome muchas veces en lo fundamental de lo planteado en el artículo y libro que desarrolle sobre el tema, realizo los mismos casos para mostrar de una forma más clara los cambios en la medición urbana del derecho y específico del aspecto.

<sup>15</sup> Comparar con la estructura de Hohmann (2013). La cual tuvo fuerte influencia en la organización final de este trabajo de grado.

A partir de la pregunta central ¿Cómo medir las condiciones del Derecho a una vivienda digna y adecuada en su aspecto lugar?, se plantea un objetivo general y tres objetivos específicos, se presentan a continuación:

### **Objetivo general.**

Realizar un aporte a la respuesta de la pregunta ¿Cómo medir el derecho a una vivienda digna y adecuada en su aspecto “lugar”?, desde una perspectiva urbana.

### **Objetivos específicos**

- Identificar cómo se ha desarrollado en la historia del urbanismo el aspecto “lugar”.
- Analizar cómo el aspecto “lugar” del “derecho a una vivienda Adecuada” llega a la Constitución colombiana, y como puede ser aplicable.
- Y, determinar un panorama de posible medición de las condiciones del aspecto “lugar” en el contexto de la vivienda social producida por el estado: ejercicio práctico sobre ciudadela *el recreo y el porvenir*.

### **Proceso de trabajo**

El trabajo se inició con una *etapa de recopilación* de información en las bases de datos y archivos de la Universidad Nacional, que permitió avanzar sobre un conocimiento general de las particularidades del derecho a una “vivienda digna y adecuada”, e identificar algunos momentos de especial producción de conocimiento urbano sobre las *cualidades* del “aspecto lugar”<sup>16</sup>.

En el marco del seminario de investigación de la Maestría de urbanismo se desarrolló la *segunda etapa teórica*, donde se terminaría de organizar la información bajo tres dimensiones, la primera, si se refería al derecho y su operatividad, la segunda si se refería al concepto del aspecto lugar desde una perspectiva urbana y jurídica común, y la tercera para distintos ejercicios prácticos – estudios de caso. En esta etapa se avala el cuestionamiento de investigación en su presentación final ¿Cómo medir el Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada en su Aspecto lugar?

En la *tercera etapa formativa* se definió la estructura y argumento interno de los capítulos.

**Primera Parte.** - *Argumento:* el concepto del aspecto “lugar” en el urbanismo.

- Cap.1. El surgimiento de la conciencia sobre el “lugar” de la vivienda obrera en la ciudad industrial.

---

<sup>16</sup> Como es entendido desde la Observación General No.4 Más información ver: capítulo 2.

- Cap.2 El aspecto “lugar”, entre el paradigma científico y la adaptación urbana: Movimiento Moderno y John Turner.
- Cap.3 El aspecto “lugar” en nuestro contexto histórico.

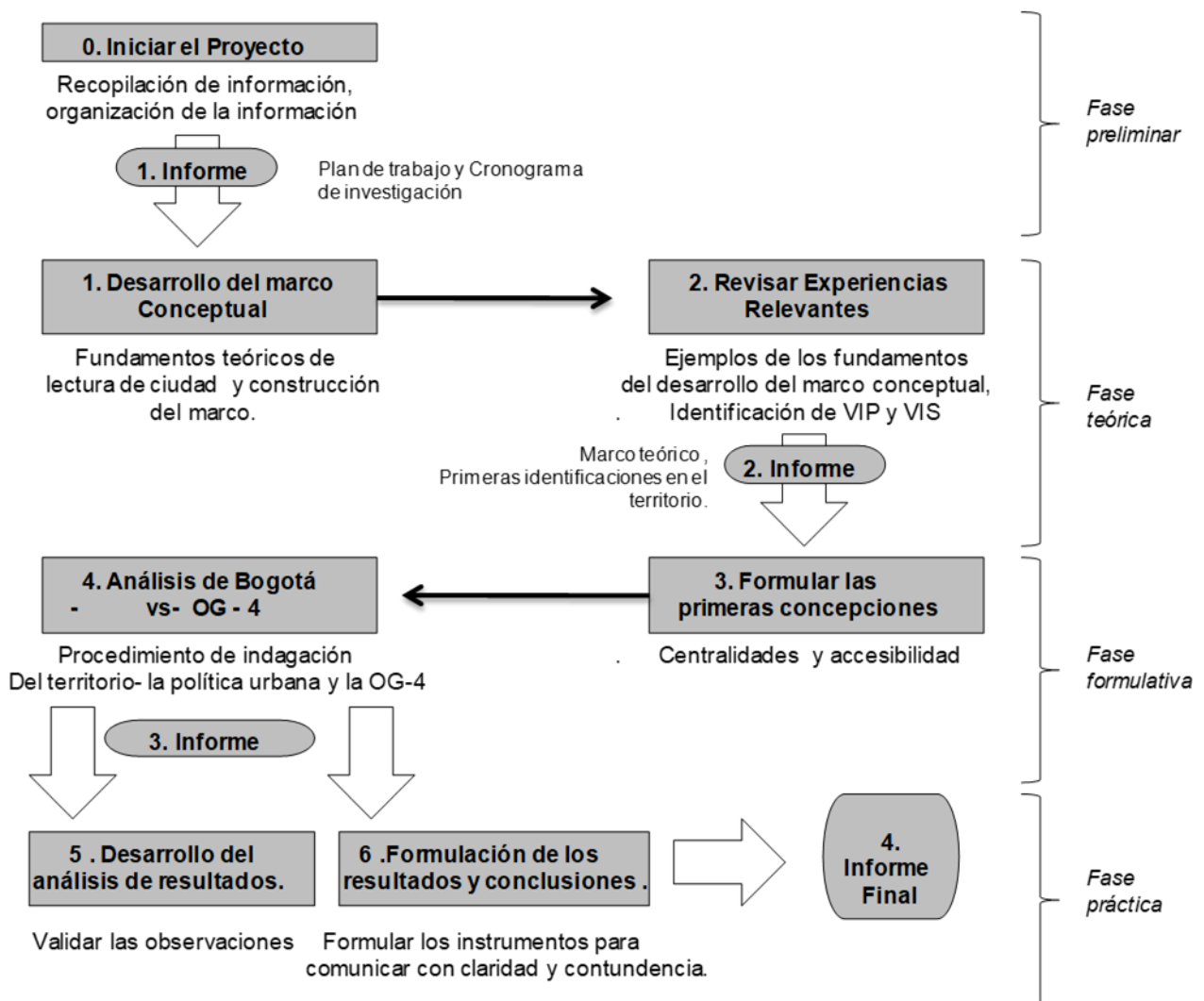
**Segunda Parte. - Argumento:** Aplicabilidad del derecho en Colombia.

- Cap.4 El marco jurídico de aplicación del concepto. (El derecho)

**Tercera Parte. – Argumento:** Posibilidades y medición del aspecto en Bogotá.

- Cap.5. Aporte a la medición urbana de este aspecto en la ciudad de Bogotá: ciudadela el Recreo y el Porvenir.

**Ilustración 1 Flujograma - Metodología de desarrollo trabajo de grado.**



Fuente: elaboración propia

En la *cuarta etapa práctica*, finalmente se plantean los ejercicios prácticos de observación de las áreas de la ciudadela *el porvenir* y *el recreo* de manera comparativa, para lo cual se utiliza información secundaria proveniente principalmente de la Unidad Administrativa Especial de Catastro distrital.

Es así, como este trabajo de grado se define como un ejercicio teórico-práctico, que comprende el desarrollado de un marco teórico sobre *el aspecto lugar* en el urbanismo y el campo normativo, y la realización de ejercicio práctico de visualización a partir de información cualitativa principalmente de origen secundario, que se procesó y analizo en conjunto, para ayudar a responder el cuestionamiento planteado.<sup>17</sup>

### ***Algunas definiciones necesarias.***

Por otro lado, al interior del documento se presentan las definiciones principales que se usaron para el estudio, referentes a la “Vivienda”, la “Vivienda Social”, la “Vivienda de Interés Social” y la “Vivienda Digna y Adecuada”. Aclaración necesaria, ya que a lo largo de los cinco capítulos me refiero a estos conceptos muchas veces relacionados con un determinado periodo histórico o con una determinada política, sin embargo, por momentos podrían o deberían terminar refiriéndose a lo mismo.

Sobre la noción de la “vivienda” no es sencillo formular una definición, dada la gran variedad de estructuras físicas y atribuciones que le damos al lugar donde vivimos. En el presente estudio la entendemos desde la oferta y protección que genera un espacio directamente a algunas de las necesidades humanas básicas más importantes, entre las cuales se encuentran la provisión de un espacio seguro frente a las amenazas físicas externas, la base material de partida para construir un medio de vida<sup>18</sup>, y el espacio donde desarrollar la privacidad.

---

<sup>17</sup> A partir de “Clasificación de los tipos de tesis”, UNAM (2014)

<sup>18</sup>En las ciudades esta definición incluye el contexto urbano, que en gran medida representa la superación de la definición de la “casa”, con la cual generalmente se hace referencia únicamente a las condiciones interiores. Sobre esto expone UN-Hábitat:

*“En la gran mayoría de las políticas que todavía se implementan por parte de los Estados nacionales, no se establece esta diferenciación y se separan radicalmente no solo las inversiones realizadas en la casa, o interioridad, sino las que se efectúan en la vivienda; estas últimas se clasifican a través de los presupuestos ejecutados por medio de las obras de infraestructura. Con esta separación, se dificulta enormemente una visión integral de la vivienda haciendo que los presupuestos públicos no queden adecuadamente articulados en el territorio. Separar casa y entorno de la problemática de la vivienda, si bien, tiene una razón de ser en términos funcionales y operativos para efectos de asignar partidas globales de presupuesto, se constituye en una traba para elaborar políticas integrales de desarrollo urbano” (UNDP, UN-HÁBITAT, CENAC. 2004)*

La “Vivienda Social” por su parte es entendida como aquella que integrando las concepciones de la vivienda en las distintas dimensiones<sup>19</sup>, está dirigida a suplir las necesidades de la población con carencias, la clase obrera y los más pobres de la sociedad. Se produce desde distintas formas y modos, y puede llegar a involucrar al Estado, al poblador, al constructor privado, a dos de estos o a todos.

Diferente a cuando nos referimos a “Vivienda de Interés Social” o “Vivienda de interés social prioritaria”<sup>20</sup> en el contexto de las políticas de vivienda social colombiana, que se define esencialmente a partir de un concepto económico donde una medición específica determina el valor máximo en términos de salarios mínimos (135 smlmv y 70 smlmv como valores máximos respectivamente) y se focaliza en función de los ingresos de los hogares que no pueden superar los 4 smlmv. Definición con lo cual se deja de lado de manera especialmente los lineamientos concretos que en términos sociales y urbanos deberían existir en una política incluyente, democrática y equilibrada.

Del otro lado, la definición de “Vivienda Digna y Adecuada” es entendida desde lo expuesto por el CDESC<sup>21</sup> que integra como esenciales los *“espacios donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”* (CDESC 1991). En el mismo sentido, se dirige a todos los individuos de la sociedad indiferente de sus circunstancias económicas o sociales, y reafirma la interrelación que existe entre la vivienda y la realización efectiva de derechos como la seguridad, la paz y la dignidad.

La definición en todo caso, no se limita al *“mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza”*, y son especificados y definidos por el CDESC los aspectos que integran el “derecho a una vivienda adecuada”, que son los siguientes: (i) seguridad jurídica de la tenencia, (ii) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar y (vii) adecuación cultural.<sup>22</sup> En este trabajo me concentro solo en uno de estos aspectos, el “Lugar”, que interpreto de acuerdo al más fiel contenido de la observación general No. 4 del CDESC y sobre el cual propongo el diálogo interdisciplinario entre el urbanismo y los derechos humano. En específico, en este trabajo de grado me aparto de definiciones previas dadas por algunos lectores nacionales, y me concentro en las tres condiciones preponderantes, la relación con el empleo, con los servicios de salud y cultura.

---

<sup>19</sup> De manera similar a la definición de vivienda, y en concreto en las dimensiones arquitectónica, urbana, sociológica, económica, antropológica, geográfica, social, estructural, entre otras.

<sup>20</sup> Que de acuerdo a la definición del Plan Nacional actual 2014-2018 y el artículo 91 de la ley 388 de 1997, es la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción, y cuyo valor no debe exceder ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv) y setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv) respectivamente.

<sup>21</sup> CDESC: Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

<sup>22</sup> Ver la Observación General No.4.



**I. PRIMERA PARTE. EVOLUCIÓN DEL ASPECTO “LUGAR” EN EL URBANISMO**

## Resumen

En la primera parte se exponen las ideas y concepciones del *aspecto "Lugar"* de una vivienda social, desarrollado desde el siglo XIX en Europa hasta mediados del siglo XX en Colombia. De tal forma, primero se presenta el surgimiento definitivo de la concepción desde la postura del higienismo inglés de finales del siglo XIX. Luego, se expone como se complementan estas posturas en la racionalización de la idea al interior del movimiento moderno hacia la primera mitad del siglo XX, y como desde la segunda mitad del siglo adquiere mayor importancia un nuevo concepto del déficit desde los planteamientos de Jhon Turner. Finalmente nos localizamos en el escenario colombiano, el cual se enmarca desde las exploraciones institucionales del modelo urbano en cabeza del Instituto de Crédito territorial "ICT"<sup>23</sup>, las discusiones que se dan desde la acción investigadora del Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento Urbano "CINVA" y, la producción y adopción de las "normas mínimas de urbanización, servicios públicos y comunitarios" (1971).

## Introducción

El propósito de esta primera parte es presentar un análisis del origen y contenido del concepto del "aspecto lugar" de la vivienda digna y adecuada desde una perspectiva urbana, estableciendo cuales son las cualidades que han tenido mayor relevancia en el surgimiento de la noción, diseño y reivindicaciones urbanas.

Para esto se ha escogido un momento fundamental de nacimiento del concepto en el siglo XIX, complementado por tres escenarios en el marco del siglo XX, con los que además se busca retratar la evolución del concepto en el tiempo, y ligarlo a movimientos sociales y urbanos representativos en la conformación y evolución de las ideas de la ciudad, la vivienda y el lugar adecuado. En el principio de la investigación, se pensó en la necesidad de remontar el análisis propuesto hasta la discusión de la ciudad y la vivienda en las civilizaciones antiguas, donde los problemas y soluciones entorno a la carencia, hacinamiento y calidad general del lugar de la vivienda en la ciudad ya se empezaban a erigir como la variable estructural que determinaba el progreso o la decadencia de la

---

<sup>23</sup> Se referirá en todo caso en este trabajo de grado únicamente a la exploración en términos del modelo urbano propuesto. Diferente a una discusión sobre la institucionalidad en términos de las disposiciones directivas del Instituto de Crédito Territorial (ICT) en el contexto de la política de vivienda social colombiana.

urbe.<sup>24</sup> Sin embargo, rápidamente frente a esta idea surgió la duda derivada del nacimiento mismo del concepto y conciencia de la problemática de la vivienda<sup>25</sup>, el cual finalmente se desarrolla desde la reacción ante las precarias y dramáticas condiciones de la vivienda obrera en la ciudad que dejó la revolución industrial a finales del siglo XIX<sup>26</sup> especialmente en Inglaterra, ligado en todo caso a la evolución misma de la urbanística.<sup>27</sup>

En este escenario, donde las ciudades serán la generalidad y no la excepción, y el problema de la vivienda obrera, social, o para las clases desfavorecidas ocupará en adelante un espacio relevante en la construcción de una sociedad urbana estable y equilibrada. De tal manera en este capítulo se abordarán las ideas y concepciones que se han gestado sobre el aspecto “*Lugar de la vivienda social*” en el marco del siglo XX, desde los siguientes cuatro momentos específicos:

---

<sup>24</sup> Para el caso de Roma sostienen Pedro García Faria “para finales del imperio del Cesar, nueve de cada diez habitantes vivían hacinados o en tugurios dispuestos en la zona inundable del Tiber. La situación era tan alarmante que se encuentran registros de Ciceron, en los cuales lamentaba la estrechez de sus calles, la excesiva altura de las casas y lo insana que era la ciudad, encerrada en un recinto de 638 hectáreas”, en el mismo sentido García Faria habla de las inconformidades que existían en ese momento con la ley, que no garantizaba anchos de vías que permitiera un funcionamiento apropiado de la ciudad y las viviendas. (Faria 1900, 216).

<sup>25</sup> Si bien se podrían relacionar con la ciudad que se había mantenido en su esencia desde siglos antes a la revolución industrial, con la condición de dejar de la lado la magnitud de los problema, y hasta el mismo cambio organizacional de la sociedad, con relación a la problemática de la vivienda para los más pobres lo que hace absolutamente diferentes los fenómenos es la conciencia y el origen que empieza a existir sobre el tema, sobre lo cual Aymonimo sostiene que es “ la preocupación burguesa por los alojamientos obreros” (Corporación Colegio de Villa de leyva CEHAP, MEDELLIN CITCE, CALI. 1996, 13).

<sup>26</sup> La revolución industrial cambia las relaciones campo –ciudad para siempre, y la estructura misma de las ciudades muta para dar paso al surgimiento de las nuevas formas de producción, sobre los resultados que esto tiene frente a la vivienda sostiene Engels,

*“Por una parte, masas de obreros rurales son atraídas de repente a las grandes ciudades, que se convierten en centros industriales; por otra parte, el trazado de aquellas viejas ciudades no corresponde ya a las condiciones de la nueva gran industria ni a su gran tráfico; las calles son ensanchadas, se abren otras nuevas, pasan por ellas ferrocarriles. En el mismo momento en que los obreros afluyen en gran número a las ciudades, las viviendas obreras son destruidas en masa. De aquí la repentina penuria de la vivienda, tanto para el obrero, como para el pequeño comerciante y el artesano, que dependen de la clientela obrera. En las ciudades que surgen desde el primer momento como centros industriales, esta penuria de la vivienda es casi desconocida. Así son Manchester, Leeds, Bradford, Barmen-Elberfeld. Por el contrario, en Londres, París, Berlín, Viena, la penuria de la vivienda ha adquirido en su tiempo formas agudas y sigue existiendo en la mayoría de los casos en un estado crónico” (Engels, Contribución al problema de la vivienda. 1887)*

<sup>27</sup> Sobre lo cual expone Giorgio Piccinato al referirse a la esencia teórica de la urbanística “(...) necesariamente debe basarse en dos puntos: a) Esta nace en un periodo de transformación social y económica: el proceso de industrialización. b) La industrialización se ha desarrollado en el contexto de la sociedad capitalista occidental” (Piccinato 1993, 7)

En el primer capítulo se presentan las ideas higienistas del “*lugar*” de la vivienda, haciendo énfasis en la normativa británica y lo desarrollado en la “comisión real para la vivienda de la clase obrera” donde se expone la actuación social y estatal en la Inglaterra de las grandes ciudades industrializadas de finales del siglo XIX, donde se desplegó un conjunto de requerimientos urbanos específicos en la búsqueda de mejores circunstancias de ciudad para las clases más desfavorecidas.

De esta manera en una Europa en ascuas, donde las paupérrimas condiciones de las zonas de vivienda obrera amenazan con desestabilizar el conjunto de las ciudades durante una importante sección del siglo XIX, se empiezan a diagnosticar los niveles de hacinamiento, los defectos en los servicios sanitarios, las relaciones con el trabajo, y se desarrollan los primeros instrumentos para controlar el precio de la tierra urbana. Estos primeros avances en el diagnóstico y posterior regulación de las zonas residenciales obreras de la ciudad ya empezaban a tratar el tema de la vivienda como un problema con un alto compromiso urbano, donde los movimientos sociales exigían soluciones con adecuadas oportunidades de localización y dotación, que les confiriera oportunidad de sobrevivir en un medio económicamente configurado alrededor de los valores de la industrialización liberal.<sup>28</sup>

En el segundo capítulo se presenta el *aspecto lugar* desde el paradigma científico y la alternativa desarrollada por John Turner como la nueva dimensión del déficit. De tal forma se presentan las ideas racionalistas que se consolidan definitivamente desde mediados de los años veinte, en el seno de lo que se denominó como el Movimiento Moderno, que insertos en la idea de la producción serializada de la vivienda y la ciudad, proponen la necesidad de regularizar las condiciones mínimas de la vivienda [existenzminimum CIAM

---

<sup>28</sup> Sobre el proceso de surgimiento de la conciencia del problema de la vivienda y el contexto de la *comisión real* específica Engels,

*“Las repetidas epidemias de cólera, tifus, viruela y otras enfermedades mostraron al burgués británico la urgente necesidad de proceder al saneamiento de sus ciudades, para no ser, él y su familia, víctimas de esas epidemias. Por eso, los defectos más escandalosos que se señalan en este libro (el libro al que se refiere es “la situación de la clase obrera” 1844), o bien han desaparecido ya o no saltan tanto a la vista. Se han hecho obras de canalización o se ha mejorado las ya existentes; anchas avenidas cruzan ahora muchos de los barrios más sórdidos; ha desaparecido la “Pequeña Irlanda” y ahora le toca el turno a Seven Dials. Pero, ¿qué puede importar todo esto? Distritos enteros que en 1844 yo hubiera podido describir en una forma casi idílica, ahora, con el crecimiento de las ciudades, se encuentran en el mismo estado de decadencia, abandono y miseria. Ciertamente, ahora ya no se toleran en las calles los cerdos ni los montones de basura. La burguesía ha seguido progresando en el arte de ocultar la miseria de la clase obrera. Y que no se ha hecho ningún progreso sustancial en cuanto a las condiciones de vivienda de los obreros lo demuestra ampliamente el informe de la comisión real on the Housing of the Poor, redactado en 1885. Lo mismo ocurre en todos los demás aspectos. Lleven las disposiciones policíacas como si salieran de una cornucopia, pero lo único que pueden hacer es aislar la miseria de los obreros; no pueden acabar con ella.” (Engels, La situación de la clase obrera - Prologo a la edición Alemana 1892)*

1929]. En este sentido sobre el *“lugar” adecuado del área residencial*, se presentan el conjunto de condiciones que garantizaran de acuerdo con las ideas *modernas* las relaciones urbanas “eficaces”.

Las reflexiones de este movimiento gravitan en la exploración de un nuevo modelo de sociedad gestado en una ciudad que promueve valores dependientes de la tecnología y la actualidad, que reniega del pasado urbano de las ciudades de grandes problemas de hacinamiento, y proyecta unas garantías bajo un orden “científico” que modela cuantitativamente la localización de la vivienda, valiéndose del zonning, el análisis de las densidades, los porcentajes de equipamientos, la circulación urbana y las escalas, en conclusión, la adopción de un mínimo vivienda razonado y perfectamente dimensionado indistintamente de la cultura o tipo de sociedad. Luego, se expone cómo es entendido el *aspecto lugar* en la nueva dimensión del déficit, planteada como alternativa por Jhon Turner en los años sesenta y setenta. En particular, el cómo integra en los estudios sobre la vivienda la diversidad en los requerimientos de las familias más pobres, desarrollados en tres conceptos básicos: variedad, participación y escala intermedia.

En el Tercer capítulo se presentan algunas de las visiones que con relación a la formación del concepto del *“lugar” adecuado*<sup>29</sup> se desarrollaron desde diferentes sectores en nuestro contexto, de la siguiente manera: La del ICT y la acción directa del estado en la construcción de vivienda social, la cual está ligada a un modelo urbano internacional<sup>30</sup> basado en las ideas promovidas por el movimiento moderno y el team “X”. La del CINVA<sup>31</sup> como centro de cooperación técnica, donde se procura además de aportar una significativa noción técnica constructiva de la vivienda adecuada, integra al *concepto del “lugar” adecuado* nociones relacionadas con el desarrollo del componente social y comunitario en la urbanización.<sup>32</sup> Y las generadas a partir del Documento técnico “normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios” de 1971, el cual tuvo un gran impacto en el desarrollo de importantes áreas de vivienda popular, promoviendo el uso de conceptos modernos de la ciudad como lo son la teoría del sector, supermanzana, zonificación, jerarquía vial, peatonalización, y estandarización del urbanismo, coordinado en un mismo proyecto con la autoconstrucción de las unidades de vivienda en modelos de cooperación comunitaria

---

<sup>29</sup> De acuerdo a la definición de estudio de la presente tesis inserta en el discurso del derecho internacional vigente desde la Observación General No 4.

<sup>30</sup> Sostienen Carrasco Rey “en todo caso un modelo indiferente con las circunstancias culturales de las ciudades colombiana”.

<sup>31</sup> El centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento-CINVA

<sup>32</sup> El caso del CINVA es expuesto desde tres perspectivas: i) el servicio social y la vivienda, de Caroline F. Ware, ii) la vivienda más que un techo: gestión y administración, de Beatrice G. Rosahn, y iii) metodologías para el establecimiento de normas mínimas de habitabilidad en viviendas de interés social, de Reinaldo Posada.

# 1. Capítulo Primero. El surgimiento de la conciencia sobre el “lugar” de la vivienda obrera en la ciudad industrial

## 1.1 Introducción

Iniciamos el estudio del concepto en la sociedad industrial, la misma que adaptó el espacio urbano a las doctrinas de las nuevas formas de producción, que modificó las ideas de ocupación e intensidad de uso del suelo que se habían mantenido relativamente estables en la ciudad antigua y medieval, y que transformó las relaciones de la urbe con el entorno. Comparar: (Sarinen 1965)

Estos cambios, que en una importante medida están relacionados con la esencia de la consolidación de la revolución industrial, como lo fueron la integración de nuevas tecnologías a la producción agraria, industrial y medios de transporte, la organización en escala de la producción y la especialización económica territorial, que en sinergia generaron lo que se denominó el *cambio estructural*<sup>33</sup>, impulsando una mayor eficiencia en el conjunto de la economía y permitiendo el desarrollo de sectores más productivos con el consecuente aumento de empleo. (Escudero 2000, 18)

Con este escenario, las ciudades se ven abocadas a exponenciales incrementos en su población, que si bien eran procesos que se venían experimentando gradualmente desde mediados del siglo XVII sin estar íntimamente relacionado con el desarrollo propio de la

---

<sup>33</sup> Concepto expuesto en Escudero (2000) como “En Economía, se llama de este modo al trasvase de factores productivos desde el sector primario al secundario y desde ambos al terciario. Valga decir que las economías preindustriales experimentaron este fenómeno, pero nunca con la magnitud de las que se industrializaron durante la pasada centuria”

revolución industrial<sup>34</sup>, de manera complementaria detonan el crecimiento demográfico durante el siglo XIX.<sup>35</sup>

Este avance demográfico y físico de la ciudad sobre el punto crítico de desarrollo<sup>36</sup> imperante hasta aquel momento, es posible gracias al progreso sobre la dominante *relación simbiótica que mantenía con su entorno inmediato*, la nueva ciudad industrial elimino paso a paso las limitaciones naturales, según Mumford, esto es la superación del *límite nutricional, defensivo, de tráfico y energético*.

Esta ciudad puede traer o enviar todo tipo de mercancías y alimentos casi desde cualquier parte en donde se pueda tender las vías para la locomotora, se sustenta ahora con carbón, hierro y piedra caliza, son las minas, vetas y canteras los nuevos puntos estratégicos. Desaparece la dependencia de los recursos inmediatos del entorno y la necesidad del perímetro fortificado, es la fuerza del vapor la que asegura todo tipo de procesos físicos e industriales tendientes a la transformación y producción de lo necesario para mantenerse y defenderse, cambia a su vez la velocidad, los trancones de mulas dan paso a las rápidas máquinas de vapor sobre las cuales se organizan las fábricas, y la ciudad misma se extiende sobre el campo. (Mumford 1956)

En esta perspectiva, con crecimiento poblacional endógeno sostenido, y con atracción de grandes cantidades de mano de obra de los campos, la ciudad se configura como la gran aglomeración que garantiza a los sectores industriales el acceso fácil a disponibilidad inmediata de fuerza de trabajo con precios cada vez más bajos<sup>37</sup>, generando en conjunto con un mercado concentrado<sup>38</sup> escenarios excepcionalmente favorables desde el punto de vista de las condiciones que el capitalismo industrial requería (Dobb 1965). Por su parte,

---

<sup>34</sup> Sobre la existencia de procesos con fuerte tendencia de urbanización anteriores a la revolución industrial señala Mumford “Esta ola de urbanización no se encontraba, como a veces se ha argumentado, íntimamente unida a la máquina de vapor o a las mejoras en los medios de comunicación. El hecho es que el número de ciudades por encima de los 100.000 habitantes había crecido ya en el siglo XVII, mucho antes de la aparición de la máquina de vapor o de los telares industriales” (Mumford 1956).

<sup>35</sup> La sociedad industrial aprovecha el crecimiento demográfico existente y lo magnifica, se vale de la técnica nueva y las concentraciones importantes de población bien localizada, que produjo el modelo agrícola anterior, para continuar con los ciclos de desarrollo en un proceso que describiría Flinn así, “que una población progrese más rápidamente que en épocas anteriores es incentivo para aumentar la capacidad de producción, empleando nuevas técnicas y nuevos métodos. Y el crecimiento demográfico está tan estrechamente entrelazado con la expansión económica, que resulta sumamente difícil distinguir en el desarrollo la causa del efecto” (Flinn 1970).

<sup>36</sup> Mumford se refiere a esto punto, como aquel en que la ciudad alcanza los límites de sostenibilidad de su propio territorio.

<sup>37</sup> En una despiadada competencia laboral que terminaría por mejorar la competitividad de la mercancía producida, en detrimento de los nuevos ciudadanos. Ver: (Dobb 1965)

<sup>38</sup> Un mercado concentrado con rentas emergentes es generado en las aglomeración urbanas durante la revolución industrial, que incremento la demanda de alimentos, productos industriales y servicios, pero, en términos relativos, la segunda, sobre todo, y la tercera aumentaron más que la primera. Ver *Ley de Engel: cuando aumenta la renta por persona, su gasto también lo hace, pero en proporción decreciente el delicado a bienes de primera necesidad y en proporción creciente el delicado a los que no lo son.* (Escudero 2000, 17)

estos nuevos ciudadanos que acuden en masa a los grandes centros urbanos y a las nacientes cuencas mineras se empiezan a encontrar con las más degradantes condiciones<sup>39</sup>, las ciudades industriales como aparatos de producción son exitosas, pero la vida en ellas para la naciente clase obrera<sup>40</sup> representa el sometimiento a la más intensa represión que paradójicamente el “liberalismo económico” produciría. Las jornadas de trabajo son inhumanas, el rigor de los horarios contrasta con los salarios bajos e insuficientes para un sostenimiento apropiado<sup>41</sup>, el trabajo se extiende a las mujeres y niños, y la esperanza de vida es menor en la urbe que en el campo.<sup>42</sup>

El desarrollo técnico y económico no se traduce durante el proceso de consolidación de la industrialización en mejores condiciones de vida para el grueso de la población (Dobb 1965), la clase trabajadora vive en algo que se asemeja a una ciudad pero no lo es, los suburbios donde pasan sus días se ahogan en su propia contaminación, las fuentes de agua segura desaparecen y los pozos son focos frecuentes de cólera, los arriendos son altos y las condiciones desiguales, las “casas” se componen de una habitación,-máximo dos-, que por lo general no tiene acceso a luz y ventilación adecuadas, y donde las posibilidades de asepsia son nulas en esta ciudad. No existen parques, no existen dotaciones de salud, no se tiene educación, la *clase obrera* en el sistema industrial capitalista no es más que un mero engranaje que se usa y se descarta.<sup>43</sup>

Frente a esta grave situación que amenazaba al conjunto de ciudad, en Inglaterra se viviría un proceso de concienciación en la época victoriana que derivaría principalmente en

---

<sup>39</sup> “*Los barrios obreros eran un amontonamiento desordenado de casas altas de tres o cuatro pisos, con calles estrechas, sucias y curvas. No tenían pavimento ni desagües y su construcción era irregular, con numerosos patios y callejas oscuras, desprovistas de los más elementales medios de limpieza*”. (Engels, Contribución al problema de la vivienda. 1887)

<sup>40</sup> Según Sewell, Thomson argumenta el momento de formación de la clase obrera en Inglaterra así, “Su tesis crucial consistía en que la aparición de la clase obrera era producto de la experiencia compleja y contradictoria de los trabajadores en los turbulentos desafíos entre 1790 y 1832” (William H. Sewell 1994, 78) La cual definiría Thomson, exponiendo la idea de *clase* “La clase toma realidad cuando algunos hombres, a consecuencia de unas experiencias comunes (heredadas o compartidas), perciben una identidad de intereses y la articulan entre ellos, y en contra de otros hombres cuyos intereses son distintos (y generalmente opuestos) a los suyos. Esta experiencia de clase está en gran parte determinada por las relaciones de producción en que los hombres se ven inmersos al nacer o en las cuales entran de manera involuntaria. La conciencia de clase es el modo en que se abordan estas experiencias en términos culturales: plasmadas en las tradiciones, en los sistemas de valores, en las ideas y las formas institucionales.” (Thompson 1963)

<sup>41</sup> En algunos casos el empleador ni siquiera le paga a los empleados con efectivo que le permitiera mejorar sus condiciones habitacionales y de otra índole, por el contrario, lo hacía a través de mercancía de pésima calidad producida en fábricas de ellos mismo, obligando a los obreros a adquirirla bajo precios abusivos. Ver: *truck system*.

<sup>42</sup> Asegura Piccinato refiriéndose a la realidad en la ciudad industrial en Europa, que “aun en los primeros decenio de 1900, a pesar de las mejoras alcanzadas en los niveles de nutrición y de salud pública, la tasa de mortalidad de las áreas urbanas superaba en un 33% la de las áreas rurales”. (Piccinato 1993, 41)

<sup>43</sup> Situación que nos muestra en una versión futurista *Metrópolis* de Fritz Lang. (Lang 1926) *En el panorama de la evolución de la revolución industrial, se presenta él como en el sistema imperante para satisfacer a la clase alta se explota a la clase trabajadora hasta perder la vida, se reemplaza y se continúa el proceso.*



acciones normativas en torno a la salud pública, las cuales irían involucrando gradualmente preocupaciones sobre el desempleo y la calidad de la vivienda de la clase trabajadora. Esa última obtendría mayor repercusión entre el público de las ciudades principalmente por los efectos morales que la mala calidad y hacinamiento producían, lo que, terminaría por generar la conformación de *la Comisión Real sobre la vivienda de las clases trabajadoras*, uno de los principales puntos de inflexión en el enfrentamiento del problema, pues representaba para ese momento la superación de las intervenciones y visiones aisladas, por herramientas normativas y espacios de diagnóstico y proposición, que centraron los objetivos en mejorar las condiciones en las áreas obreras y las oportunidades de sus habitantes en la ciudad<sup>44</sup>. (Cowan 2011, 313-316)

## 1.2 La conformación de la idea sobre el lugar de la vivienda obrera de finales del siglo XIX en Inglaterra.

A mediados del siglo XIX las constantes preocupaciones<sup>45</sup> por las condiciones de las áreas de la vivienda obrera terminan por generar en Inglaterra el surgimiento de normativas específicas encaminadas a enfrentar los principales problemas de superpoblación, insalubridad y criminalidad. Este momento de producción normativa es el resultado de la consolidación de la conciencia sobre la dimensión real del problema y está orientado a superar las formas tradicionales de atención que hasta ese punto se concentraron en normativa dependiente de la asistencia caritativa y el paternalismo industrial.

El Estado inglés asume en este panorama acciones en la regulación y diagnóstico de la situación de las condiciones de la vivienda obrera, y desde 1848 a través de la *Public Health Act* inicia el establecimiento del criterio del control urbanístico centralizado para toda Inglaterra, con el objetivo de garantizar mejores condiciones de ubicación y disposiciones de la vivienda obrera, y la conformación de la *General Board of Health* como organismo que investiga y regula las condiciones mínimas de la vivienda de alquiler, que luego daría paso en su labor a la Comisión Real (1884-1885).

---

<sup>44</sup> El primer informe de la *Comisión Real* en 1885 involucra entre otros, *la revisión de la legislación vigente sobre vivienda urbana, diagnóstico de los niveles de hacinamiento, los defectos sanitarios, los defectos estructurales, análisis de la población y sus problemáticas, la salud y los hábitos, los salarios y las rentas, el mercado de trabajo, la inmigración, las consecuencias de los procesos de demolición y cambio, el mercado inmobiliario y los recursos.*

<sup>45</sup> Preocupaciones sobre la situación de las clases obreras en la ciudad industrial del siglo XIX que obtiene respuestas desde diversos espectros ideológicos, como lo señala Françoise Choay, están los de ideas progresistas como Owen, Fourier, Richardson, Cabet o Proudhon que independiente de todas las contingencias plantean soluciones para el individuo a partir de la ciencia y la técnica que resuelve en sus modelos los problemas de la relación de los hombres con el mundo y de los hombres entre sí. Los de ideas culturalistas como Ruskin, Morris o Howard que a partir de un grupo humano con unidades insustituibles plantea revivir estadios ideales, bajo el concepto de cultura, se opone al concepto de aglomeración progresista y estaba más relacionada con la descentralización y la estética. Por otro lado, están los que denomino como críticos sin modelo entre los que encuentra a Engels y Marx que sin acudir al desorden urbano o ciudad futura, desarrollan una idea de sociedad sin clases sociales. (Choay 1976)

Ya para 1851 las acciones normativas se multiplicarían en directa proporción a las necesidades, y desde la “Labouring Classes Lodging Houses Acts 1851 a 1867”<sup>46</sup> se establecerían las herramientas y procedimientos con los cuales las autoridades locales podían construir directamente alojamientos para alquiler a la clase obrera, medida que a pesar del escaso uso que tuvo en su momento fue recuperada en 1885 en la The Housing of the Working Classes Act<sup>47</sup>, y constituye un paradigma en las estrategias de enfrentamiento del problema en un Estado liberal donde la no intervención directa es el dogma. (Gravagnuolo 1998, 65-76)

Es necesario destacar que estos *planteamientos de vivienda obrera debían integrar al diseño de las unidades criterios sobre morfología urbana en función de las condiciones mínimas necesarias*. Situación derivada de un modelo normativo que se desarrolló con gran influencia de la experiencia de la Society for improving of the Labouring Classes (1844) fundada por Lord Shaftesbury y principal impulsor de la norma, que tenía entre sus figuras más representativas a el arquitecto Henry Roberts, autor del manual de construcción de vivienda obrera “The Dwellings of the Labouring Classes” (1849). (French 2006)

Roberts desarrollaría en dicho manual<sup>48</sup> la conformación de proyectos de vivienda obrera para alquiler en bloques con alturas de entre 2 y 5 pisos teniendo como premisas el bajo costo, la higiene y la comodidad, en general la conformación del *cottage* inglés. Que se replicarían en sus características fundamentales en la norma, de manera especial, con relación a la necesidad de establecer fachadas sobre las calles que aseguraran el fácil acceso así como la provisión de servicios como el agua y la energía, la conformación de patios interiores o retrocesos en la búsqueda de iluminación y ventilación fluida en la mayoría de los espacios, la disposición de espacios interiores segmentados y especializados en función de la ocupación<sup>49</sup>, la independencia de las habitaciones entre familias y al interior de las mismas, la disposición de las circulaciones generales en el centro de tal forma que ocupara la menor cantidad de espacio sirviendo a la totalidad de los ocupantes, la necesidad de materiales y configuraciones constructivas que garantizaran la temperatura frente a las condiciones ambientales, y recomendaciones sobre las costumbres que en materia de higiene debían tener los moradores. (Roberts 1850)

---

<sup>46</sup> En menor proporción en conjunto con la “Common lodging Houses act”.

<sup>47</sup> Primera Norma expedida con base en las investigaciones de *La Comisión Real para la Vivienda de las Clases Trabajadoras*.

<sup>48</sup> Disponible en Biblioteca Universidad de Chicago – Google. URL: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=chi.18840850;view=1up;seq=2>

<sup>49</sup> Que en publicaciones posteriores Henry Roberts (1862) definiría al interior del concepto de “cubicación” como criterio de higiene. Este principio definía el tamaño de las unidades de vivienda de acuerdo a los habitantes y el tipo de actividades, estableciendo el número, naturaleza y dimensiones mínimas. Las habitaciones oscilaban en sus tamaños mínimos entre 7 y 9 metros cuadrados, la altura mínima entre pisos de 2.5 metros, las áreas sociales de 14 metros cuadrados y la cocina 6 metros cuadrados. (Roberts, *The essentials of a Healthy Dwelling* 1862)

Disponible en Biblioteca Universidad de Chicago – Google. URL: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=chi.18840850;view=2up;seq=58;size=150>

## 1.2.1 Los manuales de construcción sobre la vivienda obrera

El trabajo desarrollado por Roberts (1949 y 1962) tendría importantes repercusiones en normativas relacionadas con las condiciones de la vivienda por toda Europa, y sería parte de un conjunto de investigaciones<sup>50</sup> que se presentarían a manera de manuales para la construcción de la vivienda obrera que generaron un estudio sistemático de los tipos, ubicaciones, y formas de gestión.

Entre estos manuales se encuentra el trabajo desarrollado por James Hole "Homes of the Working Classes" de 1866, que publica siendo miembro del Leeds Model Cottage Association y después de una investigación en cuatro de las ciudades más pobladas de Inglaterra<sup>51</sup>, donde propone como una de las soluciones al hacinamiento de estas ciudades el establecimiento de aldeas modelo ubicadas a manera de satélites, solución que identifica como la alternativa inmediata para dotar a la clase obrera de viviendas con condiciones adecuadas a un costo razonable y que en todo caso debía involucrar al Estado central con acciones directas para su implementación. El plan de alivio para el hacinamiento lo completa con el diseño de pautas específicas centradas en la funcionalidad de los espacios y la disposición de las viviendas en relación con el acceso a la luz del sol, el aire puro, y los espacios abiertos. (Hole 1866)

Otro de los manuales más representativos sobre vivienda obrera es el que publica en Alemania Víctor Aimé Huber<sup>52</sup> denominado "Wohnungsnot der kleinen Leute"<sup>53</sup> de 1857, donde propone además de un conjunto de disposiciones higienistas, propias de su formación como médico, el desarrollo de viviendas para familias cristianas obreras a través de modelos de construcción que llamó de "ocupación o colonización interna" (innere Ansiedlung). Este modelo planteaba que a partir del establecimiento de una propiedad privada con base en una organización cooperativa<sup>54</sup>, se desarrollaran las viviendas bajo los requerimientos que la comunidad definía, determinaba y delimitaba con relación a los

---

<sup>50</sup> Se desarrollaron algunas de las que son enunciadas como "Investigaciones Significativas de Vivienda obrera durante el siglo XIX" por Benedetto Gravagnuolo. Ver: (Gravagnuolo 1998, 71)

<sup>51</sup> La investigación estuvo enmarcada en las ciudades de: Londres, Manchester, Birmingham y Leeds.

<sup>52</sup> Sobre la influencia actual de los postulados de Huber sostiene la Cooperatives Europe en su invitación al Cooperatives Europe general assembly París 2015 *"El movimiento de vivienda cooperativa tiene una larga historia. Las primeras cooperativas de vivienda se formaron en la mitad del siglo 19, cuando Viktor Aimé Huber inició la construcción de varias viviendas en Berlín. Hoy en día, las cooperativas de viviendas son cada vez más extendido en Europa y el mundo (...)"*

<sup>53</sup> Disponible en Biblioteca Universidad de Harvard-Google:

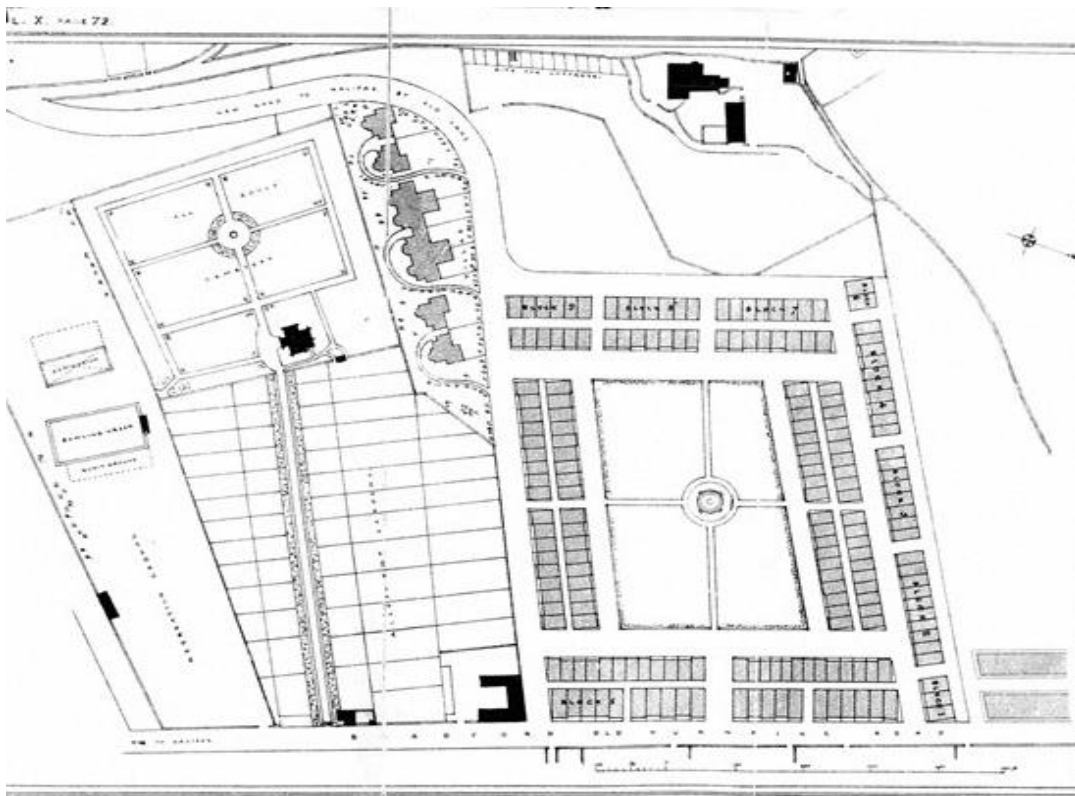
[books.google.com.co/books/reader?id=bd8uAAAAYAAJ&hl=es&printsec=frontcover&output=reader](https://books.google.com.co/books/reader?id=bd8uAAAAYAAJ&hl=es&printsec=frontcover&output=reader)

<sup>54</sup> Si bien en el continente europeo los modelos de ayuda mutua y cooperación para la gestión de vivienda social se empezaron a desarrollar especialmente en Francia, de manera inmediata después de la revolución Francesa 1789, y en América Latina en Argentina en los inicios del siglo XIX, (Sevilla 2011) La particularidad del modelo de Huber radica en la simultaneidad de las disposiciones de autogobierno, espaciales y sanitaria como eje del modelo de ocupación interna que definió.

usos y aprovechamientos, donde en todo caso la administración de los recursos se realizaba directamente por los moradores. Para Huber la dignificación de los trabajadores sólo era posible a través del acceso y aseguramiento de la propiedad en condiciones justas<sup>55</sup>, para lo cual la organización de la comunidad como una unidad solidaria que compartiera responsabilidades y brindara apoyo era necesaria.

En Francia por su parte, Emile Muller y Emile Cacheux producirían en 1879 “Habitations ouvrières en tous pays”<sup>56</sup>, un manual donde documentan las experiencias que en el plano tipológico y de gestión se venían desarrollando en Europa, especialmente las relacionadas con las actividades de la constructora benéfica, y el cómo se podrían proyectar a partir de estos *diversos tratados europeos*, tipos edilicios comunes para la vivienda popular, que al interior del documento se clasifican en la sección seis de “ocupación del espacio” en dos dimensiones constantemente, la relacionada con el edificio para varias familias y el bloque, y la arquitectura de la casa de menor altura unifamiliar. (Muller y Cacheux 1879)

**Ilustración 2 Aldea Modelo "Homes of the Working Classes" 1866.**



**Fuente:** Online Visual Archive of Calderdale History. - Homes of the Working Classes with Suggestions for their Improvement. ID. 100921. <https://www.calderdale.gov.uk/>

<sup>55</sup> Relacionaba en este punto con precios asequibles de la tierra bien dotada, con calidad ambiental, higiénica y comunicada con las opciones de producción.

<sup>56</sup> Disponible en la Biblioteca Nacional de Francia (BNF) en la URL: [gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5544894c/f1.image](https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5544894c/f1.image)

Unido a esto, en el plano de la regulación y gestión Muller y Cacheux se concentran en generar una clasificación de las posibles maneras de acción del Estado frente al problema de la vivienda obrera, primero llamando la atención sobre la necesidad de “la acción moral”, que señalan, debía comprender la elaboración de diagnósticos con encuestas sobre el estado de la vivienda, de seguimientos a las exigencias de cumplimiento de las disposiciones normativas y de divulgación de las condiciones de higiene mínimas.

Segundo, desarrollando normas dirigidas a controlar la insalubridad de las viviendas existentes y la promoción de nuevas a precios modestos y con condiciones saludables mediante una responsable “Acción legislativa”. La tercera, “la acción económica” que comprendería la oferta de subsidios y préstamos con o sin interés y otras medidas que permitan el desarrollo en condiciones de higiene. Por último, señalan la necesidad de acciones municipales que complementen tanto los aspectos morales, legislativos y pecuniarios, con centros de salud y servicios. (Castrillo Romón 2003)

En conjunto, la producción de manuales sobre la temática en Europa en la última parte del siglo XIX y su influencia en la producción y disposiciones de las normativas, reflejaba la importancia que el tema iba adquiriendo en el conjunto de la sociedad urbana que estaba en formación, donde el diagnóstico del problema dio cabida a la discusión sobre los *tipos edilicios* propios de la vivienda popular, insertos en el contexto formal y funcional de la ciudad, así como al surgimiento de lineamientos específicos para dotar a la clase trabajadora de oportunidades de acceso a localizaciones salubres y a la propiedad.

De esta manera, desde la gran exposición de Londres en 1851, donde se presentaron *model houses* en Hyde Park<sup>57</sup>, hasta la décima exposición universal en París en 1889, donde se edificaría “toda una calle de viviendas tipo-populares relacionadas con las cualidades de ciudad” (Gravagnuolo 1998), está presente que el reclamo no es solamente sobre unas condiciones higiénicas o sobre las disposiciones interiores confortables y eficientes, la discusión evolucionaria a un tipo de vivienda ligado en todos los casos a una decisión de localización en dependencia con el precio del suelo, sería el caso de las aldeas satélite de Hole con casa con jardín y comunicada con la ciudad, o los bloques densos de Roberts en concordancia con la forma de los sectores urbanos y las oportunidades de accesos a los parques.<sup>58</sup>

---

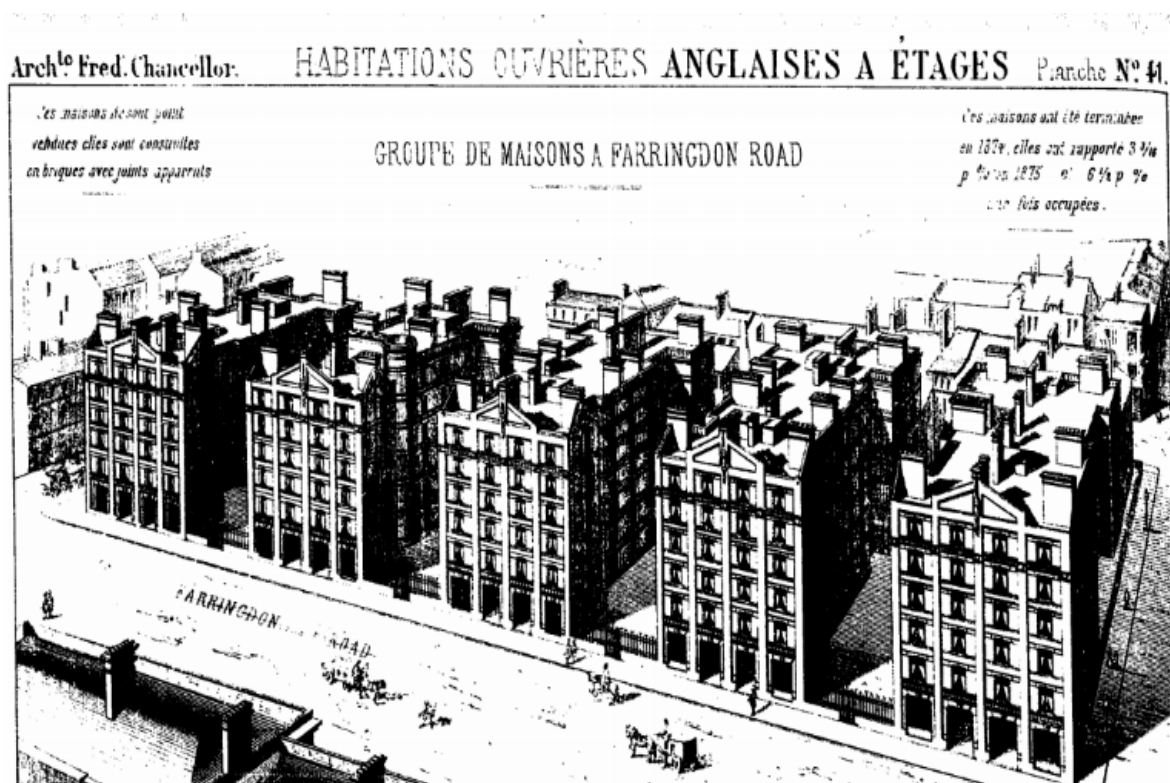
<sup>57</sup> En el marco gran exposición que tenía como principal atractivo el palacio de Cristal, “se colocaron en la entrada diferentes modelos de vivienda obrera para que todos pudieran entrar gratis, y más de 250.000 personas lo hicieron. Después de la exposición, algunas fueron desmontadas y vueltas a montar en el borde de Kennington Park en 1853. En este punto, el parque aún estaba por abrir al público (después de Kennington Common había sido cercado en 1852 después de la recolección masiva de artistas buscando reformas electorales en 1848), y las casas eran la única parte de acceso público. Todo esto cambió al año siguiente, cuando Kennington Park se convirtió en el primer parque público del sur de Londres en 1854, para 1861 los jardines rodearían la única casa que sobreviviría al paso del tiempo. (Royal Collection 2015)

<sup>58</sup> Que sería finalmente desarrollado en gran escala para finales del siglo XIX y principios de XX por el London County Council (1889).

Sin dejar de lado la adquisición y administración cooperativa planteada por Huber y el llamado para la acción integral Estatal de Muller y Cacheux, desde este punto no es un problema de mero alojamiento higiénico, el de finales del siglo XIX<sup>59</sup> es un reclamo de ciudad y de acceso a la propiedad.

En adelante las discusiones sobre las casas populares modelo en Europa se concentrarían en saldar las diferencias entre la vivienda demandada en términos cualitativos, y las características de la producida, circunstancia sobre la cual Eberstadt (1909)<sup>60</sup> más adelante plantearía la necesidad de equilibrar el sistema urbano para que el conjunto de los interesados aportaran en igualdad de condiciones al fin último, construir ciudad. (Sica 1978)

### Ilustración 3 Viviendas de los trabajadores de la Asociación Metropolitana de Londres.



**Fuente:** Biblioteca Nacional de Francia (BNF) - Habitations ouvrières en tous pays 1879 Parte superior de la Ficha No. 41 <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5544894c/>

<sup>59</sup> En este punto la crítica marxista gravitaría en que la “cuestión de la vivienda no es la solución simultánea a la cuestión social, sino que es la solución de la cuestión social, es decir, la abolición del modo de producción capitalista, lo que haría posible la solución del problema de la vivienda” (Engels, 1887, 58),

<sup>60</sup> A partir del análisis que realiza sobre la vivienda, la formación de los precios urbanos, las prácticas en los planes reguladores y los créditos inmobiliarios. (Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage).

### 1.2.2 Las leyes Torrens (1868) y Cross (1875).

Simultáneamente con el diseño de los primeros manuales de construcción, la producción de normativas continuaría integrando nuevas herramientas para mejorar la situación de las viviendas obreras. Entre estas las leyes Torrens<sup>61</sup> (1868) y Cross<sup>62</sup> (1875) son las principales acciones que emprende el parlamento inglés en su momento y el eje fundamental de las disposiciones de la Comisión Real para la vivienda de las clases trabajadoras (1885), que estaban dirigidas específicamente al saneamiento y dotación de barrios enteros y a la construcción de casas para obreros.

Estas dos leyes facultaban al Estado Ingles para que actuara directamente en la construcción de casas para los trabajadores<sup>63</sup> sobre las estructuras existentes o en nuevas áreas, y mediante la ley Cross se robustece la autorización para demoler las viviendas que estuvieran en mal estado bajo consideraciones humanitarias, higiénicas y de orden social. (Wohl 2009)

Dentro de las escalas de las demoliciones se contemplaba la posibilidad de derribar extensas zonas de viviendas en mal estado, que en algunos casos suponía la obligación de buscar nuevas áreas de alojamiento, disposiciones que en esta ocasión a diferencia de la norma de 1849-1851, incluía recursos especiales, apoyos para los habitantes de las áreas afectadas al interés más bajo posible<sup>64</sup> y mandos administrativos especiales para la Junta Metropolitana de Londres<sup>65</sup>. (Hall 1996)

En particular la Ley Torrens (1868), dotó a las autoridades locales de los derechos necesarios para tomar decisiones sobre los alojamientos que tuvieran condiciones insalubres, que mediante procesos individuales<sup>66</sup> podían ser clausurados, y posteriormente demolidos u ordenada su reparación dependiendo del grado de deterioro (Guillén 2010). Estos procesos estipulaban primero el requerimiento directo a los propietarios, en general arrendadores que se lucraban ampliamente de las tarifas diarias que recaudaban<sup>67</sup>, en lo que las autoridades locales podían obligarlos a reparar por su propia cuenta las viviendas, o en segunda instancia proceder a su demolición, previa indemnización.

---

<sup>61</sup> Artizans and Labourers Dwellings Act 1868 - Ley de vivienda de artesanos y trabajadores- también conocida como Torrens Act. 1868. Disponible en:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1868/130/contents/enacted>

<sup>62</sup> Artizans and labourers Dwellings Improvement Act 1875 - Ley de mejoras para la vivienda de los artesanos y trabajadores - también conocida como Cross Act. 1875.

<sup>63</sup> De manera diferente a la ley de 1849, pues no se limitaba a vivienda para alquiler o a tipos específicos de desarrollo, permitiéndole a la autoridad local mayor margen de maniobra.

<sup>64</sup> Ver: Artizans and labourers Dwellings Improvement Act 1875.

<sup>65</sup> El hecho que las distintas autoridades cedieran sus poderes a un único organismo, la Junta Metropolitana de Londres, implicaba facilitar la operatividad de las operaciones y el razonamiento de recursos. Ver: (London County Council 1913, 9-10)

<sup>66</sup> Sobre este punto la distinción entre las leyes "Torrens y Cross" radicaba en el hecho que en la primera norma las acciones estaban encaminadas a actuar sobre casas separadas, mientras que la segunda norma se podía actuar en áreas enteras que eran tan insalubres como para no ser sensibles de adecuación, y donde la acción esencial radicaba en la demolición y reconstrucción.

<sup>67</sup> Ver: (Allan 1916, 63,83,183)

La concepción de la ley fue el resultado de un trabajo conjunto de Sir McCullagh Torrens, Locke y Kinnaird, que reúne las exploraciones que emprendieron desde 1857, donde identificaron como una de las principales causas de la tragedia urbana de la clase obrera la alta condición de deterioro, insalubridad y desprotección de las viviendas que lograban arrendar. Situación que se tornaba insostenible al unirla con la carencia en la dotación de los abastecimientos de agua y drenaje, que aún se presentaba para ese momento en extensas áreas de las ciudades inglesas como resultado de la falta de recursos de las autoridades locales para desarrollar los compromisos previstos en las leyes sanitarias (1848).

En 1866 Torrens presenta al parlamento el proyecto de ley, en donde propone decididamente la intervención directa del Estado en la propiedad privada que se encontraba al servicio de los más pobres y que no cumplía con los requerimientos mínimos de salubridad, manifestando que la carencia en los "*locales donde pasan la noche*" no es solo competencia de quien provee y arrienda, por el contrario, es una circunstancia que compete a toda la comunidad en su conjunto, pues repercute en todos, y que velar por estas es un compromiso compartido donde las autoridades tienen la mayor responsabilidad<sup>68</sup>. (Allan 1916)

Finalmente la ley Torrens es aprobada en 1868 después de ser enviada a un Comité Especial de Hacienda (1866), dando paso a su aplicación<sup>69</sup> que aunque nunca alcanzo los altos niveles de impacto físico urbano esperado, logro incluir diferentes escalas de intervención, desde solicitudes para la construcción de mayor cantidad de baterías sanitarias, la implementación de medidas de mitigación frente a las extremas condiciones ambientales, hasta la adquisición de edificios que obstruían la ventilación y la accesibilidad vial para su demolición. (London County Council 1913)

Unido a esto, se empezó a involucrar decididamente a diferentes actores estatales, en esta medida se hicieron responsables de la administración de la Leyes sobre vivienda obrera en Londres a las juntas parroquiales y juntas de distrito, se generaron seguimientos constantes aprovechando las estructuras organizativas ya desarrollada por los equipos de salud con funcionarios médicos a los cuales se les solicito que informaran cuando se encontraran con alojamientos inhabitables en sus respectivos distritos, y se configuraron algunos intentos de control ante cualquier caso de negligencia por parte de la autoridad local facultando al Secretario de Estado para actuar en caso de encontrar falta a la responsabilidad, sin embargo esto último no se aplicaría antes de la reiteración realizada por la Comisión Real<sup>70</sup> en The Housing of the Working Classes Act 1885.

---

<sup>68</sup> Con la ley (1868) dota a los municipios y sacristías con poderes suficientes para obligar o comprar los locales insalubres para la demolición o mejora. (Sica 1978)

<sup>69</sup> Que sería descrita por los miembros de la Comisión Real, en particular frente a los terribles males de hacinamiento, como una gran oportunidad perdida como resultado Los miembros de la Comisión concedían gran culpa por la condición de los asuntos a las autoridades por no tomar ventaja de las leyes existentes, y recomendó medidas más estrictas

<sup>70</sup> La comisión real para la vivienda de las clases trabajadoras.



La ley de 1868 sufriría una reforma en 1879, en lo que se denominó como la segunda ley de la *serie de Torrens*, que se presentó al parlamento con los objetivos expresos de permitirle a la autoridad local ampliar la provisión de alojamientos para arriendo, promover mayores facilidades para las operaciones de reconstrucción de viviendas y promover reconfiguraciones “puntuales” de sus áreas, utilizando las herramientas existentes y adicionándole el derecho de compra de edificios mediante la venta forzosa. (Guillén 2010, 20)

Estas evoluciones que entrarían a reforzar lo dispuesto en las leyes higienistas (1872 y 1875) con la *Bye-Law Street* (calle de ordenanza)<sup>71</sup>, donde se busca la configuración obligatoria de todas las viviendas con una fachada a la calle<sup>72</sup> que mejore las posibilidades de dotación respecto las instalaciones de alcantarillado, la provisión de luz solar y permeabilidad en el tejido con su repercusiones en la seguridad, que se facilita en todo caso con la reconstrucción de las estructuras deterioradas unidas a la reconfiguración de algunos sectores propuesto en el “*re-building*” desde los parámetros de la primera ley Torrens.

Por su parte, la Ley Cross (1875) se formula con el objetivo principal de permitir a las autoridades locales intervenir en conjunto sobre extensas áreas de vivienda obrera que representaran un peligro para la vida de sus moradores y la higiene de las ciudades. Entre los principales puntos expuestos para la adopción de esta ley, que fue presentada en 1875 por Sir Richard Assheton Cross principal responsable instrumental en la obtención de la aprobación, radicaba la necesidad de otorgar a la *Junta Metropolitana de Obras*<sup>73</sup> y a las ciudades con media y alta población, (margen que quedaría definido en más de 25.000 habitantes<sup>74</sup>) poderes especiales para la compra y reconstrucción<sup>75</sup> de grandes extensiones de propiedades insalubres, que luego de las intervenciones, bajo la figura de arriendo les fueran entregadas a su vez a los órganos públicos y de caridad dispuestos a construir viviendas obreras.

Estos planteamientos se diferenciaban esencialmente de la ley Torrens (1868), en el hecho que esta última hacía referencia a intervenciones sobre los edificios de manera individual y a modificadores puntuales de las áreas, que no involucraba cambios estructurales en la traza o en las dimensiones de las propiedades, mientras que la ley Cross planteaba como

---

<sup>71</sup> Retomado de las “*Labouring Classes Lodging Houses Acts 1851 a 1867*” y desarrollado ampliamente como precondiciones en los manuales sobre vivienda obrera del momento.

<sup>72</sup> Dispuesto en las leyes sanitarias de 1872 y 1875, donde se promulgaba entre otros la superación de los barrios a partir de callejones “*auténticos focos de criminalidad e insalubridad*”.

<sup>73</sup> Referencia específica a la Junta Metropolitana de Obras de la ciudad de Londres.

<sup>74</sup> Aunque algunos autores entre ellos Guillén (2010) sostiene que la cifra de habitantes que establecía la ley Cross para actuar era de “más veinte mil habitantes”, en las actas de la ley disponibles en la página web del parlamento británico y en las memorias desarrolladas por el London County Council (1913, y 1952\*) es de veinticinco mil habitantes.

<sup>75</sup> Sobre la reconstrucción que proponen, involucra la demolición de las estructuras existentes, la dotación de vías y redes de abastecimiento de agua y drenaje, y la transferencia directa de sectores de las áreas rehabilitadas a juntas y asociaciones de parques.

ámbito de acción áreas enteras “*que eran tan insalubres como para ser adecuadas sólo a través de la demolición y reconstrucción*” donde se modificaba el trazado, las áreas destinadas a la vivienda privada, y se incluían zonas destinadas a parques públicos.

Sobre la administración de las medidas contenidas en las dos leyes terminaron existiendo diferentes tendencias, sin embargo para el caso de Londres finalmente se impondría lo contemplado en la ley Cross, responsabilizando a la Junta Metropolitana de Obras para “Londres”, y para la “city” en específico a los Comisionados de la Ciudad, en detrimento de otra clase de juntas. (The Royal Commission on the Housing of the Working Classes 1885)

La ley Cross funcionaba administrativamente de la siguiente manera, a partir de la declaración de insalubridad de un área por parte de la autoridad local, que era sustentada en un informe producido por un comité compuesto por los responsables sanitarios y una docena de contribuyentes o dos jueces de paz, se procedía al diseño de los planes de reconstrucción que debían esencialmente incluir los costos de la intervención, el plan de reforma y la estrategia de realojamiento de la población afectada.

**Ilustración 4 "Inspectores de Sanidad Pública en Londres" 1876-1877**



**Fuente:** Street Life in London in the 19th century - Pictures from the streets in London– Fotografías: John Thomson. (1876-1877) Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KINzeoyAokE>

Cumplidos estos requerimientos se presentaba el informe al Estado Central, el cual debía proceder a informar a la comunidad, y previa verificación de la viabilidad por parte de Hacienda se organizaban los recursos involucrados, luego se esperaba la aprobación expresa del Secretario de Estado, y en los casos en que se dio esta aprobación las áreas “*con sus locales debían ser eliminados dentro de los diez años siguientes a la declaratoria, a menos que el Secretario de Estado determinara lo contrario*”. (Guillén 2010) En este punto la autoridad local mantendría sus facultades para imponer condiciones y restricciones en cuanto a las dotaciones, accesos, y parámetros de la construcción de las viviendas, incluyendo las alturas y densidades.

Desafortunadamente, las secciones de la Ley de Cross relacionadas con el pago de indemnizaciones en la adquisición forzosa de los bienes, y el arbitraje propuesto en los casos en que el importe de la indemnización no podría acordarse, llevo al estancamiento de las acciones en las ciudades. Sostiene Allan (1916) que durante los primeros años de aplicación de la Ley, el proceso contemplado daba lugar a prácticas dilatorias y costosas compensaciones a los propietarios, por esto la Junta metropolitana hizo las gestiones (reforma 1879) para que técnicamente limitaran la cantidad de compensaciones exigibles por los propietarios de los tugurios a máximo un 10% mayor que el valor del mercado, se les condenara por los días en que mantuvieran las viviendas en condiciones insalubres o sin cumplir un servicio a la comunidad en caso de estar clausurados y, se les pagara en razón del estado presentado en el momento de demolición sin valoraciones sobre usos proyectados<sup>76</sup> (expectativas).

Con respeto a los arrendatarios afectados se flexibilizo el realojamiento en sitios alternativos en la misma operación o su proximidad inmediata, con lo que se liberaron algunas áreas para usos diferentes a la vivienda para mejorar la rentabilidad de los proyectos, por último se modificó el sistema de seguimiento para evitar la inclusión de población que no se ubicaba originalmente en la zona de intervención. (London County Council 1913)

El conjunto de los “hechos Cross”<sup>77</sup> (1875-con la reforma 1879) conformarían finalmente una clara intervención administrativa en la política de vivienda, que según Guillen (2009) llegaría a confrontar el *derecho de propiedad* hasta ese momento intocable en el ordenamiento social ingles, a partir de una decisión basada en el respeto y promoción de la salud pública que se mantuvo por más de un siglo en el espíritu normativo.<sup>78</sup>

Y aunque la libertad del propietario no es cuestionada en ninguna de las desiciones de la ley Cross, durante el siglo XIX es tal el impacto de la inacción de los propietarios frente a la desmejora y abandono de sus inmuebles, que esta actitud es gravada como una

---

<sup>76</sup> Práctica común en la primera etapa de aplicación de la ley Cross (1975) ver: (Allan 1916)

<sup>77</sup> “Fact Cross” es como se le denomina comúnmente a todo el compendio de leyes que terminaron integrando el acto legal inicial.

<sup>78</sup> Sobre esto último Wohl (2010) señalaría como estas decisiones y sus evoluciones fueron radicalmente recortadas en su influencia y protección desde finales de los años setenta del siglo XX.

infracción a la higiene pública. Sostiene Wohl (2009), que esto configuraba el marco de argumentos normativos para la intervención del Estado, que en compensación por *el relevo en la titularidad y dominio de la propiedad* reconocía el derecho a ser indemnizado, recibiendo el valor de mercado.

Finalmente y a pesar de las dificultades relacionadas con los altos costos de las intervenciones y el desvío de beneficios a pequeños empresarios inmobiliarios (London County Council 1913, 9-10), la ley Cross se convirtió en la base para las actuaciones en las áreas insalubres<sup>79</sup>, y después del fracaso en la ejecución de la “Labouring Classes Lodging Houses Acts 1851” represento uno de los primeros ejercicios de construcción directa de casas para la clase obrera, involucrando reconstrucción de áreas y, dotación de vías y parques en conjunto.

### **1.2.3 El mejoramiento público del entorno en el centro de las ciudades y el fomento a la residencia suburbana.**

Así pues, las oportunidades para dotar a las clases trabajadoras de mejores condiciones en las viviendas desde mediados del siglo XIX se pueden concentrar en dos vertientes, la primera consistió en un intento por mejorar la calidad del entorno residencial en el centro de las ciudades, en la línea de iniciativas legislativas como las de lord Shatesbury (1851), Torrens (1868), Cross (1875) y, las normas sanitarias de 1848, 1872 y 1875<sup>80</sup>. La segunda se compone de los intentos liderados por el sector privado interesado en fomentar y acelerar un emergente proceso de desarrollo residencial suburbano a gran escala, sustentando en la búsqueda de las condiciones ambientales de los campos, unidos a las nuevas oportunidades de comunicación como las ciudades satélites de Hole (Hole, 1866).

---

<sup>79</sup> La Ley de Viviendas para los Artesanos de 1882 se dividiría en dos secciones, la primera donde adaptarían las estrategias de la ley Torrens (1868-modificada 1879) y la segunda basada en la ley Cross (1875- modificada 1879) donde introducirían autorizaciones especiales para la provisión de alojamientos, donde se podía prescindir de reacomodamiento “*para no más de la mitad de las personas de la clase trabajadora desplazada*” liberando construcción para otros usos, y estableciendo el límite de actuación de la ley Torrens en no más de diez casas. (Wohl 2009)

<sup>80</sup> Sostiene Guille, sobre las leyes sanitarias de 1848, 1872 y 1875 (Public Health Act ),

*“constituyeron un conjunto normativo que acompañó en la pequeña escala y operativa las acciones principales del Estado Ingles. La Public Health Act de 1848 se basaba en el Informe Chadwick, como aspectos relevantes de dicha Ley se destacaba la creación de un Concejo de administración central para la salud (Central board of Health ). (...) Años más tarde, dicha Ley fue evolucionada con la aprobación de las leyes sanitarias de 1872 y 1875, las cuales introdujeron pequeñas novedades como la división del país en Distritos sanitarios urbanos y rurales (Public Health Act de 1872) o el otorgamiento a las Autoridades locales de la responsabilidad en lo relativo a iluminación, abastecimiento de agua, depuración de aguas residuales, parques, baños y vivienda ( Public Health Act de 1875)”* (Guillén 2010, 22)

Hacia finales del siglo XIX las ciudades inglesas continuaban colmadas por grandes concentraciones de población pobre en terribles condiciones, tanto las áreas centrales como las periféricas albergaban problemas sanitarios en la estructura urbana y edilicia, y el Estado central permanecía inmerso en los debates de las copiosas legislaciones que en materia de salud y vivienda habían emprendido hace varios años para enfrentar la problemática.

Las normas más importantes, la Ley de Torrens de 1868 y la Ley Cross de 1875, habían provocado la eliminación de muchos de los barrios marginales más pestilentes y de las estructuras antiguas más atemorizantes (Scott 1980), sin embargo, no habían generado las suficientes áreas para la generación de nueva vivienda para ofrecer en arriendo a las clases trabajadoras. En efecto, su aplicación estaba solucionado el problema de reconstruir las ciudades con altos niveles de higiene y servicios, pero a su vez estaba creando dificultades para las familias obreras desplazadas que al no encontrar cabida en su mayoría en la “nueva ciudad”, de forma masiva hallaron realojamiento inicialmente en tugurios forzosamente autorizados que conformaron otras áreas en déficit en el interior de las ciudades. (Ashworth 1954, 142-145)

En el mismo sentido las reformas de 1879 para viabilizar las operaciones terminarían por acentuar la problemática, pues la admisión para que gran parte de la tierra despejada bajo la Ley Cross se utilizara con objetivos diferentes a la vivienda<sup>81</sup> integró mayor cantidad de recursos, pero de nuevo desplazó los intereses de la clase trabajadora, esta vez hacia zonas de expansión.

En este escenario, a pesar que se superó la aceptación del mercado como único proveedor de la vivienda para todas las clases sociales (debate generado desde 1840), de la integración de los conceptos higiénicos a las normativas, de la implementación de medidas estatales para la construcción directa de vivienda y para la reconstrucción y renovación de áreas insalubres, aún permanecía el enfrentamiento del problema a través de medidas parciales y paliativas, que resultan flexibles a los intereses puramente inmobiliarios, como lo señala Scott (1980), “de manera similar, como el programa de renovación urbana en los Estados Unidos casi un siglo más tarde, las disposiciones de la Ley Cross fueron finalmente puestas al servicio de los propósitos inmediatos de la acumulación a expensas de toda la comunidad”<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> En una actitud típica del agente público en el centro de las ciudades en esa época, que acota Mancuso (1980) supone “la eliminación de las viviendas malsanas, derribo y reconstrucción de calles y plazas, renovación de edificios, construcción de edificios públicos” y que realmente al estar inmersos en las lógicas liberales de mercado *los centros* terminan por albergar los usos más rentables como lo son las actividades comerciales en detrimento de los usos residenciales, especialmente de viviendas para la población de más baja renta. (Mancuso 1980, 35)

<sup>82</sup> Situación que Scott (1980) resume de la siguiente manera: primero, el dinero de las indemnizaciones siempre va a parar a los inversores que aun con el edificio derrumbándose continúan lucrándose, segundo, el despeje de áreas insalubres produce el aumento de precios en las áreas colindantes imposibilitando la relocalización en las proximidades de familias pobres,

Por otro lado, se encuentran los desarrollos de vivienda en las zonas suburbanas, donde durante el siglo XIX se presentó un crecimiento particularmente rápido de población de todo tipo, incluyendo a la clase obrera, resultado de una serie de importantes mejoras en los sistemas de transporte urbano que hacen posible el enlace del núcleo con su exterior inmediato, alternativa que es presentada por algunos sectores en su momento "como el más deseable medio para curar a las grandes ciudades de su terrible congestión y las alzas en sus rentas." (Ashworth 1954)

Con relación a la producción de vivienda obrera, las explotaciones de las zonas periféricas se convirtieron desde 1840 en un medio para acomodar especialmente a las familias que pertenecían a la "burguesía obrera"<sup>83</sup>, que, al encontrarse sin posibilidades de adquirir una vivienda en las ciudades debido a los altos precios, acudían a la oferta que el mercado generaba en zonas distantes al centro, en ocasiones con mejores condiciones de salubridad.

Posteriormente acudirían a este tipo de soluciones suburbanas las clases obreras expulsadas por las demoliciones que se emprendieron para dar paso libre a los ferrocarriles al interior de los tejidos urbanos (desde 1850) y los desplazados por las extensas reconstrucciones emprendidas en el marco de la Ley Cross. El aumento de la demanda y el menor ingreso de la población afectada terminarían por rebajar para ellos las condiciones de las viviendas obreras suburbanas, y aunque los precios se elevaron como resultado de la presión generada con estos desplazamientos, continuarían siendo significativamente inferiores en una relación costo beneficio frente a lo que encontraban en los centros urbanos<sup>84</sup>. (Morris 2001)

El modelo propuesto desde el sector privado estuvo articulado con una fuerte política estatal de fomento al desarrollo de transporte económico y rápido entre el centro y la periferia, que de manera análoga impulso el desarrollo de extensas áreas de vivienda. Anota Scott (1980) que desde 1860 "se imponía a varias líneas de cercanías la obligación legal de proporcionar trenes diarios especiales con tarifas reducidas para los hombres que iban a trabajar a Londres", de igual manera muchos de los proyectos que se estaban ofertando en las áreas suburbanas pertenecían a inversores del sector ferroviario. (Allan 1916) Para 1883 el desarrollo de viviendas obreras en las áreas suburbanas configuró una

---

tercero, las áreas generadas al estar ubicadas en sitios centrales y tener condiciones inmejorables de sanidad y conectividad se vuelven apetecibles aumentando los precios, cuarto, el aumento de los precios y la desprotección de las clases obreras después de las intervenciones terminan expulsándolos a nuevas áreas insalubres, cinco, las clases obreras terminan en una situación peor de la inicial pues pierden el valor de la localización en la ciudad, los circuitos sociales conformados y las atenciones que ya habían logrado por parte del estado. (Scott 1980)

<sup>83</sup> Término usado por Scott (1980) para referirse a los que tenían mayores ingresos

<sup>84</sup> Aunque el arriendo en su precio final no decencia significativamente y en algunos casos era mayor, en el suburbio muchas veces "(...) las casas les ofrecían más espacio y mejor diseño por poco dinero, pero seguía costando más que el alquiler de una miserable habitación cerca del centro y además no se podían subarrendar". (Hall 1996, 61)

real alternativa masiva para sus necesidades<sup>85</sup>, al punto que reputados filántropos de la vivienda social apoyarían la ley de trenes (1883)<sup>86</sup>, la cual tenía como uno de los ejes de acción el incremento de los servicios económicos en los horarios de llegada y salida de las fábricas para los trayectos de cercanías. De similar manera en la junta de diputados de Londres, entre otros a partir de las disposiciones de la Comisión Real para la vivienda de las clases trabajadoras (Acts.1885 y Acts.1890), decide municipalizar algunas líneas de tranvía que conectaban zonas periféricas obreras con el centro de la ciudad, con lo cual desarrollan un “agresivo” plan de subsidios a las tarifas.

El problema en este punto no es asumido solo como una cuestión higienista, la sociedad inglesa actúa desde 1840 normativamente para asegurar la comunicación de los obreros con los centros de producción, es decir, con las opciones de empleo. En últimas, referir estas cualidades con la vivienda obrera, como lo son el transporte rápido y económico con relación a los centros de las ciudades, las fábricas y las áreas de servicios<sup>87</sup>, es un ejercicio que simultáneamente le continúa asegurando grandes cantidades de mano de obra al sistema de producción, y al habitante le permite acceder con mayor facilidad económica<sup>88</sup> a una vivienda que se espera que con el tiempo obtenga mejores condiciones<sup>89</sup>.

Para finales de siglo esta política de transporte subvencionado dirigido a las clases obreras continuaría extendiéndose, obteniendo un impacto mayor por el crecimiento del sistema

---

<sup>85</sup> Al punto que generó la idea que la atracción de población urbana hacia las áreas suburbanas en expansión con la consecuente desocupación de las viviendas en el centro provocaría la apertura para la ocupación masiva por sectores de menos recursos, sin embargo rápidamente las expectativas fueron superadas por las mismas lógicas del mercado inmobiliario y las crecientes necesidades de los habitantes, (Capel 2013, 289-292) en efecto, el mercado es incapaz de generar vivienda obrera aburguesada a los ritmos que se requería para liberar grandes cantidades en los centros y lograr el efecto esperado, la población que puede acceder a la vivienda liberada en los centros opta en la lógica liberal por vivienda con mejores condiciones de salubridad en la periferia suburbana y los más pobres continúan sin acceso alguno a mejores posibilidades de vida, pues los sueldos no suben en la competencia laboral, como resultado de la lógica industrial capitalista, y los arriendos no bajan por el continuo efecto de especulación inmobiliaria. (Morris 2001)

<sup>86</sup> Disponible en: [http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG\\_ActCheap1883.pdf](http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_ActCheap1883.pdf)

<sup>87</sup> Servicios comerciales a la ciudad.

<sup>88</sup> Se conservaría el problema del acceso, y el arriendo continuaría siendo una de las opciones más utilizadas.

<sup>89</sup> Sin embargo, sobre los desplazamientos en búsqueda de vivienda a los que se ven abocados los obreros anotaría Engels,

*“He aquí un ejemplo elocuente de la manera cómo la burguesía resuelve en la práctica la cuestión de la vivienda. Todos estos focos de epidemia, esos agujeros y sótanos inmundos, en los cuales el modo de producción capitalista encierra a nuestros obreros noche tras noche, no son liquidados, sino solamente... desplazados. La misma necesidad económica que los había hecho nacer en un lugar los reproduce más allá; y mientras exista el modo de producción capitalista, será absurdo querer resolver aisladamente la cuestión de la vivienda o cualquier otra cuestión social que afecte la suerte del obrero. La solución reside únicamente en la abolición del modo de producción capitalista, en la apropiación por la clase obrera misma de los medios de subsistencia y de trabajo”*

con nuevas líneas de trenes metropolitanos y servicios urbanos. Las repercusiones de esta combinación entre mercado, infraestructura, y políticas de acceso barato al transporte, cambiaría para siempre la ocupación en el centro de Inglaterra, donde la producción de vivienda obrera terminó siendo dirigida en su gran mayoría a las zonas de expansión suburbana<sup>90</sup>.

Específicamente en Londres, los desarrollos involucrarían cada vez más el avance sobre antiguos burgos rurales, situación que le fue otorgando a las nuevas viviendas cierto grado de habitabilidad, y que unida a las posibilidades e instrumentos legislativos renovados en las Housing of the working classes (Act.1885-1890)<sup>91</sup> darían como resultado un importante aumento en la producción de unidades obreras de origen estatal cada vez mejor cualificadas y gestionadas en los comienzos del siglo XX.

**Ilustración 5 Las dimensiones de la estación Cross en 1890**



**Fuente:** English Photographer - Interior of Charing Cross Station, London, c.1890 Disponible en: <http://www.art-prints-ondemand.com/a/englishphotographer/Interiorofcharingcrosssta.html>

<sup>90</sup> Una solución de mercado del siglo XIX que se replica en el siglo XXI en las ciudades colombianas, con la característica especial que la apertura de las opciones de transporte no son tan claras, y no terminan de comunicar a la ciudad en su totalidad. Lo que Piccinato (1993) de manera específica al refiriéndose a la práctica urbana y a la permanencia del modo de aproximarse, definiría “A pesar de la diversidad del momento histórico, como si la duración de la urbanística fuera superior a su contexto, la explicación no está en la sustancia profética, y obviamente, escuchada de la disciplina (...) sino más sencillamente, en el ser aun la ciudad un terreno en el cual ese modo de entenderla está en función de los intereses de la clase dominante” (Piccinato 1993, 13)

<sup>91</sup> De igual manera en las décadas posteriores se presentarían importantes avances legislativos específicos sobre las áreas suburbanas.



De manera simultánea, tanto en las áreas centrales como en los suburbios, los esfuerzos del gobierno no se limitaron a la búsqueda básica higienista, además de la configuración en busca de ventilación e iluminación adecuadas, los arquitectos del Council buscaron mejorar la capacidad de reproducción del medio ambiente urbano, integrando en sus planteamientos la permeabilidad del tejido y la conectividad entre los espacios representativos de los nuevos conjuntos y con la ciudad. Generando espacios centrales para los servicios sociales, que se convirtieron con el tiempo en los sitios icónicos de congregación para la comunidad, y configurando una elaborada disposición de los bloques y/o hileras<sup>92</sup> en razón de la generación de privacidad y variedad morfológica para los habitantes.

Diseños urbanos respaldados por la búsqueda de mejores condiciones de adaptabilidad y calidad,<sup>93</sup> donde desarrollaron un amplio esfuerzo para proporcionar y preservar espacios abiertos y parques con el propósito de facilitar la recreación y salud<sup>94</sup> (Scott 1980).

En Inglaterra, la concepción de espacios abiertos y parques para las áreas de vivienda obrera no era algo nuevo, desde 1830 los movimientos sociales por los parques públicos surgieron con el deseo de mejorar la salud para el conjunto de la comunidad. Sin embargo no fue hasta 1885 que, entre otras razones como reacción al informe de la Comisión Real (1885) que se da un impulso sustancial a la provisión de parques en las áreas obreras, que implicaría un compromiso real en la producción de vivienda de las autoridades locales y posteriormente en obligaciones específicas para el sector inmobiliario.<sup>95</sup>

La cuestión se desarrollaría especialmente para mediados del siglo XIX cuando la provisión de parques se posiciona como una de las necesidades ampliamente demandadas por la comunidad, pues se había convertido para ese momento en un símbolo de orgullo cívico, y un atractivo para disfrutar del tiempo libre. Simultáneamente a esto, al ser entendidos como los lugares de mejoramiento de los niveles de vida para las clases obreras y los más pobres de la sociedad, asumiría un papel social derivado de las oportunidades que se presentaban de tener contacto con la música, de realizar actividades deportivas y recreativas, de jardinería, y con frecuencia como museo, galería de arte o biblioteca (Jordan 1994, 85).

---

<sup>92</sup> El desarrollo de casas en hilera de igual manera fue intenso, se encuentran conjuntos en el casco urbano como Totterdawn Fields, White Hart Lan y Norbry, donde se adaptaron las cuadrículas "sacándole el máximo partido: variando la longitud y retrocediendo las hileras adosadas, trataron con imaginación la construcción del conjunto", de manera similar los espacios verdes fueron los iconos de diseño. (Hall 1996)

<sup>93</sup> Sostiene Hall (1996) que:

*"Las primeras construcción de la periferia y las más numerosas reconstrucciones en zonas anteriormente ocupadas por casa pobres, fueron, en Inglaterra, los primeros ejemplos de planificación de ciudad a gran escala, y en ambos casos se consigue un nivel extraordinariamente alto, tanto en relación a la arquitectura como al urbanismo."*

<sup>94</sup> Sobre el desarrollo de los parques públicos en Inglaterra y su efecto posterior en la legislación, sostiene A.J Scott que "La intervención del Estado británico en la producción de espacios verdes hizo eco en los Estados Unidos donde se desarrolló análogamente el movimiento de los parques urbanos donde se resalta la obra de Frederick Law Olmstead. (Scott 1980)"

<sup>95</sup> Que se consignarían en la "The Housing, Town Planning, Act 1909".

En adelante el estado inglés, conciente de los grandes beneficios que representan los parques públicos dentro de la ciudad y de manera especial para los más pobres, establecería facilidades legislativas que desde 1871 permitieron que la tierra fuera donada para estos usos mediante la “Ley de Parques Públicos”, y que desde 1875 dispondría de recursos para la adquisición de terrenos a través de fondos establecidos con este propósito en la Ley de salud.

Esta última posibilidad tan solo vendría a ser explotada decididamente desde 1885, momento en el cual la mayoría de terrenos para parques y espacios abiertos fueron comprados por el ayuntamiento y corporaciones sin que existiera disminución en las donaciones que se venían dando desde 1840 especialmente, situación que continuaría hasta 1914 cuando como producto del conflicto mundial cesan las operaciones.

Esto coincidiría con el aumento de la producción de vivienda obrera por parte de los Council, sobre lo que anota Freestone (2000), que nunca más se consideraría en la dotación oficial el desarrollo de vivienda social sin la debida provisión de espacios verdes inmediatos<sup>96</sup>, o intentar el desarrollo de comunidades sin campos abiertos donde satisfacer sus más mínimas necesidades humanas. (Freestone 2000)

**Ilustración 6 Plaza Central de Boundary State- Al fondo las viviendas producidas.**



**Fuente:** Boundary Street state, Shoreditch, London Owen Fleming for London County Council, 1890. Disponible en: <http://www.bdonline.co.uk/Pictures/web>.

<sup>96</sup> Refiriéndose a los desarrollos de vivienda social que involucrarían especialmente al London County Council.

A manera de conclusión, las grandes ciudades y en especial Londres comienzan a integrar como parte de los elementos fundamentales de su *escena urbana*, la vida y la cultura suburbana. En adelante las disposiciones para la protección de la vivienda obrera tendrían que estar encaminadas a atender tanto los desarrollos en las áreas centrales de las grandes urbes, como los suburbios y el crecimiento mismo de la ciudad. Se unirían así, a los requerimientos que desde mediados del siglo XIX giraban en torno a la salud y las condiciones sanitarias, la cualificación en los desarrollos de vivienda obrera con localizaciones provistas de soluciones eficientes y económicas de transporte, y con acceso a servicios fundamentales de ciudad como los espacios abiertos y verdes de carácter público.

En esta medida, la necesidad de planeación del crecimiento se involucra definitivamente en las discusiones que en Inglaterra se vienen dando sobre la ciudad y la vivienda obrera, expone Capel (2013), que durante el último cuarto del siglo XIX se configura un movimiento hacia el planeamiento, que encuentra sustento en las propuestas de reformistas y filántropos en el parlamento, en los debates higienistas, en la experiencia alemana<sup>97</sup> y en general, en la misma situación en que se encuentran los problemas sociales y la necesidad de un progreso más rápido en la cualificación y producción de la vivienda obrera (Capel 2013, 289-292).

### **1.3 La comisión real para la vivienda de las clases trabajadoras (Londres 1884-1885)**

Dentro de las acciones que emprendió la sociedad inglesa para formular medidas que mejoraran la situación de los alojamiento de las clases trabajadoras, la conformación de la Comisión Real (1884-1885) represento un cambio sustancial tanto en la estrategia de diagnóstico como en la perspectiva de la problemática, que terminaron por ser reflejadas en el informe oficial producido en 1885, que además de obtener amplia relevancia mediática como resultado de su misma conformación, representa el punto de corte para

---

<sup>97</sup> El desarrollo de medias como la zonificación en Alemania (1891) genera en Inglaterra un fuerte debate sobre este tipo de mecanismo que incluyen fuertes controles e intervenciones de las autoridades municipales en la ciudad, la propiedad privada y sus posibilidades de crecimiento. Expone Mancuso (1980) sobre el principio de la zonificación,

“ La ciudad se halla dividida en zonas limitadas mediante los parámetros de uso y densidad, y las zonas están lógicamente dispuestas con respecto a la estructura de la ciudad y según una remodelación recíproca y no casual; por último, todo se encuentra relacionado por una estructura jurídica precisa y hace referencia a instituciones claramente definidas”. (...) El descubrimiento de las zonificación es fruto del encuentro de dos elementos distintos; la técnico-urbanística, que se ocupa de la ordenación de la nueva metrópolis, la ciudad del naciente capitalismo moderno, sede de nuevas y complejas funciones en un grado nunca antes visto; y la del urbanismo social, que atiende principalmente a la cuestión de la vivienda, pero en cuyo seno surge en un determinado momento la contribución que denominaremos “científica”. (Mancuso 1980, 71)

un decidido desarrollo de acciones directas por parte del Estado, en una abierta crítica a la política liberal y del *Laissez-Faire*<sup>98</sup> imperante. (Wohl 2009)

Este informe es una de las declaraciones más importantes para finales de siglo en las islas británicas sobre la necesidad de planificar las ciudades como el medio expedito para poder generar mejores condiciones de desarrollo para las viviendas obreras y el aseguramiento de la salud pública, y evitar así los altos hacinamientos y sus consecuencias. Se centra en la necesidad de modificar las estrategias de acciones individuales higienistas, y de regulaciones “desarticuladas”, por un “plan general” que contemple el desarrollo de vivienda en zonas centrales y la ejecución de proyectos nuevos en las áreas de expansión bajo una dirección e impulso público, la propuesta es que opere como un instrumento técnico que corrija los problemas generados para el interés común por el desarrollo desorganizado y la especulación inmobiliaria, y que en todo caso suponga una real posibilidad de intervención para las autoridades locales<sup>99</sup> (The Royal Commission on the Housing of the Working Classes 1885, 3-6 y 13-14).

Organizado en tres secciones<sup>100</sup>, el informe le da especial prelación al panorama de la vivienda obrera en las grandes ciudades, confirmando lo que era evidente para la mayoría de los miembros de la comisión, que “*a pesar que el nivel de moralidad era más alto que el esperado*” la situación real es que las condiciones de la vivienda obrera en muchos casos continuaba siendo igual de dramática o estaba empeorando, y si bien se había avanzado en las costumbres sanitarias de las familias más pobres, la imposibilidad de acercarlas a soluciones con entornos adecuados y tipos de viviendas aptas para el mínimo desarrollo de la vida era evidente (Hall 1996, 32-36).

De inmediato el informe se convierte en el principal material de apoyo para las acciones del Estado<sup>101</sup>, y se configura como el detonante de la búsqueda de articulación de las políticas de vivienda obrera entre sí, y con lo que luego se desarrollaría como la planeación del crecimiento de la ciudad.

Los responsables del estudio, fueron dieciséis miembros de la Comisión Real conformada en 1884 como petición directa de la Reina Victoria y del Parlamento en pleno, que incluía varias de las personalidades políticas más influyentes de la época, entre los cuales se encontraban, Sir Charles Wentworth Dilke - político liberal y presidente de la Comisión -, Lord Salisbury - político conservador que en ese mismo año sería Primer Ministro y que

---

<sup>98</sup> Filosofía liberal ampliamente difundida en la sociedad victoriana, que con respecto a las normas de vivienda obrera generadas en Inglaterra desde mediados del siglo XIX presentó una defensa absoluta de la propiedad privada y consideraba la intervención gubernamental como una acción de corte revolucionario, y en todo caso nocivo para los intereses del capital y la sociedad que representaban. (Salazar 2005)

<sup>99</sup> Uno de las preocupaciones fundamentales de la Comisión Real es el poco o nulo uso que hasta ese momento le dan a las posibilidades normativas de las leyes Torrens (1968) y Cross (1875) las autoridades locales. Ver: (London County Council 1913, 17-22)

<sup>100</sup> Vivienda urbana, Vivienda Rural y Recomendaciones

<sup>101</sup> El diagnóstico se basó, además en las observaciones particulares de sus miembros, y más de “3.000 encuestas” que con un claro enfoque en la búsqueda de las razones y repercusiones del hacinamiento<sup>101</sup> son recogidas por la Comisión Real entre el 11 de marzo 1884 y el 20 de febrero de 1885, que ofrece la imagen más detallada de las críticas condiciones de la vivienda obrera hasta ese momento, y que se convertiría en un importante referente para la investigación social cuantitativa, incluida la encuesta realizada por Charles Booth<sup>101</sup> que aparecerían en su última versión en los siguientes años (1887 a 1902). (Porritt 1895)

pretendía que el problema fuera asumido por asociaciones de caridad, Joseph Chamberlain - empresario y político liberal contradictor de Salisbury, abogaba porque las autoridades locales se hicieran cargo del problema, siendo alcalde Birmingham había desarrollado los programas de vivienda obrera intrínsecamente relacionados al de educación total-, el Cardenal Manning - miembro por muchos años del movimiento de Oxford, asumió el compromiso desde la doctrina de la justicia social, de la cual sería un importante exponente al interior del vaticano-, el Príncipe de Gales, que más tarde se convertiría en el rey Eduardo VII, Sir Richard Assheton Cross y el irlandés Sir William McCullagh Torrens.

Y aunque no fue miembro como tal de la comisión Octavia Hill aportó gran cantidad de las pruebas finalmente usadas y tuvo gran influencia en algunas de las medidas, en ese momento se desempeñaba como gerente del stock de vivienda de la Comisión Eclesiástica, había desarrollado exitosamente programas de vivienda con más 5000 inquilinos y se presentaba como una abierta defensora del espacio público. Si bien la diversidad y las diferencias ideológicas en la composición provocó que no existiera un acuerdo final en las conclusiones de la Comisión Real<sup>102</sup> que permitiera un desarrollo inmediato de la totalidad de las medidas propuestas, se establecería un precedente del compromiso de la sociedad y la necesidad de emprender acciones directamente por el Estado en torno a la problemática que llegó a aglutinar a los diferentes sectores políticos, filantrópicos, empresariales, sociales y eclesiásticos de alto nivel.

Con este panorama, las discusiones de los miembros consignadas en el informe se concentraron en el análisis de las características del problema a partir de las pruebas y el desarrollo de soluciones planteadas muchas veces de forma parcial o individual, que a manera de recomendaciones y a pesar de ser muchas veces contradictorias ilustraron los caminos de las disposiciones normativas que se adelantaron para contener la “caótica situación”<sup>103</sup> posteriormente en Inglaterra, y que llegarían a influenciar las políticas en el resto del continente (Wohl 2009).

### **1.3.1 El análisis de Comisión Real (1884-1885) sobre la situación.**

A partir de las pruebas reunidas en más de “3.000 encuestas” (London County Council 1913) que con un claro enfoque en la búsqueda de las razones del hacinamiento<sup>104</sup> son recogidas por la Comisión Real entre el 11 de marzo 1884 y el 20 de febrero de 1885, se ofrece una de las imágenes más detalladas de las críticas condiciones de la vivienda obrera hasta ese momento. Que además de configurar un importante referente para la

---

<sup>102</sup> Como producto de esto la Comisión Real se limitó en sus conclusiones finales a recomendar a las autoridades locales, “*más que la redacción de nuevas leyes, la aplicación de las ya promulgadas: ley Torrens (1868) y la ley Cross —ley de (1875) para la mejora de las viviendas de artesanos y trabajadores— para la demolición de viviendas en mal estado y la búsqueda de nuevas zonas para acoger a estos habitantes desalojados*”. (Castrillo Romón 2003)

<sup>103</sup> Engels señalaría sobre el informe de la comisión “(...) no se ha hecho ningún progreso sustancial en cuanto a las condiciones de la vivienda obrera lo demuestra ampliamente el informe de la Comisión Real on the housing of the Poor, redactado en 1885. Lo mismo ocurre con los demás aspectos (...)”

<sup>104</sup> El hacinamiento es constantemente reproblemático en el informe, al punto, que Hall (1996) diría que de principio a fin el informe se limita a este problema de la vivienda.

investigación social cuantitativa, incluida la encuesta realizada por Charles Booth<sup>105</sup> que aparecerían en su última versión en los siguientes años (1887 a 1902), en conjunto con las observaciones de cada uno de los miembros supone el primer análisis articulado de la situación de la vivienda obrera frente a las medidas implementadas, es decir, sobre los resultados de las legislaciones, los efectos sobre el saneamiento, la situación de la periferia y de las áreas suburbanas, del problema de los salarios y de los lógicas de localización de la clase obrera (Porritt 1895).

En particular, sobre los resultados de las legislaciones anteriores sostiene la Comisión real de acuerdo a Hall (1996), que para este momento las casas de alojamiento en malas condiciones paulatinamente estaban desapareciendo de los centros de las grandes ciudades mediante las acciones emprendidas bajo las leyes sanitarias (1842, 1872, y 1875) y cierto grado de aprovechamiento de las leyes Torrens y Cross, pero que las dificultades para que agentes inmobiliarios construyeran y reconstruyeran bajo mejores condiciones sitios donde alojar a los obreros, estaba finalmente empujando a los “*desafortunados*” a “*barrios venidos a menos*” cada vez más lejos de los servicios sanitarios y sociales recientemente implementados. (Hall 1996, 31, 63-67)

Para el caso específico de Londres, explica la Comisión Real que cada día se conformaban nuevos barrios de “*ladrones y desafortunados, donde pagan por compartir una habitación dos y hasta tres familias, (...) y que por lo general terminaban destinando más dinero que el que pagaban en el centro,*” sin empleos próximos, carencias de transporte, alcantarillado y agua “*solo esperan el paso de algún desafortunado o la propia muerte.*” (The Royal Commission on the Housing of the Working Classes 1885, 7-11) Sobre las áreas suburbanas, explica que a pesar del apoyo que últimamente se le viene dando al crecimiento de vivienda obrera en las zonas alejadas considerablemente de la ciudad pero conectados con el sistema de trenes, este venía siendo afectado por “*la creciente especulación de la tierra suburbana, que restringe cada vez más la posibilidad de desarrollar vivienda a precios bajos y medios aun en la región de Londres*”, situación que limitaba el efecto esperado con las recientes iniciativas legislativas para que disminuyera los precios de los pasajes en los horarios de movilización trabajadora (1882), con la que se buscaban apoyar la localización bajo condiciones de vida más favorablemente de población obrera con ingresos medios y bajos estables. (London County Council 1913, 35)

De fondo la Comisión Real, (1885,16) advierte de esta manera que los más pobres son los menos beneficiados de las medidas de reconstrucción (renovación) emprendidas, que los esfuerzos y recursos destinados a las expropiaciones no están impactando positivamente el aumento de oferta de vivienda obrera, y que las clases burguesas obreras cada vez encuentran menores opciones de mejorar su situación en la oferta del mercado inmobiliario en las áreas suburbanas, que se había convertido en el camino más expedito.

---

<sup>105</sup> Señala Hall (1996) que la encuesta de Charles Booth sería la primera encuesta social moderna, donde acompañado por Beatrice Potter presentarían para 1887 resultados parciales donde establecerían que el 35% de la población del Este de Londres ciudadanos pobres. (Hall 1996, 38)

Ahora bien, el análisis central de la problemática se concentra en los bajos salarios y el factor humano como el gran detonante, sobre lo cual sostienen que la escasa preparación unida a las pocas posibilidades que tienen de aumentar sus ingresos los mantiene ligados a trabajos mal remunerados. En esencia, este es el factor para que no puedan acceder a mejores condiciones en sus alojamientos en la lógica de mercado, que tiene como resultado natural que sin dinero que les permita cambiar o revertir su situación, las viviendas individuales no son parte de la elección, y por consiguiente tampoco escapar del hacinamiento.

Esta situación que es acentuada por las asimetrías existentes entre el “*continuo ascenso de las rentas urbanas sin ningún control, y los salarios de los trabajadores, que en muchos casos descienden como producto de la gran cantidad de mano de obra disponible actualmente*”, ante lo cual algunos miembros de la Comisión terminan exponiendo que la única forma de posibilitar el acceso a mejores alojamientos y localizaciones que revirtieran la situación, es comprometiéndolo al Estado con acciones que equilibraran las condiciones “naturales”<sup>106</sup> del mercado en las ciudades.

En efecto, la localización de la clase obrera en este momento está ligada casi en la totalidad de los casos con la proximidad al trabajo, en Londres, el informe sostiene que la población obrera no tiene por lo general lugar a elección de mejores circunstancias sanitarias, pues esto pasa a un segundo plano en la medida que las extensas y deficientemente pagas jornadas de trabajo no permiten que se inviertan tiempo o recursos importantes en los desplazamientos, encadenándolos a sectores determinados de la ciudad, casi siempre los de mayores deficiencias. (The Royal Commission on the Housing of the Working Classes 1885, 18)

Y si bien, se habían hecho mejoras importantes al sistema de comunicación regional, muchas de las zonas obreras aledañas al centro continuaban con problemas de transporte relacionada con el alto costo y líneas que por esto mismo tenían largos recorridos ante la poca demanda, o eran en cuantiosos casos inexistentes. En el mismo sentido, sostiene Hall (1996,32) que muchos de los empleos de las familias estaban relacionados con las mismas casas donde alquilaban los dormitorios, pues prestaban servicios de aseo y manutención que a la postre implicaban la imposibilidad de trasladarse en búsqueda de mejores condiciones.

Ante estas evidencias, señalan que poco y nada han colaborado muchas de las autoridades locales en la resolución del problema como resultado de su inoperancia administrativa, situación que unida a la ineficiencia de las medidas individuales tomadas para enfrentar la problemática ante la especulación reinante, terminarían por poner los

---

<sup>106</sup> “la historia económica revela que el surgimiento de los mercados nacionales no fue en modo alguno el resultado de la emancipación gradual y espontánea de la esfera económica frente al control gubernamental. Por el contrario, el mercado ha derivado de una intervención consciente y a menudo violenta del gobierno, que impuso la organización del mercado a la sociedad por razones no económicas.” (Polanyi 2001, 57)

instrumentos<sup>107</sup> y recursos normativos al servicio del mercado inmobiliario que los utilizó para maximizar sus beneficios “excesivamente” en las reconstrucciones y renovaciones sanitarias sin que esto haya repercutido proporcionalmente en la generación de vivienda obrera.

En este escenario, la Comisión ve necesaria la unificación de las normas y la reimplementación con modificaciones como primer punto de acción necesario, propone así que se establezca la mitigación de los altos efectos económicos de las leyes Torrens (1868) y Cross (1875)<sup>108</sup> para que esta vez sí sean desarrolladas en su totalidad por las autoridades locales, admitiendo para ello desde ese momento (1885), el desarrollo de viviendas independientes para clases trabajadoras, un sistema de rebajas a las tasas de interés a las comunidades asociadas para la construcción de obras públicas, y la definición directa de los precios de las indemnizaciones por los tugurios que sean derrumbados por malas condiciones de salubridad, y por los terrenos que sean destinados a espacios públicos y verdes en los centros de ciudad.

Para esta medida en particular, se estableció que unilateralmente se tasarían los precios de las propiedades objeto de intervención sin lugar a los sobrecostos derivados de la especulación o indemnizaciones adicionales. Con lo cual finalmente se buscaba la explotación de la renovación de ciudad como mecanismo para dotar de vivienda higiénica a las clases obreras en los centros de ciudades, evitar sobrecostos lesivos para las autoridades locales, y permitir el acceso a suelo barato en los centros.

En segundo punto derivadas de estas primeras disposiciones, propone un conjunto de acciones que serían asumidas igualmente de forma gradualmente en las regulaciones, entre las cuales se encuentra la extensión de los instrumentos consignadas para la renovación en las operaciones de crecimiento y construcción en sitios despejados (efectuado en 1890-1900), contemplando para ello, la implementación de la expropiación para predios vacíos, la definición de precios sin lugar a contemplar ganancias o beneficios adicionales y la posibilidad de reserva y declarar áreas de interés para generación de vivienda obrera. Igualmente los miembros proponen desde 1885 medidas como la

---

<sup>107</sup> Especialmente relacionado con: i) la forma como se manejó la expropiación dando especial tratamiento a los propietarios, que ganaron mucho más dinero por sus propiedades que el que percibirían en la venta directa, ii) la renovación fue un instrumento de maximización de los precios en detrimento de las personas más necesitadas que terminaron siendo expulsados, iii) las reconstrucciones y los recursos que involucraron de manera desarticuladas aumentaron los precios del suelo en general, y supuso mayores cargas que terminaron por enriquecer a los propietarios de las zonas aledañas y el consecuente aumento en los precios de los arriendos, sin que existiera retribución alguna para con las autoridades locales, iv) a pesar de las ventas prioritarias a asociaciones de vivienda a 1/3 del precio original que ya se encontraba inflado, los precios finales de la vivienda continuaron siendo demasiado altos para los más pobres, y la viviendas con sus altas calidades terminaron siendo vendidas y revendidas orientadas a estratos medios v) los beneficios en el transporte y la construcción de infraestructuras sin ligarlo a un plan general, ayudaron a encarecer las áreas suburbanas limitando el acceso a tierra económica.

<sup>108</sup> Incluyendo las reformas de las dos leyes de 1879.



posibilidad de compra de tierra por parte de las autoridades locales en otros distritos 109, la obligación para los entes locales de adelantar labores de inspección y formulación sobre las insuficiencias de vivienda en sus distritos (efectuado en 1909) y la necesidad de implementación de mapas de áreas y calles con distinción por las clases sociales para la adjudicación selectiva de subsidios y el diseño de operaciones urbanas, que serían implementadas ya entrado el siglo XX.

Esta última sería desarrollada inicialmente en el trabajo de Charles Booth (1886-1903) y posteriormente sería utilizada como base analítica para las renovaciones y demoliciones que se emprenderían en Londres durante el siglo XX.<sup>110</sup>

#### Ilustración 7 Mapa de Charles Booth. Clasificación de áreas por clases sociales. Londres (1889)



**Fuente:** LSE-2013. *Life and Labour of the People in London* (Vol. 1. 1889) Disponible en: <http://booth.lse.ac.uk/static/a/4.html>

<sup>109</sup> Aunque la comisión recomendaba prioritariamente la reconstrucción de casas para los trabajadores en el caso urbano, dejó en un segundo plano esta posibilidad, que hacia 1890 fue la que tuvo mayor desarrollo especialmente desde el Concejo de Londres (mayoría de miembros de partido progresista)

<sup>110</sup> Para mayor información sobre el desarrollo y usos posteriores ver: (BBC 2013)

En todo caso, para el conjunto de los miembros no se podía seguir permitiendo operaciones de renovación emprendidas bajo expropiaciones mal gestionadas y que tuvieran como resultado poca o nula producción de vivienda obrera en el mercado, en un ejercicio que implicaba altos gastos de dineros de hacienda y tiempo, donde *“ni el mercado ve una posibilidad de producción bajo las condiciones sanitarias que se han impuesto, ni las clases trabajadoras ven en el mercado quien satisfaga sus necesidades”*. Con lo cual el camino hacia la intervención en la producción directa quedaba como la opción conveniente en la medida que ninguno de los agentes que producían vivienda en el momento estaban en la capacidad de intervenir en la proporción requerida. (Hall 1996, 29-33)

En adelante, las principales normativas sobre vivienda obrera y planeamiento tendría como referente las pruebas recogidas y los argumentos presentados en el informe de la Comisión Real (1885), y desde ese mismo año a través de la *“Housing of the Working Classes Act 1885”*<sup>111</sup> el parlamento reunirían todas las leyes anteriores y se modificarían en los términos propuestos por la Comisión, recualificando las leyes sanitarias y, las de reconstrucción y renovación sanitaria de extensas áreas (1868-1870), que tendría como resultado una detallada vigilancia de las condiciones sanitarias, y la renovada dotación de herramientas para producir áreas de vivienda obrera con un énfasis especial en la generación de espacios abiertos. (Wohl 2009)

En la misma ley (1885), quedaría establecido como uno de los caminos para la mitigación de los altos niveles de hacinamiento, la inclusión de la atribución con instrumentos y recursos para el desarrollo de vivienda obrera directamente por las autoridades locales<sup>112</sup> teniendo como directriz la gran escala,<sup>113</sup> las posibilidades de intervención articulada con la dotación de sistemas de transporte (pasar de regular a administrar líneas de trenes de cercanías, y en algunos casos construir tranvías) y el desarrollo de áreas verdes bajo un plan general. (The Royal Commission on the Housing of the Working Classes 1885, 21-24)

---

<sup>111</sup> La primera de una continua generación de normativas sobre vivienda obrera que se darían por toda Europa, *“A Londres pronto se unirían otras ciudades como París —leyes de 1894, 1906 y 1912 para la construcción de viviendas de bajo coste para las clases trabajadoras—, con una extraordinaria densidad de población en las zonas más antiguas de la ciudad, o Berlín —ley de 1890— con las llamadas casas cuartel cuya densidad de habitación llegaba a alcanzar una media de 52,6 habitantes por edificio frente al 7,6 -londinense .”* (Castrillo Romón 2003)

<sup>112</sup><sup>112</sup> Las autoridades locales responsables del problema cambiarían desde 1885 para mejorar su funcionamiento, recomendación de la Comisión Real (1884-1885), de tal manera el Concejo Metropolitano fue sustituido inicialmente por las existentes juntas parroquiales y juntas de distrito como la autoridad ejecutiva, y para 1889 sería definitivamente consignada la responsabilidad en los Concejos. (para el caso de Londres el *London County Council*. (London County Council 1913, 25)

<sup>113</sup> El informe de la Comisión Real, en sus anexos *“pruebas de Octavia Hill”* desarrolla la idea de organizar el desarrollo de la ciudad, de transporte y espacios abiertos en función de áreas susceptibles de *“aprovisionamiento a costos menores”*, que deriven en unidades de vivienda más económicas.

Y aunque el proceso de intervención del Estado británico en la construcción y aprovechamiento de la normativa llevaría varios años más para solidificarse, y se complementarían con la emanación de las leyes de vivienda de 1890, 1894, 1900, y 1903, y de la Gran Vivienda y Urbanismo en 1909-en la que finalmente queda establecida la planificación integral de la ciudad- desde 1885 con el informe de la Comisión Real y ley para la vivienda de las clases trabajadoras, detonaría irremediablemente la necesidad de un Estado activo en la producción de vivienda y en la planeación del crecimiento ante las problemáticas existentes.

Queda así en evidencia la incapacidad del mercado para responder a los intereses de los más pobres y las limitaciones de los agentes urbanos hasta ese momento involucrado mediante la filantropía, el desarrollo empresarial y la misma acción de los pobladores. Los hechos que pone en evidencia el informe (1885) se involucrarían definitivamente de esta manera en las discusiones del parlamento y modificaría la posición de las autoridades, que en adelante no se limitarían a regular, y optarían por participar en la dotación de las mínimas condiciones sanitarias, en el acceso a sistemas de transporte y empleo, y en el desarrollo de espacios abiertos para la vivienda obrera. Bajo estos preceptos finalmente se cuestionó normativamente la política liberal y al *Laissez-Faire*<sup>114</sup>, configurándose el inicio de un conjunto de programas y disposiciones que configurarían una política de vivienda más ambiciosa. (Capel 2013, 89-92)

### **1.3.2 El panorama de la Comisión Real: Los agentes<sup>115</sup> que producen vivienda obrera en las dinámicas liberales<sup>116</sup> para finales del siglo XIX, filántropos, empresarios y pobladores.**

Desde el siglo XVIII la consolidación de la ideología económica de los liberales clásicos en Inglaterra había señalado que los problemas surgidos de la relación entre el capitalismo y el bienestar social no requerían de la intervención directa del Estado, y que por el contrario este se debía limitar a velar por el correcto funcionamiento de las fuerzas del mercado.

En este escenario solo quedaba por apelar a que en un ejercicio de autorregulación se generaran las condiciones necesarias para la producción de mejores condiciones sociales,

---

<sup>114</sup> Filosofía liberal ampliamente difundida en la sociedad victoriana, que con respecto a las normas de vivienda obrera generadas en Inglaterra desde mediados del siglo XIX presento una defensa absoluta de la propiedad privada y consideraba la intervención gubernamental como una acción de corte revolucionario, y en todo caso nocivo para los intereses del capital y la sociedad que representaban. (Salazar 2005)

<sup>115</sup> Entendemos los agentes en este caso como aquellos que tuvieron la voluntad para intervenir en la construcción de la vivienda obrera. Diferente a los que a pesar de tener la capacidad no lo hicieron.

<sup>116</sup> Lo acoto al mercado autorregulado. Adam Smith, figura representativa de la economía clásica desde 1776 plantea dos importantes conceptos la “mano invisible” y la “división del trabajo” en el

sin embargo, con gran rapidez queda demostrado que la incorporación de la fuerza trabajadora a los sectores de producción, no implicaba bajo el desarrollo de las leyes naturales del mercado la resolución de las más mínimas necesidades de las clases más pobres, entre estas el acceso a viviendas salubres y a la oportunidad de aprovechar los servicios que se concentran en la ciudad. (Spulber 1989, 385-390)

La situación de la clase obrera en la ciudad industrial para inicios del siglo XIX era ya dantesca, y contrastaba con el crecimiento económico moderno que experimentaba Inglaterra y la mayoría del continente, allí, la riqueza producida y que configuraría el “vasto imperio europeo”<sup>117</sup> no beneficiaba equitativamente a las distintas clases sociales, y ya era percibido el temprano agotamiento de la configuración política y económica liberal, que se imponía en ese momento de manera universal para responder a los más importantes retos sociales. (Sachs 2005, 74-78)

Así, ante el temor frente a las revueltas, a la desestabilización del sistema económico, y a las repercusiones naturales de los ambientes insanos para el conjunto de la ciudad, se desarrolla la concienciación burguesa sobre el problema de la vivienda, que se enfrenta a las crecientes carencias sociales y, a masas de población sin posibilidad alguna de desarrollo y sumida en la absoluta pobreza.

De tal forman se plantean las primeras soluciones fundamentadas en las mismas lógicas liberales adherentes a la política del *laissez-faire*, en las cuales proponiendo “los mejores medios posibles para lograr el objetivo” se desarrollan propuestas individuales impulsadas por el propio interés y compromisos diversos como la filantropía o la eficiencia productiva, donde se consolidan asociaciones privadas y modelos empresariales que terminan por proponer la idea de la *vivienda obrera modelo y barrio modelo*, que paralelamente se ven acompañadas por soluciones de abajo hacia arriba, pero igual insertas en las mismas lógicas mercantilistas, como son las gestiones colectivas y cooperativistas.

Uno de estas es el sistema de asociaciones privadas desarrollado desde los sectores filantrópicos desde principios del siglo XIX, que se caracterizó por dos factores fundamentales, i) que realmente existiera un beneficio mutuo de los participantes,

---

libro “la riqueza de las naciones”, donde proponía la existencia de una característica naciente en los individuos, que cuando tomaban decisiones en la búsqueda de su bienestar particular, lograban un resultado colectivo sin proponérselo, y que este resultado, en un mundo competitivo, sería el mejor resultado posible. Con el transcurso de los años se omitieron los tintes sociales de la propuesta y economistas como Jhon Stuart Mill, en el siglo XIX promulgaron la doctrina del *Laissez faire* según la cual “*El Estado no debería intervenir o intentar regular al sector privado y que la competencia ilimitada era el mejor contrato social posible, surgiendo la idea de la posible existencia de un mercado autorregulado*” (Lopez Murcia, y otros 2009, 58)

<sup>117</sup> La referencia al “vasto imperio europeo”, hace alusión a la supremacía industrial de Gran Bretaña y los demás países europeos, que como resultado del papel puntero de estos países en los procesos de industrialización traería consigo la supremacía militar excepcional, y con esto la oportunidad de extender sus mercados por Asia, África y América. Sin embargo estos beneficios solo trajeron mejores condiciones de vida y riqueza para una clase burguesa y directiva, segmentando la misma sociedad europea. (Sachs 2005, 75)

condición relacionada especialmente con la disciplina del gestor para no obtener una ganancia mayor al seis por ciento<sup>118</sup>, y ii) que en la medida que fueran suficientes los individuos que apoyaran los desarrollos y se pudieran trasladar importantes inversiones filantrópicas, se podía ofrecer un producto más económico, evitando la intervención directa del Estado o la participación, que propiciaría la violación de los principios liberales con sus repercusiones en los mercados. (Wohl 2009)

En Inglaterra, fue predominante durante la primera parte del siglo XIX esta forma de atender el problema, y las asociaciones recibirían importantes patrocinios y participaciones de figuras representativas de la sociedad, al punto que los comités<sup>119</sup> terminarían siendo integrados en su mayoría por los “*Líderes de la ley, negocios, medicina, arquitectura, bienes raíces y trabajo social*”, que no se limitaron a producir las mismas viviendas existentes, y que por el contrario desarrollaron trabajos sobre las tipologías más eficientes y los entornos urbanos mínimos aceptables. (Troen 1987, 15)

Para mediados del siglo XIX aunque estas asociaciones se reunieron alrededor de la necesidad de vivienda para las clases trabajadoras no les fue posible en una dinámica de mercado llegar a armonizar los siguientes puntos, primero, la *rentabilidad de las inversiones*, que en muchos casos les exigió poner a la venta las casas y no en alquiler eliminando cualquier opción de los grupos más pobres, segundo, la *generación de viviendas obreras modelo*, se realizaron varios de los estudios más valiosos de la época sin embargo el común denominador fueron los altos costos de construcción, al no tener la posibilidad de acudir a la gran escala en la producción, y el acceso a suelo económico en la ciudad, limitado por la especulación, y tercero, *un precio accesible para los más pobres*, ampliamente superado como producto de los mismos altos costos de la tierra y de la construcción, que finalmente derivó en alto costos de arriendo cuando se utilizó esta figura.

En efecto, estas primeras experiencias hicieron evidente la necesidad de complementariedad de las acciones que se adelantaban como sociedad, y desde los mismo sectores filantrópicos se llegó a criticar las escasas posibilidades de suplir las crecientes necesidades de vivienda obrera que tenía por sí solo el sector solidario, y el cómo sin la intervención del estado, las casas producidas al ser insertas como una mercancía más en el sistema liberal de mercado serían nuevamente vendidas y revendidas generando beneficios exclusivamente a los sectores inmobiliarios,<sup>120</sup> y se terminarían alejando de los pobres. (Reed y Ogg 1940, 39-57)

---

<sup>118</sup> En algunos casos se impulsó como margen de ganancia del cinco por ciento.

<sup>119</sup> Más tarde retratado en Estados Unidos en la obra de Lawrence Veiller, la “Reforma de la vivienda”.

<sup>120</sup> Para algunos inversores, esto no representó un fracaso de las asociaciones, pues a pesar que los cuantiosos recursos invertidos no fueron suficientes para desarrollar un modelo de vivienda obrera accesible, desde el inicio de la operación estaba claro que con el enorme mercado que existía para este tipo de viviendas, las inversiones estaban seguras y los rendimientos de ellos bastante bien garantizados. (Reed y Ogg 1940, 39-42)

En ese sentido, el sector más activo en influenciar el surgimiento de nuevas normas para mejorar la calidad y cantidad de vivienda obrera, fue el de los promotores de las reformas a la salud pública, que implicó un fuerte trabajo por periodos, donde las victorias ganadas durante una etapa se convertirían en las normas mínimas aceptadas de la siguiente.

Al trabajo de ellos se debe la incorporación del énfasis técnico y de ingeniería a la prestación de los servicios de agua y alcantarillado en la década de 1840, como resultado de la investigación emprendida por Edwin Chadwick donde destapó la corrupción y especulación de las empresas encargadas, y propuso tempranamente la necesidad de una dirección central regulada o manejada por las autoridades públicas. (Guillén 2010, 21-22) De la misma manera, serían ellos los que impulsarían las Public Health Act en 1848, 1872 y 1875<sup>121</sup>, y otro filántropo Lord Shaftesbury la “Labouring Classes Lodging Houses Acts 1851” donde sin éxito se autoriza la intervención directa estatal.

Para 1884, las asociaciones filantrópicas habían empezado a adquirir terrenos para el desarrollo de *vivienda obrera* a precios especiales, como producto de las ventajas ofrecidas en la Ley Cross, mediante las cuales la *Junta Metropolitana de Obras*<sup>122</sup> al realizar operaciones de saneamiento de ciudad adquiriría grandes áreas de terrenos ubicados en zonas centrales, y luego de emprender las obras principales urbanas, destinaba algunos espacios para el realojamiento de la población que de manera prioritaria era ofertada al *sector solidario* a precios que muchas veces no alcanzaban la tercera parte de lo que se había pagado en un principio. Este proceso tenía como objeto que se construyeran las viviendas a precios accesibles en áreas centrales, sin embargo, las áreas no llegaron a ser suficientes para responder medianamente las carencias habitacionales, y continuarían presentes los mismos problemas de los altos precios de la construcción. (Porritt 1895, 24-25)

Al trabajo de los promotores de la salud pública, le siguió en segunda instancia el impulsado por el interés propio de sectores empresariales, que de manera especial desde mediados del siglo XIX construyeron nuevas ciudades industriales, con las cuales buscaban localizar a los trabajadores en áreas cercanas a sus fábricas y/o minas y, condiciones de salubridad que permitieran ventajas económicas. Esto les representaba mayor control sobre los tiempos de desplazamiento y estados de salud, que al final era la forma más eficiente de evitar ausencias de los obreros y baja productividad.

A pesar de las dinámicas liberales individuales sobre las que se basaban, parte de los beneficios que traía este modelo era el desarrollo del control social por parte del empresario, que se extendería al aseguramiento de las cuotas de arriendo, al abastecimiento de comida y cualquier clase de productos de primera necesidad. Fueron muchos los empresarios que desarrollaron iniciativas de este tipo, configurando desde

---

<sup>121</sup> Principalmente a través de la *Health of Towns Association* creada con el objeto de presionar al Gobierno para que aprobara leyes que mejoraran las condiciones sanitarias en las obreras y en general en las ciudades.

<sup>122</sup> Referencia específica a la Junta Metropolitana de Obras de la ciudad de Londres.

colonias fabriles, pasando por conjuntos de casas, hasta la misma reproducción de la ciudad. (Capel 2013, 239) Sobre los tipos de financiación desarrollados en el caso inglés se destaca la sinergia con las *Building Societies*, que en estos casos bajo un orden cooperativo se estimulan a partir de estructuras empresariales, sobre las cuales señala Engels,

*“Son instituciones de crédito hipotecario adaptadas a las necesidades del obrero, y que utilizan fundamentalmente... los ahorros de los obreros... para ayudar a sus compañeros depositantes en la adquisición o la construcción de una casa. Como se puede presumir, dichos préstamos son otorgados contra una hipoteca sobre el inmueble correspondiente, de tal forma que su pago se efectúa mediante entregas a plazos cortos, en las que se incluye a la vez la amortización y el interés...”* (Engels, Contribución al problema de la vivienda. 1887, 64-65)

Y a pesar que las *Building Societies* solo terminaron por atender el problema de la clase obrera más afortunada, que disponía de trabajos estables y salarios superiores a los de la gran mayoría, resolvió el problema de la vivienda para un número importante de personas que de otra forma no hubieran tenido la misma oportunidad, señala Capel (2013,240) que para 1860 “más de dos mil asociaciones de este tipo y cien mil familias obreras se había vuelto, merced a este sistema en propietarios de hogar”, lo que la convertiría en una solución con mayor cantidad de viviendas producidas que cualquiera de las sociedades de vivienda “filantrópicas” o las obras de caridad.

En términos de calidad de la vivienda y de construcción del entorno, el tipo de casa que se construye en Inglaterra durante la segunda parte del siglo XIX mediante este sistema tuvo importantes avances sanitarios y de dotación de espacios verdes como resultado de la regulación normativa, específicamente las soluciones de carácter empresarial al contar muchas veces con un interés real por mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora, terminaron por elevar la misma concepción de los requerimientos mínimos de la clase obrera y configurando parte de la idea misma del *barrio modelo*. Sin embargo, esta situación no fue la generalidad en otros países, donde ante la carencia de regulaciones sanitarias e higienistas para la producción de vivienda obrera se generaron soluciones radicalmente diferentes.<sup>123</sup> (Reed y Ogg 1940)

Los modelos ingleses de ciudades industriales se caracterizaron por la concepción del entorno urbano como un sistema donde se interrelacionaban las viviendas, el jardín y los lugares de trabajo, en esta medida las soluciones tuvieron como común denominador que sin llegar a afectar la necesidad de proximidad de las instalaciones industriales con las zonas de residencia, se dotara a los “*pequeños pueblos*” de áreas abiertas, circuitos

---

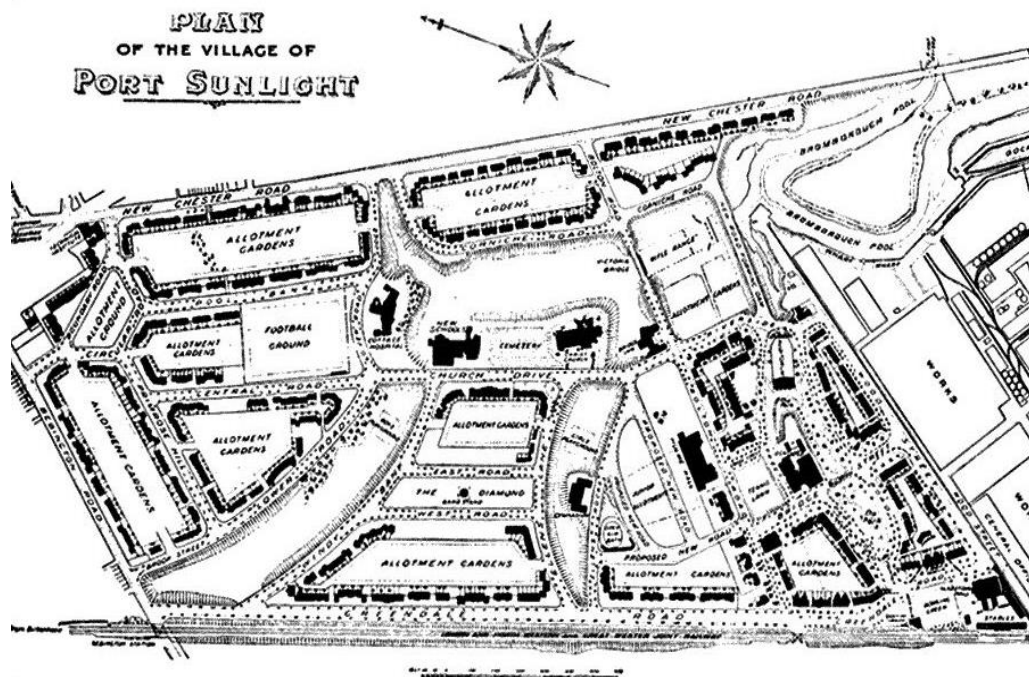
<sup>123</sup> Señalan Reed y Ogg (1940) que de mayor manera los ejemplos de Estados Unidos están marcados por ejemplos particularmente malos, donde a menudo se encuentran en estos conjuntos desarrollados por empresarios los mismos tipos y problemas de los tugurios. (Reed y Ogg 1940, 21)

verdes, equipamientos y de facilidades de accesos a los almacenes, con lo cual se garantizó mejores condiciones a las clases obreras y de esta forma un aumento en la producción.

Se destacan como importantes ejemplos de esta configuración de viviendas con calidad y cualificación en el entorno, las ciudades industriales de “Bourneville”, en la periferia de Birmingham, fundada en 1879 por la empresa Cadbury de fabricantes de cacao, basada en la idea de la “la fábrica en el jardín” con la cual se buscaba configurar un gran espacio donde los distintos elementos funcionando de manera eficiente tenían la oportunidad de disfrutar de condiciones saludables y placenteras, estableciendo una relación de proximidad entre las casa y la fábrica, sin que esto implicara quedar sometidos a las “chimeneas” de producción.

Por su parte Port Sunlight, próxima a Liverpool, que fue creada por Sir William Lever - fabricante de jabón-, establecida desde 1877 (-1913), se estructura a partir de corredores verdes jerarquizados que confluyen en dos ejes principales, el primero que establece una pasarela sobre la que se posan el gran museo, el obelisco y el puerto, con centros de salud y educación a cada uno de sus lados, y el segundo que se dirige a las fábricas, enmarcado por árboles y con estaciones de descanso.

**Ilustración 8 Plan de la Villa “Port Sunlight” – Respuesta Empresarios Siglo XIX.**



**Fuente:** Victoria University of Wellington Library. Disponible en: <http://nzetc.victoria.ac.nz/tm/scholarly/Stout81-fig-Stout81P001065a.html>



La configuración de las unidades por su parte se basa en los principios higienistas de proveer ventilación e iluminación adecuadas a través de fachadas abiertas a la calle y jardines de gran escala interiores de propiedad común de cada manzana, la arquitectura interior está diseñada buscando la especialización de espacios y la optimización de las circulaciones.

Los espacios abiertos y jardines cubren las necesidades de los habitantes de acuerdo con tres escalas establecidas desde el plan, la primera la manzana y su interior, con “jardines destinados para el cultivo de alimentos inmediatos” la segunda a través de los ejes verdes sectoriales donde se encuentran las oportunidades del culto al cuerpo y recreación, y la tercera los grandes espacios públicos concebidos como espacios de descanso y reunión “como cuerpo industrial”. Con respecto a la fábrica, se establece un cinturón verde y luego se ubican las oficinas administrativas, actuando de colchón frente a los efectos de contaminación que pueda causar a las áreas residenciales, de la misma manera está ubicada en el área más próxima a la principal carretera adyacente (Reed y Ogg 1940, 39-57).

Así pues, estas ciudades generadas por los empresarios constituyeron importantes avances para los estándares de vivienda en la época, no sólo por resolver las características funcionales de las relaciones entre los sitios de residencia y de empleo, sino porque le otorgaron al lugar de la vivienda valores estéticos y ambientales, y concibieron la vivienda en directa relación con los equipamientos y estructuras representativas. Posteriormente, se convertirían en modelos de gestión y planeación para el Estado Inglés, cuando se empezó a introducir en la producción de vivienda obrera de forma directa hacia finales del siglo XIX<sup>124</sup> (Burnett 1980).

La tercera de las respuestas para resolver el problema de la vivienda, son las iniciativas de los pobladores para abrirse paso entre las lógicas imperantes del mercado. Anota Piccinato (1993) “*que de las terribles condiciones, al momento en que los individuos se empiecen a unir en comunidad con el interés común de intervenir allí donde la empresa privada no tiene ningún interés en extenderse, solo existe un breve paso*”. (Piccinato 1993, 82) Entre estos “pasos”, se encuentran las del movimiento cooperativo donde de manera organizada y conjunta con relación al problema de la vivienda obrera se apoyaban proyectos de diferentes orígenes con un interés común: dotar a la clase trabajadora de autonomía, y diversidad de opciones para acceder a vivienda digna.

El movimiento cooperativo empezó a adquirir gran fuerza en el continente europeo hacia mediados del siglo XIX promovido entre otros por el creciente poder de los sindicatos. En

---

<sup>124</sup> Como referente de barrios obrero modelo se encuentra el desarrollado en 1865 (Reed y Ogg 1940, 22) por el empresario Friedrich Krupp que construyó un conjunto paradigmático para sus trabajadores de la planta de acero en Essen, Alemania. (Alemania) El barrio contaba con edificios de usos público y colectivo, iglesias, sitios de reunión tiendas, grandes solares, un parque próximo a las residencias y se encontraba comunicado por una gran vía con las áreas centrales de la planta de producción. El desarrollado fue encargo al arquitecto alemán Schmahl. (Piccinato 1993, 83)

sus inicios se dedicaron especialmente a promover la reducción en los precios finales de venta para sus miembros a través de la compra directa al productor, con lo cual lograron proporcionar mejores condiciones de acceso a alimentos, ropa y otras necesidades básicas.

En Inglaterra con la fundación en 1844 de la *Roshadale Society of Equitables Pioneers* se da paso a un conjunto de movimientos y agrupaciones que basados en los mismos principios fundamentales; autogobierno, control democrático, membresía abierta, retorno limitado sobre el capital, distribución proporcional de los excedentes, neutralidad política, e independencia obrera frente a toda intervención externa, terminaron por generar el desarrollo de las *Bulding Societies*. (Capel 2013, 293)

**Ilustración 9 William McCullagh Torrens 1883. Parlamentario y desde 1874 Gestor de sistemas cooperativos - Building Society.**



**Fuente:** William McCullagh Torrens, Vanity Fair, 1883-12-08.  
Disponible en: [commons.wikimedia.org](https://commons.wikimedia.org)

Este tipo de sociedad concebidas fundamentalmente como facilitadores populares de crédito hipotecario, terminan por generar diferentes opciones de acceso a la vivienda obrera, entre las cuales se encuentra: i) el acercamiento del obrero a la compra en el mercado de las casas obreras a través de créditos económicos (muchas veces posibilitando la compra de unidades producidas por gestión filantrópica y empresarial), ii) el apoyo a la gestión directamente de un miembro que identificaba un lote a bajo costo y

lo compraba de manera colectiva, y iii) el desarrollo de las unidades de vivienda entre los mismos miembros que desearan ayudarse mutuamente para mejorar su condición sanitaria, doméstica, y del entorno urbano.<sup>125</sup>

Sin embargo, y a pesar que la construcción de viviendas bajo este modelo alcanzaría gran fuerza en Inglaterra donde las edificaciones tipológicamente fueron variadas desde bloques de vivienda obrera -en algunos centros de ciudad- hasta casas con huerto en áreas periféricas, durante el siglo XIX no llegaron a responder a un modelo por sí mismas y terminaron siendo limitadas por ideas de ciudad impuestas de arriba hacia abajo<sup>126</sup> (Capel 2013). De igual manera conforme los proyectos se volvían realidad la participación genuinamente obrera fue decayendo, al punto que muchas terminaron adquiriendo un carácter esencialmente especulativo al servicio de interés diferente al de las clases obreras (Engels 1887, 60-68).

En resumen, en 1884 momento en el que se convoca la Comisión Real ninguna de las estrategias que se habían asumido como sociedad sin el apoyo del Estado habían tenido un efecto sustancial en la provisión de vivienda obrera, y a pesar que de manera especial desde la década de 1870<sup>127</sup> Inglaterra comenzaba a avanzar por la vía de una mayor intervención para asegurar el suministro adecuado de buenas viviendas obreras y un medio urbano satisfactorio, la sujeción a los principios liberales y a las políticas del *laissez-faire*, aún mantenían la dependencia por las soluciones filantrópicas y las regulaciones parciales en la ciudad. (Troen 1987, 15-16)

Sin embargo, frente a lo que debería ser la vivienda obrera, entre las soluciones desarrollada la presentada por los empresarios se destaca por su caracterización del “lugar de la vivienda”, en este sentido este proceso terminaría en la concepción misma del *barrio modelo para inicios del siglo XX*, (Piccinato 1993, 85) que localizado distante de los centros urbanos, pero en directa relación con las opciones de trabajo constituidas por las fábricas, y unido a la cualificación del entorno representa la posibilidad de generación de mejores escenarios para la clase obrera, que en adelante en condiciones normales de mercado, de acuerdo a Stubben<sup>128</sup>, solo serán posibles con la intervención pública.

Y si bien las transformaciones y renovaciones al interior de los cascos urbanos terminarían siendo la principal recomendación de la Comisión Real para la producción de casas para los trabajadores, de ahí la urgente necesidad de repotenciar las leyes Torrens y Cross, para 1890 tomaría mayor fuerza el planteamiento secundario de usar estos mismos instrumentos para desarrollar soluciones en zonas suburbanas con clara influencia del *barrio*

---

<sup>125</sup> Para finales de siglo muchas de estas cooperativas accedían con este fin, a préstamos de bajo interés proporcionados por el Estado mediante las leyes sobre vivienda obrera de 1885-1890 y de “vivienda y planificación” de 1909.

<sup>126</sup> Distantes de otros modelos cooperativos de ocupación interna como los planteados por V. Huber.(1858)

<sup>127</sup> Acercamiento dado desde las posibilidades de actuación consignadas en las leyes Torrens 1868 y Cross 1875.

<sup>128</sup> J. Stubben en Piccinato (1993,87)

*empresarial*, siendo el mismo *Concejo de Londres* el que le da prioridad a esta salida en detrimento de la renovación de áreas deterioradas, y que se basa igualmente en las observaciones de Charles Booth, que continuaba alertando sobre los altos niveles de densidad y superpoblación en Londres. (Hall 1996, 59-63)

## **1.4 El “aspecto lugar” como parte integral en la normativa y proyectos después de la Comisión Real (1884-1885): la acción directa del Estado.**

Para inicios del siglo XX “los expertos en vivienda van más allá, y sostienen que la vivienda moderna debe tener condiciones tanto dentro como afuera, la vivienda debe tener acceso a zonas con árboles y jardines, áreas de recreo, perspectivas agradables desde las ventanas, estar libres de intromisiones industriales en sus alrededores y ligadas a los sistemas productivos”. (Reed y Ogg 1940, 9)

En efecto, los avances dados desde mediados del siglo XIX en la normativa, unido a los impactos de los informes sobre la condición de la vivienda obrera como el producido por la Comisión Real (1884-1885), terminaron por decantar en ideas específicas sobre las mínimas condiciones de localización y construcción adecuada de la vivienda obrera<sup>129</sup>, consolidándose como la doctrina general al interior de la producción masiva que emprendió el Estado inglés, y que se mantendría presente durante gran parte del siglo XX como una de las determinantes inalterables en el enfrentamiento del problema.

Así, con el desarrollo de la normativa que garantiza la construcción de lugares adecuados para la vivienda obrera y la expansión ordenada, se veía la necesidad de establecer un conjunto de medidas e instrumentos urbanos permanentes que además de generar obligaciones para el estado, le confiriera posibilidades de intervención. Entre los cuales se encuentra la expropiación<sup>130</sup>, el diseño de un plan urbanístico<sup>131</sup> y la conformación de un stock de tierras por parte de los Concejos<sup>132</sup>, que fundamentalmente bajo argumentos de

---

<sup>129</sup> Los criterios de condiciones sanitarias mínimas, parques públicos, centros de salud y educación, y conectividad con los centros de producción.

<sup>130</sup> Desarrollada normativamente desde 1851, y puesta en marcha en 1868 con el objetivo de renovar la ciudad y generar vivienda obrera desde la ley Torrens en el caso Ingles.

<sup>131</sup> Planteado con gran fuerza desde la Comisión Real de 1884-1885, tan solo hasta 1909 puesto en marcha, modificado en 1919 para ampliar la operatividad de lo dispuestos en el plan general. En esto los alemanes fueron pioneros, sostiene Mancuso (1980, 30-52) que desde finales del siglo XIX en Berlín se impone la planeación zonificada de la ciudad, con densidades, usos, y derechos establecidos.

<sup>132</sup> Desde la ley de vivienda de 1890 en Inglaterra se deja abierta posibilidad de adquirir terrenos para el desarrollo de vivienda obrera por parte de los Concejos en áreas despejadas (El de Londres recientemente creado en 1889), que complementa las medidas que desde 1875 permiten adquirir extensas áreas para renovación y reconstrucción, y que sería a su vez reformada en el acto de 1900 permitiendo la adquisición fuera de los distritos en la búsqueda de mejores precios, no influidos aun por las acciones especulativas del mercado.

saneamiento social, apertura y recomposición inmobiliaria terminarían superando su destinación inicial que estaba concentrada en la generación de calles y plazas, líneas para trenes y corredores industriales, prolongándose su uso hacia la construcción de áreas residenciales salubres<sup>133</sup>, organizadas<sup>134</sup> y dotadas con áreas verdes.

Estas medidas e instrumentos urbanos son cada vez más importantes para garantizar los mínimos requerimientos debido a la intensificación de los efectos producidos por las complejas interacciones público-privadas en la urbe - que se encuentran especialmente relacionadas con el nexo entre el suelo urbano y el establecimiento de las bases de la "ciudad"- . Que como resultado de un proceso simultáneo al de la búsqueda de mejores condiciones para la clase obrera, terminan configurando tempranamente en el siglo XX un escenario urbano de acelerada dinámica de la expansión periférica exterior, intensivo desarrollo de uso de suelo comercial en los centros, problemas en el transporte urbano y, finalmente un rápido y crítico deterioro del casco urbano como espacio para vivir y trabajar. (Scott 1980)

En este escenario, en la capital inglesa desde 1889 el London County Council asume dentro de sus principales responsabilidades la generación directa de vivienda, donde con una fuerte preocupación por las condiciones del lugar emprenden un conjunto de acciones por mandato normativo. Las primeras enfocadas en el desarrollado de operaciones urbanas de rehabilitación y leyes sanitarias como;

i) la preparación y el desarrollo de programas para la reorganización y reconstrucción de las calles y casas en zonas insalubres<sup>135</sup>, donde con pleno uso de la expropiación se adquieren propiedades fijando el monto de la indemnización a través de un árbitro neutral designado por la junta de gobierno local, que debe contemplar obligatoriamente deducciones de compensación generadas a partir de la evidencia de hacinamiento o usos para fines ilegales, el mal estado de conservación, o la valoración exclusiva del terreno en el caso que la propiedad no pudiera ser razonablemente habitada.

Para este caso la expropiación<sup>136</sup> se entiende como una medida para otorgar control a las autoridades públicas sobre los terrenos necesarios para el desarrollo de la voluntad

---

<sup>133</sup> Situación que de manera simultánea se consolidó en "*Francia desde los decretos Hausmanianos de 1852 y de 1858, e Italia con la ley Nápoles de 1885, especialmente para operaciones de saneamiento*" (Piccinato 1993, 87) con la diferencia del fuerte propósito por generar vivienda obrera en el sitio del proceso inglés, o la obligación de transferencia de las unidades a unas áreas determinadas. (Burnett 1980). Sostiene igualmente Piccinato (1993,87) que para el caso alemán se limitó a la estructura general de calles y plazas, dejando de lado los servicios públicos, equipamiento y zonas verdes.

<sup>134</sup> La organización suponía un énfasis en equipamientos de salud, y lugares de interacción comunitaria, como se presenta en Boundary Street state, Shoreditch, London County Council, 1890.

<sup>135</sup> Similar a lo que se denomina como *Renovación Urbana* actualmente.

<sup>136</sup> Paralelamente con lo que se gesta en Alemania, donde Piccinato (1993,88-89) asegura que en la formación de los dominios públicos, para adquirir a la comunidad la plusvalía inmobiliaria derivada del proceso de crecimiento urbano, los urbanistas no se comprometen, para el caso Inglés desde las discusiones de la Comisión real (1885) se vienen adelantando propuestas para evitar fundamentalmente el incremento "artificial" de los precios, derivados de la posibilidad de altos índices

popular, evitar el “fácil chantaje” de los particulares, y asegurar el desarrollo de vivienda obrera con condiciones adecuadas.

ii) La implementación del mejoramiento de zonas de vivienda obrera con falencias, mediante la readaptación de estructuras, la intervención sobre corredores, y la apertura de áreas puntales para zonas verdes, con la posibilidad de la exigencia por parte de la junta de Gobierno local de la prestación de alojamiento o realojamiento de las personas desplazadas en caso de ser necesario<sup>137</sup>.

Y, iii) la dotación de centros de salud desde donde se desarrollen las labores de inspección de las mínimas condiciones de salubridad en cada barrio<sup>138</sup>, que supone la posibilidad en caso de ser necesario de adelantar la demolición o reparación de cualquier edificio de alquiler o vivienda con cargo al propietario, donde el Concejo tiene poder para actuar sin la intervención de otro estamento en lo relativo a la clausura y demolición de cualquier espacio insalubre o edificio obstruido<sup>139</sup>, y para recuperar los recursos utilizados. (London County Council 1913, 17-21)

Las segundas acciones<sup>140</sup>, son las que se encuentran enfocadas en la producción de vivienda obrera en lugares abiertos prioritariamente, facultando al London County Council para generar soluciones dentro y fuera de los condados (reforma 1900), compra de terreno por acuerdo u obligatoria venta, y la posibilidad del uso de las medidas de expropiación en áreas de futura urbanización para evitar la especulación en los precios<sup>141</sup> (U.K., Parliament 1890, Part II).

Desde mediados del siglo XIX la práctica común del sector inmobiliario ha sido la compra de grandes cantidades de áreas agrícolas, que con posibilidades de futura urbanización se adquieren a bajo precio para finalmente ser congelados, y posteriormente vendidos a

---

de edificabilidad todavía no concretados. Ver: (The Royal Commission on the Housing of the Working Classes 1885)

<sup>137</sup> Situación que también aplica para las operaciones de *renovación y reconstrucción urbana* sanitarias.

<sup>138</sup> Aquí, con gran influencia de lo propuesto por la Escuela de Medicina de Sheffield (Fundada 1828, y que para 1897 conformaría el Colegio Universitario de Sheffield). (Burnett 1980)

<sup>139</sup> En esencia que no tenga acceso a iluminación o ventilación.

<sup>140</sup> Facultades derivadas especialmente de la ley de vivienda de 1890, basada a vez en los actos de vivienda de 1851, y 1885. (Presentados en los puntos anteriores de la presente investigación). Según Hall (1996,59) especialmente desde 1898 acogiéndose a la Parte III de la ley de vivienda de 1890, el propio Concejo se planteó la posibilidad de desarrollar vivienda a gran escala en las zonas desocupadas, y como no podía construir en los límites del caso de Londres que ya se encontraban estrechos presiona una enmienda que finalmente en 1900 el parlamento avala para que pudiera realizar sus obrar en otros condados.

<sup>141</sup> Sobre el particular Pedro Ortego Gil, en el libro “Casas Baratas” (2006,81) sostiene “*Como aspectos destacados, la Ley de 1890 constituyó el germen del denominado “Housing Law”. Además, supuso, por una parte, una restricción en la discrecionalidad de las competencias de las Autoridades locales en cuanto a la reconstrucción de áreas insalubres y, por otra, la autorización a las mismas para la construcción de casas para obreros con la obtención de terrenos o edificios para este fin mediante compra o expropiación, introduciéndose la posibilidad de construir viviendas fuera del contexto de las actuaciones sobre los slums con la obligación de venta, al igual que la Ley Cross, en diez años*” (Guillén 2010, 23,24)

precios elevados al convertirse en parte integral de ciudad sin que medie actividad importante de los propietarios (Piccinato 1993, 89-90). Lo cual ha supuesto, unido al incremento “artificial” de los precios derivado de la posibilidad de altos índices de edificación que contempla el mercado, un escenario donde tampoco es factible en la periferia y zonas suburbanas el fácil desarrollo de vivienda obrera con mínima calidad.

Esta situación que viene siendo advertida oficialmente desde la Comisión Real (1884-1885), tendría tan solo una solución integral en Inglaterra hasta 1909 cuando se impone la obligación definitiva del plano regulador como instrumento para la recuperación de la condición natural del mercado de los terrenos en la ciudad. Sin embargo, desde 1890 en la capital inglesa el London County Council dispone de medidas para oponerse a los aumentos de valor inducidos para las adquisiciones de áreas donde desarrollar vivienda obrera, de tal forma en áreas no edificadas el Council podía desestimar las posibilidades de edificación intensiva en el proceso de compra, y acudir a opciones de venta obligatoria. Con lo cual se busca vencer las condiciones y defectos que el mercado liberal ha generado en el acceso a la propiedad en la ciudad tempranamente desde el siglo XIX, que excluye de mejores condiciones de vida una parte importante de la población.

En específico, desde este punto (1889) las acciones para producir vivienda a campo abierto se concentran en la adquisición de terrenos conectados o con altas posibilidades de ser accesibles mediante transporte a corto o mediano plazo,<sup>142</sup> adquiridos mediante negociación o venta forzosa. Esta última regulada en un inicio por el mismo Parlamento (1890), pero que ante las dificultades para que se conocieran las particularidades de cada localidad, la cuestión terminó recayendo en las autoridades municipales (1909), bajo los dos casos se presentaban las siguientes condiciones; “Que la tierra efectivamente fuera adecuada para los fines para los que se requieren”, sobre esto resalta el London County Council, que las propuestas debían contemplar accesibilidad, precios factibles (viabilidad del proyecto<sup>143</sup>), posibilidad de desarrollo de todas las normas sanitarias, y el aseguramiento de espacios comunales abiertos y verdes; y que frente a la indemnización, el árbitro debía actuar en su propio conocimiento y experiencia en la medida de lo posible,

---

<sup>142</sup> El London County Council desarrollo acciones específicas para la dotación de transporte en las áreas adquiridas y renovadas, ya que consideraba que “*en los últimos años la prestación de buenos servicios de viaje a una velocidad urbana se ha reconocido cada vez más como un factor de gran importancia en la solución del problema de la vivienda.*” Haciendo énfasis en la construcción de tranvías y generar subsidios en jornadas específicas en el transporte en trenes. (London County Council 1913, 106-110)

<sup>143</sup> En la parte III de la ley de 1890 se especifica sobre este punto:

- (A) Que sea factible y posible el arrendamiento de tierras para la construcción de las viviendas de obreros;
- (B) Sí comprometen la construcción de viviendas o la mejora o reconstrucción de las viviendas existentes;
- (C) Posibilidades de mantenimiento de las casas de alojamiento por parte las clases trabajadoras;
- (D) Implementación de cualquier estatutos y reglamentos necesaria para la gestión y el uso de las casas de hospedaje;
- (E) La venta de viviendas o casas de hospedaje establecidas por siete años o hacia arriba siempre que dichas viviendas o casas de hospedaje son consideradas por el Concejo y la Junta de Gobierno Local innecesarias o demasiado caro de mantener.

y debía escuchar cualquier autoridad, pero, con excepción de lo indicado por el Concejo no podía oír consejeros peritos.

En efecto, en adelante los Concejos (1890) con estas disposiciones tienen la responsabilidad no solamente de dotar a la población más pobre con vivienda, sino también, con condiciones de lugar adecuadas, un concepto que para finales del siglo XIX está plenamente involucrado y definido por los primeros urbanistas ingleses en la normativa. La cual, les invita a las autoridades locales a superar las lógicas del mercado liberal y del *laissez faire*, y a través de los dos tipos de acciones descritas, que se encuentran enmarcadas en las operaciones de renovación y reconstrucción y, la adquisición y reserva de tierras con el propósito de generar directamente áreas residenciales obreras, a construir una ciudad con mejores condiciones urbanas, con las que finalmente se responda en alguna medida a los crecientes conflictos sociales y urbanos.

Con estas posibilidades normativas, los proyectos de vivienda obrera desarrollados por el London County Council empezarán a impactar la estructura urbana en Londres, y de manera simultánea a plantear la necesidad de establecer prioridades a la hora de calificar el entorno y desarrollar las características urbanas en los proyectos de vivienda obrera. Entre estos, las renovaciones emprendidas en el marco del primer grupo de medidas enfocadas en las operaciones y leyes sanitarias, se destacaron a finales del siglo XIX como una forma de solución enfocada en la racionalización urbana más que en la misma oposición, protesta o contestación frente a las condiciones preponderantes, cuestión que a menudo si estaba presente en los discursos. (Wohl 2009)

De tal manera muchos de los proyectos de vivienda obrera en este punto, y la concepción del lugar adecuado que desarrollan obedecen a la visión puramente técnico-científica, propia del urbanismo ochocentista<sup>144</sup> que quiere ser ante todo una técnica operativa, en gran parte traducible a un tipo normativo, donde se proponen soluciones basadas en mecanismos definidos e “irrefutables” (Burnett 1980). Por tanto, la cultura urbanística empieza a ordenar, sectorizar y especializar, y aunque reconoce las terribles condiciones de la ciudad industrial termina formulando bajo la misma idea de progreso las nuevas viviendas obreras, participando activamente en la construcción de la sociedad capitalista industrial (Piccinato 1993, 61,62).

Tal es el caso de las operaciones que el London County Council desarrolla para renovar áreas insalubres puntuales de la ciudad a finales del siglo XIX, que distribuidas tácticamente y a su vez articuladas por un agresivo plan de transporte con las zonas céntricas de la ciudad, buscan la cualificación del área obrera intervenida y de los tejidos

---

<sup>144</sup> Del que Giorgio Piccinato anota “No es que falten las tentativas históricas de sector, para los modelos de organización propuestos – desde la red viaria a la distribución de la tipología edilicia, y al sistema de las zonas verdes, que son todos de tipo operativo, pero nunca, normalmente, de tipo interpretativo”.



circundantes, otorgándole mayor permeabilidad, legibilidad y dotándolos con servicios de ciudad fundamentalmente<sup>145</sup> (Allan 1916, 29-36).

Se destacan así, por distribuir los limitados recursos en distintas partes, ante la demostrada incapacidad de cualificar el conjunto de la ciudad en un plan de renovación totalizante como el que se planteaba en algunos apartes de las Ley Cross, y generar vivienda obrera conectada a los centros de producción, con calidad sanitaria, puestos de salud<sup>146</sup> y servicios públicos esenciales (parques y espacios públicos programados con componentes educativos y culturales).

Entre estas operaciones<sup>147</sup>, una de las primeras donde el Concejo de Londres aplicó las normativas de expropiación y recalificación de los tejidos fue en “Churchway y St Pancras” en 1895, donde en asociación con la sacristía del sector (considerado como privado o del sector filantrópico para efectos de la venta prioritaria de unidades de vivienda), se readaptaron y/o demolieron albergues insalubres que servían a 3000 personas, de las cuales el concejo intervino directamente en el 40% de la operación abriendo la vía de conexión esencialmente para llevar los servicios públicos y el control en el centro del sector, donde finalmente edificaría viviendas obrera para el 50% de los desplazados por toda la operación en tres grandes bloques, que morfológicamente retroceden con respecto a las estructuras existentes permitiendo la ventilación e iluminación de cada una de las viviendas generadas y anteriores, y que de igual manera con este movimiento conformarían la red de jardines internos para toda la comunidad en los espacios liberados.

Con este proyecto en particular, quedarían demostrados los beneficios de las nuevas disposiciones de expropiación y mejoramiento, pues la operación se completó en un tiempo inferior a los dos años y bajo los presupuestos iniciales, dotando a las clases obreras de St. Pancras con mejores vías, jardines, la apertura del centro de salud asociado a la parroquia existente y la cualificación del sector con mejores condiciones sanitarias (London County Council 1913, 39-45). En efecto, con este tipo de operaciones se reduciría tanto en las áreas de intervención como en los sectores aledaños las tasas de mortalidad, se superaban los requerimientos mínimos de reubicación, y se permitía la continuidad de las políticas que para 1900 se concretaría con la extensión del ensanchamiento de Wellesley-street, y la intervención sobre algunas propiedades aledañas al oeste de Churchway que

---

<sup>145</sup> Principios que coinciden con lo que después se denominaría acupuntura urbana hacia 1970. Ver: Lerner, J. (2003), *Acupuntura urbana*, Editora Record, Rio de Janeiro.

<sup>146</sup> “Aunque el sistema fue fundado como tal hasta 1946, la base fundamental fue la infraestructura urbana de salud que se había conformado desde el siglo XIX, y que se reafirmó a través de las leyes de vivienda y ciudad de 1885, 1890, 1903 y 1909.” (Josh Chang, Felix Peysakhovich, Weimin Wang, Jin Zhu s.f.) Ver historia del NHS (Sistema Nacional de Salud Británico) en: <http://assets.ce.columbia.edu/pdf/actu/actu-uk.pdf> .

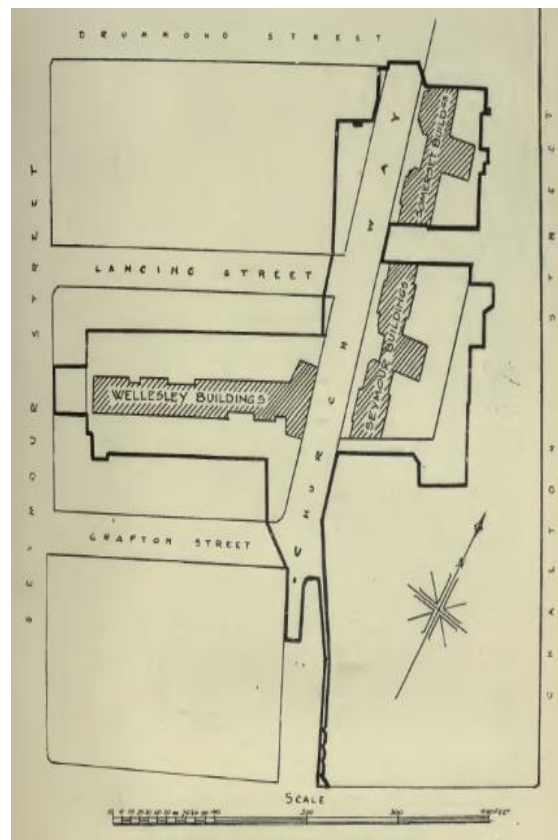
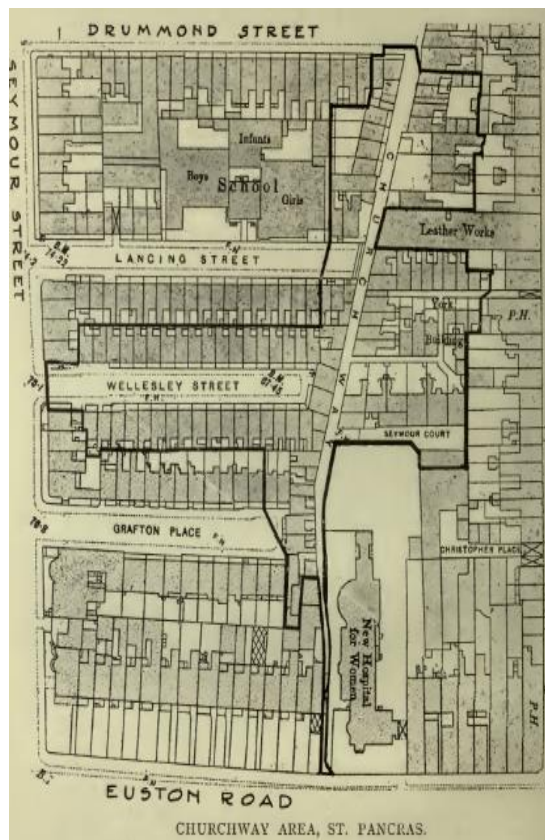
<sup>147</sup> Entre estas también se encuentran las de Boundary-Strett (1895), presentada anteriormente, Clare-market, garden-row, Roby-street, Baltic-street todas de 1895, y Honduras –Street, Webber-row, Wellington-place, y King´s-bench-walk, Aylesbury-place, Clerkenwel, Union-Building, Holborn, Burford´s court, tucker´s-court, Favonia-street, Niegthingale-street, Marylebone en 1899. Y posteriormente en 1910, Tabard-street, Grotto-place, Crosby-row. (London County Council 1913)

serían renovadas por el Concejo erigiendo otros bloques de viviendas obreras que terminaría de paramentar la calle.

En el siglo XX, la mayoría de estas intervenciones continuarían de la mano de la inversión privada, que se encargaría de revitalizar el resto de los sectores intervenidos, en parte, como producto del efecto multiplicador de las obras puntuales del Concejo que fueron capaces de generar una nueva economía en barrios con una nueva imagen, mejores servicios e interconectividad (Burnett 1980).

Sin embargo, la dimensión más relevante del *aspecto lugar* en la Inglaterra de siglo XIX es la desarrollada en las operaciones de producción de vivienda a gran escala en la periferia inmediata y en las zonas suburbanas incluyendo otros condados, posibilitadas por el segundo grupo de medidas contempladas en la ley de vivienda de 1890 (Consignadas especialmente en la parte III de la ley de vivienda de 1890).

**Ilustración 10** London (Chuchway, St. Pancras) Improvement Scheme, 1895 Antes y Después de la intervención .



**Fuente:** Housing of the Working Classes 1855-1912 (London County Council 1913, 40,41) – original de: Ordenace Survey with the sanetion of the controller of H.M. Stationey Officer.

Con estas, los Concejos de las ciudades inglesas tienen la posibilidad de desarrollar vivienda obrera acudiendo a la compra de extensas áreas de tierra a precios menores, situación que es el resultado de las “nuevas” posibilidades de las medidas de expropiación sobre grandes áreas periféricas y en campo abierto, que incluían el establecimiento de precios sin lugar a la expectativa y con la posibilidad de compra en otros distritos administrativos (1900), que en conjunto con la urbanización y dotación masiva ahora factible, permitía la construcción de un espacio urbano bajo mejores condiciones.

En este panorama, se empiezan a consolidar en cada uno de los proyectos estatales la idea de la vivienda obrera en relación y proporción con extensas áreas verdes, a sectorizar los conjuntos bajo condiciones determinadas para asegurar el mayor grado de autonomía posible en sus servicios de ciudad (proximidad y cobertura), a continuar con la construcción de unidades bajo preceptos higienistas haciendo énfasis en las posibilidades de accesibilidad a los servicios de salud e inspección de las condiciones establecidas como mínimos de ventilación e iluminación<sup>148</sup>, *todo esto, sin sacrificar la fácil comunicación con la ciudad y el aparato productivo, esencial para asegurar el futuro económico de las familias beneficiadas.* (Allan 1916, 20 y parte II)

En particular, el London County Council empieza a adquirir grandes extensiones de terrenos para urbanizar<sup>149</sup> en la última década del siglo XIX, entre los cuales están los pertenecientes a antiguas estructuras periféricas insalubres o en desuso, como Boundary en Shoreditch<sup>150</sup>, o las intervenciones sobre el abandonado centro penitenciario de Millbank, que desde 1885 por recomendación de la Comisión Real habían sido destinadas para vivienda obrera, y que son finalmente adquiridas para 1896, redesarrollando el área en los años siguientes bajo el nombre de *Millbank Estate* un conjunto de bloques de cinco pisos y dejando lugar a la Galería Británica “Tate” (Beattie 1980).

Este fue uno de los primeros conjuntos de vivienda diseñados por el recién conformado departamento de arquitectura (1893) del Concejo de Londres, que con gran influencia de

---

<sup>148</sup> Continuarían fundamentalmente las condiciones establecidas en la ley higienista de 1875, que delimita lo relativo a la iluminación, abastecimiento de agua, depuración de aguas residuales, parques, baños y ventilación. Ver: Public Health Act 1875. Sobre la continuidad de estas normas, Hall (1996, 62) sostiene, que los elementos asociados a estas leyes higienistas (1872 y 1875) como las ordenanzas (By Laws) y la implementación de la calle de la ordenanza “Bye-law Street”, con las que en principio se buscaba mejorar las cualidades de la vivienda, terminaron hacia principios de siglo limitando las posibilidades urbanas arquitectónicas de los arquitectos del Council de Londres, y que precisamente una de las ventajas de Unwin y Parker al trabajar fuera de las ciudades es que no fueron sometidos a las rígidas disposiciones, que solo permitían “trazados aburridos y Uniformes”.

<sup>149</sup> Mediante las posibilidades normativas de la ley de vivienda de 1890 y reforma de 1900 adquiere el London County Council, durante los primeros años de existencia los terrenos de Green-street and Boyfield Street sites, en Southwark, Millbank estate en Westminster, Totterdown-fields estate en tooting, White Hart-lane estate en Tottenham, Norbury estate en Croydon, Caledonian estate y Wedmore-street estate en Holloway, Brixton hill estate y Old Oak estate en hammersmith y Heghes Fields en Detford. (London County Council 1913)

<sup>150</sup> Presentadas en esta investigación para ejemplificar la sección “El mejoramiento público del entorno en el centro de las ciudades y el fomento a la residencia suburbana”.

lo planteado por William Morris, Philip Webb, Norman Shaw y W.R. Lethaby, y en general por el movimiento de Art and Craft, diseñó un espacio urbano que en medio de la necesidad de maximizar la cantidad de unidades, desarrolla una interacción constante con la naturaleza y la búsqueda de diversidad en las experiencias de sus habitantes. Para esto, establece espacios verdes comunicados entre sí y “*bien circunscritos en el interior de límites precisos*”<sup>151</sup> que son configurados por los bloques de vivienda, los cuales son construidos en su mayoría con los ladrillos pertenecientes a la antigua prisión y que a pesar de seguir una *línea arquitectónica general*, se les otorga diferencias en sus valores estéticos con el objetivo de diluir la monotonía de paisaje y evitar la implantación de un modelo único de vivienda.<sup>152</sup>

Para el London County Council, el desarrollo de Millbank Estate no sólo fue un momento de construcción masiva de vivienda obrera en un área próxima al centro de la ciudad para absorber habitantes desplazados, el redesarrollo<sup>153</sup> total del área de la antigua penitenciaria representó la oportunidad de plantear un modelo diferente al que ofrecía la lógica de mercado, de tal forma la construcción de los nuevos alojamientos integró dentro de las cualidades de diseño, el objetivo de proveer un estilo de vida con valores estéticos y de belleza también para las clases más pobres.

**Ilustración 11 Millbank-Estate iniciado en 1897-1902 Disposición de los bloques en medio de espacios naturales. (2012)**



**Fuente:** The Millbank Estate, Westminster: ‘a stirring memorial to the committed endeavours of local government to improve the quality of Londoners’ housing’ (2013) disponible en: <https://municipaldreams.wordpress.com/>

<sup>151</sup> Expresión citada de la descripción del modelo Preculturalista y culturalista que hace Françoise Choay. (Choay 1976, 29)

<sup>152</sup> Hall sostiene que “*estas experiencias fueron los primeros ejemplos de planificación de ciudad a gran escala en Inglaterra*” y que en conjunto con las operaciones sanitarias estratégicas en áreas centrales, estos conjuntos en la periferia “*consiguieron un nivel extraordinariamente alto, tanto en relación a la arquitectura como al urbanismo*”. (Hall 1996, 62)

<sup>153</sup> Entendido en la presente investigación, como la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas de un territorio en su totalidad, modificando la configuración de los predios mediante procesos de reurbanización que finalmente permite generar nuevos espacios públicos y privados.

El Estado intervenía así no solamente para producir más viviendas, según Burnett (1980) el compromiso asumido por los arquitectos del Council bajo la orientación progresista era generar espacios únicos y cualificados, como reacción frente a los barrios marginales y a las carencias urbanas y arquitectónicas de las soluciones filantrópicas que se venían imponiendo con bloques tipo barracas, sin espacios naturales, oportunidades de paisaje, o estética alguna, en realidad sin ninguna calidad urbana. De tal forma se plantea en el polígono<sup>154</sup> un conjunto de viviendas para dar cabida a cerca de 4300 personas desplazadas de cualquier área insalubre a dos millas alrededor de la operación<sup>155</sup>, donde la estructura urbana planteada no sigue las lógicas del damero y parcialmente desarrolla las disposiciones de la *calle de la ordenanza*, estableciendo las circulaciones internas en relación con la experiencia urbana y la conformación del paisaje, y donde los edificios públicos comunitarios se encuentran equilibrados en su ubicación con el objetivo de convertirse en los referentes del conjunto y mantener la proximidad con la mayoría de las viviendas.

El *lugar adecuado* es desarrollado desde el Council en este punto, no sólo en función de las soluciones de transporte o áreas verdes, equipamientos de salud o sociales, le confieren definitivamente una dimensión estética, que pasa por un proceso de entendimiento cultural de la población ligado a la tradición y formar de habitar. No se trata de modo alguno de volver sobre las cuestiones insalubres, por el contrario desde lo planteado en el Millbank y los proyectos de vivienda obrera de este mismo momento, está presente la necesidad de la existencia de un paisaje con calidad y de una identidad en las estructuras, que le confieren al lugar de la vivienda en la ciudad las características para poder perdurar en el tiempo (Beattie 1980).

Por otro lado, las acciones del London County Council se extenderían de similar manera a las áreas adquiridas mediante las posibilidades de *compra preferente* y de expropiación con precios de adquisición sin lugar a compensaciones adicionales o valoraciones diferentes a las cualidades agrícolas, consignadas en la ley de vivienda de 1890. Como resultado de esto el condado de Londres obtiene extensas propiedades para sus reservas de tierra principalmente ubicadas en otras divisiones administrativas con posibilidades de ser conectadas con la ciudad. Entre estas se encuentran Totterdown Fields al sur de Londres en Tooting adquirida en 1899<sup>156</sup>, que pretendía conectar el Concejo con una línea del tranvía eléctrico recientemente adquirida, Old Oak al oeste en hammersmith (1913),

---

<sup>154</sup> El polígono final después de prolongadas negociaciones entre el Consejo y el Tesoro del Reino Británico, propietario de la penitenciaría, quedo establecido en la mitad del sitio original, pues la otra sección se reservó para equipamientos de orden nacional, y fue vendido al Consejo por un precio de £ 2.500 por acre, según Burnett (1980) menos de la mitad de su precio en el mercado, en lo que se convertiría en una costumbre por parte del “tesoro” cuando el destino final fuera vivienda social hasta 1979.

<sup>155</sup> Una de las condiciones propuestas desde el ministro del Interior, en agosto de 1893, para evitar desplazamientos desde otras zonas o regiones hacia Londres, finalmente sería tenida en cuenta para “fincas” específicas como Millbank. (Parlamento-UK. 1893)

<sup>156</sup> El terreno de este proyecto fue adquirido sin que existiera la autorización aun el Parlamento.

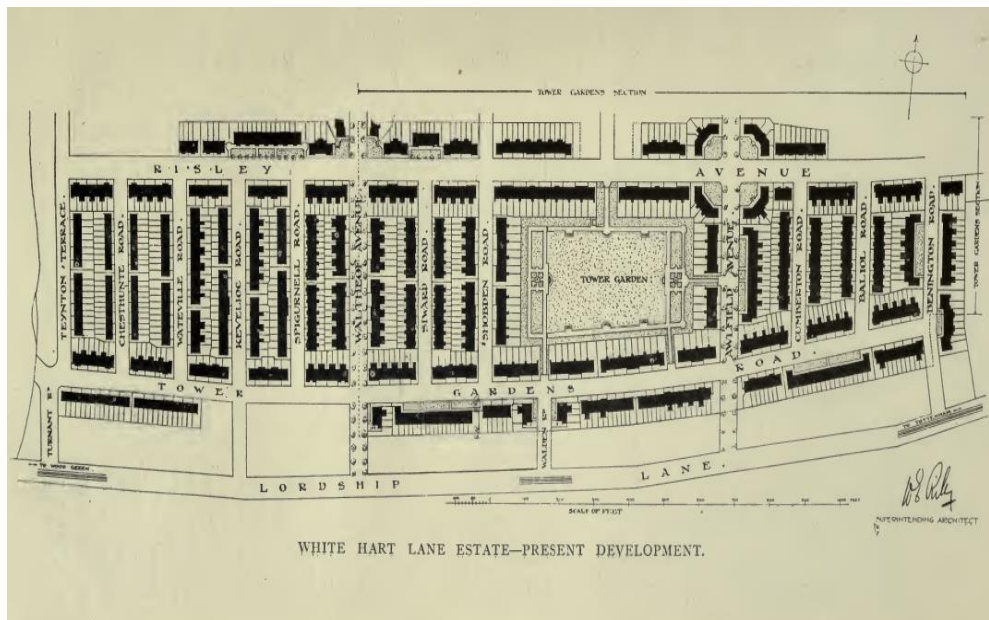


desarrollada alrededor del ferrocarril en las primeras décadas del siglo XX, y White Hart-lane (1903) estate en Tottenham al norte, en principio proyectada para conectar con metro. (Hall 1996, 61)

De esta manera, la conformación de la reserva de tierras y el diseño de los proyectos pasaba primero por la viabilidad de la conexión con las ofertas de empleo, al punto que el London County Council sostendría para 1913 que *“la prestación de buenos servicios de transporte se han reconocido desde 1883 como un factor de gran importancia en la solución del problema de la vivienda”*, entendiendo que la implementación de un sistema cómodo, eficiente y barato de transporte era parte fundamental en su labor como proveedor de vivienda adecuada obrera. No se trataba así del mero diseño y construcción de los proyectos de vivienda, en la visión de Concejo de Londres el impulso y diseño tanto de subsidios al pasaje obrero en las líneas ferroviarias regionales, como la implementación de tranvías metropolitanos aún bajo su propia ejecución y administración hacían parte de la dotación mínima de las soluciones para las clases más pobres en la periferia (London County Council 1913, 106-110).

En efecto, se esperaba que estos esfuerzos en materia de transporte se compensaran con diseños donde los arquitectos del Council tuvieron mayores posibilidades de plantear conjuntos urbanos con extensas áreas abiertas y en general con espacios adecuados, posibles en la medida que los *precios por acre en las áreas suburbanas eran casi una quinta parte del precio final encontrado en las áreas menos salubres de Londres* (Allan 1916).

**Ilustración 12 White Hart Lane Estate (1903) Vivienda desarrollada por el London County Council en la Periferia.**



**Fuente:** Housing of the Working Classes 1855-1912 (London County Council 1913, 75)

En relación con este tipo de proyectos, durante los últimos años del siglo XIX al interior del Concejo de Londres la mayoría de los esfuerzos estuvieron concentrados en la priorización de la urbanización de extensas áreas suburbanas, se argumentó que las operaciones sanitarias en áreas centrales<sup>157</sup> debían continuar para cualificar los espacios, pero que su incapacidad para absorber a la población desplazada en su totalidad y las posibilidades de desarrollar otro tipo de vivienda por el sector privado hacían de estas un medio para mejorar la ciudad en su condición general, pero no para suplir en su integridad las insuficiencias habitacionales obreras, cuestión que se pensaba podía ser resuelta con la implementación de la gran escala y la serializarían a campo abierto.

Con estos argumentos, y unido a las carencias de suficientes tierras libres en Londres, desde 1898 es presentada al Parlamento Inglés una petición para introducir definitivamente la posibilidad de desarrollar proyectos en otros condados y conformar así la reserva de tierra para vivienda obrera en la realidad, cuestión que es finalmente aprobada en 1900, y presentada como el ataque al *corazón real del problema* en Londres, donde es identificado en ese momento *en el control y la disponibilidad de la tierra* (Burnett 1980). Lo que se buscaba en realidad en este punto del siglo XIX, era evitar que en las lógicas de la demanda creciente de tierra para edificar vivienda obrera frente a la oferta limitada que se presentaba en Londres, se continuaran multiplicando las transferencias de recursos del conjunto de la sociedad a unas minorías terratenientes, que llegaban a ser excesivas como resultado de la dinámicas propias de los procesos de crecimiento urbano, y producían incrementos importantes en los precios de las soluciones habitacionales. (Sachs 2005, 66-71).

Por el contrario, con la identificación del alto costo que se estaba pagando por la tierra, y la intervención en la política de tierras que se empezaba a gestar en Inglaterra con las autorizaciones a los Concejos para conformar reservas de tierras, realizar expropiaciones, compras prioritarias, y la extensión de sus proyectos a zonas abiertas más allá de sus límites administrativos, se buscaba apropiar para la comunidad los incrementos en los precios como resultado del crecimiento de las infraestructuras urbanas, facilitando así, la ejecución de proyectos de vivienda más asequibles y con mejores condiciones para las clases trabajadoras, cuestión que se proyectaría a lo largo del siglo XX.

---

<sup>157</sup> Sin embargo, para 1914 se habían producido por este tipo de intervención cerca de 17000 viviendas, frente a 11000 en áreas periféricas y suburbanas. (Allan 1916, Part VII) y (Hall 1996, 61)

## 1.5 Conclusiones

Es con este panorama que los Concejos de los Condados realizarían sus proyectos durante la primera parte del siglo XX, y aunque serían muy pocos los que usarían las herramientas de producción directa de vivienda en su integridad, entre ellos el London County Council, y la mayoría se “limitarían”<sup>158</sup> a la implementación de infraestructuras de transporte<sup>159</sup> cada vez más eficientes y regulaciones de saneamiento estrictas, el impacto que estas disposiciones tendría sobre las cualidades mínimas de la vivienda llegaría con los años al resto de las regulaciones de toda “Europa continental” (Gravagnuolo 1998).

En ese sentido, las características de estos primeros proyectos desarrollados más allá de los límites de Londres fue la de “suburbios jardines”, en su esencia filosófica similares a las propuestas de Unwin, y que en la práctica representó la configuración del paisaje de la vivienda en torno a las bondades del campo y conectado a las oportunidades de ciudad, es decir, por definición ligados a espacios verdes, sin que esto implicara la desconexión con los principales centros de trabajo, las fábricas, y las dinámicas de los centros urbanos.

Por ejemplo, en White Hart-lane estate (1903) en Tottenham, los arquitectos del Council incorporan un gran espacio verde abierto “bien diseñado”, en paralelo con reservas silvestres en el área exterior (después de la primera guerra mundial reconvertidos en áreas residenciales), donde dotaron los conjuntos con juegos morfológicos en su fachadas donde “retroceden las unidades y alargan las perspectivas” en la búsqueda de configurar un conjunto heterogéneo en la experiencia, que sobre las calles principales presente extensos *boulevards*, y en su interior, con una imagen apacible de cottage permita el desarrollo de la vida urbana frente a solares que enmarcan las estructuras verdes abiertas públicas (Gravagnuolo 1998, 72-86). Los proyectos de vivienda obrera en este punto son de nuevo la ocasión para que el arquitecto intervenga en un solo gesto formal el trazado de las calles y, el perfil y contenido de las edificaciones de una nueva zona, en la ciudad del siglo XIX los formas de crecimiento son el resultado de la adición de parcelas y masas privadas que confinan el espacio público, aquí sin embargo, y sin acudir a ninguna forma de socialismo u utopía, la vivienda adquiere características definitorias en su funcionamiento y belleza.

---

<sup>158</sup> En esta línea estuvieron propuestas como las de Charles Booth, que desarrolla la idea de la dotación de infraestructuras para las áreas suburbanas para que luego el mercado las aprovechara, cuestión que estaba en contradicción con lo planteado por los más progresistas, que atribuían a este desarrollo suburbano sin ningún tipo de valor estético un paso hacia la decadencia de la ciudad donde la experiencia sería definida por el bajo costo. Frente a los desarrollos suburbanos privados imperantes para los años 20, Abercrombie señalaría “*es una enfermedad contra los campos de Inglaterra, que amenaza el paisaje rural sin calidad alguna*”. (BBC 2013) y (Hall 1996, 90)

<sup>159</sup> En todo caso cuando se dejaban a disposición del mercado las proyecciones de vivienda obrera se establecían planes específicos para la dotación de transporte, y se regulaba la calidad de las unidades producidas especialmente con lo establecido en la ley de vivienda de 1885, que estaba basada en la de 1851, y las leyes sanitarias de 1872 y 1875.



Configurando de esta manera, un tipo de respuesta al problema donde se dota con espacios apropiados y, experiencias estéticas y placenteras de ciudad a los trabajadores, acostumbrados de otra manera a los densos bloques ahogados en la ciudad industrial, todo esto sin olvidar que todo el conjunto debía estar conectado con los centros de producción.

Finalmente, la construcción del concepto del “lugar” de la vivienda obrera hacia finales del siglo XIX en la sociedad inglesa, es el resultado del compromiso de la naciente conciencia urbanística que condena en el primer momento lo que no debe ser el espacio de la vivienda obrera, y bajo argumentos higienistas le confiere también al entorno urbano la responsabilidad en las afectaciones de la salud humana física, moral y espiritual en la ciudad industrial. En esta medida, las operaciones emprendidas de renovación y reconstrucción de áreas obreras insalubres consolidaron una forma de actuación con trazados permeables y legibles, la disposición equilibrada de centros de salud, comunitarios y espacios donde se integre el conjunto de los pobladores.

En el segundo momento, la sociedad inglesa reaccionaria frente a la progresiva apropiación privada de la ciudad en las dinámicas del mercado capitalista, buscando las reivindicaciones urbanas que les permitieran mayor cantidad de espacio público, posibilidades de relaciones con la naturaleza y una experiencia adecuada del paisaje urbano, asuntos que impulsarían las regulaciones normativas y la misma intervención directa del Estado. Cuestiones que son desarrolladas coherentemente, junto con la consolidación de la relación de las áreas de vivienda con los centros de empleo como determinante fundamental de localización, del *lugar*, donde se integra la mayoría de los proyectos de vivienda obrera con sistemas de transportes urbanos y regionales, accesibles y eficientes.

De tal forma, establecidas unas relaciones fundamentales de la vivienda con el transporte, y sus posibilidades de conexión con las fábricas, salud, educación, y espacios verdes desde el siglo XIX, el debate sobre el *lugar* de la vivienda se enmarcaría en el principio del siguiente siglo en las búsquedas de la eficiencia científica y, de las relaciones perfectamente cuantificables entre los usos en la ciudad. Esta última “formula”, que en el contexto latinoamericano demostraría con el tiempo su incapacidad para operar sosteniblemente incluso en sus versiones más avanzadas, tendría a su vez reacciones específicas desde las lógicas de la marginalidad, que darían espacio a corrientes más relacionadas con la vivienda desde perspectivas profundamente cualitativas, enmarcadas en la necesidad de variedad, y el entendimiento de la comunidad para la configuración de espacios apropiables, en conclusión la vivienda entendida como uno de los elementos fundamentales de integración en la sociedad.

## **2. Capítulo Segundo. El aspecto “lugar”, entre el paradigma científico y la adaptación urbana: Movimiento Moderno y John Turner.**

### **2.1 Introducción**

Continuando con el estudio de la evolución del aspecto “lugar” en el urbanismo, en este segundo capítulo se presentan, las ideas racionalistas urbanas que se consolidan desde mediados de los años veinte, especialmente en el Movimiento Moderno, y por otro lado, las propuestas adaptativas y cualitativas sobre el “lugar” adecuado de la vivienda formuladas desde los años sesenta por John Turner.

De tal forma, se desarrolla como el Movimiento Moderno planteo la conformación del entorno urbano de la vivienda bajo los paradigmas científicos, especialmente desde el interior de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna - CIAM, donde a partir de cuantiosas exploraciones y debates sobre ciudad y la vivienda, se llegó a la serialización y estandarización de las unidades residenciales, y a la necesidad de la sectorización de la urbe, como forma de universalizar las condiciones más eficientes urbanas y arquitectónicas.

Sin embargo, estos planteamientos no fueron suficientes para enfrentar el problema en Latinoamérica, que desde los años cincuenta experimenta en las ciudades un periodo de rápido crecimiento caracterizado por la incapacidad de los sistemas políticos y económicos para suplir la intensa demanda de vivienda. De tal forma, la informalidad y la autoconstrucción adquieren cada vez más importancia, y ya para los años sesenta y

setenta representa una forma consolidada de desarrollo de la vivienda en el espacio urbano (Riofrio y Grompone 1991).

Frente a esta panorama, se empiezan a producir diversos análisis para explicar esta realidad, entre los cuales se destacan los trabajos realizados por el arquitecto inglés John F. Turner por presentar desde una postura ideológica que rechazaba tanto el capitalismo como el socialismo totalitario una nueva dimensión en el entendimiento del déficit habitacional<sup>160</sup>, la cual supera lo estrictamente económico o el número de soluciones producidas, y se enfoca en el emplazamiento, la accesibilidad a las personas y lugares vitales, la accesibilidad al medio de sustento o a los ingresos, el régimen de tenencia y transferibilidad, la intimidad y el confort (Ruipérez Palmero 2006, 28-29). Finalmente, para concluir el capítulo se presentan los principales aportes al concepto del “lugar” de la vivienda adecuada desde los dos momentos estudiados, como teoría homogenizante y reacción.

## 2.2 El Movimiento Moderno y el “lugar” adecuado de la vivienda

En esencia, en la nueva teoría que plantean el Movimiento Moderno se reniega del pasado urbano de las ciudades de grandes problemas de hacinamiento del siglo XIX, de las prácticas locales que han sido insuficientes para dotar a la población de mejores condiciones de vida y de las prácticas tradicionales de construcción. Por el contrario, en este escenario es la técnica la que garantiza bajo modelos cuantitativos la organización de la “maquina-ciudad”, es decir, la disposición y materialización adecuada de los elementos que la conforman, una circulación urbana eficiente y la preponderancia en el diseño de los espacios de visión meramente funcional.

Con relación al “lugar” adecuado del área residencial, desde los primeros CIAM (1928-1930) se plantea un conjunto de condiciones que garantizarán de acuerdo a las ideas *modernas* las relaciones urbanas “eficaces”, que establecidas por la organización razonada de las viviendas supone la implementación de jerarquías en los espacios urbanos y vías, la definición técnica de la densidad poblacional, la promoción de porcentajes calculados de equipamientos, y la zonificación<sup>161</sup> como el instrumento preponderante de la localización en la ciudad. Con lo cual se configura un panorama donde la sociedad es pensada desde los valores de la tecnología y la actualidad, que tiene como resultado la adopción de la modelación cuantitativa de la vida urbana a través de ciudades y viviendas

---

<sup>160</sup> Que no es igual a los métodos e indicadores que también se llamaban como cualitativos que se establecían de acuerdo a Turner erróneamente en relación con los materiales de la vivienda. (Comparar con Turner 1977)

<sup>161</sup> La zonificación había sido ya utilizada desde el siglo XIX en el urbanismo, Sostiene Mancuso (1980,71) “*en esta la ciudad se encuentra dividida en zonas, y acá una le corresponde un razonado uso y densidad, con las cuales se busca desarrollar una estructura de ciudad preestablecida, por último, todo se encuentra relacionado con una estructura jurídica, que determina responsabilidades y controles.*”

proyectadas bajo unas garantías de orden “científico”, que en adelante concentrará el interés en la definición y adopción de un *minimum vivendi* razonado y dimensionado aplicable indistintamente de la cultura o tipo de comunidad.<sup>162</sup>

### 2.2.1 El aspecto “lugar” racional: CIAM (1928 - 1933)

El estudio del *Movimiento Moderno* constituye uno de los puntos relevantes en el entendimiento del “lugar” de la vivienda al interior de este trabajo, ya que desde su nacimiento a principios del siglo XX tuvo entre sus preocupaciones más importantes el problema de la vivienda. En este sentido, desde el inicio de los “CIAM” en 1928, los planteamientos estuvieron enmarcados en la necesidad de establecer mínimos cuantitativos tanto de la unidad de la vivienda obrera como de la ciudad donde esta se implantaba, que a manera de estándares específicos tenían por objeto permitir la racionalización del diseño teniendo como referentes los estudios científicos de la biología y la proporción humana. (Tournikiotis 2001, 248-252)

La motivación de estos planteamientos provenía de la necesidad de proporcionar mejores condiciones de habitabilidad para las clases obreras e incrementar la eficiencia económica, que pasaba por la necesidad de generar un sistema de transporte eficiente, ambiente natural y lugares de recreación, variables que en las ciudades europeas cada vez estaban más comprometidas en su calidad ante el aumento de la demanda en los alojamientos obreros desde la época de postguerra. (E. Mumford 2007)

Con este panorama desde el CIAM de 1928, se presenta *al entorno de la vivienda* en directa relación con las funciones de la vida colectiva, confiriéndole a la planeación de las zonas donde se ubican las unidades residenciales la responsabilidad de organizar de manera eficiente las oportunidades de ciudad de los habitantes mediante un orden funcional.<sup>163</sup> Principios que son desarrollados al interior del CIAM de acuerdo a Peter G. Rowe, como parte del proceso constructivo de la ciudad que tiene como unas de sus formas de normalización -“*las regulaciones de zoning, a través de las cuales se prescribe la localización, la densidad y el carácter de los usos dentro del área urbana*”, - “*Las condiciones y estándares espaciales, requeridos para acceder al financiamiento de la construcción*”, - “*Los proyectos de vivienda modelo, que buscaban demostrar la eficacia del diseño constructivo*” y - “*las regulaciones para la construcción de edificaciones, incluida la vivienda*”. (Tarchópulos y Ceballos Ramos 2013, 26)

En el mismo sentido, estos preceptos estaban intrínsecamente ligados a la idea de establecer un método más eficiente de producción de ciudad fundamentado en la racionalización y la normalización, mediante el cual se pudiera garantizar una proporción urbana adecuada y económicamente viable de “*Las relaciones entre las zonas habitadas, las áreas cultivadas (incluyendo deportes) y las áreas de tráfico*” que de otra manera

---

<sup>162</sup> Comparar con (E. Mumford 2007)

<sup>163</sup> Comparar con la declaración del CIAM 1928 “*CIAM's La Sarraz Declaration (1928) sección “urbanismo”*”.

estarían dictadas por el entorno económico y social donde prima *“la división caótica de la tierra, producto de las ventas, las especulaciones, herencias, que debe ser abolida por un plan colectivo”*.<sup>164</sup>

Así pues, la finalidad era proveer para los pobladores el orden funcional y económicamente eficaz necesario para desarrollar en la vivienda y ciudad las tres actividades de la vida colectiva que se presentan al interior de la declaración final del CIAM I como la *“(a) de vivienda, (b) producir, y (c) relajación”*.

En el segundo CIAM de 1929, se desarrolló el concepto de la *vivienda mínima* a partir de las consideraciones sobre la biología y salud de los pobladores, de las dinámicas sociológicas como núcleos familiares y de las consideraciones sobre seguridad, a partir de las cuales se produjeron unas dimensiones mínimas relativas que dependientes del número de ocupantes y modos de comportamiento, *“suponía la definición de nuevas funciones y usos: y el resultado fue una nueva forma de valorar y proyectar la célula”*. (Sambricio 2004, 189-190)

El debate se escapaba así de las ecuaciones establecidas por la especulación del sector privado y quedaba ligado fundamentalmente a las posibilidades técnicas e industriales, sin caer por este motivo en una muestra de arquitectura. Las exposiciones de igual manera se detuvieron en importantes análisis sobre las condiciones generales de las barriadas obreras, y la aplicación para estos casos de las lógicas constructivas en las dinámicas económicas imperantes, que tuvieron como resultado planteamientos de viviendas adosadas y bloques de hileras.<sup>165</sup>

Sobre el *CIAM II: existenzminimum* sostiene Aymonino,

*“En Frankfurt se discuten y se exponen ejemplos de la “Vivienda para el mínimo nivel de vida” o vivienda mínima (...) El mínimo es todavía una cuestión de medidas, de dimensiones, etc., pero no en sentido absoluto (técnico, por ejemplo, o bien estrictamente biológico), sino relativo a condiciones genéricamente “cívicas” o, de cualquier modo indispensables, más que para la supervivencia para una existencia social”*. (Aymonino 1976, 190)

Finalmente, las discusiones internas se concentrarían entre lo planteado por Ernst May<sup>166</sup> que sostenía que la esencia del problema la constituye la construcción de la unidad de habitación con la posibilidad de ser inserta en el marco de la ciudad, donde la disminución de la superficie de la vivienda debía no solo ser resultado de factores económicos sino también del entendimiento de las implicaciones sociológicas. Y lo planteado por otro grupo que - representaba el aspecto más radical de la vanguardia maquinista-, entre los que se encontraba Hans Schmidt<sup>167</sup> que sostenía que la arquitectura era la producción industrial

---

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> Comparar con Aymonino (1976)

<sup>166</sup> E.May – responsable de la política de vivienda en Frankfurt, ciudad que alojó el CIAM II.

<sup>167</sup> Hans Schmidt, de Basilea, intervención “Normas de la edificación y alojamiento mínimo” Ver en: Sica (1978).

de la vivienda y la ciudad, y Le Corbusier que frente a lo planteado por May desarrollo un “esqueleto estructural, con planta y fachada libre”, que era presentado como una estructura sin cortantes, donde la reivindicación de la ventana horizontal daba espacio al acceso de iluminación y a la insonorización de la vivienda, lo cual proveía amplias posibilidades de calefacción, refrigeración y ventilación, cuestiones que en palabras de May se limitaban en su tarea principal al aspecto exterior del edificio y a la composición de su fachada, ignorando así la esencia del problema. (Sambricio 2004, 217 - 225)

Ya para 1930 las críticas de Le Corbusier sobre el interés principal de los CIAM en la vivienda mínima sin que se hubiera realizado una evaluación sobre la provisión de los servicios comunales, tendrían un efecto importante en la selección final de la temática a debatir en el CIAM III, que se concentraría en la “planeación racional del lugar”.

Según Erik Mumford (2007,99) este sería el paso definitivo en la articulación entre la arquitectura y la planeación urbana al interior de los CIAM, destacándose el llamado de Le Corbusier por un “urbanismo moderno”, donde se critica a “las ciudades europeas existentes por ser demasiado extensas y dispersas, carecer de arborización y contar con densas calles y patios llenos de aire insalubre, ruido y el peligro constante de las congestiones del tráfico”.

Las principales posiciones del CIAM III (1930) se pueden concentrar en las siguientes presentaciones:

- La de W. Gropius<sup>168</sup>, que desarrolló la idea de organizar verticalmente el barrio clásico con todos sus servicios como una posibilidad de ocupación donde se racionaliza el uso del terreno, propuesta que además advertía sobre los peligros para la generación de espacios adecuados de las normas estrictas de número de pisos o límites de altura, frente a lo cual se mostró partidario de la legislación sobre índices volumétricos por zona.

- Por otro lado, la de K. Teige<sup>169</sup> que expuso los resultados de las operaciones urbanas emprendidas para generar vivienda obrera privada en las dinámicas de las políticas de subvención, donde denuncia que son finalmente los barrios populares más pobres de los centros antiguos de la ciudad los que son objeto de expropiación y reedificación, desplazando casi siempre a los habitantes que no pueden pagar con su salario el nuevo alquiler. Situación que observa como un problema social-urbano, producto de los planes de alojamiento en masa de escala urbana que no están contemplando medidas sociales para evitar que la población del barrio quede en peligro de desplazamiento.

- Y la de Le Corbusier, que en su intervención “la parcelación del sueño urbano” critica el individualismo representado por la ciudad-jardín, exalta a la concentración urbana como un paso en el “desarrollo del espíritu social” y la “voluntad colectiva”, y presenta como reto para los arquitectos el problema de la ciudad en sí misma, y el de la autoridad encargada de regularla. (Sica 1978, 167-168)

---

<sup>168</sup> Walter A. Gropius que representaba en el CIAM a la escuela Alemana, líder de la Bauhaus.

<sup>169</sup> Karel Teige representante de Praga.

El CIAM III se caracterizaría así, por presentar el inicio de una “doctrina general del urbanismo”, donde los debates estuvieron enmarcados sobre el diseño de asentamientos de vivienda “funcionales” constantemente comparados entre las posibilidades de la vivienda en altura y la vivienda en baja altura. Ejercicios de cierta manera reductivos, que de acuerdo a Sola Morales condenaron los estudios de ciudades “barrio a barrio”, siendo reemplazados por discusiones entre formas de suelo y formas de edificación, en realidad un “*debate mucho más global sobre las ciudades en sus funciones de conjunto*” que planteado sobre la base del establecimiento posterior de leyes urbanas (Carta de Atenas) por un lado y “volumetrías abstractas por otro” (CIAM IV) que terminarían reduciendo a la urbe a una sumatoria y adición de elementos sin una forma claramente definida (Sola\_Morales 2006, 22).

Sin embargo, para el momento del Congreso (1930), estas perspectivas suponían llevar la discusión sobre la *racionalidad y economía* de la vivienda mínima a las intervenciones de escala barrial, en lo que fue un paso intermedio hacia el estudio de la *ciudad funcional*<sup>170</sup> que se plantearía en el CIAM IV.

Durante el proceso para llegar al siguiente Congreso que se pensó realizar inicialmente en Moscú (1932), el debate se centró en definir la prioridad sobre la temática que correspondía tratar alrededor de *la vivienda y el urbanismo*, que Según Alvar Alto se debía concentrar en soluciones técnicamente planteadas alrededor de la volumetría y ocupación (Presentación de W.Gropius en el CIAM III de 1930) con las cuales se garantizaba un “punto de contacto claro” entre las ciudades socialistas y capitalistas. Finalmente, si se desarrollaría esta temática, pero debido a las condiciones políticas en Rusia<sup>171</sup> y en general de Europa, el CIAM IV se realizó con el apoyo de la *cámara Técnica de Grecia* en 1933 a bordo del barco “Patris” que partió de Marsella a Atenas.

En este último CIAM que se analizará, es donde se termina de cimentar la construcción conceptual de la ciudad funcional, principalmente, a partir de un ejercicio colectivo donde se presentan 33 planes de ciudad que exhibidos con la misma escala, muestra de vialidad y contexto regional, terminan brindando la posibilidad de realización de los más exhaustivos análisis comparativos. Que tendría como resultado un manual de principios para toda acción urbana, que editado en 1943 por Le Corbusier se conocería como *la carta de Atenas*<sup>172</sup> (Tarchópulos 2012, 72).

De esta manera los principios funcionalistas de la vivienda moderna se transfieren al urbanismo, como sostiene *La Carta de Atenas*, la ciudad debe estar basada en su organización al servicio de las “funciones” del individuo y la sociedad, que han sido

---

<sup>170</sup> Le Corbusier planteo el tema de la “ciudad y su función” que finalmente sería recogido en el CIAM IV como: “el planteamiento de las ciudades”, que es uno de los temas más importantes de la arquitectura y el urbanismo hasta nuestro días.

<sup>171</sup> Para finales de abril 1933 se confirmó la postergación del CIAM IV por parte del Centrosoyuz soviético, situación que se daba en un ambiente enrarecido donde las autoridades del kremlin venían criticando a la arquitectura moderna, la cual era vista desde el Stalinismo como una avanzada capitalista.

<sup>172</sup> La Carta de Atenas fue publicada finalmente en 1943.

determinadas como *habitar, trabajar, circular y cultivar el cuerpo y el espíritu, siendo la primera de estas la base de los juicios del CIAM* (E. Mumford 2007, 105).

Con lo cual, se concentrarían los análisis al interior del CIAM en la célula de habitación como el ente cardinal de la planeación de ciudad, y el cómo su agrupación debía tener una justa proporción para llegar al barrio<sup>173</sup> de *tamaño eficaz*, de tal forma las agrupaciones debían conformarse en directa relación con los equipamientos de salud, educación y recreación, garantizando así a los pobladores acceso a las condiciones fundamentales de la vida en la urbe (Tarchópulos y Ceballos Ramos 2013, 27). En este orden, la ciudad para habitar corresponde igualmente a un criterio funcional donde a partir de diversas escalas de planeación de los servicios comunitarios se presenta un sistema jerárquico desde el barrio o unidad vecinal hasta la ciudad como un todo, en donde los componentes de la estructura urbana se encuentran interconectados (Teran 1985, 42-43)

Con relación a la función del -trabajo-, desde la Carta de Atenas (1943) se presenta como exigencia fundamental que las *“distancias entre los lugares de empleo y las viviendas deben ser reducidas al mínimo”*, desarrollando como propuesta la localización de la industria separada mediante franjas verdes respecto a las áreas de vivienda, en una relación de proximidad protegida con la que se busca minimizar los tiempos de desplazamiento sin comprometer la experiencia que las unidades habitacionales deben tener con la naturaleza. Por su parte José Luis Sert, líder de la comisión encargada de publicar el volumen popular, señala que las áreas deben estar dispuestas en concordancia fundamentalmente de los medios de transporte necesarios<sup>174</sup>.

Con respecto a la -circulación- se sostiene desde el CIAM IV, que el sistema debe fundamentarse en un planteamiento moderno y eficiente frente a las necesidades de los habitantes, donde *“las circulaciones deben clasificarse y construirse según su naturaleza”*, y *“deben estar armonizadas con las funciones claves de la ciudad”* (Corbusier 1989).

---

<sup>173</sup> Según Buraglia (1998,1) *“la concepción del Barrio en el Urbanismo Moderno desaparece en su esencia histórica para adoptar la figura de urbanización o conjunto residencial sobre la base de unas relaciones sociales que liberan al hombre de los atavismos de lugar y de familia, y donde el supuesto de unos patrones de consumo masivos que exigían o justificaban la especialización funcional y la racionalización de las actividades es la constante”*

<sup>174</sup> Se presentan la dualidad de los conceptos del CIAM IV como resultado de la lectura a Tarchópulos (2012) y la aclaración que al respecto hace E. Mumford (2007,106) en los siguientes términos,

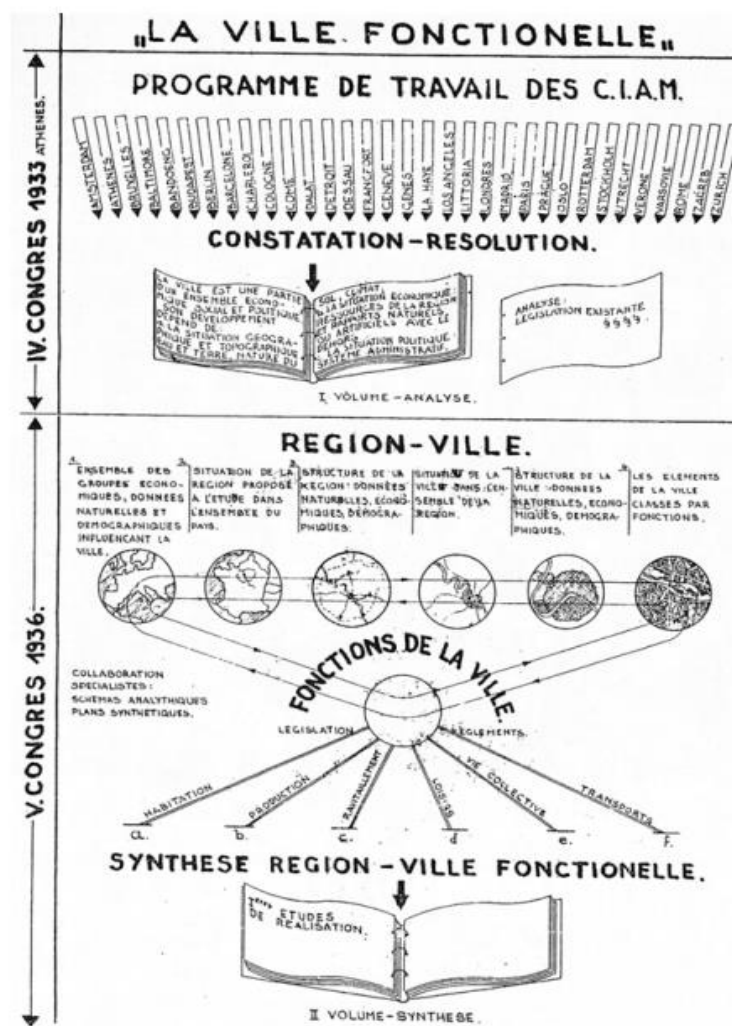
*“En el encuentro del CIRPAC en Londres en 1934, Sert fue designado como cabeza de una comisión encargada de publicar el volumen popular, y Mart Stam, quien no había podido asistir a este encuentro por haber sido detenido por oficiales británicos cuando viajaba desde la URSS, sería el responsable de la publicación de la obra más extensa, la cual tendría estudios detallados de Berlín y de otras ciudades. Otto Neurath elaboraría el diseño gráfico de dicha obra, pero surgieron desacuerdos y la mayor parte del material, que jamás fue publicado, parece haber sido destruido durante la guerra. Eventualmente, Sert publicó una versión bastante modificada de la versión popular que se había planeado, esta vez en Estados Unidos, en 1942, bajo el título *Can Our Cities Survive?* (Sert, 1942), y Le Corbusier publicó su propia versión de los extensos debates del CIAM IV con el título de *La Charte d’Athenes* en 1943 (Le Corbusier, 1943)”*



Sobre esto Sert (1942) acota que es necesaria la planeación de los sistemas viales sobre el principio de la existencia de distintas opciones de movilización, y la obligación de conexión de todas las funciones y áreas urbanas (Comparar con Tarchópulos 2012,74).

El otro punto es el cultivo del cuerpo y el espíritu, que se refiere a la satisfacción en las necesidades de equipamientos y áreas verdes, donde “Le Corbusier plantea la destinación obligatoria en cada barrio de áreas para los usos deportivos, educativos, lúdicos y comunitarios cuya ordenación logre un equilibrio con la densidad y la superficie edificada” (Tarchópulos 2012, 74). Sobre esto, la directriz del CIAM IV parece ser clara en establecer que dicha obligación debe estar ligada a las normas que regulen el uso del suelo, Sert (1942) a su vez en la “Part V. Recreation” de “can Our Cities Survive?” resalta la necesidad de ligar el desarrollo de los espacios verdes a la planeación municipal y regional.

Ilustración 13 Programa de trabajo de los CIAM sobre la ciudad funcional



Fuente: Mumford, E (2000, 62) en Tarchópulos, Las huellas del plan para Bogotá de Le Corbusier, Sert y Wiener (2012, 73)

Ahora bien, la ciudad funcional propuesta desde el núcleo de los CIAM necesita de acuerdo a la Carta de Atenas (1943) una serie de regulaciones a la actividad inmobiliaria que se han denominado como “Zoning”, con las cuales partiendo de la subdivisión de la tierra es posible dirigir el uso, la densidad, y la altura en la urbe, con lo cual se busca concretar los estándares habitacionales y eficacia económica planteada. Cuestión que, aunque terminó siendo reevaluada en los años posteriores, configuró una importante contribución al desarrollo de las técnicas de planeación desde el inicio del siglo.

### **2.2.2 La estandarización de la producción del “lugar”: área residencial, regulación y zonificación.**

Al interior de la *ciudad funcional* se plantea una clara diferenciación entre los usos urbanos, en esta la racionalización de las funciones del individuo y la sociedad se rige por un estricto plan que a través de la subdivisión y caracterización específica de sectores de la ciudad busca las relaciones más eficientes. Por definición, se pretende desde el Movimiento Moderno consolidar un modelo abiertamente contrario a la ciudad tradicional, que evite a través de la *zonificación* la mezcla e indiferenciación de los usos urbanos, con todos los problemas de densificación, salubridad y baja productividad que este “desorden” ha provocado<sup>175</sup>.

En esencia, el mecanismo de la zonificación ya se había consolidado normativamente en Alemania hacia 1891 como un instrumento para “regular la actividad constructora dentro de los confines de la ciudad “, propagándose para principios del siglo XX a la política urbana en Inglaterra y Norteamérica. Este se configuró inicialmente como un instrumento de tipo urbanístico y administrativo mediante el cual al ser dividida la ciudad en zonas limitadas mediante parámetros de uso y densidad, y dispuestas lógicamente con respecto a la estructura general según una modelación equitativa, llegaba a configurar un cuadro de desarrollo que cumplía los objetivos económicos y sociales urbanos propuestos (Mancuso 1980, 16,17 y 72).

En todo caso, esta estructura venía siendo definida por las municipalidades que entendiéndola desde un marco jurídico preciso terminaban armonizando dos elementos distintos:

*“(…) la técnica-urbanística, que se ocupa de la ordenación de la nueva metrópolis, la ciudad del naciente capitalismo moderno, sede de nuevas y complejas funciones en un grado nunca antes visto; y la del urbanismo social, que atiende principalmente a la cuestión de la vivienda, pero en cuyo seno*

---

<sup>175</sup> El objetivo de Le Corbusier (1982) es que a cada función urbana diferente debe corresponder un espacio distinto, en esto consiste la ciudad zonificada, la ciudad segregada según los usos y las funciones urbanas.

*surge en un determinado momento la contribución que denominaremos “científica.”* (Mancuso 1980, 71)

De tal forma, desde los CIAM este instrumento se presenta como el concepto central del urbanismo moderno, que permite la dotación adecuada de las agrupaciones habitacionales, y fomenta en una lógica económica el aumento de las posibilidades de producción sobre áreas diseñadas técnicamente. La *zonificación* se entiende de esta manera, como uno de los mecanismos para la normalización de la producción residencial, es decir, para la delimitación de la función principal de la vivienda en zonas homogéneas, donde se facilita la organización de células de unidades residenciales que respondan a las consideraciones climáticas, técnicas y sociales del hábitat.

**Ilustración 14 Bogotá 1944: Plano de zonificación por usos acuerdo 21.**



■ Fig. 3. 1944: Zonificación por usos del Acuerdo 21 / 44.

**Fuente:** (Cementos Boyaca 1987, 95)

Ahora bien, con zonas plenamente establecidas de acuerdo a criterios comunes para el desarrollo de la vivienda, se hace viable la estandarización y racionalización de los servicios públicos, de las instalaciones de servicios médicos y educativos, de los servicios sociales, de los programas de recolección de basura y la formulación de un plan general y trazado eficiente de vías de acuerdo a fases. De similar manera, la localización de acuerdo a una zonificación técnicamente establecida estaría ligada a las actividades que los habitantes desarrollan, que reagrupados de acuerdo al sector económico donde trabajan serían relocalizados en lugares cercanos a donde desarrollan su actividad, de este modo las áreas de vivienda se encontrarían distribuidas en la proximidad de las áreas industriales

y en las zonas comerciales, “aunque no en el mismo centro de la actividad comercial”, resalta Mancuso<sup>176</sup> (1980, 82).

Para finalizar este análisis del “lugar” en el movimiento moderno internacional, es necesario distinguir que aunque la zonificación hoy es un instrumento que ha sido revaluado o como sostiene Mancuso (1980), superado en sus modos debido al avance técnico sobre un “instrumento viejo”, represento uno de los mecanismos más eficaces para el control global de la ciudad y empoderamiento ciudadano, que de manera clara y fácilmente practicable permite tomar decisiones sobre la vivienda a la administración de la ciudad (Mancuso 1980, 329, 344). Y, donde a pesar de los problemas derivados por la universalización de las condiciones de las ciudades y de la rígida especialización de las funciones, se establecía todo un sistema urbano que reconoció en el “*lugar*” de la vivienda a la “célula urbana”, a partir de la cual se podía responder a las necesidades vitales funcionales mediante relaciones de reciprocidad con otras áreas funcionales, y una distribución lógica en el territorio.

### **2.3 Turner y el “lugar” adecuado: la vivienda, los planteamientos y la dimensión urbana.**

Frente al paradigma científico y la perspectiva meramente cuantitativa del problema de la vivienda, John F. Turner presenta desde los años sesenta una postura ideológica que supera lo estrictamente económico o el número de soluciones producidas, y se enfoca en el habitante, en su emplazamiento, las relaciones con el medio de sustento, la intimidad, el confort, etc. Con esta perspectiva cualitativa, -que supera la materialidad de la vivienda-, redefine el problema de la vivienda en función de las posibilidades de “adecuación entre las situaciones socioeconómicas y culturales de los habitantes y, los procesos y productos de la vivienda”.

Observaciones que de manera semejante, lo llevarían a considerar el desarrollo mediante procesos informales como métodos con un alto grado de racionalidad financiera y lógica de adaptación, pues en términos económicos representaba una opción accesible para que las personas más pobres pudieran acceder a vivienda en la ciudad, y además, esta forma de gestión le permitía al habitante adaptar las características de la vivienda a sus necesidades y no al contrario (Tarchópulos y Ceballos Ramos 2013, 28).

De esta manera Turner involucra al concepto de la vivienda valores como la “autoayuda, diversidad, participación, autonomía, y tecnologías alternativas” modificando la perspectiva sobre el modelo de producción de un hecho terminado, a la de un proceso que involucra a los pobladores para obtener espacios diversos y accesibles económicamente (Riofrio y Grompone 1991).

---

<sup>176</sup> Al referirse a los postulados de las primeras corrientes funcionalistas urbanas del siglo XX.

Ideas que frente a la construcción y características del “aspecto lugar” -como se considera en este documento- no tendría mucho en común si se tiene en cuenta que una de las ausencias más importantes en los análisis de Turner es la ciudad, pero que configuran un paso obligatorio en cualquier estudio que sobre la vivienda social y popular se desarrolle por el impacto que estos conceptos provocaron en el entendimiento de los “pobladores” de la ciudad (Jimenez Mantilla 2013).

De tal forma a continuación se presentan las ideas principales desarrolladas en el libro “Housing by People” que publica Turner en el marco de la conferencia Hábitat I realizada en Vancouver en 1976, con el cual logra gran influencia en esta reunión convocada por la Organización de las Naciones Unidas -O.N.U-. A tal punto que dentro de la Declaración final es incluido uno de los postulados más representativos de la propuesta de Turner que es “*la necesidad de participar a todos los habitantes las decisiones de planeación, construcción y administración de los asentamientos humanos*” (O.N.U 1976).

### 2.3.1 El diagnostico de “Housing by people” y el aspecto “lugar”

En el diagnostico presentado por Turner en “Housing by People” se identifican y desarrollan los principales retos a los que se está enfrenta para ese momento la producción de vivienda en América latina, los cuales se presentan a continuación en relación con el aspecto “lugar”<sup>177</sup>.

El primero es la *alienación* imperante en el “*producto final*”. Según Turner la vivienda es producida a través de sistemas que imponen y someten a los habitantes formas ajenas y preconcebidas de vivir. Crítica que las rígidas estructuras jerárquicas administrativas y el cuerpo de profesionales a partir de tecnologías centralizadas, reducen la “*libertad de existencia*” en la esfera de la vida cotidiana, terminando por reducir a los pobladores a ciudadanos dependientes, “*cuya ignorancia e incapacidad se dan por servidas*” (Turner 1977,31-40 en Ruipérez Palmero 2006, 30).

Según Ruipérez, Turner hace un llamado con esto a arquitectos y planificadores para que produzcan viviendas donde la habitabilidad, el paisaje urbano generado y la calidad espacial “*permitan las relaciones entre las personas y las de la cultura humana con el universo mayor del que forman parte y dependen*” (Turner 1977, 53 en Ruipérez Palmero 2006)

Cuestión que frente al “lugar de la vivienda adecuada”, sugiere un entendimiento no solo de las “funciones del individuo y la sociedad”<sup>178</sup> sino que comprende el cumulo de relaciones culturales que definen a los pobladores, es decir que el lugar de la vivienda en

---

<sup>177</sup> A partir del análisis realizado por Ruipérez Palmero (2006).

<sup>178</sup> Como si se desarrolla en los CIAM del Movimiento Moderno. Ver sección 1.2.

sí mismo no es solamente el producto de una ecuación de proximidad y servicios (Comparar: Santos 1996,271).

El segundo punto tratado por Turner es el referente al *Estado bienestar*, donde crítica la forma de poner en práctica esta responsabilidad del Estado y la intención de trasladar este modelo de Europa a América Latina. Para él, económicamente no era posible que ante la escasez de recursos financieros los gobiernos en nuestra región pudieran implantar un sistema semejante para el total de la población, y que no obstante que existieran los recursos, las falencias en el modelo se trasladarían a que no es posible organizar *las estructuras de planeación piramidales de crecimiento continuo* aplicando tecnologías centrales para el caso específico de la producción de la vivienda social en nuestro contexto (Turner 1977, 45-47).

Para esto se basaba en “*la inviabilidad de la enorme cantidad de recursos consumidos para soportar estructuras jerárquicas, altamente burocratizadas*”, y por otro lado sostenía que “*los resultados producidos por dichas estructuras, basadas en la utilización de tecnologías complejas y costosas que producían -categorías de productos institucionalmente diseñados para categorías de consumidores institucionalmente definidos-*” terminarían por ignorar la pluralidad e individualidad de las sociedades latinoamericanas (Turner 1977, 47 en Ruipérez Palmero 2006, 33).

El problema en específico es el cómo se reparten las responsabilidades entre los actores en un sistema alienante como el del *Estado bienestar*; para Turner la planeación, construcción y administración de las viviendas estaría concentrada en el gobierno, dejando al poblador únicamente un mínimo de espacio en la administración. En contraposición desarrolla un modelo por autogobierno, donde se invierten las relaciones dejando al poblador la mayoría de las decisiones, que compartiría con el gobierno en una mínima proporción y donde se mantendría la participación del sector privado en la construcción<sup>179</sup>.

Contrario a lo expuesto por Turner<sup>180</sup> con relación al “lugar de la vivienda adecuada”, es fundamental la dotación y prestación de los servicios básicos en educación, salud y servicios sociales como parte del modelo del *Estado bienestar*, la inexistencia de estas garantías no puede ser entendida como un “plano ideal”, por el contrario si la comunidad se organiza y lucha para generarlos de manera autónoma, no es porque esta sea la solución racional y adecuada, sino porque es la única que les queda dentro de la situación urbana de nuestras ciudades<sup>181</sup>.

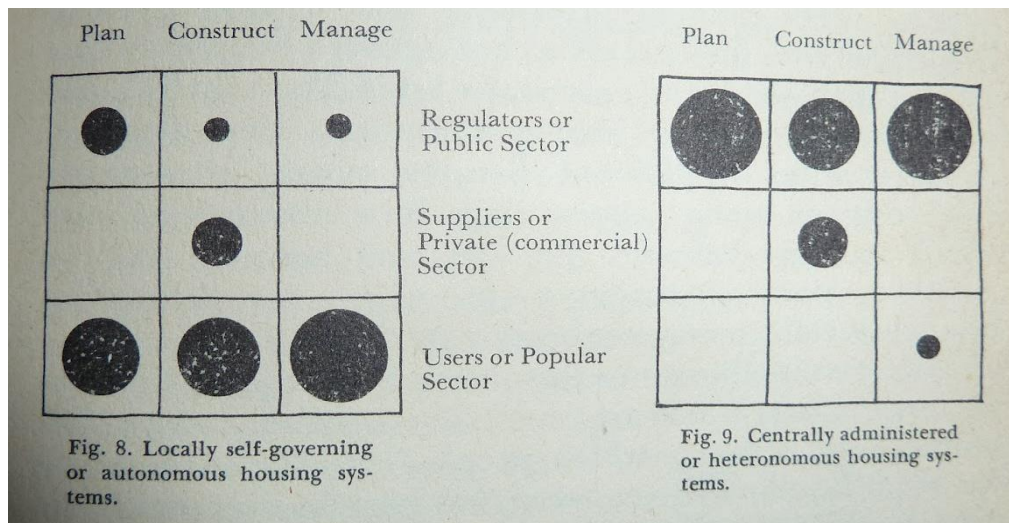
---

<sup>179</sup> Para los dos modelos propuestos el sector privado tiene una participación relevante en la etapa de construcción, como proveedor de materiales y general como parte sector comercial asociado a esta actividad.

<sup>180</sup> Se debe tener en cuenta que John F. Turner (1977) en todo caso se refiere a la unidad de vivienda o a una pieza de ciudad inferior en su dimensión que la contemplada por el tipo de relaciones mencionadas en la Observación general No. 4 del CDESC.

<sup>181</sup> Explicación basada en la crítica al modelo de Turner desarrollada por Emilio Pradilla Cobos.

**Ilustración 15 John F. Turner - Matrices de Actores, Sistemas y Toma de Decisiones.**



**Fuente:** Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia una economía en la construcción del entorno (Turner, 1977)

El tercer y último punto expuesto es la falta de control sobre el uso de los recursos naturales. Aquí Turner plantea al interior de "Housing by people" que la explotación de las personas existente desde el inicio de la revolución industrial<sup>182</sup> ha sido reemplazada en el modelo del *Estado bienestar* por la explotación de los recursos naturales, y en esta medida las formas de producción de la vivienda establecidas a partir de criterios industriales están comprometiendo a las generaciones futuras.

De tal forma, la carencia de planeación sobre las condiciones ecológicas de las formas de producción de la vivienda son presentadas por el autor como parte de una crisis que tiene en las *tecnologías descentralizadoras*, entendidas como "los sistemas locales autogobernados, los únicos métodos y medios capaces de proporcionar bienes y servicios satisfactorios, además de ser los únicos que garantizan el equilibrio ecológico" (Turner 1977, 32). Sobre esta situación señala algunos caminos, el primero de ellos es continuar hasta el agotamiento de la biosfera, el segundo consiste en la corrección del modelo para detener el crecimiento en un nivel específico y el tercero "el más justo" que plantea la reducción del consumo de la sociedad en general.

Frente a lo expuesto por Turner en este último punto con relación al "lugar de la vivienda adecuada" como concepto en sí mismo no es ajeno a este análisis, pues desde su estricta definición<sup>183</sup> las viviendas no pueden estar en relación con lugares contaminados o que amenacen la salud, en ese sentido en la dimensión actual de los procesos de

<sup>182</sup> Contextualizado en el numeral 1.2 1.1 El surgimiento de la conciencia sobre el lugar de la vivienda obrera en la ciudad industrial.

<sup>183</sup> Consagrada como parte de la Constitución Política Nacional vía Bloque de Constitucionalidad, como lo dispuestos en la Observación general No. 4 del CDESC.



contaminación se hace prioritario adelantar no sólo una verificación inmediata del entorno de la vivienda, por el contrario, cada vez más se hace necesario un estudio de las afectaciones regionales derivadas de los fenómenos climatológicos regionales como las inundaciones, la remociones en masa, entre otros.

Para finalizar, con respecto a los principales temas del diagnóstico realizado por Turner hace cerca de cuarenta años para la ciudad latinoamericana, los problemas que enfrenta hoy la localización de la vivienda entendida como el “aspecto lugar” no es muy diferente. El diseño y construcción de la vivienda social cada vez son más heterónomos<sup>184</sup>, así como el entorno que responde a las directrices del mismo sistema “centralizado” que describe Turner, y las principales ciudadelas de vivienda social desarrolladas bajo el “sistema bienestar” que para el caso de Bogotá terminaron siendo presas de las condiciones asociadas a las crisis ecológicas.<sup>185</sup>

### **2.3.2 Los planteamientos de “Housing by people” y el aspecto “lugar”**

Sin embargo lo que causó mayor impacto en la Conferencia Hábitat I (Vancouver 1976) no fue el diagnóstico, sino los planteamientos alternativos con los que Turner propone el desarrollo de la vivienda social necesaria para los países latinoamericanos.<sup>186</sup> Estos son: variedad, participación y el trabajo en una escala humana, que ligados entre sí como un “programa de actuaciones” terminaron contribuyendo al debate relacionado con las problemáticas del hábitat desde las posibilidades de los pobladores, asunto definitivo en Vancouver.

Esta posición es desarrollada por Turner desde mediados de los años cincuenta, cuando tiene la oportunidad de visitar por primera vez Latinoamérica como resultado de la invitación profesional de unos arquitectos peruanos<sup>187</sup> con los que había compartido durante el CIAM de 1950, experiencia que le permitió realizar observaciones sobre el Hábitat popular especialmente en Lima y Arequipa<sup>188</sup>, y que lo terminó convenciendo de las posibilidades que tenían los pobladores de generar su propio alojamiento (Jimenez Mantilla 2013). El planteamiento finalmente se consolidaría a partir de las investigaciones que realizó como profesor del MIT<sup>189</sup> en Ciudad de México y que serían publicadas en el libro “Libertad para Construir” en 1972.

---

<sup>184</sup> Al punto que se replican independiente del clima, ciudad o contexto urbano similares disposiciones y soluciones arquitectónicas.

<sup>185</sup> Ver: (El Espectador 2011)

<sup>186</sup> En este punto John F. Turner se refiere a los “países en desarrollo del continente americano”. (Turner 1977)

<sup>187</sup> Entre ellos Eduardo Neira de acuerdo a Ruipérez Palmero (2006,23)

<sup>188</sup> Existiendo tres episodios particulares para Turner: el “desastroso proyecto” de una escuela en Tiabaya (1957); el proyecto, “absurdo pero venturoso” de construcción subvencionada de vivienda por ayuda propia en las colonias de “paracaidistas” de Arequipa (1958); y el “experimento vigilado” de crédito para la construcción de viviendas en Lima Huascarán (1962). (J. Turner 1977)

<sup>189</sup> MIT : Instituto Tecnológico de Massachusetts. (en español)



Estos planteamientos los abordaría nuevamente para ser presentados en 1976, en medio de un ambiente mundial donde los Estados Unidos imponían el discurso de la maximización de la producción, el conocimiento técnico moderno y la racionalidad como el camino hacia la prosperidad (Sachs 2005, 86-87). De ahí, la relevancia de su posición para la Primera conferencia sobre el Hábitat, pues contrario a los planteamientos que se concentraban en el estudio de la vivienda -en relación con las actividades industriales, las economías de escala, los costos unitarios de producción, el material de construcción y las discusiones puramente económicas sobre el sector de financiación de la inversión<sup>190</sup>-, Turner reforzaba su posición de estudio desde las posibilidades generadas por los pobladores.

De tal forma a continuación se exponen los tres planteamientos alternativos desarrollados en “Housing by people” de John Turner y su relación con el “aspecto lugar”:

I. La *variedad*. Que consiste en la necesidad de ofertar diversidad en los planes arquitectónicos, administrativos y constructivos, mediante los cuales las clases de viviendas resultantes fueran tantas como las situaciones o circunstancias locales o personales.

Con esto Turner propone un modelo de concepción de la vivienda que debía responder por su mismo proceso de desarrollo a múltiples condiciones sociales, económicas y culturales propias de las sociedades latinoamericanas. El planteamiento en sí es abiertamente contrario al modelo Estatal imperante en ese momento, donde la simplificación de la producción es una constante de los proyectos de vivienda y se deriva de las “grandes estructuras piramidales” que producían categorías de soluciones para categorías de usuarios.<sup>191</sup> En el mismo sentido, con relación a la operatividad, este modelo alternativo no sería compatible con las grandes estructuras centralizadas<sup>192</sup> pues demandaría excesivos costos e innumerables procesos logísticos, en el modelo propuesto por Turner los proyectos dependerían de sistemas autónomos administrados localmente y con participación de los pobladores, donde los sistemas de control operarían primordialmente de manera descentralizada<sup>193</sup>.

Otro punto, es que la diversidad que busca Turner compromete a actores y recursos en diferentes escalas de actuación. Frente a los primeros se refiere a que tanto los actores que toman las decisiones como los controladores de los procesos, son los que terminan

---

<sup>190</sup> Garrido Lopera (2010) al referirse a los planteamientos que sobre el problema de la vivienda venía desarrollando gobiernos como el colombiano para la época.

<sup>191</sup> Que puede ser comparado en una de sus dimensiones básicas con el ejemplo actual colombiano, donde existen unas “categorías económicas de la vivienda social” medidas en *Salarios Mínimos Legales Vigentes -SMMLV-*, que responden a una “categoría de usuarios” que son los que pueden acceder a este producto. (Jimenez Mantilla 2013)

<sup>192</sup> Con “grandes estructuras centralizadas” se refiere a la organización burocrática ligada estatalmente a la producción de vivienda social.

<sup>193</sup> Se conservaría de todas maneras una organización central que sería la encargada de regular y suministrar los recursos costosos y escasos necesarios para el desarrollo de la vivienda, tales como el suelo, la financiación y la infraestructura urbana y regional. (Turner 1977, 65)

interviniendo en la totalidad de las fases (Plan, Construcción y administración) y si durante estas fases no se contemplan los suficientes actores se compromete la diversidad de la oferta, las capacidades de adaptabilidad a las situaciones y el interés por resolver las problemáticas individuales, es decir, que en cuanto mayor sean los *“desajustes producidos entre el suministro de alojamiento y las necesidades reales, mayor es el grado de heteronomía del sistema”* (Ruipérez Palmero 2006, 40).

Con relación a la variedad en los recursos Turner los clasifica en distintos tipos, sobre los *costosos y escasos* sostiene que se necesita de una organización central fuerte y ágil, - reconociendo la importancia del Estado central en sus planteamientos -, que regula y provee de manera eficiente el suelo, la infraestructura urbano-regional y las formas de financiación. Y sobre los recursos *locales y personales* que no son contemplados en los presupuestos generales pero suponen cuestiones determinantes ubica *“la imaginación, compromiso, responsabilidad, habilidad y energía muscular”* los cuales sólo pueden ser suministrados a través de la escala local (intermedia) y humana. Así pues, la diversidad es sí misma es una metodología de producción del hábitat, que supera la solución final como el hecho meramente construido, y lo dota, de acuerdo a Turner, de cualidades espaciales, sociales y culturales indispensables para la vida adecuada de los pobladores de la ciudad.

En definitiva frente al aspecto *“lugar”*, la *variedad* como fue planeada por Turner se puede desarrollar como parte de la necesidad de incluir a más actores en la definición del entorno inmediato urbano, que permitan el entendimiento de la comunidad y de esta manera la configuración de espacios apropiables, sin embargo, éste planteamiento se relaciona mucho más con otros aspectos del Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada en los términos que lo define el CDESC, entre los cuales se destaca la *“Adecuación Cultural”*<sup>194</sup> que estipula como requerimiento indispensable que las políticas de producción de la vivienda contemplen todas las expresiones, identidades y culturas particulares de los pobladores, que con fundamento en la modernización no se pueden sacrificar.

II. El segundo planteamiento es la *participación*. Para Turner cuando la población tiene control sobre las decisiones que condicionan su futura vivienda y son libres de hacer sus propias contribuciones en el diseño, construcción y administración, tanto estos procesos como el espacio generado, estimulan el bienestar social colectivo e individual. Por el contrario cuando no se tienen posibilidades de intervenir en los procesos, control sobre las disposiciones, ni responsabilidad alguna sobre la vivienda, *“la realización personal se pierde”* y comunmente las condiciones generales se convierten en una carga. (Comparar Turner 1977, 101).

---

<sup>194</sup> El aspecto *“adecuación cultural”* es definido por el CDESC así:

*“La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por qué se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”.* (CDESC 1991) (Subrayado fuera del texto)

De tal forma, lo que se compone al interior de la propuesta es que esta participación sólo es posible a través de sistemas autónomos, pues frente a las soluciones estandarizadas de los sistemas heterónomos que están basados en las tecnologías centralizadoras, la introducción de esta clase de mecanismo resultaría improductiva o inflacionaria. Además, esta participación no debe entenderse en un sentido reductivo sobre las características de la vivienda, la toma de decisiones debe involucrar autonomía sobre la totalidad de las dimensiones, incluidos los recursos costosos y escasos, como lo es la localización y la disposición del entorno.

Por otro lado, la participación y autonomía es planteada sobre el hecho que es *“el usuario el que posee la autoridad última sobre la vivienda, pues la inversión en alojamiento y su posterior cuidado dependen de recursos que solo él es capaz de aplicar económicamente”*. En este sentido es importante que se presenten estos dos conceptos siempre ligados a una escala pequeña o intermedia, pues su eficacia radica precisamente en su capacidad para referirse y responder a *“fenómenos concretos y familias con nombres y apellidos”*<sup>195</sup>. (Turner 1977, 115 en Ruipérez Palmero 2006, 43)

En este panorama, *la vivienda no es relevante en términos de lo que es, es importante en términos de lo que hace por el poblador*, y en esta medida son ellos los que a través de las posibilidades de participación los que tienen que definir que es lo que prima, si es la localización con respecto a las opciones de empleo, el entorno con oferta de servicios sociales y/o el precio final de acceso, cuestiones que solo podrán ser concretadas con autonomía<sup>196</sup> y responsabilidad (Turner 1977, 115).

III. El tercer planteamiento que desarrolla Turner es la *escala humana* a través de la cual le da un ámbito claro de aplicación a sus propuestas, las cuales se desarrollan a nivel del barrio y personas (intermedia) permitiendo la participación en la toma de decisiones de modo que *“las acciones sean adecuadas a las reales circunstancias de la población a la que van dirigidas”*, es decir, que la autonomía de la que habla tiene un ámbito de aplicación relacionado tanto con las tecnologías empleadas, no sólo relacionadas exclusivamente con la mano de obra de los pobladores en la construcción, sino también en la gestión consciente de la historia, del pasado-presente y futuro, y con una administración consecuente con los procesos, todos estos posibles de extender al ámbito inmediato del “lugar” de la vivienda. (Ruipe rez Palmero 2006, 42).

---

<sup>195</sup> No tendr a sentido para Turner un autogobierno y participación de otra escala, pues se perder a la capacidad misma de dar respuesta a los factores locales y de familia, pues bajo el principio que todas las familias son únicas y especiales pretender emular el modelo jerárquico centralista en la producción de una vivienda básica normalizada habr a sido un error. ( Comparar: Ruipérez Palmero 2006, 43)

<sup>196</sup> Desde el libro “libertad para construir” Turner advertía sobre los peligros de obligar a los pobladores a construir y su semejanza como problema social con el mismo hecho de impedirselo.

Con estos tres planteamientos Turner está cimentando un modelo de autogobierno en la vivienda, que bajo una visión *igualitaria* que coexiste con la *jerárquica*<sup>197</sup> en otras escalas a la intermedia y humana, se presenta como “(...) *la única vía con lo que se logra la diversidad necesaria para el alojamiento, el establecimiento de un sistema donde la vivienda venga determinada por los mismos usuarios y las instituciones locales. Sólo entonces se podrán conjugar adecuadamente (...) el suministro y la demanda. Sólo entonces invertirá el usuario sus recursos personales, relativamente abundantes y renovables por lo general*”<sup>198</sup> (Turner 1977, 115).

En el mismo sentido, Turner con su propuesta general establece una nueva mirada sobre lo que denomina “tecnologías apropiadas para el desarrollo de la vivienda” con la cual revaloriza el uso de materias accesibles localmente, la utilización de herramientas de tamaño y peso reducido, y el empleo de energías ecológicas, que por estar alcance de todos posibilita la *participación* de los pobladores en la solución de sus propios problemas de hábitat a *escala humana e intermedia*. Cuestión que es directriz en su discurso, pues queriendo resaltar el trabajo autónomo y participativo en un ámbito específico, -la escala intermedia-, está también reconociendo la importancia de las “tecnologías superiores” en la construcción del lugar urbano, -la escala de ciudad y regional-, junto con la necesidad de las *grandes estructuras organizadas* que lo provea ahí donde no es posible la solución directa de los habitantes, en una dinámica que además las incluye en el sistema de control (dwelling control) sobre la vivienda que está basado en la dinámica de “los pesos y contrapesos”<sup>199</sup> propios de la variedad y diversidad de actores.

---

<sup>197</sup> Cuando me refiero a un modelo de grupo “Jerárquico”, se realiza desde lo planeado por M. Douglas (1970) que en su teoría de grupos culturales define cuatro dimensiones, “Fatalistas, igualitarios, jerárquicos, e individualistas”. El grupo “Jerárquico”, es donde las personas están fuertemente conectadas pero en su esencia son todavía son muy diferentes. Esto conduce al desarrollo de las instituciones, jerarquías y, leyes que regulan la acción individual y proveen algo de protección a los miembros sociales más débiles. En su descripción M. Douglas (1970) lo asemeja al sistema capitalista, donde la posición y estilo de la sociedad es jerárquica, la naturaleza de las relaciones conducen a un punto que es el económico, y la clave es la obediencia a unas instituciones, panorama con el cual las personas tiene certidumbre sobre las condiciones generales y su funcionamiento depende de un aparato burocrático. En todo caso es un grupo cultural donde el liderazgo viene determinado por la posición y, la administración de las necesidades es potestad del establecimiento o cima de la pirámide.

Sin embargo, Douglas también advierte modelos como el de Turner donde, “*dentro de las jerarquías colectivistas generales, otras subculturas pueden sobrevivir, por ejemplo, cuando en modelo colectivista nacional pueden existir grupos igualitarios o individualistas que, mientras que en general obedecen las leyes nacionales, tendrán diferentes normas internas*” (Douglas 1978).

<sup>198</sup> Esta cita fue primero leída en Ruipérez Palmero (2006), luego en Riofrio y Grompone (1991), finalmente remitiendome al texto original se entiende de una forma más parecida a como la usan los segundos.

<sup>199</sup> En la *variedad* propuesta por Turner los actores que toman las decisiones como los controladores de los procesos, son los que terminan interviniendo en la totalidad de las fases (Plan, Construcción y administración) y si durante estas fases no se contemplan los suficientes actores se compromete la diversidad de la oferta, siendo fundamental la división entre los actores de las fases y al interior de la mismas. Un sistema que no es muy diferente al planteado por Montesquieu, que también le da un valor preponderante a la separación de los poderes al interior del estado como forma de propiciar y activar el dispositivo de autocontrol, el principio es similar en la medida que al no permitir que un órgano del Estado tome las funciones que le corresponden a otro, genera equilibrio y balance

### 2.3.3 La crítica: implementación y vivienda

Con relación a la vivienda digna y adecuada en su aspecto “lugar”, se presentan a continuación las críticas a las propuestas de John F. Turner, entre ellas la realizada por Emilio Pradilla Cobos (1983) que resulta relevante para el presente estudio, pues destaca en un escenario social y económico las carencias que el modelo inicial tiene frente al concepción de la vivienda.

Para Pradilla (1983) la definición en sí de la vivienda y su problemática por parte de Turner partía de un hecho contradictorio con las mismas reivindicaciones de los pobladores, pues al iniciar sus modelos desde la consideración que no existía vivienda mala estaba dando el calificativo de adecuada a cualquier estilo de subsistencia, sobrevalorando las posibilidades y circunstancias que proveía la estructura en un tiempo específico para una familia determinada. Lo que finalmente generaba que bajo el modelo Turneriano una vivienda precaria, con mala calidad física, que “sin embargo cuenta con una buena posición desde el punto de vista social y de oportunidades para los ingresos” (Ruipérez Palmero 2006, 49), se convertiría en mejor solución que la terminada y equipada urbanamente por el Estado que está alejada de los circuitos económicos.

Esta premisa representa para Pradilla la renuncia a la vivienda en su misma esencia, a partir de una conclusión errada, situación que explica sosteniendo que en el modelo de Turner se olvidan que hay criterios objetivos para establecer qué tipo de “vivienda es socialmente necesaria” y cuáles son las posibilidades de la comunidad para alcanzarla, criterio con el cual es posible identificar el alto “grado infrahumano” de las condiciones de vida de los pobladores, que finalmente hace posible criticar a estas sociedades latinoamericanas que las generan. Sin embargo al ser inexistente un marco teórico en el trabajo de Turner, y acudir a su experiencia directa como único derrotero para con el problema, está configurando como ideal una solución que no es más que el resultado de unas condiciones de explotación vigentes, que asumidas como valores colectivos de la comunidad por Turner son presentadas no como la “penosa forma de subsistencia impuesta a los sectores mayoritarios de la población por las estructuras económicas y sociales imperantes”, sino como reivindicaciones de autonomía a escala local. (Pradilla 1983, 45)

Situación que se extiende a la misma concepción del problema, donde Turner relaciona la pobreza directamente con una sociedad y el desarrollo económico general de un país, ignorando según Pradilla, que en sociedades altamente desarrolladas la exclusión continúa, y está asociada en una dinámica de clases a un sector de la población.<sup>200</sup> Así mismo, al considerar Turner que la autonomía del Estado con respecto al capital privado puede llegar a diferenciar drásticamente los intereses de cada uno, y que es posible llegar

---

de poderes el cual funciona como freno y control de los mismos. Lo anterior, es llamado la teoría de los pesos y contrapesos (García 2014, 14).

<sup>200</sup> Situación que es negada bajo las doctrinas de la “marginalidad”.

a condiciones ideales donde las relaciones sociales sean diferentes, termina supeditando su planteamiento a un panorama imposible de inacción del capital industrial.

Con relación a esto último Pradilla sostiene, que la participación del Estado en la producción y el intercambio de vivienda tienen una doble connotación, una puramente económica que se dirige a que es una forma de incentivar el desarrollo del sector privado que reproduce distintas “fracciones del capital, especialmente del capital industrial”, y el segundo que el Estado como productor es un actor más que busca al igual que el sector privado “mediante la explotación de fuerza de trabajo apropiarse de la plusvalía”, cuestión que limita las posibilidades reales de operación de los planteamientos de Turner (Pradilla 1983, 47-50).

Finalmente, Pradilla, al no reconocer en este marco la existencia de un modo de producción popular del hábitat, reducía cualquier propuesta sobre autoconstrucción - incluida la de Turner-, a una producción precaria que estaba, según él, fundamentada por preceptos equivocados: (i) primero, porque la vivienda no debe ser acumuladora de capital, pues debía ser inembargable; (ii) segundo, que la vivienda no es un vehículo de mejoramiento económico *“negando la posibilidad de que la vivienda fuese generadora de ingresos, ya fuera mediante alquiler, que según él, significaba una forma más de tugurización que Turner fomentaba”*; (iii) tercero, que la vivienda no es generadora de empleo para el habitante, pues la autoconstrucción, para Pradilla, no es asimilable al autoempleo por su característica frente al hábitat popular; (iv) cuarto, porque se mitifica en la propuesta de Turner la propiedad privada del suelo como única forma de acceder a la vivienda; y (v) quinto, porque bajo la propuesta Turneriana, se admite la solución transitoria como única posible en condiciones de explotación, cuando la respuesta debe ser un cambio absoluto del sistema. Estos postulados, que sustentados bajo las dinámicas del ideal revolucionario frente a posiciones más pragmáticas que proponen soluciones intermedias como las de Turner, hoy empiezan a agotarse un poco más rápido en su vigencia. (Ruipérez Palmero 2006, 50,51)

En resumen, si bien como modelo final no se desarrolla intensamente una relación con la ciudad y es susceptible de ser ampliamente criticable bajo la doctrina marxista, Turner entiende la participación como un paso hacia el autogobierno urbano y no como una justificación del aparato centralista burocrático, y en este escenario desarrolla la relevancia del “lugar” por el valor de la accesibilidad a personas, lugares y fuentes de ingresos, admitiendo una temporalidad “inadecuada” en otros aspectos de la vivienda, pero superando la lectura científica de la vivienda “por lo que es” y entendiéndola “por lo que ofrece”, destaca, entre otros, “el valor de la localización como parte fundamental de las estrategias familiares de búsqueda del hábitat” y como posibilidad de evolución (J. F. Turner 1985).

## 2.4 Conclusiones

El “lugar” de la vivienda en estos dos momentos del siglo XX se caracteriza fundamentalmente por la discusión sobre la localización, el primero, desde las exploraciones eficientes y económicas del lugar, y el segundo, frente al anterior paradigma científico, se presenta con una lógica que se enfoca en el habitante, en su emplazamiento, las relaciones con el medio de sustento, la intimidad y el confort, etc.

En conclusión, desde el movimiento moderno la configuración del “lugar racional de la vivienda”, supuso el establecimiento de dimensiones y conceptos operativos mínimos que se han constituido como punto de partida para la producción de vivienda obrera. A tal punto, que su influencia en el contexto latinoamericano ha definido gran cantidad de proyectos al interior de la política estatal, y ha configurado las bases normativas nacionales y municipales a escala arquitectónica y urbana (Comparar con: Tarchópulos y Ceballos Ramos 2013, 27). En el mismo sentido, desde los CIAM y como resultados de sus manifiestos, se han conformado un conjunto de lo que hoy son las obligaciones derivadas de las funciones básicas de la ciudad, entendidas como las relaciones técnicamente medibles de los distintos sectores con los equipamientos comunitarios y las áreas verdes, la jerarquización y caracterización de las circulaciones, la reafirmación de la relación indisoluble entre las áreas de trabajo y las viviendas bajo condiciones ambientalmente viables, gravitando constantemente sobre el entendimiento del valor del suelo y sus influencia en la localización.

Por otro parte, y como reacción, de lo que se está hablando Turner como proposición para la política de vivienda es de lo que M. Douglas (1970)<sup>201</sup> denominaría como una propuesta de grupo local *igualitario* que coexiste con un orden urbano institucionalista y jerárquico, donde hay menos gobierno central, menos control técnico-científico y policiaco, con el propósito de responder participativamente a los pobladores, y que tiene como regla *“menos ley y más trabajo sobre los valores cualitativos”*.<sup>202</sup> Identifica Douglas (1970) en su modelo, que *“el hecho de que las personas son esencialmente similares es muy útil para esta cultura: la similitud lleva a que las personas se pongan de acuerdo y adopten valores similares”* cuestión que en el planteamiento de Turner radica en la existencia de un problema común de Hábitat para las clases populares derivado de las lógicas económicas predominantes.

Sin embargo esta clase de modelos socialmente de acuerdo a Douglas (1970) terminan siendo una utopía ideal debido a su alto grado de incertidumbre porque *“si bien puede sobrevivir en grupos más pequeños, tienden a corromper sus valores, situación que lleva a los demás a seguir a la persona que los ha cambiado, generando otra jerarquía”* ó *“que*

---

<sup>201</sup> M. Douglas planteó en el libro “Los símbolos naturales” (1970) la teoría de la “Cuadrícula y grupo” que ha sido utilizada en cuantiosos estudios económicos, sociales, antropológicos y urbanos, mediante la cual tipifica a las sociedades, culturas y sujetos en cuatro estilos de pensamiento: *Fatalistas, individualistas, jerárquicos e igualitarios*.

<sup>202</sup> Sostiene M. Douglas (1970)

*al encontrarse al interior opiniones divergentes, estas tienden a ser expulsadas condenando la participación y los valores de libertad e igualdad que defienden”.*

Asimismo, el modelo a nivel urbano no es muy claro, pues Turner no presenta mención alguna sobre cómo estas nuevas piezas generadas con “variedad, participación y escala humana” se deben insertar urbanamente en la ciudad, y tampoco desarrolla qué clases de implicaciones tendría para el conjunto urbano la misma formación y crecimiento de estas nuevas áreas. De la misma manera la incertidumbre se extiende cuando se relaciona en su integridad con el *aspecto lugar*, si bien se hace mención de la necesidad de una organización superior que provea la infraestructura urbana, el modelo en sus planteamientos no permite dimensionar como se lograría la sostenibilidad de la vivienda y la dotación adecuada del hábitat con relación a las necesidades de salud, educación o recreación.

A pesar de esto, el entendimiento del “lugar” de la vivienda evoluciona desde una perspectiva donde prima la conectividad al transporte del siglo XIX, hacia una planeación equilibrada del territorio técnicamente medible en la ciudad funcional, hasta la discusión de la localización en función del habitante y no del sistema de producción prioritariamente.



### 3. Capítulo Tercero. El aspecto “lugar” en nuestro contexto.

#### 3.1 Introducción

En este punto de la investigación se presenta como el aspecto “lugar” de una vivienda digna y adecuada también ha tenido un proceso de asimilación<sup>203</sup> y evolución en nuestro contexto, de tal forma en el marco de las políticas de la vivienda social en Colombia, se identifican tres puntos que han desarrollado el aspecto “lugar”, desde el Estado como productor (ICT), desde la cooperación internacional y el pensamiento académico (CINVA), y desde los estudios técnicos paradigmáticos (“normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios”, 1971).

De tal manera, se identifica primero como el aspecto “lugar” ha sido desarrollado generalmente por el Estado en los proyectos de vivienda social producidos directamente por el Instituto de Crédito territorial “ICT” (1939)<sup>204</sup>, y como estos han sido fundamentados en los conceptos relacionados con el movimiento moderno, los movimientos estructuralistas italianos, y en algunos aspectos el grupo “TEAM X”<sup>205</sup>.

Luego, se presentan algunas investigaciones desarrolladas desde el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento-CINVA que fundado en 1951 como resultado de un acuerdo entre la Organización de los Estados Americano-OEA y el Estado Colombiano, tenía entre sus funciones principales preparar masivamente a los técnicos

---

<sup>203</sup> Que insertos en las políticas de vivienda y movimientos arquitectónicos-urbanos internacionales han llegado de similar manera al país, y en particular a Bogotá.

<sup>204</sup> Como ya se había advertido aunque el “ICT” fue fundado en 1939, solo fue hasta 1948 que inicio la construcción directa de vivienda urbana. (INURBE 1996, 53)

<sup>205</sup> Grupo que se constituye al término del CIAM IX y promueve al interior del movimiento moderno internacional la identidad, asociación y vecindad. *“Proponiendo como variante sobre la Carta de Atenas, un entendimiento de la movilidad, el chuster, las dinámicas de crecimiento y cambio, urbanismo y hábitat, que conducirían finalmente a la ruptura oficial de los CIAM”*. (López Villa 2003)

para enfrentar el desbordamiento de la urbanización y la escasez habitacional en América Latina (Rivera Paez 2002, 77). Establecido en la Universidad Nacional de Colombia y con el apoyo de “efectivo y materiales” por parte del ICT<sup>206</sup>, el CINVA rápidamente desarrollo actividades académicas a la manera norteamericana en tres dimensiones: la organización de la comunidad, la administración de ciudades y la planeación física<sup>207</sup>.

Dichas dimensiones que se abordan con relación al “lugar” de la vivienda a su vez desde tres estudios paradigmáticos del CINVA: el servicio social y la vivienda de Caroline F. Ware (1953), la vivienda más que un techo, gestión y administración, de Beatrice G. Rosahn (1957), y las metodologías para el establecimiento de normas mínimas de habitabilidad en viviendas de interés social, de Reinaldo Posada (1967). Resaltando en todo caso, que el CINVA como centro de cooperación técnica procuraba además de aportar una significativa noción técnica constructiva al entendimiento de la vivienda adecuada, integrar nociones relacionadas con el desarrollo del componente social y comunitario en la vivienda, ambas cuestiones fundamentales del *concepto del “lugar” adecuado*.

Por último se presenta el modelo de producción de vivienda de bajo costo que por encargo del ICT<sup>208</sup> desarrolló el Grupo Consultécnicos (1971) que denominó “normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios”, en el cual se integran dos conceptos: a nivel urbano se usa principalmente la racionalidad, estrategia propia del movimiento moderno, y que frente al desarrollo de la unidad presenta nociones más relacionadas con la autoayuda y participación comunitaria.

A continuación, se presente de manera breve el contexto social sobre que el que se desarrollaron estos tres “momentos” estudiados.

### **3.2 Panorama social general: ICT (1939), CINVA (1951) y Normas mínimas de urbanización (1971).**

En Latinoamérica y en particular en Colombia, así como el siglo XIX se caracterizó por una lenta y sangrienta unificación política y la imposición definitiva del desarrollo capitalista, el inicio del siglo XX estuvo marcado por un Estado absolutamente centralista que desconocía a las autoridades locales, donde rápidamente se acostumbró que las obras públicas provenían del poder central sin evidencia clara de participación de las directivas

---

<sup>206</sup> El hecho que existiera el ICT en Colombia, fue fundamental para que la elección de la ubicación del Centro en Bogotá, pues para el momento los desarrollos de vivienda planteados por este instituto del Estado ya eran reconocidos en sus dimensiones urbanas y arquitectónicas en Latinoamérica (Comparar con Rivera Paez 2002, 79-86)

<sup>207</sup> Cuestión que es presentada por Rivera Páez (2002, 90-92) en la sección que trata sobre la “dimensión académica” del CINVA.

<sup>208</sup> El estudio “normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios” fue petición del ICT, el DAPN y el Departamento Administrativa Distrital.

locales, en consecuencia los servicios públicos se organizaban comúnmente de manera caótica<sup>209</sup>. A pesar de esto, el Estado Colombiano se fortalece económicamente durante los primeros años y hasta 1930<sup>210</sup>, como resultado de la ampliación del comercio externo, el financiamiento internacional y los impuestos, lo cual le permite emprender proyectos modernizadores (Kalmanovitz 2003, 243-260).

En este ambiente se presenta el surgimiento del *sistema de "fabrica"* a partir del creciente capital y el trabajo asalariado libre, el cual gradualmente absorbería la organización manufacturera, el transporte, los servicios y la minería generando que la población avanzara sobre las ciudades hasta llegar al punto que en 1938 la separación campo-ciudad aumentara al 31%<sup>211</sup> en las urbes y que para 1964 ya se ubicaba en la mitad. Situación que estaba ligada también a los avances que en términos de sanidad se venían adelantando y que aportaba de cierta manera a que las tasas de crecimiento poblacional pasaran del 2.1% en la primera parte del siglo<sup>212</sup> para ubicarse en 3.1% en la década de los años cincuenta (Kalmanovitz 2003, 245).

De igual manera, al tardío proceso de industrialización se le sumaba que el país continuaba preso desde inicios del siglo del rango de acción estadounidense, en las ciudades hasta los servicios públicos más elementales son "parcelas privadas" de empresas extranjeras, y al cesar estos dominios<sup>213</sup> la misma organización del Estado se ve sometida a intensos tratamientos formulados desde el otro lado del continente. Igualmente la situación políticamente desde los años treinta hasta el *frente nacional* en las ciudades las volvía poco gobernables; a la confrontación liberal-conservadora nacional que llevaría a enfrentamientos violentos durante la década siguiente, se sumaba la carencia de gobernabilidad en la urbes como resultado de la elección de alcaldes por parte de los gobernadores bajo un gobierno liberal (1930- 1946) y de los Concejos municipales por elección popular, que dominaban los conservadores en un 80%. (Palacios 1995, 133-142).

Es en este ambiente que en 1938 nace el Instituto de Crédito Territorial -ICT- como una entidad autónoma que tiene como fin la construcción de viviendas campesinas, y que rápidamente en 1942 con la apertura de la sección urbana empieza a formular diversas estrategias de solución frente al problema de la vivienda. Este nuevo instituto se unía así, al Banco Central Hipotecario -BCH- que en 1932 inició sus labores con una modalidad

---

<sup>209</sup> Ya para 1918 la preocupación por las deficientes condiciones higiénicas en los barrios populares de Bogotá junto a la epidemia de gripa que azotó al mundo ese año, impulsaron la expedición de la ley 46 del 19 de noviembre de 1918, considerada como la primera regulación en el tema de vivienda en Colombia. (Ceballos, 2008, pág. 251)

<sup>210</sup> Situación que causa de la gran depresión ceso momentáneamente en los niveles que se venía presentando.

<sup>211</sup> La población total era aproximadamente 8.7 millones de personas en Colombia.

<sup>212</sup> Señala Kalmanovitz (2003, 245) que de 1906 a 1951 la tasa de crecimiento fue de 2.1% cuando en el siglo XIX fue de 1.5%.

<sup>213</sup> Sobre las estructuras básicas cesa el dominio estadounidense para dar paso a una naciente burguesía, esta situación no era un retroceso del imperio, por el contrario, ahora el rango de acción era desde el, mismo Estado y sus instituciones: "desarrollo hacia afuera", "sustitución de importaciones", etc.

crediticia dirigida a sectores de estrato medio denominada la *cédula hipotecaria*<sup>214</sup>, y al Instituto de Acción Social<sup>215</sup> que posteriormente fue absorbido por la Caja de la Vivienda Popular en 1942, que operaba en Bogotá y tenía entre sus objetivos la “promoción de las habitaciones baratas para obreros y fomento de la pequeña propiedad urbana” (INURBE 1996, 98).

Establecido el ICT, en sus primeros años opera sólo como un banco de crédito para financiar vivienda rural (1932-1942), cuestión que se extendería al entorno urbano para el fomento de la construcción a través de la asignación de préstamos a concesiones municipales (1942-1945), y que se ampliaría en la última parte de la década de los cuarenta a préstamos a cooperativas. No fue hasta el año 1948 que el ICT inició la construcción directa de programas de vivienda como otra parte de sus funciones. (INURBE 1996, 66)

Por otro lado, para mediados del siglo XX no son extrañas las misiones extranjeras que “recomiendan” la creación de instituciones, la ordenación de la política monetaria y en general el establecimiento de un modelo que asegure las posibilidades de *intercambio, inversión y préstamo* por parte de capitales extranjeros en nuestro país. Durante los cuarenta Colombia se está dirigiendo a la primera de las muchas aperturas de sus medios de producción frente a las grandes potencias, y ya para los cincuentas el aumento poblacional en las ciudades es preocupante, en una dinámica donde “*cada vez se necesitan más viviendas urbanas para suplir el aumento solicitado en los rendimientos y en general en la producción*”<sup>216</sup>, lo contradictorio, es que es la misma situación social imperante la que no permite satisfacer las mínimas necesidades y de esta manera los objetivos mercantilistas. (Pradilla 1983).

En este panorama, los Estados Unidos deciden extender las dinámicas del *New Deal*<sup>217</sup> al resto de América Latina, está era una estrategia que ya habían aplicado en Puerto Rico con la que buscaban a través del mejoramiento de las condiciones económicas de los

---

<sup>214</sup> Cédula Hipotecaria: una de las fuentes de recursos de los créditos hipotecarios que concedía el BCH, las cuales vendía a los mismos deudores hipotecarios y a terceros. Más información: Urrutia Montoya & Namen León, 2011, pág. 3 y 4.

<sup>215</sup> Que había reemplazado en Bogotá a la Junta de Habitantes para Obreros que había sido fundada en 1919, y fue la primera entidad pública que tuvo a su cargo la financiación de vivienda obrera, desarrolló apenas 160 viviendas hasta 1932, año en el cual fue reemplazada por el Instituto de Acción Social” (INURBE, 1996, pág. 98).

<sup>216</sup> Se refiere a que cada vez los Estados Unidos exigen más a cambio de las “ayudas” ofrecidas.

<sup>217</sup> Sostiene Rivera Paez (2002, 33):

*“En el marco del New Deal, la política interamericana de los Estados Unidos fue replanteada en función de sus intereses estratégicos. Conocida como la política del Buen Vecino, sus desarrollos pueden inscribirse entre 1936, año de la Conferencia Interamericana de Buenos Aires y el asesinato del presidente John F. Kennedy, en 1963. Un periodo de 27 años en que se dio una forma peculiar de trato entre los Estados Unidos y Latinoamérica, determinado por la conveniencia de ganar la solidaridad hemisférica ante la amenaza nazi y japonesa, primero, y por el avance del comunismo internacional, después.”*

habitantes generar mayores oportunidades de inversión y el reposicionamiento geopolítico del “buen vecino del norte”. Para lo cual desde distintos escenarios se formularon programas de cooperación, algunos de ellos fueron desarrollados desde la Organización de los Estados Americanos –OEA- (1948) donde se contemplaron asistencias técnicas respaldadas por los norteamericanos en sectores como la salubridad, alimentación, educación y vivienda (Rivera Paez 2002, 33).

De esta manera se crea el “CINVA” (1951) para asistir técnicamente a los países latinoamericanos en temas de vivienda, especialmente en relación con los problemas de la población marginada. El panorama que enfrentaba desde el año de su fundación no era fácil, pues cerca de veinticinco millones de familias en la región no tenían acceso a higiene, seguridad física o un espacio mínimo donde vivían, los costos de producción eran altos frente a las posibilidades económicas de los más pobres, y las formas de manufacturación eran primitivas y poco técnicas (Peña 2010, 70).

En Colombia, la proporción del déficit era similar, el informe del *Banco Internacional de reconstrucción y fomento* (1950) valoraba en cerca de 200.000 las unidades de viviendas faltantes, y en cerca de 150.000 más las que tenían urgente necesidad de ser reconstruidas, situación que se agravaba mucho más teniendo en cuenta que para finales de los cincuenta fueron identificadas las falencias de calidad en la producción del ICT<sup>218</sup> (Peña 2010, 70-71).

Ya para los años sesenta se experimentó un aumento significativo en la producción de vivienda por parte del ICT, el cual con la captación adicional de recursos de la *Alianza para el progreso*<sup>219</sup> generó importantes ciudadelas en Bogotá con tecnologías constructivas modulares, autoconstrucción asistida y desarrollo progresivo. Sin embargo, la acción de Estado no se comparaba con la necesidad real, para finales de la década a pesar que se destinaban más recursos porcentualmente no se construían un número de viviendas semejantes, y la informalidad cada día adquiría mayor peso en el desarrollo de la ciudad (Ceballos 2008, 54 -55).

Finalmente, para 1971, -por encargo especialmente del ICT- se publican las “normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios”, las cuales tendrían un importante impacto entre los desarrolladores de los sectores informales pues les racionalizaba recursos y dejaba en manos de los pobladores la unidad final. Con estas normas mínimas se volvió común el uso de las dimensiones de lote señaladas, el planteamiento de las vías, la jerarquización de los espacios y en algunos casos, aunque minúsculos, la disposición de áreas para equipamientos.

---

<sup>218</sup> Falencias que habían sido descritas en el primer Programa Nacional de Desarrollo de 1958.

<sup>219</sup> Otra de las plataformas del New Deal fue la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda a América Latina propuesto por John F. Kennedy, que fomentaba la inversión social en educación, salud y vivienda. (Krause, 1963, págs. 67-81.)

Este planteamiento prosperó al margen de la política global del gobierno que desde 1970<sup>220</sup> orientada por Lauchin Currie, tenía entre su principal planteamiento en “las cuatro estrategias”<sup>221</sup> que consistía en estimular la construcción de vivienda a gran escala mediante la financiación privada con base en un nuevo sistema económico. Según Kalmanovitz, (1993) *“Currie, partía de la identificación del problema de desarrollo colombiano basado en una demanda insuficiente, con la cual buena parte de las actividades industriales no alcanzaba a obtener economías de escala y, por lo tanto, costos unitarios más bajos de producción”*.

Cuestión que no se desarrollaría hasta el punto de bajar los costos para hacer accesible la vivienda para los más pobres de la sociedad, los cuales terminarían encontrando en piezas de ciudad informales, algunas de ellas desarrolladas bajo “normas mínimas” o planteamientos alternativos<sup>222</sup> para satisfacer sus necesidades básicas, que pesar de no ser muchas veces completas en sus condiciones espaciales<sup>223</sup> les representó un sitio donde vivir.

Ya para 1991 el Estado cesaría sus actividades como constructor directo de vivienda social, momento en el cual el ICT se transformó para dar pasó al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-. En adelante, el Estado se limitaría a otorgar subsidios familiares destinados a la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda (INURBE 1996, 55).

### **3.3 El ICT: el aspecto “lugar” en los conceptos.**

El objetivo de esta sección es identificar como se ha entendido el “lugar” *adecuado* de la vivienda al interior de los conceptos generalmente usados en el modelo urbano de las áreas residenciales desarrolladas por el Instituto de Crédito Territorial “ICT”, para lo cual se fundamenta el análisis especialmente en los estudios que sobre dichas áreas han realizado Saade Rivera (2009), Saldarriaga (1995,1996)<sup>224</sup>, y los libros publicado por el ICT denominados “ICT, 30 años de servicio” y “Una política de vivienda, 1950” .

Como ya se ha señalado el ICT nace hacia finales de los años treinta para fomentar la construcción de viviendas higiénicas, cuestión que para finales de los años cuarenta ya

---

<sup>220</sup> Se debe tener en cuenta que el escenario político en la década de los setenta fue recibida con un incremento del déficit cuantitativo de vivienda que trepó hasta llegar a las 539.944 unidades. Las ciudades crecían a ritmos preocupantes y el éxodo de campesinos a las grandes ciudades no se detenía, entre otras, producto del fracaso de las políticas agrarias. Con la llegada del nuevo gobierno se adoptaron las medidas financieras y de construcción de vivienda que había propuesto Lauchlin Currie, las cuales se enfocaban en la inversión en lo urbano como factor de desarrollo económico y social.(Ceballos, 2008, pág. 256)

<sup>221</sup> Como fue conocido el Plan de Desarrollo del gobierno de Pastrana Borrero.

<sup>222</sup> Entre muchos otros planteamientos alternativos que se estaban produciendo en ese momento.

<sup>223</sup> Condiciones mínimas arquitectónicas y urbanas del hábitat.

<sup>224</sup> Referenciados como INURBE 1995 y 1996.

había progresado hacia el desarrollo directo de áreas residenciales urbanas más relacionados con las propuestas de los CIAM, que con los *barrios modelos*<sup>225</sup> que se venían explorando ya en el contexto colombiano. Señala Arango (1989, 211, 220-221) que para los años cuarenta en Colombia uno de los temas más importantes políticamente y a la vez uno de los puntos focales de la arquitectura y el urbanismo es la vivienda popular, entendida por los profesionales a cargo de los desarrollos institucionales - cada vez más - bajo la noción de la estandarización de unos “modos o tipos” ideales que debían responder a las necesidades básicas propugnadas por el CIAM.

Además, es una época donde en Colombia desde la misma formación disciplinaria se hacía énfasis en la planeación de las ciudades<sup>226</sup>, los problemas constructivos y técnicos, y donde normalmente los arquitectos e ingenieros tenían como búsqueda principal la consolidación de modalidades de desarrollo urbano y arquitectónico enmarcadas en la eficiencia, la economía y la rapidez.

### 3.3.1 El modelo moderno en el ICT

De esta manera se instaló el *movimiento moderno*<sup>227</sup> -fuertemente influenciado por Le Corbusier<sup>228</sup>- como el “lenguaje oficial” de la profesión en nuestro contexto (Arango 1989, 211), que a su vez como corriente ideológica llegaría al “ICT” principalmente a través de la esencia misma de los profesionales que lo conformaron, y en otra medida en las asesorías

<sup>225</sup> La evolución de los barrios modelo es presentada al interior del numeral “1.1.2 La comisión real para la vivienda de las clases trabajadoras (Londres 1884-1885)” específicamente en la sección “□ El panorama de la Comisión Real: Los agentes que producen vivienda obrera en las dinámicas liberales para finales del siglo XIX, filántropos, empresarios y pobladores.” En todo caso se refiere Piccinato (1993,85-86) a estos como “*generalmente lejanos del centro urbano, en relación con las fábricas y dotados con los servicios necesarios. (...) Una estructura de servicios autosuficiente por lo menos en términos esenciales, una edificación de baja densidad, rica en jardines públicos y privados.* Que no se debe confundir con la ciudad Howardianas a pesar de su semejanza morfológica.

<sup>226</sup> De acuerdo a la revista Proa No. 3 (Noviembre de 1946) la ciudad moderna se debe planificar con racionalidad científica, debe existir orden y jerarquía en su trazado vial, debe tener posibilidades de renovación y debe prever la incorporación de nuevas áreas con orden para el desarrollo de áreas residenciales funcionales.

<sup>227</sup> Se exponen las ideas fundamentales del movimiento moderno con respecto al urbanismo y su relación con el “lugar adecuado” de la vivienda en la ciudad en el numeral “1.2.1 El “*aspecto lugar*” racional: CIAM (1928 - 1933)”

<sup>228</sup> Señala Arango (1989,212-213) al respecto,

*“A raíz de la rápida pero apoteósica visita de Le Corbusier a Bogotá en 1947, cuando fue recibido por los 300 alumnos de la facultad de arquitectura y casi todos los arquitectos de la ciudad a los gritos de ¡viva Le Corbusier! Se confirmaron las expectativas respecto a las bondades del urbanismo como “supremo ordenador social”. En 1949 se contrata a la firma de Wiener y Sert (...) para que desde sus oficinas en Nueva York y con asesoría del maestro francés desarrollara los planes reguladores de Bogotá y Medellín, y más tarde los de Cali y de la pequeña ciudad de Tumaco”*

extranjeras como la de la TPA<sup>229</sup>, que en conjunto terminarían desarrollando en las áreas de intervención los postulados fundamentales de la *arquitectura y ciudad moderna*.

En efecto, sería una constante en el diseño de las áreas residenciales desarrolladas por el ICT la jerarquización, sectorización y el desarrollo de “*nuevas escalas dimensionales (...) para la organización y planeamiento de la ciudad, como la definición de unidades vecinales*”, las cuales funcionaban como un conjunto de viviendas y equipamientos que se relacionan entre sí y con espacios verdes, vías, y otros usos acorde con las funciones urbanas de la ciudad<sup>230</sup> de manera eficiente (Maya 2007, 31,32).

En particular, la idea de las *unidades vecinales* se desarrolló con base en las funciones de habitar, circular, trabajar y recrear, como un área determinada en la ciudad sobre la cual se disponen las unidades de vivienda racionalmente, de tal forma que se generan espacios libres comunes entre ellas y, se desarrollan equipamientos ubicados de manera equilibrada<sup>231</sup> y con relación a las vías peatonales y principales, que a su vez conectan las unidades de vivienda entre sí y con la ciudad. Sobre estas, Clarence Perry en su plan para Nueva York señaló en 1929 que “*la fórmula para la unidad vecinal es que cuando sean concebidas sus ocupantes sean provistos de los elementos esenciales de ciudad: acceso eficiente a escuelas primarias, espacios adecuados para juegos y centros de compras minoristas (...), etc*” (Posada 1963). Idea que evolucionaría al interior de los CIAM y que José Luis Sert involucraría en el plan regulador que formulaba para Bogotá en ese momento, definiéndola como un grupo organizado de viviendas (principalmente en horizontales) y equipamientos, que rodeados por un sistema de vías jerarquizado, espacio verde y otros elementos de la ciudad conducen a mejorar las condiciones de vida de los habitantes y la comunidad. (Schmitter Castellanos 2003 en Saade 2009).

Así pues, esta versión de la *unidad vecinal* de Sert es la adoptada por parte del ICT primero en los proyectos que desarrolló en colaboración con la TPA<sup>232</sup> directamente con su equipo técnico en los Alcázares (1949-1957)<sup>233</sup> y en el Quiroga (1951-1962)<sup>234</sup>, y que rápidamente sería replicada en otras áreas residenciales del instituto con cierto éxito urbanístico. (Tarchópulos 2012, 202) En esencia, tanto los Alcázares como el Quiroga se plantearían

<sup>229</sup> Advierte Tarchópulos (2012,208) que una de las repercusiones formales en el territorio de Bogotá del Plan de Sert y Wiener es la adopción de la Unidad Vecinal, “*prácticamente la construcción de este plan inicia con los proyectos de vivienda del Instituto de Crédito Territorial inspirados en los modelos CIAM y asesorados por la Town Planning Associates TPA (...) barrio Alcázares y la Unidad Modelo Quiroga*”, forma de hacer ciudad que luego es replicada por el Estado con muy buenos resultados de calidad urbanística.

<sup>230</sup> Estas son: habitar, trabajar, recrearse y circular (Corbusier 1989).

<sup>231</sup> Equilibrada en relación con las mismas unidades de vivienda del total del área vecinal.

<sup>232</sup> La TPA son las siglas de la “*Town Planning Associates*” una firma de asesoramiento urbano fundada por José Luis Sert y Paul Lester Wiener en 1945, que orientaba su trabajo hacia la elaboración de planes urbanísticos de varias ciudades en Brasil, Colombia, Venezuela, Perú y Cuba. (Freixa 1997 en Tarchópulos 2012)

<sup>233</sup> Finalmente se desarrollaron 329 unidades de vivienda (INURBE 1996, 107)

<sup>234</sup> Este proyecto sería desarrollado en ocho etapas durante los años 1951, 1953, 1954, 1955, 1957 y 1962 construyéndose finalmente 4014 unidades de vivienda. (INURBE 1996, 107, 114-115)



bajo los conceptos de la escala de la “unidad residencial y la formación del sector”, con un trazado vial ortogonal jerarquizado, manzanas y predios rectangulares, donde de acuerdo a su dimensión se generaba un parque y equipamientos ubicados de manera equilibrada, y que para el caso del Quiroga van apareciendo también como subconjuntos. En todo caso, existiendo correspondencia y proporcionalidad entre la capacidad del equipamiento base<sup>235</sup> y la población servida, que organizados para barrios de mayor dimensión como el caso del Quiroga implicaba la existencia de sectores donde *“nos da unidades más completas, con mejores servicios, con áreas verdes integradas y con un núcleo cívico, donde se fomente el espíritu de vecindad en un plano más alto del que sería posible en la unidad vecinal”* (Sert y Wiesner 1953,75 en Schmitter Castellanos 2003).

De igual manera, se planificaría con similares características otro de los proyectos desarrollados directamente en sus inicios por el equipo técnico del instituto el “Barrio Muzú” (1216 unidades de vivienda), donde se introduce a su vez la supermanzana en la estructura urbana de los proyectos desarrollados por el ICT desde 1949, replicándose gran parte de los conceptos del *urbanismo científico y la unidad vecinal*. En este proyecto las circulaciones peatonales al interior de las supermanzanas dan lugar a recorridos entre parques vecinales que se intercalan permitiendo la concepción de estos como sitios de cohesión social, escenario que a su vez se complementa con la concentración de los equipamientos y áreas deportivas en un núcleo central (Saade 2009, 52-60).

En definitiva, este sería el modelo que se consolidaría durante las primeras décadas como el estándar en el ICT, y que frente al “aspecto lugar” presenta los servicios fundamentales de ciudad en directa estructuración con las unidades de vivienda, de tal forma que las relaciones entre las áreas residenciales con los equipamientos de educación primaria se dan en un entorno inmediato, y además los servicios sociales y comunitarios son concebidos de manera proporcionada con los habitantes próximos a las estructuras. Con respecto a la organización de las áreas verdes y de recreación en particular, se replicarían en algunos proyectos las condiciones presentadas en la unidad del Quiroga (1951-1962) donde a pesar de su dimensión no solamente se consolidan grandes globos de terreno para parques zonales, sino también espacio público dispuesto en torno a la unidad de vivienda mediante pequeños elementos y parques vecinales accesibles a menos de 120 metros<sup>236</sup>.

---

<sup>235</sup> En el plan de Sert y Wiesner (1953) se especificaba que la unidad vecinal estaba determinada por una población capaz de sostener una escuela primaria.

<sup>236</sup> Medida que después sería retomada en *Normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios* (1971)

**Ilustración 16 Vista de los Alcázares (1949).**



**Fuente:** Revista Proa No.28

Además, con relación a la localización de los predios de los proyectos y las opciones de empleo<sup>237</sup> en Bogotá, no se presentan criterios transferibles a otros proyectos sobre la ubicación o directrices de comunicación con las áreas céntricas, y con cierta frecuencia la localización corresponde con la periferia de la ciudad para el año de inicio de la construcción de cada área. (SINDU -Plano de crecimiento urbano de Bogotá-)

Así pues, estos planteamientos serán el modelo a evolucionar en los siguientes proyectos desarrollados directamente por el equipo técnico del ICT<sup>238</sup>, conservando en la mayoría de

<sup>237</sup> Los análisis de localización de los proyectos en relación con periodos específicos de tiempo, fueron realizados sobre el plano de crecimiento urbano de Bogotá ubicado en la exposición permanente del SINDU desarrollado por el profesor Luis Carlos Jiménez Mantilla.

<sup>238</sup> Los proyectos en esta época del ICT fueron dirigidos principalmente por Jorge Gaitán Cortés quien era el jefe de la oficina de diseño, y quien tenía entre sus políticas enfatizar en la innovación técnica en perspectivas más cercanas al movimiento moderno internacional "CIAM". Arquitectónicamente, en los Alcázares se presenta un desarrollo mixto de las viviendas, las privadas desarrolladas por "firmas tradicionales" bajo la concepción de "casas modelo" y las directamente gestionadas y construidas por el ICT como "unidades tipo". Sostiene Arango (1989, 225) que los diseñadores más veteranos privados terminaron constituyendo casas con sala y comedor separados, servicios independientes al fondo del lote, vestíbulo como espacio intersticial entre el interior y exterior y fachadas convencionales. Por el contrario el equipo de Gaitán Cortés ubicó los servicios en la parte delantera, salón y comedor unidos y atrás, entrada lateral y fachada con ventanales corridos. Exploraciones que continuarían con gran intensidad en los siguientes veinte

los casos características apropiadas frente algunos de los requerimientos del “aspecto lugar de la vivienda”, pero concentrando sus esfuerzos cada vez más en el aumento de las densidades, que insertos en una dinámica de limitaciones económicas propias del país tendría como propósito cardinal sobre las demás consideraciones de orden urbano o arquitectónico la reducción de los costos.

### 3.3.2 El ICT y la vivienda moderna en altura

Por otro lado, desde mediados de los años cincuenta el ICT también exploró el desarrollo de vivienda masiva en altura sobre la misma base del concepto de las *unidades vecinales*, estructuradas en dos elementos fundamentales como la supermanzana y la red peatonal. Para 1958<sup>239</sup> inaugura el Centro Urbano Antonio Nariño –CUAN-, donde ejemplifica la idea de altas densidades a partir de edificios sueltos en amplias zonas verdes.

En particular el CUAN se proyectó como una supermanzana que está rodeada por vías estructurantes de la ciudad, en su interior acorde con los lineamientos que Le Corbusier desarrolla en la noción de la *unidad de habitación* (Carta de Atenas, Ciudad Contemporánea, Ciudad radiante, entre muchos otros.), se ubican las viviendas en vertical, con un sistema de implantación libre y dotado de servicios comunales. La movilidad del proyecto por su parte está constituida por parqueaderos perimetrales que se unen a una red peatonal, que siguiendo patrones orgánicos<sup>240</sup> permite el acceso a las unidades y los equipamientos extendiéndose libremente sobre el área verde natural central que domina todo el conjunto, en particular *“la concepción de la malla peatonal casi total para abastecer las unidades de vivienda, donde la intención de reducir los costos de urbanización en los proyectos de vivienda obro seguramente como causa para los patrones de diseño de la malla vial (...)”* (INURBE 1995, 63).

Con relación a la localización de los equipamientos se repite de nuevo la estrategia de un nodo central equilibrado con respecto a toda la supermanzana, y otros de menor escala perimetrales que atienden demandas específicas y de conexión con el entorno urbano, disposiciones que permiten obtener similares resultados a la de los proyectos unifamiliares modernistas analizados con anterioridad frente a los requerimientos del aspecto “lugar”.

---

años, extendiéndose para 1952 con el concurso de *unidades tipo* promovido por el ICT y que desde 1953 se prolongaría a proyectos residenciales por otras zonas del país. Proceso

<sup>239</sup> Según Arango (1989, 225) se iniciaría la construcción sobre un vasto parque en la calle 26 en 1952, sin embargo en INURBE (1995,140), y (1996,119) se señala la fecha de 1958 como de ejecución y entrega de las viviendas.

<sup>240</sup> Diferente en este punto a los trazados de las vías peatonales en Muzú y Quiroga, donde se sigue la cuadrícula geométrica.

**Ilustración 17 Centro Urbano Antonio Nariño - CUAN-**

**Fuente:** Museo de Desarrollo Urbano de Bogotá

En este escenario se convertiría el CUAN en una de las primeras experiencias oficiales de viviendas multifamiliares en el país, las cuales se multiplicarían al interior de la producción de vivienda masiva del ICT bajo principios urbanos análogos durante el resto de los años cincuenta y principios de los sesenta, cada vez con mayores densidades. De tal forma extensas zonas de las ciudades serían desarrolladas con las concepciones de unidad vecinal, sector, supermanzanas y los “sistemas cerrados” propias del *urbanismo moderno*, que se involucraron en la mayoría de los conjuntos de vivienda con los que se buscaba dar respuesta por parte del ICT a la urgente necesidad de vivienda para estratos medios y bajos<sup>241</sup>. (Maya 2007, 35-38).

Sin embargo, empezó a existir la evidencia que este *urbanismo moderno* no respondía a las condiciones propias de las ciudades y de sus pobladores, y como había pasado ya con el plan regulador de Wiener y Sert en Bogotá, el desconocimiento premeditado de las realidades sociales y la homogeneidad de los planteamientos, no permitían el desarrollo de un conjunto urbano que correspondiera con el desarrollo social, cultural y económico de la ciudad de una manera aceptable (Arango 1989, 214-215,225).

---

<sup>241</sup> Desde 1957 con el restablecimiento del “ICT” como entidad autónoma se desarrolla una etapa que tiene como proyectos insignia el Centro Urbano Antonio Nariño - Multifamiliar -, la Unidad Residencial Hans Drews Arango - Multifamiliar- y Ciudad Techo – Mixto unifamiliar y Multifamiliar -, que luego renombrada Ciudad Kennedy sería el último plan “moderno” en la producción directa del ICT (Goossens y Gómez 2015).

En efecto, muchos de estos proyectos se insertan en el sistema urbano sin continuidad ni permeabilidad con el trazado, son inconsecuentes muchas veces con las realidades físicas y sociales, y son ajenos con la ciudad tradicional histórica, circunstancias que hicieron prioritario en ese momento la necesidad de pensar las soluciones bajo criterios más relacionados con el entendimiento de la “*movilidad local, las dinámicas de crecimiento y cambio, la identidad y el hábitat*”, puntos de análisis que ya se venían promulgando con fuerza en el marco de los propios “CIAM IX, X y XI” desde 1955 especialmente por el Team “X”<sup>242</sup>, y que se extenderían ampliamente en la reflexión arquitectónica hacia los años sesenta con la expansión del pensamiento y método estructuralista, que tendría en Aldo Rossi y la *tendenza italiana* a unos de sus más importantes representantes (Lopez Villa 2003, 463).

### 3.3.3 La reacción a los postulados del movimiento moderno en el ICT: estructuralistas y el Team “X”

En este panorama, al interior del ICT tendría una importante aceptación en los años sesenta planteamientos sobre *identidad, asociación, y vecindad*, propios de los estructuralistas italianos y del Team “X”, los cuales serían gradualmente desarrollados por el *departamento de diseño* (1964-1973)<sup>243</sup> -de reciente creación para ese momento-, en la concepción de las nuevas áreas residenciales.

El primero de los proyectos diseñados por el nuevo departamento de diseño fue Timiza, donde el ICT en 1966 entregó 2752 unidades de vivienda en un terreno aledaño a ciudad Kennedy, que representó en su momento la reacción del ICT ante las evaluaciones negativas a su vecino. Este plan está estructurado sobre una traza irregular que se adapta a las formas del lugar donde se implantan las viviendas, apartándose de la retícula ortogonal, y desarrollando en varios puntos calles radiadas en torno al parque, con el cual también establece relaciones paisajísticas a través de “diagonales”. De igual manera, la traza responde a las definiciones arquitectónicas propias de las unidades, que están dispuestas en manzanas alargadas para las viviendas unifamiliares y en barra moduladas para la vivienda multifamiliar y que se relacionan con nodos de equipamientos dispersos (INURBE 1996, 136).

Sobre esta disposición expone German Téllez que Timiza representa una ruptura con el prototipo del ICT anterior, pues presenta una imagen con variedad y riqueza donde el contexto urbano “*es rico en quiebres, aperturas espaciales, desviaciones inopinadas y sesgos visualmente dinámicos*” que se aparta de la homogeneidad formal de “*los frentes*”

---

<sup>242</sup> El Team “X” fue constituido al término del CIAM IX en 1955. (L. Villa 2003, 463).

<sup>243</sup> Señalan Goossens y Gómez (2015) que en 1964 se vinculó un grupo de arquitectos al “ICT” - algunos de los cuales venían del programa de posgrado del Centro Interamericano de Vivienda “CINVA” - , que crean el Departamento de Diseño que operaba bajo la responsabilidad del subgerente técnico por entonces German Pardo, cuyos líderes eran inicialmente los arquitectos Rogelio Salmona y Hernán Vieco.

de manzana sólidos, interminables y monótonos practicados hasta la saciedad en proyectos enormes como Ciudad Kennedy” y de las fórmulas repetitivas “de las redes viales estrictamente jerarquizadas como el fraccionamiento en lotes regulares” (Tellez 2006,222 en Goossens y Gómez 2015).

De igual manera, en Timiza (1966) -al contrario de sus hermanos mayores-, se confeccionan “pasarelas peatonales, trazados laberínticos, y juegos geométricos” que le confieren identidad al conjunto, y a la comunidad mayores posibilidades de interacción, frente a los “robustos aspectos visuales de los volúmenes, la estratificación artificial de las circulaciones, y la persistencia poderosa de los grandes gestos de la Carta de Atenas” (Gutierrez 2012, 21). Manteniendo de igual manera en las unidades de vivienda la flexibilidad y adaptabilidad frente a las composiciones familiares, señalan Goossens y Gómez (2015) que “adicionalmente, en algunas variaciones, el tema de flexibilidad hace presencia en habitaciones alargadas, en ocasiones denominadas como “alcoba hijos” en los planos, diseñadas para poder ser divididas internamente mediante muros en madera”, con las cuales se realiza un esfuerzo mayor por integrar la vivienda a las necesidades de los pobladores y no al contrario.

En definitiva, tanto el conjunto en su funcionamiento, como las características formales exploradas repercutieron positivamente en la calidad final de las viviendas, integrando a las exploraciones sobre el aspecto “lugar” en nuestro contexto la dimensión indisoluble de la identidad y variedad como parte de la experiencia residencial. No se trata así de un simple recorrido hacia o desde un equipamiento, o de una relación con la ciudad eficiente, se debe brindar características adecuadas arquitectónicas y urbanas que le permitan al poblador una experiencia enriquecedora en la ciudad a través de espacios caracterizados y definidos.

**Ilustración 18 Planta Urbana Timiza (1966) - ICT.**



**Fuente:** Fundación Rogelio Salmona

Por otro lado, las experimentaciones sobre la vivienda en Colombia al interior del ICT continuarían hasta 1974, cuando infortunadamente el instituto cesa la mayoría de sus actividades constructoras para regresar a su origen como entidad gestora únicamente, el Estado disminuiría así su participación directa en los proyectos, limitando en gran medida sus políticas a la autoconstrucción, lotes con servicios y vivienda incompleta durante los setentas y principios de los ochenta. En efecto, se inpondría durante estos años la idea de la vivienda social cada vez más mínima que condujo a la construcción de áreas residenciales de paisaje desolador y con escasas posibilidades de evolucionar en el tiempo (Arango 1989, 251).

### 3.4 Normas mínimas de urbanización (1971)

El análisis del aspecto “lugar” en nuestro contexto concluye con el estudio del documento técnico “normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios”<sup>244</sup> que en 1971 a petición del ICT, el DAPN y el Departamento Administrativo Distrital, desarrolla un conjunto de normas urbanísticas mínimas con las que se busca optimizar la subdivisión de la tierra, la proporción y la calidad de las vías, y la concepción de los equipamientos comunales (Consultécnicos 1971).

Este documento técnico se convirtió rápidamente en un paradigma del desarrollo urbano en Bogotá, pues sus planteamientos gravitaban entre la estandarización del “lugar” conforme a lo señalado por el movimiento moderno, y el desarrollo progresivo muchas veces comunitario de las unidades de vivienda.

#### 3.4.1 Principales características y consecuencias urbanas de la propuesta.

De tal forma, en *norma mínimas de urbanización* (1971) se combinan unas medidas estrictamente razonadas y centralistas que apropiadas convenientemente a las condiciones de la ciudad, terminaron produciendo un entorno mínimo suficiente para las viviendas sociales, con otras medidas que dieron espacio para un desarrollo popular y autónomo de la unidad privada. Características y consecuencias que tendrían diferentes lecturas urbanas y sociales, y que con respecto al objeto de esta investigación se destacan en los siguientes tres puntos:

- I. El primero, es la gran adopción que tuvo las disposiciones del documento entre importantes sectores urbanizadores *informales y formales* de la ciudad, donde se volvió común el uso de las dimensiones de lote señaladas, el planteamiento de las vías, la jerarquización de los espacios y en algunos casos, -aunque minúsculos-, la disposición de áreas para los equipamientos. Situación que reconfiguró desde los

---

<sup>244</sup> El documento fue desarrollado por la firma CONSULTÉCNICOS, de la que hacían parte, Aníbal López Trujillo, German Samper Gnecco, Jorge Forero Vélez, Alfonso Galvis Gaitán, entre otros.

años setenta el modelo de desarrollo de la vivienda social, que bajo las “normas mínimas de urbanización”<sup>245</sup> tuvo un importante aumento en la densidad<sup>246</sup>, en la eficiencia de los costos de urbanización mediante un trazado vehicular y peatonal complementario que reducía ostensiblemente los gastos, y una metodología clara para el desarrollo progresivo de la infraestructura.

De esta manera, el modelo se destacó porque de manera simultánea promueve un estándar aceptable<sup>247</sup> de ciudad y, beneficios suficientes para el gestor inmobiliario frente a los modelos tradiciones de ocupación informal, a tal punto que terminarían reemplazándolos en muchos casos<sup>248</sup>.

- II. El segundo, es que la adopción del modelo urbano propuesto demostró que la racionalización coherente entre el aprovechamiento del suelo y el aseguramiento de mínimas condiciones de hábitat era posible en nuestro contexto, y que a pesar de reducirse el conjunto de los planteamientos en la mayoría de los casos a la mera demarcación urbana, las disposiciones “mínimas” terminarían soportaron una dotación progresiva de los servicios de ciudad en el tiempo, y el crecimiento de las unidades conforme a las necesidades familiares (Jimenez Mantilla 2013).
- III. Y el tercero, es el papel otorgado a los equipamientos en la configuración de las piezas de ciudad resultantes, un hecho de mayor relevancia en la indagación sobre el concepto del “lugar” adecuado de la vivienda. En este sentido, se les otorga a los equipamientos un nivel de prioridad igual al de la vivienda, la red viaria y el espacio público, asumiendo desde el inicio de la planeación la indivisibilidad con el desarrollo de las unidades de vivienda de bajo costo (Comparar Arteaga 2012).

---

<sup>245</sup> En adelante se abreviara “normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios” como “normas mínimas de urbanización”.

<sup>246</sup> Sostiene Tárchopulos al referirse a las características del modelo propuesto en *Normas Mínimas (1971)*,

*“(...) el modelo define densidades mínimas y máximas, entre neta (70 y 100 vivienda /ha) e inmobiliaria (70 a 150 viviendas /ha) y consecuentemente, las áreas máximas y mínimas de los 82 a 60 m<sup>2</sup>, al igual que un conjunto de opciones de loteo, cuyo frente varía entre 4 y 9 m. Además, establece la combinación entre los índices de construcción y de ocupación, según el tipo de lote, con lo cual se evita el riesgo de disminuir las cualidades espaciales del espacio público y del privado” (Tarchópulos 2012).*

<sup>247</sup> Aunque algunas críticas apuntan a que mediante el documento técnico de normas mínimas se avaló una reducción dramática del área del lote mínimo, con las consecuencias que esto acarrea para el funcionamiento apropiado de las unidades de vivienda de la población de bajo estratos. (Saldarriaga 2005 en Arteaga 2012)

<sup>248</sup> En todo caso no se trataba exclusivamente de utilidad de venta, también involucraba facilidades en la gestión y producción de las áreas de vivienda progresiva.



De tal modo, el modelo demostró ser apropiable por los actores en las distintas escalas<sup>249</sup> y tener posibilidades de evolucionar en el tiempo, circunstancias que terminaron siendo fundamentales como modelo normativo y espacial, ya que de manera particularidad permitieron el acceso a un entorno urbano a los pobladores más pobres, - teniendo asegurada una *progresividad*<sup>250</sup> de las condiciones urbanas en el tiempo-, y además, partiendo del desarrollo de una pieza de ciudad viable en términos financieros, junto con un modelo innovador de *urbanización progresiva* realmente se estaba respondiendo a las condiciones de acceso y expectativas de la comunidad.

Para lo cual resulto definitivo, la introducción en el modelo de los conceptos de la teoría del sector, zonificación, jerarquía vial, y estandarización del urbanismo modernista con claras influencias corbuserianas, en conjunto con el urbanismo y arquitectura comunitaria de la autogestión y autoconstrucción<sup>251</sup>.

### 3.4.2 El lugar adecuado: sectorización y equipamientos.

Uno de los aportes más importantes de las *normas mínimas de urbanización* al desarrollo del entorno urbano adecuado para la vivienda social en nuestro contexto, es la proyección de la ciudad a partir de la unidad de composición denominada como el *sector*<sup>252</sup>, dentro de la cual se insertan las *unidades vecinales*, -como otra unidad compositiva de menor escala funcionalmente autónoma-. Conceptos de desarrollo de ciudad, que siendo retomados de las doctrinas modernas, encuentran aplicación en un contexto de intensificación de los desequilibrios urbanos y, crecimiento urbanos y demográficos desmedidos.

De tal manera, desde el concepto del *sector* y la autonomía de las *unidades vecinales*, se le da cierto grado de preponderancia a los equipamientos, que determinados en últimas como la pieza de soporte sobre la que se establece la “divisibilidad de los conjuntos”, termina siendo el elemento central de planteamiento y diseño del modelo.

Esta relevancia e importancia de los equipamientos se expone en el documento técnico, desde los objetivos fundamentales:

*“6. Desarrollar una estrategia en la localización de servicios comunales suministrados por el Estado, que racionalice el desarrollo espontaneo de servicios comunales privados: concentración y coordinación.*

*7. Crear una estructura urbana que permita el desarrollo progresivo, tanto en la vivienda como en la infraestructura” (Consultécnicos 1971, 35)*

---

<sup>249</sup> La escala local, zonal y barrial urbana, y la escala arquitectónica.

<sup>250</sup> Ver: 2.3 *Progresividad y medición del aspecto “lugar”*.

<sup>251</sup> Desde el CINVA se venía impulsando este sistema de construcción desde 1957.

<sup>252</sup> Propia del urbanismo científico moderno y desarrollada en parte al interior de los CIAM. Se presenta en los numerales 1.2 *El movimiento moderno y el lugar adecuado de la vivienda* y 1.4.2 *El ICT: el aspecto “lugar” en los conceptos*.

Lineamientos que se traducen en la *estrategia* de implementación, en el hecho que toda comuna urbana, barrio, urbanización, sector o unidad vecinal, debe contemplar en su integridad centros comunitarios, que además de estar ligados a plazas comunales, deben diseñarse de acuerdo a la disponibilidad de recursos y en juiciosa proporción con respecto a la población, teniendo como parámetros amplia capacidad de flexibilidad en los usos, adaptabilidad en el tiempo, y complementariedad con actividades comerciales, artesanales e industriales menores.<sup>253</sup>

A manera de secuencia se presenta así:

a) En la concepción de la estructura urbana<sup>254</sup> se entienden los espacios privados fundamentalmente a partir de un módulo básico: la manzana<sup>255</sup>.

b) Las manzanas se disponen en concordancia con los espacios públicos y comunitarios sobre una trama ortogonal jerarquizada, conformada por un “trazado de una red vial automotor en retícula de 200 x 200” y un “trazado de una red peatonal conformando una retícula interna” (Consultécnicos 1980, 49). Esta traza progresivamente va creciendo y completándose dependiendo de la concentración y la afluencia de recursos en el tiempo.

c) De la misma forma, dependiendo del número de viviendas se desarrollan los Centros Comunitarios, que en el modelo se concretan desde la escala “de cuarto grado, la unidad vecinal con dimensiones entre 800 y 1500 unidades de viviendas”.

---

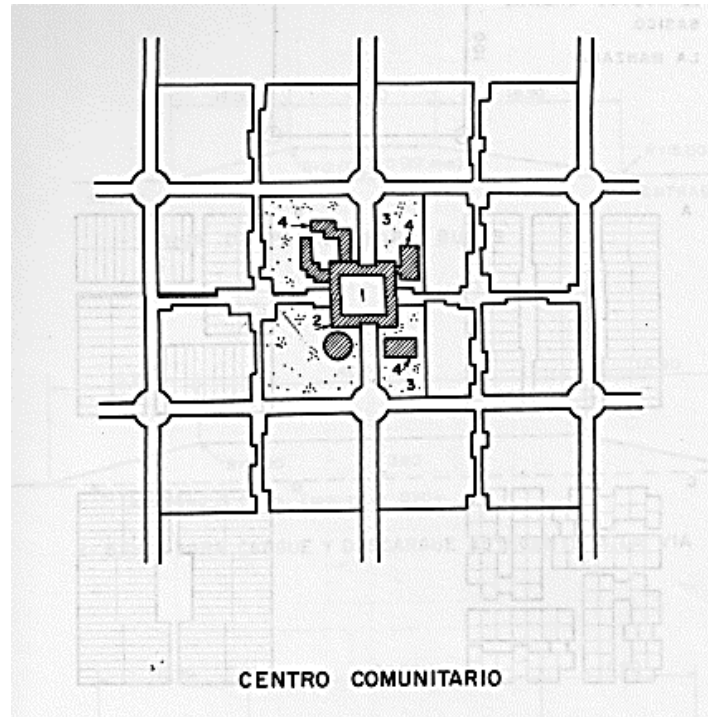
<sup>253</sup> los servicios comunitarios se agrupan de acuerdo al documento en seis grupos.

*“De la siguiente manera:*

1. *Equipamiento de carácter educativo. (jardines infantiles, escuelas primarias, centros de capacitación.)*
2. *Equipamiento de actividades socio-culturales y de culto. (salas de uso múltiple, salas de cine y teatro, salas de fiestas, cocinas y lavanderías comunales, salas de juegos infantiles, iglesia parroquial y casa cural).*
3. *Equipamiento comercial y de industria local (Tiendas, comercio, almacenes especializados, mercados y supermercados. Talleres de reparación, electricidad, mecánica, ebanistería, modistería, etc.)*
4. *Equipos de salubridad (Gotas de leche, sala cuna, guardería infantil, centro de salud).*
5. *Equipos de administración y otros servicios (inspección de Policía, teléfono público, correos y telégrafos, oficinas de acción comunal, etc.)*
6. *Equipamientos deportivos. ( Zonas verdes, canchas de juegos, parques infantiles, etc)” (Consultécnicos 1971, 35)*

<sup>254</sup> Que para el modelo desarrollado en el documento técnico se concentra en el hecho físico-urbano de la traza y la disposición de los componentes urbanos, de manera similar, a como se entiende en las concepciones del movimiento moderno.

<sup>255</sup> La manzana reemplaza al predio individual en la concepción de desarrollo y relaciones de dotación de ciudad. “La manzana es evidentemente el elemento primario urbano” (Consultécnicos 1971, 26).

**Ilustración 19 Planteamiento Centro Comunitario – Normas Mínimas (1971)**

**Fuente:** (Consultéctnicos 1971, 93)

d) Estos Centros Comunitarios por definición son concentrados, se evita así, la carencia de coordinación urbana, y se generan polos de desarrollo. Estos a su vez se componen físicamente de una plaza comunal con dimensiones proporcionales a las unidades servidas y edificios comunitarios, todo esto en zonas debidamente establecidas y con posibilidades de expansión.

e) El servicio ofrecido depende de la escala, dándose prioridad a la educación y servicios sociales.

f) La localización del Centro Comunitario debe estar en un único globo de terreno que esté en contacto directo de una vía de acceso al barrio y que sea estructural en la retícula interna.

Para finalizar, el funcionamiento en términos generales del modelo frente a los *equipamientos que conforman el lugar adecuado* se deriva de la concepción misma de la estructura urbana, que bajo una visión científica y técnica contempla en el mismo nivel jerárquico el espacio público, los espacios comunitarios y los espacios privados.

### 3.5 CINVA: la vivienda más que un techo<sup>256</sup>

Aún hoy, la forma de abordar el problema de la vivienda en Latinoamérica en el CINVA es paradigmática, pues con una fuerte influencia del “City and Regional Planning” norteamericano no sólo se concentró en una búsqueda metódica tecnológica alrededor del proceso físico constructivo, de igual manera, -conceptual y metodológicamente- desarrolló un conjunto de estudios “*interprofesionales e interdisciplinarios y con alto componente de trabajo de campo con las comunidades y beneficiarios directos de los ejercicios de los técnicos*”, con los cuales consolidó durante los veinte años de existencia del Centro, una línea de trabajo alrededor de la *vivienda* relacionada con la organización de las comunidades y la administración de los recursos en las distintas escalas de la ciudad (Rivera Paez 2002, 117).

Esto fue en importante medida el resultado de las convergencia humanas, sociales e institucionales alrededor del CINVA, primero, de una corriente con una postura humanista, donde la forma de hacer arquitectura y ciudad se orientaba en la relación del “hombre con la sociedad y la comunidad” (Luque Valdivia 2000, 430-431), ideas que trascendieron en la “Bauhaus” y llegarían al CINVA a través de discípulos norteamericanos de Gropius<sup>257</sup>, entre ellos Leonard Currie primer director del CINVA.

Segundo, de la articulación de conocimientos y experiencias como forma de trabajo, que construiría con el tiempo un equipo multidisciplinario regional, que aglomeraría administradores, economistas, sociólogos, antropólogos, arquitectos e ingenieros que influenciarían a través de un sistema organizado de publicaciones las políticas e institutos Estatales latinoamericanos en el campo de la vivienda, bajo una perspectiva por definición “al servicio de la sociedad y no de un estilo particular”. Experiencia de la cual se deriva entre muchos otros, la fundación de la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) en 1956, que desde sus inicios con el impulso de Gabriel Andrade Lleras (Colombia) y Rafael Pico (Puerto Rico) se extendería por Latinoamérica como una de las más importantes organizaciones de expertos urbanos y regionales. (Comparar con Rivera Paez 2002, 104-108).

Y tercero, del entendimiento del problema de la vivienda en Latinoamérica desde los intereses de los grupos marginados<sup>258</sup>, que suponía intervenciones enmarcadas en la

---

<sup>256</sup> El desarrollo de este numeral está sustentado fundamentalmente en entrevistas realizadas al profesor Luis Carlos Jiménez Mantilla, en la Tesis “El Cinva 1952-1971; un modelo de cooperación técnica” de Jorge Alberto Rivera Páez y Documentos pertenecientes a la colección “Archivos o Colección Cinva” que actualmente reposan en el archivo de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>257</sup> Walter A. Gropius líder de la Bauhaus, citado en este estudio en el numeral “1.2.1 El aspecto lugar racional: CIAM (1928 - 1933)” y quien para este momento ya se ubicaba en Estados Unidos en el departamento de arquitectura de la Universidad de Harvard, y de quien Leonard Currie, primer director del CINVA, era discípulo.

<sup>258</sup> Luego de la segunda guerra mundial el “subdesarrollo” de los países latinoamericanos estaba definido entre otros, por la excesiva concentración de poder y la limitada cobertura de los derechos sociales, económicos y culturales en forma de salud, educación, recreación, y de una vivienda adecuada para sectores de la población considerados como marginales. Esta marginalidad para el CINVA era multidimensional y se enmarcaba, de acuerdo a Pineda Giraldo (1966) en población rural

participación eficaz de las comunidades en los procesos de planificación y construcción local, que supone en la propuesta del CINVA un equilibrio adecuado entre los tres agentes del desarrollo urbano: la comunidad, los planificadores urbanos y el gobierno.<sup>259</sup>

Situaciones sobre las cuales hay que tener en cuenta, que el CINVA como centro de investigación e inserto en la institucionalidad transnacional, terminaría reuniendo en un mismo espacio los agentes *teóricos y de la praxis* más importantes de nuestro contexto<sup>260</sup>, que mediante la estructura organizacional que este proveía, terminó *atrayendo, implementado y desarrollando* formas nuevas de enfrentar el problema de la vivienda social, que tuvieron como ingrediente imprescindible las sinergias que se generaron.

En nuestro país es ejemplo de ello, (i) la relación con la administración de la ciudad de Bogotá, donde se resalta el trabajo realizado en la estructuración de la participación comunitaria al interior de la organización administrativa, que luego continuaría Rivera Farfán al interior de la administración, (ii) con las “comunidades” en diferentes partes del país, en las propuestas de gestión y administración de la vivienda y su entorno, y iii) en el orden nacional con el ICT, considerándosele al CINVA muchas veces su departamento de investigaciones y, con el cual compartiría las experiencias técnicas y de cooperación para la autoconstrucción dirigida con las comunidades en sus proyectos más ambiciosos<sup>261</sup> (Rivera Paez 2002). Al ICT de la misma manera, aportaría un importante equipo del capital humano que terminaría conformando el primer departamento social, económico y de diseño, este último que rompería con la formalidad modernista para 1963.

De tal forma el “aspecto lugar” de la vivienda urbana de acuerdo al CINVA<sup>262</sup> puede ser entendido en dicha convergencia, como un concepto dependiente en todo momento de las *tradiciones locales, patrones de la cultura local y clima local*. Que desde la perspectiva del investigador del CINVA, -debe ser determinado mediante planteamientos que estén soportados en los objetivos de la comunidad como punto esencial, armonizados en una gestión pública factible, y de acuerdo al cumplimiento espacial de los requerimientos mínimos internacionales en términos de salud, educación y trabajo-.<sup>263</sup>

---

que desplazándose a la vida urbana tenían una adaptación muy limitada daba su debilidad económica, y porque desconocían las nuevas condiciones y de tal forma no dominaban el medio ambiente. De esta manera no se terminaba incorporando a la ciudad y terminaba siendo marginado (Peña 2010, 90-91).

<sup>259</sup> Señala Jimenez Mantilla (2013) que si bien la historia del “CINVA” pone en duda el carácter innovador de Jhon F. Turner, en el propio Centro sus planteamientos sobre la nueva dimensión del Déficit representaron una ruptura con las lógicas reductivas de “productividad y eficiencia” que se imponían.

<sup>260</sup> Para 1957 se consideraba sobre el CINVA, “Según nuestro entender, es la primera institución en el mundo dedicada específicamente al adiestramiento, investigación, publicaciones y servicios de consultoría en el campo de la vivienda.” (Inter-America Housing Center 1957).

<sup>261</sup> Como por ejemplo en Ciudad Techo y Ciudad Kennedy.

<sup>262</sup> Si bien al principio el CINVA tuvo cierto énfasis en la búsqueda de soluciones y modelos alrededor de la vivienda rural, conforme el proceso de urbanización en América Latina se intensificó los estudios sobre vivienda urbana asumieron la preponderancia. (Comparar con Peña 2010, 76)

<sup>263</sup> Conclusiones desprendidas de Ware (1953), Carlson en Rosahn (1964,1) y Posada (1967).

A continuación se presenta cómo se abordó la vivienda en relación con el “aspecto lugar” desde tres estudios paradigmáticos del CINVA.

### **3.5.1 El concepto de lugar en el “CINVA”: las primeras exploraciones comunitarias.**

Desde 1953, en el CINVA es fundamental el desarrollo del componente social, tempranamente de la mano de Caroline F. Ware se desarrolla un documento que sería en adelante una importante guía en las labores del centro<sup>264</sup>: *el servicio social y la vivienda*.

En éste, -con respecto al *lugar* de la vivienda-, Ware señala la importancia de una ubicación que permita el desarrollo de la comunidad garantizándole condiciones ambientales y sociales seguras, que en ningún caso comprometa la formación de identidades culturales autónomas y que respete las precedentes. Recomienda la mezcla de patrones (heterogeneidad versus homogeneidad) en las unidades de vivienda, así como formas de agrupación derivadas de esquemas culturales preexistentes y no con base en el mero reparto eficiente del terreno. Critica la asistencia como forma de imponer modelos de hábitat, y en general la estandarización de la vivienda como medio donde se ignoran los procesos sociales históricos de las comunidades y territorios. (Ware 1953)

A partir del documento de Ware, queda la sensación que frente al problema de la vivienda y la concepción del *lugar adecuado*, no se debería obedecer exclusivamente a la disposición física técnica razonada, por el contrario, este debe integrar posibilidades de fortalecimiento de las comunidades desde la base, donde la forma misma de producción del lugar fomente la educación de los habitantes. En artículos posteriores, Ware denotaría como fundamentales en la superación de los problemas de la vivienda principios claves de los modelos cooperativistas, como lo son la participación activa de las familias en los procesos de construcción del hábitat, la autogestión, la ayuda mutua, y los proyectos basados en responsabilidades comunes y apoyo colectivo, que en conjunto con trabajos adelantados por Rivera Farfán desde el CINVA, terminaron influenciando la intervención y construcción del hábitat bajo la idea del mejoramiento y movilización social integral de la comunidad.<sup>265</sup>

Las repercusiones de estas preocupaciones que se gestaron en el CINVA, tendrían en adelante importantes efectos en la formulación de espacios y herramientas de organización ciudadana que trascienden hasta hoy en la forma como se administran las

---

<sup>264</sup> Señala Rivera “*Caroline Ware, también experta de la OEA, definió un programa de tareas para la acción comunal de la ciudad, cuyas propuestas se encadenarían al programa adelantado por Rivera Farfán*” ( al interior de la administración distrital con repercusiones en lo que se impartía desde el CINVA ), y continúa “(...) *de un ciclo de conferencias que dictó en Bogotá, entre el 13 y el 24 de julio de ese año, fue elaborado un pequeño documento que sería durante muchos años referencia obligada para el trabajo del centro*” titulado *El servicio social y la vivienda* (CINVA 1953). (Rivera Paez 2002, 130).

<sup>265</sup> Con seguridad jurídica sobre sus territorios y accesos a las oportunidades de ciudad, educación y salud, así como la formación de redes e identidades relacionadas con su lugar en la ciudad. (Restrepo 2003)

ciudades en Colombia,<sup>266</sup> siendo adoptado para 1959 el primer estatuto de acción comunal. De esta manera el CINVA asume en ese momento un papel preponderante en la organización de comunidades de base para el emprendimiento de proyectos<sup>267</sup>, que en la mayoría de los casos suponía el desarrollo de equipamientos, conexión con los servicios de ciudad, servicios públicos, vías y diseño habitacional acoplado al territorio,<sup>268</sup> ejes estructurantes de la oferta de ciudad y en últimas *del lugar de la vivienda*.

### 3.5.2 La vivienda más que un techo: gestión y administración.

Para 1956, con la llegada del administrador Eric Carlson a la dirección del CINVA, se otorgó mayor énfasis al estudio de la vivienda desde las dinámicas organizacionales en todas sus escalas y al mejoramiento urbano<sup>269</sup>. Dentro de las actividades que se adelantaron correspondió la compilación de las normativas sobre la vivienda y de experiencias en la administración integral de los proyectos de vivienda social en el mundo. Sostiene el mismo Carlson en 1957, que los conceptos de la *administración y gestión* en el campo de la vivienda de interés social han estado casi siempre relegados al cobro de *cuentas menores* hasta ese momento<sup>270</sup>, y que la ausencia de éstos es una de las principales causas para la incompreensión del problema en su real magnitud y del concepto de vivienda en su integridad. (Rosahn 1964, 4 - Nota del Director del CINVA)

De esta preocupación se desprendería una estrategia dirigida a los *“individuos con responsabilidad en los programas de vivienda en los países latinoamericanos”*, que consistía en la difusión de documentos que estimularan la comprensión de la importancia de la administración de todos los recursos donde *“no se tratara con la gente y sus viviendas por separado”*<sup>271</sup>. Dentro de los cuales se destacan el conjunto de experiencias que

---

<sup>266</sup> Adopción del Estatuto Orgánico de la Acción Comunal en el Distrito Especial de Bogotá (Acuerdo No. 4 de 1959) del Estatuto y Régimen de la Acción Comunal (Ley 19 de noviembre de 1968).

<sup>267</sup> Expone Rivera *“(…) como el de la construcción de las escuelas de la vereda Salitre y Saucio Cundinamarca, obras de la comunidad campesina que contaron con la participación de sociólogos, arquitectos e ingenieros”* y continua más adelante *“(…) o programas de ayuda mutua como el adelantado en Siloe, una zona deprimida de Cali en 1957, que sintetizaba los típicos problemas de las ciudades latinoamericana, el levantamiento de urbanizaciones ilegales en los límites urbanos, con precarios servicios públicos, vías y diseño habitacional”*. (Rivera Paez 2002, 134 y 136.)

<sup>268</sup> Ver: Suplementos informativos CINVA. De 1957 a 1958. (Archivo Universidad Nacional de Colombia)

<sup>269</sup> En conjunto con las problemáticas institucionales de la política de vivienda en el continente. Comparar (Rivera Paez 2002).

<sup>270</sup> Limitándose a la cuentas de arriendo, amortizaciones y en el mejor de los casos a las reparaciones de las unidades de vivienda (Rosahn 1964, 4 - Nota del Director del CINVA).

<sup>271</sup> Planteamiento que según Rosahn (1964,7) se recoge de la Inglaterra de 1870, donde Octavia Hill lo había puesto en práctica con relativo éxito en movimientos de vivienda social cooperativos en Londres.

Y que como se señala en el numeral *“1.1.2 La comisión real para la vivienda de las clases trabajadoras (Londres 1884-1885)”*, llegó a la Comisión Real para las vivienda de las clases trabajadoras y a los actos legales que se derivaron de ella como parte fundamental de la política de vivienda obrera.

presenta Beatrice Rosahn en “Housing is more than shelter: an introduction to housing management” desarrollado por el American University en 1956, que sería traducido y difundido al español por el CINVA como “La vivienda es más que un techo” desde 1957, y del cual los investigadores del Centro adoptarían los principales lineamientos sobre la administración comunitaria en los distintos momentos de la producción de la vivienda social.

En particular, este trabajo de Rosahn (1964) según George L. Reed<sup>272</sup>, se orienta a la consecución de *“casas mejores y comunidades más armoniosas y eficientes, lo cual más que con mejores edificios podrá conseguirse con buena administración”*. Planteamiento que se desarrollaría a mediados de los años sesenta al interior de un periodo de abierta discusión sobre la necesidad de integrar en mayor o en menor medida las decisiones y acciones de la comunidad en el desarrollo habitacional, ya sea como acción colectiva, en la institución social, como parámetro de programa o como ítem en la normativa<sup>273</sup>.

En efecto, el documento<sup>274</sup> expone puntos estratégicos *“para asegurar la viabilidad y permanencia en el tiempo de las estructuras físicas y sociales que se producen en cualquiera de los modelos”*, y que se presentan con relación al *“aspecto lugar”* así<sup>275</sup>:

El primero de los puntos estratégicos administrativos al que se refiere Rosahn (1964,9-12) es a **la tarea antes de comenzar la construcción**, que se puede resumir en la necesidad del desarrollo de los estudios sobre *costumbres y hábitos de la población* que será objeto de la propuesta de vivienda. Sostiene la autora que la experiencia ha demostrado que

<sup>272</sup> Jefe de la “Housing Division International” en el American University, responsable del estudio de G. Rosahn.

<sup>273</sup> Señala Peña Rodríguez sobre el carácter de cada una de las formas:

*“El concepto de Acción Comunal supone categorías diferenciadas (...). Es posible señalar cuatro categorías en torno a la acción comunal: como acción colectiva, como institución social, como programa y como norma. Como acción colectiva fue definida por Orlando Fals Borda en el documento de su autoría, Acción Comunal en una vereda colombiana, como “aquella que resulta cuando una comunidad se hace cargo de sus propios problemas y se organiza para resolverlos ella misma, desarrollando sus propios recursos y potencialidades y utilizando los extraños”. Como institución social y concepto cercano a la participación comunitaria responde a “la movilización consciente y deliberada del esfuerzo y de los recursos humanos, económicos, físicos y político-administrativos de una comunidad en busca de la elevación de sus niveles de vida”, señala Rubén Darío Utría. Como programa, la acción comunal representa la concreción de las aspiraciones individuales y de los intereses de la comunidad en la solución de uno o varios problemas que afecten al grupo humano en cuestión a través de iniciativas institucionales. Finalmente como norma, esta investigación alude al Estatuto Orgánico de Acción Comunal sintetizado en la Ley 19 de 1958 y considerado como un intento de incorporar La acción comunal al país como un instrumento de desarrollo integral y rehabilitación social y material, para ser usado racional y conscientemente como parte de un programa de gobierno”.* (Peña Rodríguez 2008, 13)

<sup>274</sup> “La vivienda es más que un techo” Beatrice G. Rosahn. Centro Interamericano de vivienda y planeamiento – Bogotá 1964. Serie: Sociología.

<sup>275</sup> De los ocho puntos estratégicos desarrollados en el texto, se presentan los tres que tienen relación directa con el “aspecto lugar” de una vivienda digna y adecuada.



factores técnicos -por muy deseables que parezcan desde el punto de vista de la sanidad y bienestar-, pueden llegar a desanimar las experiencias en los entornos urbanos y en las unidades, provocando la desocupación paulatina de los mismos. Y que esto puede ser evitado con una investigación de los hábitos, actitudes y preferencias de las personas, que permitan una oferta equilibrada de *escuelas, iglesias, transporte y tipos de parques*, que si no son tenidos en cuenta son adicionados por las personas -generalmente con pésimas calidades-.

De igual manera, advierte que un administrador experto entiende que la vivienda debe resolver los problemas relacionados con la vida diaria, y que es mucho más económico proveer mayores espacios urbanos y servicios cuando el proyecto se encuentra en la etapa de diseño.

El segundo punto que señala como fundamental en la administración, es la capacidad que deben tener las comunidades de **reparar y mantener** las viviendas, las tejidos sociales y su entorno físico -, con lo que Rosahn (1964, 20,25-27) sugiere respecto al “aspecto lugar”, que una vez reconocido que el principal objetivo de un programa de vivienda es proveer un hábitat adecuado, las labores de mantenimiento de las áreas residenciales pueden ser administradas de forma compartida, es decir, que resulta enriquecedor cuando los arreglos menos complicados son resueltos de manera cooperativa, y los demás por la oficina administradora central, pues se generan “*redes sociales conscientes del entorno, de su uso adecuado y protección*”.

Y el tercer y último punto, es la necesidad de administrar las relaciones entre los vecinos, entre el *ocupante y la comunidad, y frente a la administración central*, es decir, las - **potencialidades del ambiente de la vivienda** -, señala Rosahn (1964, 28) que generalmente los gobiernos esperan elevar el nivel de salud, educación y recreación a través de la disposición de infraestructuras, pero si estas no son pensadas en relación con la influencia en la vida familiar, se convierten en meros techos comunales, *sin posibilidad para una vida dinámica y creadora*. Es decir, que el real valor de estas infraestructuras es cuando están acompañas por programas que permitan la interacción de los vecinos, y esto es posible en la medida que los espacios respondan de forma igual a todos los habitantes, soporten las demandas ocupacionales, y presente entornos estéticamente agradables.

Sobre este último punto advierte Rosahn (1964, 29) que,

*“(...) para muchas familias la vida en los proyectos sociales representa la apertura de nuevos horizontes, de tal manera esta primera oportunidad de experimentar la vida en grupo y el desarrollo familiar e individual, debe estar ligada a programas y actividades donde entre los partícipes se estimule la cooperación y la asistencia mutua, y donde las familias, a cambio de ese ambiente que acentúa la dignidad del individuo, terminan sintiendo un mayor orgullo de su entorno, respondiendo positivamente frente a él”, esta, es la mejor administración.*

Finalmente, con relación al *aspecto del lugar de la vivienda* el énfasis está en los factores asociados a la gestión, administración y operación de los soportes de ciudad, en la programación de las mejoras físicas necesarias, en el mantenimiento acertado de las infraestructuras, y en los costos soportables de estos procesos para las familias.

### 3.5.3 CINVA: el “aspecto lugar” en las metodologías de seguimiento.

Por último, dentro de las posturas que existían al interior del CINVA en este punto se analiza un estudio perteneciente a la línea de planeación técnica arquitectónica y urbana, trabajo que se denominó “*Metodologías para el establecimiento de normas mínimas de habitabilidad en vivienda de interés social*”, que fue dirigido por Reinaldo Posada en 1967, el cual -en su dimensión urbana- será comparado con las características del aspecto “lugar” de una vivienda digna y adecuada de acuerdo a la interpretación derivada de los Derechos Humanos.

Antes de empezar el análisis es necesario mencionar que los dos planteamientos comparten un tronco común, pues la Observación General No. 4 del CDESC retoma en cierta medida la definición de la 45° Conferencia Internacional del trabajo (1961)<sup>276</sup> para puntualizar el *aspecto lugar*<sup>277</sup> de una *vivienda adecuada*, y el estudio dirigido por Posada termina de cierta manera adoptando la definición del Congreso Internacional del Trabajo de 1961 para definir los componentes en escala urbana de las normas mínimas.

Para continuar, el objetivo de la investigación del CINVA fue responder a la conjetura que había formulado las Naciones Unidas -O.N.U en una de sus recomendaciones para la “Década del Desarrollo” de esta manera:

---

<sup>276</sup> Que define la vivienda económica en los siguientes términos,

*“La vivienda económica deberá estar situada a proximidad a los lugares de trabajo y en las cercanías de los servicios colectivos, tales como escuelas, centros comerciales, lugares y servicios de recreo para personas de distintas edades, centros de culto, y servicios médicos”* (Organización de las Naciones Unidas 1962, 10-11)

<sup>277</sup> En la Observación General No. 4 el aspecto lugar está definido así,

*“f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes”* (subrayado fuera del texto)

*“No se pueden formular objetivos de desarrollo para llenar las necesidades de vivienda hasta que haya normas que expresen en cantidades medibles lo que se considera deseable. **Sólo sí se podrá volver tangible en términos de financiación, materiales, trabajo, patrones urbanos y similares la meta de dar vivienda decente a cada familia**”* (United Nations. Economic and Social Council. 1965, 21-22) Subrayado fuera del texto.

Conjetura que es desarrollada en los siguientes términos:

I. Primero, sostienen los investigadores del CINVA, que en su más amplio sentido, solo se puede decir que una norma sobre la vivienda es adecuada mientras exista un *“grado de satisfacción de los requerimientos de alojamiento, ya sea el grado actual o el grado considerado razonable, en un determinado momento de desarrollo económico, social y técnico de una comunidad”*. (United Nations. Economic and Social Council. 1965, 2)

Consideración que debe ser leída en sus dos dimensiones de acuerdo a las “normas mínimas planteadas (1965)”: una, que se refiere al modo de ocupar la vivienda o el entorno, que está relacionada con trabajos más parecidos a los de Caroline F. Ware ó Beatrice Rosahn. Y la segunda, que se refiere a las características físicas de la vivienda y su entorno, que es la que desarrolla el trabajo dirigido por Posada.

II. El segundo punto, es que tanto las condiciones de la vivienda como de su entorno, *el lugar*, en su dimensión física, no pueden ser de ninguna manera medidas en valores fijos, sino por el contrario, requieren ser flexibles. Así, para el CINVA<sup>278</sup>, la conformación del “lugar” adecuado de la vivienda no debe responder a valores universales, sino que depende de las condiciones físicas existentes y la elasticidad de las características de: la ciudad, el clima, la cultura y la época.

Que se desarrollan de la siguiente manera: -con relación a *la ciudad*: familias sin techo o hacinadas en el área, viviendas decrepitas, recursos disponibles, trabajo, tierra, financiamiento. - Con relación al clima: precipitaciones, humedad, asolación, variabilidad, temperatura, temperatura a la sombra, temperatura ambiente. - Con relación a la Cultura: costumbres y expectativas. - Con relación a la época: costos de las tecnologías, disponibilidad de tecnologías, estado de la industria.

Condiciones que con respecto al “lugar” de la vivienda, y en particular con el tipo de medición propuesto desde el marco normativo internacional estudiado, son coincidentes - *en el principio fundamental*- de la flexibilidad necesaria para que los estándares sean aplicados con relación a las ciudades y su estructura urbana. De ahí la importancia de

---

<sup>278</sup> Para facilitar la lectura en adelante me referiré al “grupo investigador del CINVA” como “CINVA”.

establecer un sistema simple y ágil, que permita lecturas sucesivas *-para medir la progresividad*<sup>279</sup>- sin que esto repercuta en la fiabilidad de los datos finales.

Sobre este punto complementa el CINVA sosteniendo que *“si la norma es muy alta no se podrá cumplir; si es muy baja limitara el desarrollo, las normas deben ser relativas y no absolutas, dinámicas y no fijas”* (Posada 1967, 5).

III. El tercer punto, es que si bien las normas deben obedecer a unos criterios flexibles, existen unos puntos en los que no existe tal elasticidad. –Con relación a la vivienda: servicios públicos domiciliarios, agua (servicios sanitarios) y energía, iluminación y ventilación natural, protección de agentes intrusos, asepsia, excesivo ruido, temperatura interior estable y humedad. Los cuales son establecidos principalmente, de acuerdo a los requerimientos generados por la OMS en 1961<sup>280</sup> que tenía como determinante *“todas las condiciones impuestas a las necesidades fisiológicas del hombre y seguridad estructural”*<sup>281</sup>. Y – con relación al “lugar” de la vivienda o entorno: que sea previsto contra inundaciones y con alta accesibilidad, y de manera especial “todo ambiente urbanístico próximo que rodea la unidad y la completa” donde se especifican “las instalaciones de uso común”<sup>282</sup> (Posada 1967, 7).

IV. El cuarto punto, es que los investigadores al entender el hábitat mínimo, sostienen que este está compuesto por la *vivienda y el medio residencial*, que aunque no es cuantificable, si es una condición cualitativa obligatoria en los siguientes términos:

*“(...) el medio residencial, sus dependencias, es decir **todos los servicios, instalaciones y dispositivos necesarios para el bienestar social y la salud física y mental del individuo y de la familia**”* (Posada 1967, 8). Subrayado fuera del texto.

Condiciones que se derivan en el estudio del CINVA de lo expuesto por la OMS<sup>283</sup> en el primer informe de la *Comisión de Expertos en Higiene para la Vivienda*, dicho documento señala que la vivienda debe proveer un *“(...) estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. La vivienda forma parte del medio ambiente en la acepción más general de este término (...)”* (Comite de Expertos en Higiene de la Vivienda - Organización Mundial de la Salud 1961). Cuestión que se complementa en el estudio dirigido por Posada (1967), con lo expuesto en la Conferencia Internacional del trabajo en su 45° periodo de sesiones en 1961, donde sostuvieron que,

<sup>279</sup> Para complementar el concepto de *“progresividad”* ver: Capítulo II. Numeral 2.3.

<sup>280</sup> Se refieren en este punto los investigadores del CINVA al “Comité de Experto en higiene de la Vivienda” - Primer informe. Organización Mundial de Salud, Ginebra, 1961.

<sup>281</sup> Se refieren textualmente a “estructuras previstas contra sismos, o inundaciones, o la sola permanencia estática”

<sup>282</sup> Los investigadores del CINVA sostienen en otro aparte sobre el “lugar” de la vivienda: “La tendencia es cada vez más acentuada para completar la vivienda privada con instalaciones comunales que vienen a ser prolongaciones de la misma vivienda”. (Posada 1967, 0.7)

<sup>283</sup> Organización Mundial de la Salud –OMS.

*“La vivienda económica deberá estar situada a proximidad a los lugares de trabajo y en las cercanías de los servicios colectivos, tales como escuelas, centros comerciales, lugares y servicios de recreo para personas de distintas edades, centros de culto, y servicios médicos”* (Organización de las Naciones Unidas 1962, 10-11).

Con la integración de esta definición en el estudio, Posada y los demás investigadores del CINVA están contemplando en un 75% las obligaciones que están contenidas en el *aspecto lugar* de la Observación General No. 4 del CDESC.

V. Finalmente, para volver operativas las normas en el documento *“Metodologías para el establecimiento de normas mínimas de habitabilidad en vivienda de interés social (1967)”* se plantearon las siguientes escalas para la medición de las condiciones de la *“dimensión física de la vivienda”*<sup>284</sup>:

- 1) *Vivienda privada, o unidad de vivienda*
- 2) *Predio residencial*
- 3) *Manzana residencial”*

Y en relación con el entorno urbano especialmente,

- 4) *“Unidad vecinal, barrio o micro-distrito*
- 5) *Elementos de relación del medio residencial y otras partes del conglomerado urbano”* (Posada 1967, 1.0)

De esta forma, en estas dos últimas escalas Posada (1967,1.8) desarrolla las condiciones de los *“servicios y componentes estructurales de los espacios urbanos”* de la siguiente manera:

Sobre las *unidades vecinales* (4) con relación al *aspecto “lugar”*, se presenta como normas mínimas que la *“unidad debe ser autosuficiente en cuanto debe contar con los servicios comunales de frecuentación cotidiana y periódica que requieren las familias”*, a los cuales se debe concurrir a pie para todos los actores, de manera especial para los niños y los adultos mayores. En este sentido, el ejercicio para llegar a los mínimos depende de un inventario de necesidades, que para el caso del contexto Latinoamérica deber ser, según Posada, las funciones de *“Habitar”* del poblador específico, que al interior del documento es entendido como *lo que el hombre usa como consumidor más que como productor*. (Posada 1967, 1.4)

Estos requerimientos mínimos, deben ser formulados de acuerdo a las necesidades para una región o localidad determinada, que como lo ha planteado Luis Dorich (1967) en el

---

<sup>284</sup> Entendimiento físico-urbano de la ciudad que es coincidente con el propuesto desde el CIAM de 1933 en la Carta de Atenas, que se replica a su vez en la mayoría de los proyectos desarrollados desde el ICT en la primera etapa (1948-1964), y que se repite como forma de entendimiento de la ciudad en las *“normas mínimas de urbanización”* producidas por Consultécnicos (1971).

CINVA, la subdivisión sobre la que se parta debe depender de la homogeneidad – social o contextual, es decir que puede ser tan grande como un país, una región compartida por varios países, una región climatológica, o económica, o tan pequeña como una ciudad, o localidad social, - una tarea que en todo caso depende de la forma de proteger los intereses mínimos de la comunidad - (Dorich abril 1967).

Sin embargo, se sostiene en el documento que el hecho que los estudios rigurosos impliquen costos demasiados altos para determinar la “verdad científica” y, las mismas posibilidades de pago de las familias de lo adecuado estén limitadas, llevan a determinar los mínimos en razón de la urgencia manifiesta y de la posibilidad de evolucionarlos en el tiempo, de tal forma se debe normalizar lo básico de manera sencilla para que actúe como “estándar sombrilla”<sup>285</sup> de los demás puntos necesarios. De tal forma, al hacer posible la medición de manera económica y constantemente, podrá ser progresiva la actualización, llevando a mejores condiciones generales de la vivienda, tanto en el plano real como en el modelo teórico. (Posada 1967, 1.4-1.6)

Por otro lado, con respecto a *los elementos de relación del medio residencial y otras partes del conglomerado urbano (5)*, se presenta como fundamental todos los elementos de unión, por tanto todas las “tramas arteriales urbanas” deben ser legibles y permeables desde y hacia la nueva área, es decir, que vías y parques están obligados a ser prolongables hacia el interior “*estando unidos a un sistema general de ciudad que es el que le da sentido como tal*”. Estos elementos no pueden ser progresivos, pues pertenecen a la planeación en una escala que necesita una acción inmediata para no generar desequilibrios económicos que no son factibles de subsanar en el corto o mediano plazo, pues de este se sustenta la calidad ambiental urbana y regional, y la eficiencia de los medios de transporte.

Finalmente, estos estándares de acuerdo al estudio, - y a las consideraciones de la discusión general en el CINVA- , solo podrán ser aplicables en el marco de una acción o programa supranacional, como por ejemplo el de la “década del desarrollo de Naciones Unidas” que se venía adelantando para el momento de la publicación (1967), que tenía como característica la posibilidad de determinar cuáles son los puntos de inicio de la protección- , y donde cada gobierno se comprometiera a instrumentalizarlo (Comparar con Posada 1967, 1.4, 2.3).

---

<sup>285</sup> Al proteger los estándares básicos más relevantes se estaba afectando positivamente otros, sin que estos fueran objeto principal ni implicaran medidas específicas.

### 3.6 Conclusiones

En nuestro contexto el “lugar” de la vivienda entendido bajo la lógica de derechos humanos e integralidad urbana, ha tenido un importante desarrollo desde mediados del siglo XX cuando existió la conciencia de su dimensión mínima integral compuesta por la *vivienda y el medio residencial*, y es en esta perspectiva que tempranamente en las investigaciones y proyectos del ICT y CINVA se contemplan tanto las condiciones cuantificables, como las cualitativas.

En el ICT, los proyectos evolucionaron desde la idea de las -unidades vecinales y sectores- *“concebidas para que sus ocupantes sean provistos de los elementos esenciales de ciudad: acceso eficiente a escuelas primarias, espacios adecuados para juegos y centros de compras minoristas (...), etc”* (Posada 1963). Esta idea fue involucrada por José Luis Sert desde el plan regulador en Bogotá, proyectando la definición como la de “un grupo organizado de viviendas y equipamientos”, donde el “lugar” está perfectamente relacionado con un sistema de vías jerarquizadas, espacios verdes y los elementos de ciudad que tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de los habitantes y su comunidad (Schmitter Castellanos 2003 en Saade 2009).

Dicha progresividad en la concepción del “lugar” adecuado de la vivienda en el ICT, termino acercando las visiones puramente científicas iniciales a las ideas donde la imagen, la variedad y la riqueza de la experiencia urbana terminaron ocupando espacios similares en los criterios de formulación eficientes, por ejemplo en Timiza (1966), además de presentar los beneficios de la ciudades equilibradas de los modelos modernos, se terminan confeccionando conjuntos con identidad donde la comunidad tiene mayores posibilidades de interacción ente sí, con las cuales se realiza un esfuerzo mayor por integrar las viviendas a las necesidades de los pobladores y no a un modelo social ajeno o economico imperante. El ICT durante este periodo (hasta 1973), no solo se entiende unicamente como un promotor de vivienda en escala, es un laboratorio de pensamiento de la vivienda y ciudad donde los colombianos tiene la oportunidad de acceder a unidades sociales no solo como resultado de ecuaciones inmobiliarias, por el contrario, el “lugar” de la vivienda es el resultado de una experiencia enriquecedora en la ciudad a través de espacios caracterizados y definidos, donde existio para los profesionales la posibilidad de la exploración urbana y arquitectonica.

Por otro lado, el CINVA reconoce el “lugar” de la vivienda como el *medio residencial desde sus dependencias, es decir, todos los servicios, instalaciones y dispositivos necesarios para el bienestar social y la salud física y mental del individuo y de la familia”* (Posada 1967, 8). Cuestiones que son desarrolladas mucho más que como meros hechos físicos, y se interrelacionan con las posibilidades de las comunidades de administrar los recursos y gestionar con autonomía sus entornos en la ciudad. De tal forma el “lugar” de la vivienda es un espacio de debate, de surgimiento de las juntas de acción comunal, donde de manera organizada los habitantes son promotores, veedores y participantes directos de la consolidación de la ciudad, su entorno y sus oportunidades de acceso a los recursos urbanos.

De igual manera, al trabajo en el frente comunitario del CINVA, se une el reconociendo, aporte y adopción que hacen sus investigadores a los informes que sobre *la vivienda y la ciudad* producen las Naciones Unidas a través de sus distintos niveles, como los del Comité de Expertos en Higiene de la Vivienda, la Organización Mundial de la Salud, o las Conferencias Internacionales del Trabajo, entre otros. Estudios del CINVA como los liderados por Posada (1967), ya entendían el impacto para nuestra sociedad de la mera mención por parte de un organismo multilateral de estos futuros derechos, que no hablan de cosa diferente, de lo que la historia urbana ha desarrollado desde su surgimiento, donde la vivienda económica, obrera o social “*deberá estar situada a proximidad a los lugares de trabajo y en las cercanías de los servicios colectivos, tales como escuelas, centros comerciales, lugares y servicios de recreo para personas de distintas edades, centros de culto, y servicios médicos*” (Organización de las Naciones Unidas 1962, 10-11).

Para concluir, esta el modelo presentado en el documento Normas Mínimas de Urbanización (1971) con el cual se da acceso a los más pobres a entornos que pueden llegar a ser adecuados a través de la combinación de un modelo equilibrado de ciudad regido para los conceptos de la teoría del sector, zonificación, jerarquía vial, y estandarización del urbanismo modernista con claras influencias corbuserianas, desarrolladas y evolucionadas desde el seno mismo del ICT, con las posibilidades de desarrollo del urbanismo y arquitectura comunitaria de la autogestión y autoconstrucción fuertemente desarrolladas desde el CINVA, es decir, la implantación de un “lugar” de la vivienda con posibilidades de progresar en sus cualidades en el tiempo.

En esencia, las manzanas concretan su ocupación bajo parámetros flexibles que responden a las circunstancias socioeconómicas de cada familia, y los equipamientos, que estratégicamente tiene una reserva de suelo, se construyen en relación con la -ocupación y densidad final- sobre una estructura que no es entendida como una variable estática, por el contrario, el entorno urbano es dinámico y debe estar continuamente en recualificación de acuerdo al progreso del barrio y sector. En el entendimiento del “lugar”, lo que es fundamental es que la comunidad de ninguna manera renuncia a las mínimas condiciones del entorno, su derecho, pero tampoco se entiende a sí misma como un agente ajeno al desarrollo de las calidades generales del espacio, ya sea como constructor, autogestor, y/o administrador de los recursos.

De esta manera, se integra a la construcción popular una posibilidad adicional de construir un lugar satisfactorio, sin que sean excluidos por los costos asociados de estas condiciones al acceso al mismo lote o vivienda, en esencia, lo que representa para la sociedad estos modelos donde se propone una dotación progresiva del entorno y se tienen acceso a servicios públicos y comunitarios, es un margen de flexibilidad para llegar a mejores condiciones en sus barrios y residencias ante la imposibilidad de acceso económico inmediato, y la incapacidad del Estado para ofrecer soluciones factibles a sus compromisos sociales, culturales y económicos.



Así, las discusiones en estos tres primeros capítulos entorno al “lugar” de la vivienda, se han concentrado (i) primero, en las posibilidades de accesos al empleo desde una localización en la ciudad, a los medios de transporte, y a la reducción de tiempos destinados para estos desplazamientos. (ii) Segundo, al acceso a infraestructuras de salud, educación y cultura, fundamentalmente en su dimensión local, siendo recurrente la concepción de estos servicios sociales como ejes estructuradores del espacio, de los flujos urbanos y de la vida barrial. Y (iii) tercero, a las posibilidades de recreación y de paisaje, que ha sido una constante desde la ley de parques en el siglo XIX en Inglaterra, pasando por ser un elemento de la ciudad funcional, hasta el reclamo comunitario y técnico donde es presentado como determinante para la calidad de vida en la ciudad.

Temas que no son diferentes, - cerca de 40 años después -, a los que hoy el ministerio de vivienda de Colombia presenta como el paradigma de la prosperidad urbana, que “radica en la asequibilidad de bienes y servicios públicos para la población de manera que el espacio urbano no contribuya a reproducir relaciones de inequidad en las sociedades” (2016), o que destaca en sus últimas valoraciones UN-Habitat (2016) en el marco de la *“equidad espacial, donde se incluyen los requerimientos de una planificación urbana, servicios públicos básicos e infraestructura, empleo, movilidad, instalaciones culturales, reconocimiento del riesgo.”*

**II. SEGUNDA PARTE. EI DERECHO:  
APLICABILIDAD.**

## Resumen

En la segunda parte se explica cómo el aspecto “lugar” del “derecho a una vivienda digna”, se integra a la Constitución colombiana con mandatos específicos, de tal forma, se desarrolla como llegan estos, principalmente, a través del artículo 93, que ordena que los derechos reconocidos en la Carta Política sean interpretados de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Y como, por el carácter progresivo de estos mandatos, es imperativo el uso y perfeccionamiento de métodos de medición.

Por último, se exponen los demás aspectos del “derecho a una vivienda digna y adecuada” de acuerdo a la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-CDESC, y como puede ser entendido en términos de Derechos Humanos el “espacio urbano” de la vivienda.

## Introducción<sup>286</sup>

*Sobre este único capítulo realizare una aclaración en el texto principal. Esta ya se encontraba referida desde la versión presentada en 2016 en pie de página, donde se explicaba que ya había visitado este tema.*

“Una parte sustancial (numerales 4.1, 4.2 y 4.3) de este único capítulo número cuatro de este estudio, se deriva de la revisión de un análisis jurídico previo del autor sobre el mismo tema, incluido en: López-Murcia, Néstor Fernando, EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: Evaluación de las condiciones del componente “lugar” en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, (ISBN: 978-958-8571-57-7), 2012.”<sup>287</sup>

---

<sup>286</sup> \* **Una parte sustancial de este único capítulo cuatro de este estudio, se deriva de la revisión de un análisis jurídico previo del autor sobre el mismo tema, incluido en: López-Murcia, Néstor Fernando, EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: Evaluación de las condiciones del componente “lugar” en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, (ISBN: 978-958-8571-57-7), 2012.**

El análisis sobre cómo interpretar el contenido de los derechos reconocidos en la Constitución que se presenta a partir de este punto está basado, principalmente, en: López-Murcia, Julián Daniel, “El Bloque de Constitucionalidad en su dimensión correcta: obligatoriedad de las “interpretaciones autorizadas” en Realidades y Tendencias del Derecho en el Siglo XXI - Filosofía e Historia del Derecho (ISBN: -978-958-35-0805-7), Pontificia Universidad Javeriana y Editorial Temis, 2010, p. 233 - 254.

<sup>287</sup> Lo he planteado de esta manera por las siguientes potísimas razones jurídicas:

- 1. El contenido de ese derecho a una vivienda adecuada está en la Ley.** Yo quiero contribuir a la medición para que se pueda en un futuro identificar si se está cumpliendo lo que dice la ley, no otros aspectos.

Después de analizar la evolución del aspecto “lugar” de una *vivienda adecuada* en momentos representativos de la historia urbana, donde se identifica cómo una condición urbana imprescindible frente a la protección de la salud, la optimización de la vida urbana, la integración social de las comunidades y la movilidad social positiva de los individuos, en esta segunda parte se expone la aplicabilidad normativa del marco internacional de este derecho humano en el contexto colombiano.

Como tal, en el marco de los derechos humanos existe un conjunto de instrumentos que se han venido configurando para la protección y desarrollo de la *vivienda adecuada*, donde se entiende que la garantía de este derecho es uno de los pasos más relevantes para el desarrollo de la vida en condiciones de dignidad, y que a su vez, al estar profundamente interrelacionado con el ejercicio de otros derechos humanos como el agua, el trabajo, la

- 
2. De modo que si estoy contribuyendo a que se pueda medir lo que dicen las normas jurídicas sobre el derecho a una vivienda adecuada **no puedo ampliar las variables, ni mucho menos su contenido. Si adicionara nuevas variables, ya no sería la medición de lo que la ley o una sección de esta dice sobre vivienda adecuada en su aspecto “lugar”, sino lo que yo digo, o lo que otro autor dice que es una vivienda adecuada.** Lo cual no es la intención del estudio, como tampoco lo es establecer aspectos de habitabilidad o discusiones sobre planeación urbana.
  3. **En este caso identifique en la evaluación urbana estudiada (primeros tres capítulos de este trabajo de grado) tres de los cinco mandatos planteados con anterioridad.** De tal forma no estoy adicionando al contenido nuevos mandatos.
  4. El contenido presentado en este capítulo esta derivado directamente de la ley. En este caso de la Observación General del Comité de DESC, de modo que no puedo decir que son mi creación, y por eso en el trabajo se lee claramente que son extraídos de esta observación. Y, de hecho, en ese punto, **en el pie de página correspondiente vuelvo a informarle al lector sobre mis trabajos previos sobre la materia.**
  5. Adjunto a este trabajo de grado el registro de ISBN del libro referido, del cual soy el único autor.
  6. Quiero recordar que en todo momento me estoy citando, como lo demuestran los pies de página, no hay lugar a confusión para el lector. Le estoy contando de donde salen esos razonamientos legales. De hecho, los dejo en mi trabajo de grado, y no simplemente pongo los mandatos, **con el ánimo de que este trabajo de grado como cuerpo integral sea útil.**
  7. Y esta es precisamente la razón de la existencia en este capítulo cuatro de los numerales 4.1, 4.2 y 4.3, que, en conjunto con los otros cuatro capítulos, puedan aportar al entendimiento de las posibilidades que tiene la disciplina urbana para desarrollar los derechos humanos a la vivienda adecuada.
  8. Finalmente, espero que no queden dudas sobre este tema, y pueda recibir el concepto de mi trabajo de grado.

salud, la tierra, la propiedad, así como a los medios de vida<sup>288</sup>, supone uno de los ejercicios de responsabilidad más importantes de un Estado para con sus habitantes. (Consejo de Derechos Humanos - ONU 2008, 1-5)

Entre los instrumentos que desarrolla el derecho humano a una *vivienda adecuada*, se tiene a la misma Declaración Universal de Derechos Humanos–DUDH (1948)<sup>289</sup>, y especialmente, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales–PIDESC<sup>290</sup>, el cual fue adoptado en 1966 por Naciones Unidas con la finalidad de convertir derechos sociales como la *vivienda adecuada* contenidos en la DUDH en normas de derecho internacional con carácter vinculante. En este sentido, el PIDESC, a diferencias del DUDH, está orientado hacia los Estados, con el objetivo de generar en ellos compromisos y obligaciones que generen “*un efectivo actuar para establecer las condiciones que permitan a los ciudadanos ejercer los derechos*”. (Lopez Murcia, y otros 2009, 44-45)

De tal forma, para el cumplimiento de algunos de los Derechos Económicos Sociales y Culturales-DESC (1966) como el de la *vivienda adecuada*, se requiere de una estructura del Estado para hacerlos efectivos, y en esta medida, en el PIDESC se establece que la exigibilidad está ligada en todo caso a la *progresividad* de las acciones. Esta condición, que no debe ser entendida como la justificación para -meras aspiración- por parte de los Estados, es necesario desarrollarla a partir de –claros deberes- conforme a los verdaderos objetivos del PIDESC<sup>291</sup>, y acorde a lo señalado por los intérpretes autorizados de los Pactos de Derechos Humanos, entre, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales-CDESC, que con respecto al alcance de las obligaciones de *progresividad* del derecho a la *vivienda adecuada* ha desarrollado explícitamente las Observaciones Generales No.4<sup>292</sup> y No.7<sup>293</sup>. (López-Murcia y García-Daza 2008)

<sup>288</sup> El enfoque de *interrelación* con otros derechos se ha reflejado en la definición misma del relator especial (2008) sobre la *vivienda adecuada* de las Naciones Unidas Sr. Miloon Kothari que lo define así: “*El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad*”. (Consejo de Derechos Humanos - ONU 2008, 2)

<sup>289</sup> Ver artículo 25 del DUDH.

<sup>290</sup> En párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC (1966) queda establecido así,

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia**. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” Subrayado fuera del texto.

<sup>291</sup> A partir de: CDESC - *Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (1990, Parr. 3)*.

<sup>292</sup> Desarrollada por el CDESC en 1991: *Observación General No.4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*.

<sup>293</sup> Desarrollada por el CDESC en 1997: *Observación General No.7: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Los desalojos forzosos.

De modo que, en especial en la Observación General No. 4 del CDESC se presentan los aspectos básicos sobre el derecho a una *vivienda adecuada*, que integran desde el ámbito físico de la vivienda hasta la consideración de una noción de vivienda más integral y amplia, que permite el desarrollo normativo mucho más que como un mero techo (Torres-Ramírez, y otros 2012). Entre estos, se encuentra el *aspecto "lugar"*, que es desarrollado como el más urbano de todos los aspectos enunciados por el CDESC, y que establece en el marco de las obligaciones internacionales las relaciones fundamentales urbanas de la vivienda con la ciudad.

En este sentido el aspecto "lugar" en el estudio que planteo tiene como alcance lo establecido por el derecho a la vivienda en el marco de las obligaciones internacional hacia el Estado colombiano, en tanto que las posibilidades de aplicación que se exploran están ligados a la definición del mismo en su *condición humana o de humanidad*, que es diferente a la derivada del pacto ciudadano y de las condiciones de bienestar social de las legislaciones nacionales, que en su más pura expresión pueden llegar a representar un forma de pensar política imperante en el momento.

Cuestión que ha sido abordada por autores como Holhmann (2013,5) como una forma de demarcar el tema, segundo, como la manera de entenderlo en su complejidad como necesidad inherente al hombre, y no en virtud de la "pertenencia a una determinada política nacional o comunitaria", y tercero como una forma de desarrollo que implica paralelamente "el grito de reconocimiento del derecho, tanto como el suministro del bien", cuestión que parte desde el mismo hecho de ser un derecho que reconoce mayores condiciones a los habitantes que las normas locales.<sup>294</sup>

De tal forma a continuación se presenta como las obligaciones con respecto al *aspecto "lugar"* del derecho a una vivienda adecuada se integran a la Constitución Política de 1991<sup>295</sup>, cuáles son los mandatos y directrices en políticas públicas con relación al *aspecto "lugar"*, y como se podría desarrollar la progresividad y medición del "*aspecto lugar*". Luego se presenta la interrelación del aspecto lugar con los demás enunciados en la Observación General No. 4 del CDESC, y para finalizar el desarrollado del aspecto desde los derechos humanos hacia la realidad espacial en la ciudad.

---

<sup>294</sup> Esta última cuestión entendida como la *cláusula de favorabilidad*, desarrollada en EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA - (ISBN: 978-958-8571-57-7), 2012.

<sup>295</sup> Esto se ha denominado "el bloque de constitucionalidad", el cual define Alejandro Martínez Caballero (Sentencia C-225-95 MP) como "aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución".

## 4. Capítulo Cuarto. El derecho al “aspecto lugar” de la Vivienda Adecuada.

### 4.1 El contexto del derecho.

La Constitución Política de 1991, expresamente, señaló la existencia de unos estándares obligatorios para la interpretación de los derechos en ella reconocidos. Estos estándares se derivan de los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado colombiano. El artículo 93 de la Constitución ordena:

*“(…). Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”*

Sobre el artículo 93 de la Constitución, el Profesor Rodrigo Uprimny señala:

*“Por su parte: ¿cuál es la importancia y campo de acción del inciso segundo del artículo 93 superior? A mi juicio es que esa norma completa y dinamiza el contenido protegido de un derecho que ya está consagrado en la Carta, puesto que, conforme a ese inciso, tal derecho debe ser interpretado de conformidad con los tratados ratificados por Colombia. Ahora bien, los convenios en esta materia suelen incorporar una cláusula hermenéutica de favorabilidad, según la cual no puede restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos en un Estado en virtud de su legislación interna o de otros tratados internacionales, invocando como pretexto que el convenio en cuestión no los reconoce o los reconoce en menor grado. La Corte Constitucional, en varias sentencias, ha reconocido el carácter vinculante en el ordenamiento colombiano de esta regla hermenéutica, según la cual, en caso de conflictos entre distintas normas que consagran o desarrollan los derechos humanos, el intérprete debe preferir aquella que sea más favorable al goce de los derechos. En ese contexto, debemos concluir que el artículo 93-2 constitucionaliza todos los tratados de derechos humanos referidos a derechos que ya aparecen en la Carta y, en virtud de la regla hermenéutica sobre favorabilidad, el intérprete debe escoger y aplicar la regulación que sea más favorable a la vigencia de los derechos humanos. Y como es obvio, para ese ejercicio, debe tenerse en*

cuenta la jurisprudencia de las instancias internacionales, que constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de esos tratados, tal y como la Corte Constitucional lo ha señalado (Uprimny Yepes 2002, 148-149) Subrayado fuera del texto.

A la luz de los tratados internacionales de derechos humanos<sup>296</sup> y de la Constitución (en el artículo 94), es claro que lo dispuesto en estos tratados debe tomarse como unos estándares “mínimos”. Así, las normas internacionales no pueden interpretarse como negación de derechos reconocidos en nuestro ordenamiento interno, y debe tenerse en cuenta, que entre dos o más disposiciones aplicables (internacional o interna) deben preferirse aquella que brinde la garantía más amplia.<sup>297</sup> Igualmente, estos estándares tienen un carácter “dinámico”, independientemente de la falta de voluntad o incapacidad del Congreso o de las demás autoridades colombianas para el desarrollo de los derechos reconocidos en la Constitución, el contenido exigible de estos derechos humanos irá cambiando, a la par, con las interpretaciones autorizadas de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, si son más garantistas.<sup>298</sup>

## 4.2 Los mandatos en relación con el aspecto “lugar”

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos ofrece el contenido más garantista del aspecto “lugar” del “derecho a una vivienda digna”, cuestión que ha sido

<sup>296</sup> Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagrada en el artículo 29 literal b que:

*“Artículo 29. Normas de Interpretación*

*Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:*

*(...)*

*b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*

*(...)*

*(subrayas fuera de texto)*

<sup>297</sup> En la sentencia T-284 de 2006, la Corte Constitucional se pronunció sobre la “cláusula de favorabilidad” entre normas derivadas de tratados internacionales de derechos humanos y normas constitucionales internas, en los siguientes términos:

“La Corte Constitucional ha hecho referencia en efecto a dicha cláusula de favorabilidad en la interpretación de los derechos humanos en relación con la interpretación de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y su aplicación frente a los mandatos constitucionales y ha señalado que frente a aquellos prevalecen las normas contenidas en la Constitución cuando ellas ofrecen mayores garantías de protección de los derechos de las personas.”

<sup>298</sup> En el caso colombiano, para establecer cuál es la norma más garantista es necesario comparar las normas de carácter interno –revisando la Constitución, la jurisprudencia constitucional, las leyes, decretos y resoluciones- con las normas e interpretaciones provenientes del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.



documentada ampliamente en investigaciones anteriores<sup>299</sup>, donde queda presente que en este momento el Sistema Interamericano y las normas internas colombianas no ofrecen un marco general con similar desarrollo.<sup>300</sup> Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual es parte el Estado colombiano, en su artículo 11 establece:

*“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) (Subrayas fuera de texto)”*

En la Observación General No. 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señaló que el derecho a la vivienda no debe interpretarse en un sentido restrictivo, equiparado con el “*mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza*”. Y, por el contrario, dejó muy claro que la referencia del párrafo 1 del artículo 11 debe entenderse como una “vivienda adecuada”, que corresponde con el hecho de:

*“(...) disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. (Las subrayas no son del original)*

Y si bien reconoció que la “adecuación” de una vivienda viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, también sostuvo que hay algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto, ente ellos, el aspecto “lugar”.

*“f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos*

---

<sup>299</sup> Ver: (López Murcia, El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada. Evaluación de las Condiciones del Componente de Lugar en Proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP) en Bogotá 2012)

<sup>300</sup> En el Sistema Interamericano el desarrollo es muy precario, probablemente, por la preferencia de la Corte Interamericana de vincular el análisis de los casos con los derechos civiles y políticos, y no con los derechos económicos, sociales y culturales. Ver (González-Jácome 2008) Por su parte, la Corte Constitucional ha tenido varios pronunciamientos sobre el tema, pero la gran mayoría de los casos que permitirían la construcción de un marco general se limitan a citar la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

*puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.”*

**De tal forma, con base en las Observación General # 4 del Comité, es posible identificar entre otros, los siguientes mandatos en relación con el aspecto “lugar”, los cuales serán desarrollados como los puntos principales de observación en la investigación, desde el derecho hacia su medición urbana<sup>301</sup>:**

1. **"Vivienda, movilidad y opciones de empleo"**: la “vivienda adecuada” debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo. Lo anterior, de manera que los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos no implique exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.
2. **"Vivienda y servicios de salud"**: la “vivienda adecuada” debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a los servicios de atención de la salud.
3. **"Vivienda y servicios sociales"**<sup>302</sup>: la “vivienda adecuada” debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (Relacionado con la infraestructura para la recreación, educación y cultura)

*Sobre este punto realizare una aclaración en el texto principal. Esta ya se encontraba referida desde la versión presentada en 2016 en pie de página.*

En un artículo anterior (N. F. Lopez 2012) también expongo como fundamental la vivienda en relación con la contaminación, *la “vivienda adecuada” no debe construirse en lugares contaminados, ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.* Esta relación de la vivienda en esta ocasión no la he planteado, pues el enfoque de este trabajo está estructurado en las posibilidades de accesibilidad a las posibilidades de empleo e infraestructura básica servicios, que es como

---

<sup>301</sup> En un artículo anterior (López Murcia, EL DERECHO DE UNA VIVIENDA ADECUADA I: PROPUESTA SOBRE CÓMO MEDIR EL CUMPLIMIENTO DEL ASPECTO "LUGAR 2012) también expongo como fundamental la vivienda en relación con la contaminación, *la “vivienda adecuada” no debe construirse en lugares contaminados, ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.* Esta relación de la vivienda en esta ocasión no la he planteado, pues el enfoque de este trabajo está estructurado en las posibilidades de accesibilidad a las posibilidades de empleo e infraestructura básica servicios, que es como finalmente se presentó en la “evolución desde el urbanismo del aspecto lugar” - primera parte de este trabajo.

<sup>302</sup> Como alcance de esta investigación, y como resultado de la parte I, se ha definido como prioritaria las relaciones de accesibilidad con los siguientes servicios sociales: 3.1 zonas verdes y recreativas, 3.2 educación y 3.3 cultural – bibliotecas.

finalmente se presentó en la “evolución desde el urbanismo del aspecto lugar” - primera parte de este trabajo.

Algunos de estos mandatos, ya han sido tenidos en cuenta en las sentencias de la Corte Constitucional.<sup>303</sup>

De otro lado, sobre el diseño de las políticas para garantizar el derecho a una “vivienda adecuada”, en la Observación General No. 4 el Comité señaló que: debe darse prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables; deben enfocarse hacia la forma más efectiva de utilizar los recursos en función del costo; deben consultarse con las personas afectadas -incluidas las que no tienen hogar; y pueden vincular capital privado pues “en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los gobiernos de satisfacer plenamente los déficit de la vivienda con la vivienda construida públicamente”.

Todo lo anterior, de manera que, en conjunto, las medidas que se tomen sean “suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles”.

### 4.3 La obligación de progresividad en la medición del aspecto “lugar”<sup>304</sup>

A los anteriores mandatos, debe sumarse como directriz fundamental la obligación de “progresividad” establecida, de forma muy similar, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 1 del Pacto de San Salvador y en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, el artículo 2 del PIDESC dispone:

#### *“Artículo 2*

*1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por*

---

<sup>303</sup> Por ejemplo, en relación con “Vivienda y opciones de empleo” en la sentencia T-617 de 1995, “Vivienda y servicios de salud” en la sentencia T-408 de 2008, “Vivienda y servicios sociales” en la sentencia C-936 del 2003, y “Vivienda y contaminación” en la sentencia T-601 de 2007. López-López Murcia, Néstor Fernando, EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: Evaluación de las condiciones del componente “lugar” en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, (ISBN: 978-958-8571-57-7), 2012.

<sup>304</sup> El análisis sobre la obligación de progresividad que se presenta a partir de este punto está basado en: López-Murcia, Julián Daniel y García-Daza, Lina, La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia, en 12 International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional (2008).

*todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...)*”.

Sobre el tema, en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia la CIDH afirmó:

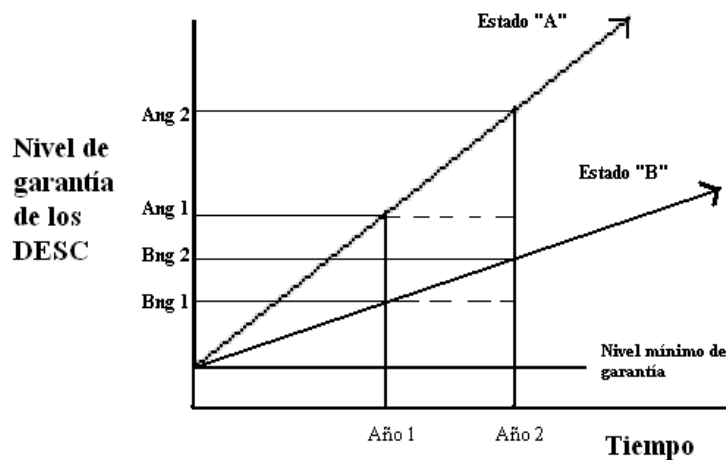
*“(...) el principio del desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de los derechos (...) esa obligación de desarrollo progresivo exige como mínimo que la vigencia y acceso a los mismos no se reduzca con el transcurso del tiempo”. (CIDH s.f., 102)*

Según el CDESC la aplicación de la obligación de progresividad parte de unos niveles mínimos de garantía. Al respecto, el CDESC ha afirmado que *“corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”*. (CIDH s.f., 102) De manera consecuente, para considerar una medida como regresiva, no deberá partirse desde ceros, sino desde un nivel de garantía que ya debe haber sido satisfecho por cada Estado. Así, será regresiva cualquier medida tendiente a disminuir o menoscabar dicho nivel esencial que ponga en peligro el pleno goce y ejercicio de estos derechos.

Dichos mínimos, se encuentran esbozados en relación con cada derecho en las Observaciones Generales del CDESC (aunque, por regla general, su determinación no es clara). Y en estas Observaciones también pueden encontrarse las “obligaciones de efecto inmediato”.

Lo dispuesto en el artículo 2 PIDESC y en las interpretaciones del Comité en sus Observaciones Generales puede graficarse así:

**Ilustración 20 La Obligación de Progresividad en los DESC**



**Fuente:** Julián Daniel López Murcia y Lina María García Daza, “La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia” en 12 International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional, página 229.

Como explican los autores de esta gráfica, el eje vertical es el “Nivel de garantía de los DESC”, es decir, el nivel de avance agregado de todos los DESC en un Estado parte del PIDESC, y el eje horizontal es el “Tiempo”. En principio, cada año el nivel general de garantía de los DESC debe aumentar (de Ang1 a Ang2 y de Bng1 a Bng2), y no podría disminuirse, ni mantenerse igual -líneas puntuadas-. Lo anterior, partiendo de un “Nivel mínimo de garantía”.

Igualmente, puede verse que hay desarrollos diferentes de un Estado frente a otro (“Estado A” frente a “Estado B”), lo que da lugar a diferentes niveles de garantía (Ang2 vs. Bng2). Sin embargo, eso no quiere decir que “B” esté incumpliendo la obligación de progresividad, siempre y cuando esté utilizando todos los recursos a su alcance, incluidas las medidas legislativas y la cooperación internacional, que determinarán la pendiente de la curva, sin perjuicio, claro, de que ante altos niveles de progreso la “recta” -expresada en términos de cobertura- se vuelva “curva” por un desarrollo marginal decreciente -ver parte superior de la recta del “Estado A”-.

Las medidas regresivas no son admisibles en el “agregado” de los DESC, sino apenas en uno o en parte de ellos, pero, precisamente, con el fin de beneficiar o “no afectar” dicho agregado. Claro está, el factor determinante de la obligación en su componente “progresivo” siempre será la utilización del máximo de los recursos disponibles.

---

#### **4.4 La interrelación del aspecto “lugar” con otros aspectos del Derecho: Observación General # 4.**

La Observación General #4 es considerada una de las más importantes interpretaciones jurídicas autorizadas en cuanto al derecho a la vivienda en términos internacionales se refiere, convirtiéndose en la base de las demás descripciones y reinterpretaciones del CDESC<sup>305</sup>, y en general en el sistema de las Naciones Unidas. (Hohmann 2013,20 en COHRE 2000,73). En ella, el Comité<sup>306</sup> de manera especial desarrolla el contenido del derecho en términos prácticos, enumerando siete aspectos fundamentales que garantizan el disfrute de una vivienda adecuada, entre ellos se encuentran: i) seguridad de la tenencia jurídica; ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; iii) gastos soportables; iv) habitabilidad; v) lugar; vi) asequibilidad y; vii) adecuación cultural.

---

<sup>305</sup> En adelante me referiré indistintamente al CDESC como el “Comité” o con la misma sigla.

Sin embargo, la búsqueda de la vivienda adecuada supone la interrelación de cada uno de los aspectos entre sí, y de manera especial con relación al aspecto “lugar” que como se ha analizado en la primera parte, representa uno de los más importantes requisitos de selección y planteamiento de una vivienda en la ciudad. Pues de este criterio depende la proximidad al empleo, la integración con una comunidad, las posibilidades de acceso a la salud y educación, las relaciones vecinales, la búsqueda de espacios libres, etc, y en general las oportunidades de integración en la sociedad.

Y son precisamente estas carencias las que muy difícilmente permitirán la adecuación de la vivienda, es decir, la cualidad de ser capaz de satisfacer las necesidades de una manera apropiada<sup>307</sup>, pues aunque exista una vivienda que cumpla con las condiciones de estabilidad y confort arquitectónico, si esta se encuentra distante del transporte, en proximidad de una zona contaminada, marginada de los entornos culturales de sus habitantes, en lugares con incertidumbre jurídica, retirada de los centros de producción, educación o de los centros de salud, se convertiría fácilmente en una manifestación de exclusión, rechazo o amenaza para sus habitantes, que tendría como característica general la necesidad de importantes inversiones económicas y sociales, que no serían fácilmente subsanables en el corto ni medio plazo.

En este marco, se exponen a continuación la interrelación que tiene el aspecto “lugar” con los demás aspectos (6) enunciados por el Comité en la OG # 4:

(i) El primero es la “seguridad jurídica de la tenencia”, a través de este el Comité reconoce múltiples formas de acceso a la tierra diferentes a la ocupación como propietario, confiriéndole a los Estados la obligación de ejercer protección estatal para cada una de las modalidades, y en caso de ser necesario diseñar políticas que conduzcan a la financiación para atender a toda la población, sin que esto únicamente se limite a la promoción de propiedades (Galvis Castro 2009, 64). Sobre este aspecto en particular el Comité (CDESC 1997) ha desarrollado la OG #7 donde se opone a todas las formas de desalojos forzados, resaltando las consecuencias negativas de la falta de un lugar, de una vivienda, de los lazos comunitarios inherentes a una localización en el espacio, situaciones que ha resaltado como un hecho multiplicador de la pobreza donde se termina criminalizando la vivienda basada en el esfuerzo propio.

Señala el CDESC (1997) que durante el siglo XX los efectos de los desalojos forzados han llevado a “denominar la época en que vivimos el siglo de los desplazados”, donde los pobladores son despojados de sus posibilidades mínimas de desarrollarse o pertenecer en una localidad. De tal manera, frente a este aspecto estamos hablando que la desaparición de la tenencia del “lugar”, termina representando la pérdida de una parte de la existencia, de la identidad, de la tranquilidad, y del reconocimiento como seres de una comunidad

---

<sup>307</sup> Lo cual es similar al análisis que se realiza en normas mínimas (1971) cuando se le da prioridad al entorno urbano como hecho determinante en la evolución de las características positivas de la vivienda y su entorno, frente a las múltiples posibilidades de las unidades.

como consecuencia de estar privados de la posibilidad de tener algún tipo de localización o dirección con seguridad.

(ii) El segundo aspecto enunciado es la “Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, donde en esencia se desarrollan conceptos y derechos ligados a las condiciones fundamentales de supervivencia, como lo son los principios de higiene de las viviendas (OMS 1980), entre los cuales se encuentra la disponibilidad que debe tener todo habitante de un mínimo vital de agua, de condiciones adecuadas para la cocción y almacenamiento de alimentos, y un grado razonable de privacidad y comodidad, entre otros.

Con relación al “lugar” se sostiene desde este aspecto que no se limita a un “abrigo” o a un mero “domicilio”, debiendo integrar adecuada infraestructura comunitaria, un entorno seguro, y alumbrado que proporcione sensación de seguridad personal y familiar, que en conjunto posibilite realmente el acceso tanto a las viviendas como a la infraestructura que la soporta. Finalmente el CDESC sostiene que no se puede desarrollar viviendas sin la garantía de dotación eficiente de los servicios públicos esenciales de ciudad, condiciones para la eliminación de los desechos sólidos, y todos los medios necesarios para la reducción de los riesgos sanitarios, asegurar la calidad del aire, y proveer espacios de juego, de deportes y actividades recreativas a distancias razonables. (Banco Mundial 2011)

(iii) El tercer aspecto se refiere a los “gastos soportables”, donde el CDESC llama la atención sobre el alto costo que tienen que soportar las familias más pobres para acceder o mantener una vivienda, que es una de las principales limitantes – si no la principal - a la hora de concretar el derecho. Sobre los planteamientos del Comité, señala Hohmann (2013,24) que aunque se indica que los subsidios son una manera de apalancar a más familias hacia las posibilidades de acceso, y que junto con las obligaciones hacia los estados para que adopten medidas de protección frente a los aumentos desmesurados de los pagos y/o arrendamiento se generan caminos para que los más pobres pueden llegar a tener un espacio adecuado, estas particularidades de ninguna manera son suficientes, y en cierta forma están sofocando otros discursos que pueden llegar a ser más efectivos y creativos, de igual manera adjunta que el hecho que estas medidas hayan tenido algún grado de éxito en un país determinado no garantiza que sean efectivas para otros.

Por otro lado, además del acceso y las críticas que existen alrededor de lo expuesto por el Comité y en directa relación con el aspecto “lugar”, el CDESC (1991) señala que de ninguna manera “los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres”, lo cual para nuestro contexto involucra un repensar sobre los costos sociales de la inadecuada localización que tienen que soportar los grupos desfavorecidos, esta vez valorados bajo la lógica de los derechos humanos.

De tal forma, se llama a la vigilancia sobre el impacto que tiene el “lugar” y su situación frente a la estructura urbana, al respecto señala Molina (1989, 422-423) que el impacto del

cálculo irresponsable de estos gastos en la gestión estratégica de los proyectos de vivienda social, se ve reflejada en el incremento de los costos del transporte – sociales y económicos –, en las deseconomías que impactan a los servicios públicos domiciliarios y en las oportunidades finales de acceder a los centros de empleo en la ciudad, “situaciones que en muchos casos determinan que si el ciudadano tiene con qué pagar la cuota de amortización de la vivienda, no tiene con qué pagar los mencionados servicios”.

(iv) El cuarto aspecto es la “habitabilidad”<sup>308</sup>, en este el CDESC resalta especialmente dos condiciones de la vivienda adecuada, la primera, donde la vivienda se entiende como espacio adecuado, y debe ser habitable en sentido de poder ofrecer al habitante un espacio apto, bien ventilado y alumbrado, decentemente amueblado y equipado. El segundo, la vivienda como medio de protección física, que debe ofrecer protección frente al frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, garantizando también la seguridad física de los ocupantes.

De tal manera el Comité (1991) diferencia concretamente el aspecto “habitabilidad”, refiriéndose con este a las condiciones internas de las unidades de vivienda, del aspecto “lugar”, con el cual hace alusión al entorno de las mismas, que en todo caso es definido mucho más que como una mera localización. Así, la “habitabilidad” se presenta como aspecto del ámbito arquitectónico de las unidades de vivienda, con el cual se busca asegurar una serie de condiciones mínimas en la dimensión privada de los alojamientos en relación con la protección, higiene, privacidad y comodidad.

Sobre esto especifica Tarchópulos y Ceballos (2013, 42) al referirse a la dimensión privada de la vivienda, es decir, a la casa, que “es el espacio privado de la familia en el cual se satisfacen las necesidades elementales y se realizan las actividades cotidianas, características de la vida familiar”. De modo que la interrelación de los aspectos puede quedar planteada desde un ámbito de complementariedad del derecho en las diversas escalas físicas, donde la habitabilidad de la casa en su ámbito privado, encuentra sentido en la medida que las posibilidades de ventilación, iluminación y salubridad correspondan con un “lugar” de condiciones adecuadas urbanas.

(v) El quinto aspecto es la “asequibilidad” de la vivienda adecuada, que es desarrollado por el CDESC en dos dimensiones, la primera con relación al acceso

---

<sup>308</sup> El Comité (CDESC 1991) ha definido en la OG#4 este aspecto así:

*“Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda[v] preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.”*



prioritario para los grupos desfavorecidos o los sujetos de especial protección, y la segunda en relación con el acceso mismo a la tierra, abogando por un papel activo de los estados los cuales deben proveer las condiciones necesarias para permitir el acceso real y efectivo de los más pobres.

De tal forma, la asequibilidad se puede llegar a desarrollar como resultado de una oferta suficiente de viviendas, que se presente paralelamente con el acceso de los grupos desfavorecidos a las medidas, recursos o circunstancias necesarias para asegurar la propiedad o la mera tenencia<sup>309</sup> de la vivienda.<sup>310</sup> Sin embargo, para Hohmann (2013, 26-27) este sigue siendo un tema inexplorado por el Comité, que no ha propuesto como se puede fomentar el acceso a la tierra, es decir, al “lugar” de la vivienda, sin una reforma significativa en las obligaciones de los estados, cuestión que ya Turner (1977) nos presentaba en el panorama latinoamericano bajo la lógica de la asequibilidad por vía exclusivamente de la posesión<sup>311</sup> comunitaria de ciudad y la vivienda, donde los habitantes se localizan en función de sus necesidad en un entorno de construcción y adaptación progresiva.

(vi) El último aspecto que nos presenta el CDESC es la “adecuación cultural”, la cual desarrolla como una obligación de efecto inmediato donde las comunidades tienen el derecho a que la vivienda que se les construya respete, se adapte, o se plantee en función de sus conocimientos, creencias e identidad. En relación directo con esto, el relator especial sobre la vivienda adecuada (1993) ha sostenido que dado el caso la población tendrá el derecho a ordenar su *casa y entorno* de un modo que se adapte a sus condiciones, sin violación alguna de las disposiciones urbanísticas o amenaza de algún tipo (Galvis Castro 2009, 233).

En el mismo sentido, el CDESC deja claro que la universalidad del derecho no implica de ninguna manera que todas las casas sean semejantes, brindando la posibilidad de múltiples desarrollos para los distintos contextos culturales, paradigma que es abordado en la operatividad del derecho humano por Osiattynski (2009, 144) en razón que “los métodos para el cumplimiento de un derecho son variados, pero la norma en su estructura puede permanecer constante”. Y que con relación al aspecto “lugar” implica la necesidad de adaptación del entorno a las condiciones culturales de las comunidades, donde se

---

<sup>309</sup> La mera tenencia es cuando se tiene el inmueble reconociendo como dueño a otra persona.

<sup>310</sup> Por ejemplo, están las medidas implementadas para mediados del siglo XIX en Inglaterra por los concejos cuando realizaban la compra de predios a menores costos para luego desarrollarlos y conectarlos con los servicios de ciudad, con los cuales buscaban rebajar los precios finales y permitir a través de subsidios el acceso para los más pobres a la vivienda. Estos bancos de tierra, creados para el caso colombiano a finales del siglo XX, terminaron acercando a la población a mejores condiciones de vida que las que encontraban en las zonas deprimidas de Londres, figura que evoluciono hasta el punto de introducir conceptos innovadores como la variedad, la identidad y las posibilidades culturales con casa amplias y entorno urbanos con mejores condiciones ambientales a los servicios básicos públicos necesarios.

<sup>311</sup> La posesión es la tenencia de un bien inmueble con ánimo de señor y dueño.

reconoce a la vivienda como un derecho de realización cultural más no, como un ente asilado de las circunstancias o técnicas particulares del experto urbano.

## 4.5 Brevemente el aspecto “lugar”, del derecho al urbanismo

Finalmente, el objetivo de entender las posibilidades de aplicación del derecho a una vivienda adecuada en un estudio de urbanismo, es que a diferencia de otros derechos el resultado final esperado de este, en la mayoría de los casos, si no todos, es una casa. De esta manera nos enfrentamos a una realización tangible que tiene como dos de sus características el hecho de encontrarse y localizarse en algún lugar, siendo precisamente estas dos características las que le confieren al derecho a la vivienda una diferencia fundamental con otros, pues se aleja de los estados del ser en un sentido abstracto, como la libertad de expresión o el buen nombre, concretándose en un objeto material con una presencia específica. (Hohmann 2013, 198)

Diferencia que puede relacionarse con la particularidad del debate de los derechos sociales, *ya que el derecho a una vivienda pertenece a lo que se ha denominado “segunda generación” de derechos humanos (DESC), que surgió a partir de las reivindicaciones propias del movimiento socialista, los cuales fueron fuertes críticos de los conceptos definidos en los instrumentos de la “primera generación” (DCP), que se limitan a ser manifestaciones de libertades formales, (...).* (Lopez, 2009, pág. 40 -subrayado fuera del texto-).

Por el contrario la garantía de la vivienda, materializa la consideración de la relación entre el espacio, los derechos y la existencia del ser humano, cómo una de las vías más expeditas para vincular a todos los ciudadanos con el conjunto fundamental de derechos, en este sentido sin la garantía de la vivienda, las posibilidades de localización se limitan, y con ellas, la posibilidad misma de la existencia (Cresswell 2008). Unido a esto, se encuentra que el derecho humano a una vivienda adecuada en su aspecto “lugar” no se limita únicamente en desarrollar obligaciones en relación con una casa en un espacio solo formalmente concebido, precisamente, *“el primer paso en el camino para la existencia de un “lugar”, en cualquiera de sus formas, es, como el espacio y el tiempo, una construcción social.”* (Harvey D. (1993) en Cresswell 2008).

De tal forma, el ejercicio urbano y arquitectónico con respecto a la real y efectiva garantía del “lugar” adecuado del derecho a la vivienda para las poblaciones más pobres, supone la “producción de un espacio” que sea adecuado para la vivienda social en sus múltiples escalas, y que sin caer en dogmatismos, sintetiza Delgado (2003, 84-85), *como un ejercicio de organización espacial donde el “lugar” no es absoluto o relacional en sí mismo, sino que, dependiendo de las circunstancias, este adquiere una característica particular, según lo que los seres humano hacen respecto a él.* Que no es otra cosa, que entender la adecuación del lugar de la vivienda en la ciudad, como el resultado de una localización viable respecto las dinámicas urbanas y ambientales, y con el poder suficiente como para

incluir en los circuitos sociales y económicos a una población con alto riesgo de ser segregada.

No obstante, existen unos riesgos inherentes en el proceso de llevar este derecho a la realidad, advierten Osiatyński (2009) que si bien el derecho a la vivienda puede ser un vehículo de transformación positiva y movilidad social para sus habitantes, estos mismos elementos en su aspecto espacial, *“interpretados bajo teorías del poder”* donde se ignora al habitante, pueden llegar a conducir a la segregación, a la estigmatización social, al aislamiento de las oportunidades o al mismo control social político, muchas veces de manera deliberada.<sup>312</sup>

De esta manera, el panorama nos refleja la relevancia en el proceso del entendimiento multidisciplinario tanto de las herramientas jurídicas, como de las urbanas y arquitectónicas, para el desarrollo adecuado del derecho a la vivienda, donde es fundamental la necesidad de involucrar mecanismos que de manera simultánea y eficaz permitan medir los efectos, impugnar decisiones y exigir compromisos de los estados.

## 4.6 Conclusiones

En la segunda parte de este trabajo se ha presentado el contenido del derecho humano, específicamente en su aspecto “lugar”, su integración normativa al régimen jurídico y su obligatoriedad para el Estado colombiano. De esta manera se despejan los cuestionamientos sobre la aplicabilidad en nuestras ciudades del derecho, donde independientemente de la falta de voluntad del Congreso o de las demás autoridades colombianas para el desarrollo de los derechos reconocidos en la Constitución, se deben integrar las garantías dispuestas en las interpretaciones autorizadas actuales o futuras, entre las cuales las observaciones generales # 4 y 7 del CDESC ya han tenido un amplio reconocimiento.

Esta situación es derivada primero, del carácter “dinámico” de los estándares definidos en los contenidos de los derechos humanos, y segundo, de la cláusula de “favorabilidad”, mediante la cual el aspecto “lugar” de la vivienda al ser más garantista que los derechos locales es el que debe ser privilegiado para la protección de los habitantes en sus viviendas sociales.

Sin embargo, en el panorama actual a pesar de existir estas obligaciones internacionales y de los avances en la aceptación de los DESC en los distintos niveles del Estado, que pasa por la misma retórica de los planes nacionales y municipales, aun hoy en los proyectos de vivienda social y especialmente con relación al aspecto “lugar” se encuentra

---

<sup>312</sup> Hohmann (2013, 201-209) expone casos donde son las mismas autoridades las que ubican a la población en zonas inundables o contaminadas, las que someten a la población más pobre a dotaciones insuficientes sociales y urbanas, y los que configuran soluciones habitacionales con el objetivo de controlar socialmente grupos poblacionales determinados.

que en muchas ocasiones existe una contradicción importante entre lo que se dice defender y ofrecer para asegurar una vivienda adecuada, y la solución habitacional finalmente entregada. Y es precisamente esa fractura entre el derecho a la vivienda en su aspecto “lugar” y su puesta en práctica, la que hace necesaria no solo que exista seguridad sobre la aplicabilidad legal, sino también, certidumbre sobre el grado de realización efectiva en la ciudad, de los avances, y del cumplimiento de los compromisos del Estado.

En esta línea, queda justificado en esta segunda parte la necesidad del uso de un método que tenga los medios adecuados para medir el cumplimiento de estándares de derechos humanos como el de la vivienda adecuada, que sea apropiado para representar las normas que como sociedad hemos aceptado e insertado en el tronco de nuestro ordenamiento jurídico, y que tenga los medios propicios para transmitir los resultados de una manera fácil, económica y sobre todo apropiable. (Davis, Kingsbury y Merry 2010, 2-3) En efecto, la valoración de estos derechos sociales implica la construcción de unos indicadores que además de medir la realidad, sea capaz de soportar un “*proceso particular para la generación de reivindicaciones*”, siendo por definición un instrumento diseñado para que de manera eficaz se impugnen decisiones donde no prime la garantía real y efectiva de las condiciones jurídicas, operativas y espaciales necesarias para su realización (Comparar con Allen 2006)<sup>313</sup>.

De tal forma, con base en lo expuesto en esta segunda parte<sup>314</sup> y en conformidad con la Observaciones Generales número 4 del CDESC, se han identificado mandatos específicos en relación con el aspecto “lugar”, los cuales son desarrollados como los indicadores generales de la investigación, desde el derecho hacia su medición urbana así: “*Vivienda y opciones de empleo*”; “*Vivienda y servicios de salud*” y “*Vivienda y servicios sociales*”, siendo este último donde se explora esencialmente, las relaciones de la vivienda social producida con la infraestructura local de educación, cultura-bibliotecas y áreas recreativas.

En relación con los indicadores, se concluye que estos además de calcular condiciones específicas de nuestras ciudades deben medir las condiciones urbanas bajo la lógica de los derechos sociales, permitiendo un análisis de la situación actual y la medición objetiva de la evolución de la situación de la vivienda social. Situación que es derivaba de las consideraciones que el CDESC hace sobre la necesidad de partir de unos niveles mínimos de garantía, - que en ningún momento puede ser cero - , que deben a su vez mantenerse y/o progresar en el tiempo.

Por tanto, esta *obligación de progresividad* que tiene como particularidad la reprobación a la implementación de cualquier medida regresiva o tendiente a disminuir o menoscabar

---

<sup>313</sup> Adriana Allen (2006) se refiere en específico al derecho humano al agua, y las implicaciones de los indicadores que miden facilidades mejoradas y no la garantía real y efectiva, como por ejemplo los objetivos del milenio.

<sup>314</sup> Esta segunda parte tiene como un importante referente la investigación que he realizado con anterioridad denominada “El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada. Evaluación de las Condiciones del Componente de Lugar en Proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP) en Bogotá” (2012).

dicho nivel esencial que ponga en peligro el pleno goce y ejercicio de estos derechos, adquiere operatividad en la medida que se disponga de un sistema de indicadores que permita a través de representaciones de la información numérica la evaluación del rendimiento con referencia a un estándar. En otras palabras, el establecimiento de un seguimiento urbano adecuado expresado bajo la lógica de los derechos sociales, posibilita la exigibilidad jurídica de las condiciones del “lugar” de la vivienda que protege la humanidad, que es obligación para el estado colombiano vía bloque de constitucionalidad - como quedó demostrado -, y sobre todo, que necesitan los habitantes más pobres en nuestras ciudades, donde sobre el “lugar” adecuado de la vivienda queda mucho por hacer para garantizar que sea bien diseñado, implementado y evaluado desde un marco de derechos.

**III. TERCERA PARTE. POSIBILIDAD  
DE MEDICION.**

## Resumen

En la tercera parte se presenta el panorama de posible medición del derecho a una vivienda digna y adecuada en su aspecto lugar, esta aproximación es alimentada desde el análisis de la evolución del concepto en el urbanismo (Parte I), y sustentada normativamente en los mandatos internacionales aplicables en Colombia (Parte II). De tal forma se plantea un ejercicio práctico de implementación en Bogotá, específicamente sobre las *ciudadela el porvenir* y *el recreo*, las cuales se encuentran ubicadas en el borde occidente de la ciudad y fueron gestionadas en sus condiciones urbanas por el Estado colombiano a través del banco de tierras del Distrito Capital – Metrovivienda<sup>315</sup> – que tiene énfasis en la producción de vivienda social prioritaria.

## Introducción

Después de presentar el análisis de la evolución del aspecto “lugar” en la historia urbana, y de la aplicabilidad de este derecho humano en el contexto normativo colombiano, en esta tercera parte se desarrolla una posible medición del aspecto en la ciudad de Bogotá. En este sentido, el planteamiento de una metodología urbana de medición que aborde derechos humanos como el de la vivienda adecuada y en específico en su aspecto lugar, implica el reconocimiento de unas protecciones universales que se deben desarrollar de manera particular dependiendo del contexto, es decir, que sin olvidar el carácter del derecho y los mandatos para los Estados, se debe tener en cuenta la geografía de los sitios, las características urbanas, las circunstancias económicas de los gobiernos y las condiciones culturales y antropométricas de los habitantes para el establecimiento de los estándares.

Con lo cual se posibilita la construcción de un mecanismo que en una lógica urbana mida derechos sociales universales, y que permita de esta manera avanzar en la protección, exigencia y garantía de las condiciones adecuadas. Así pues, en esta sección los mandatos que componen el aspecto “lugar” -que han sido analizados en este trabajo en la parte I desde el urbanismo y en la II como mandatos del derecho - son desarrollados a manera de indicadores generales en la medición propuesta, estos son: "Vivienda y opciones de empleo", "Vivienda y servicios de salud" y "Vivienda y servicios sociales".

Con este panorama, se verificará el cumplimiento del derecho en la ciudad de Bogotá en dos de las ciudadelas de vivienda social que se han desarrollado en su aspecto “lugar” con

---

<sup>315</sup> Metrovivienda fue creado en el marco de las leyes 9ª de 1989, 3ª de 1991 y 388 de 1997 mediante el acuerdo 15 de 1998. Su función principal era la de actuar como “Banco de Tierras y de Promoción de la Vivienda de Interés Social”.

una importante intervención del Estado<sup>316</sup> a través del banco de tierra del Distrito Capital – Metrovivienda-. Estas son, la *ciudadela el recreo* (115ha) que con principios urbanos ligados a los planteamientos desarrollados en el documento normas mínimas de urbanización, presenta una ocupación urbana a partir del sector y de unidades vecinales - que componen módulos funcionalmente autónomos en servicios y equipamientos-, todo esto sobre una red jerarquizada de vías y un gran eje verde. Y la *ciudadela el porvenir* (130,5ha), que está organizada principalmente por un sistema vial reticular que determina la estructura y morfología del proyecto buscando el máximo aprovechamiento constructivo de las manzanas, y que presenta como elemento axial de organización un gran espacio verde sobre el cual se ubican algunos equipamientos y centros comerciales.

Este ejercicio de verificación se realizó desde una perspectiva cualitativa de análisis espacial, que tiene como base información espacial secundaria, que fue complementada con otros documentos oficiales, adaptada para la medición en la lógica de derechos y mejorada en la fiabilidad en los puntos críticos mediante un ejercicio de verificación primario sobre las áreas de las ciudadelas.

De tal manera, (i) primero se verifica la relación de la vivienda con las opciones de empleo, donde partiendo de la necesidad que las zonas de vivienda social estén conectadas a costos razonables con las zonas de producción y oferta de empleo de las ciudades, se realizan exploración de lo accesibilidad peatonal, posibilidades de acceso físico al recurso – sistemas de transporte -, relaciones actuales con las zonas de empleo, tiempos-distancia de estas relaciones, para finalmente ser presentadas de forma cualitativa frente a los mandatos del derecho.

(ii) Segundo midiendo la relación de la vivienda con los servicios de salud locales, donde se establece el estado de los recursos, las condiciones de accesibilidad real y las condiciones, para así generar una lectura de la configuración de las ciudadelas de manera comparativa. Por último, (iii) tercero, se verifica el cumplimiento del aspecto lugar con relación a la vivienda y los servicios sociales, entendidos como relación con los servicios de educación, recreación y cultura-bibliotecas públicas, para lo cual se hacen mediciones principalmente de accesibilidad peatonal real, condiciones de movilidad al interior y en un radio determinado de las ciudadelas, que finalmente es presentado por cada subcategoría en un plano de calificación por manzanas y agregado como indicador total cualitativo de la accesibilidad a estos servicios.

Finalmente, lo que se busca es brindar un panorama de posible medición, procesos y parámetros urbanos que permita involucrar a los deberes del estado la obligación de progresar en la calificación de las áreas de vivienda social y establecer claramente unos estándares adecuados en vez de mínimos. Y con esto realizar un aporte a la respuesta de la pregunta, ¿Cómo medir el derecho a una vivienda adecuada en su aspecto lugar?

---

<sup>316</sup> En todo caso, es el mismo Estado el principal responsable del cumplimiento de los DESC. Comparar con Uprimny Yepes (2002)



## 5. Capítulo Quinto. Ejercicio práctico de posible medición.

### 5.1 Aproximación al contexto.

La posibilidad de medición se plantea en la ciudad de Bogotá, que según UN-Habitat (2015) en su más reciente medición de ciudades prosperas, presenta uno de los factores más elevados del país en posibilidades laborales, una de las mayores ofertas culturales y recreativas, así como dificultades en términos del índice de conectividad, mediciones en todo caso realizadas como facilidades mejoradas.<sup>317</sup>

Por otro lado, actualmente se encuentra en etapa de formulación el POT, y la ciudad se continúa desarrollando teniendo como referencia el decreto distrital 190 de 2004. Con relación a la vivienda social en los últimos años el debate en la ciudad ha estado enmarcado en las condiciones de acceso a los centros de la ciudad y las posibilidades de desarrollo de las unidades muchos más económicas en la periferia, de tal manera la localización de los planes de vivienda ha adquirido cada vez mayor importancia en el discurso político, con lo cual se espera mayor atención para solucionar las dificultades de los habitantes en cualquiera de las propuestas, siendo fundamental para ello hacerlas evidentes.

En este marco, resulta apropiado y vigente presentar un ejercicio que pretende contribuir a la posible medición de derechos sociales inherentes a todos los seres humanos como el de la vivienda adecuada en su aspecto “lugar”, que como se presentó en la segunda parte de este trabajo -genera unas obligaciones especiales para todas las autoridades y entes estatales-, siendo precisamente estos a través de los proyectos que gestionan, los llamados preponderantemente a garantizar y promover niveles apropiados de realización del aspecto “lugar”.

En esta medida, los planes de vivienda desarrollados desde Metrovivienda representan un importante ejercicio de intervención directa del Estado en la construcción del entorno de la vivienda social, no solamente a nivel de la gestión como - banco de suelos del Distrito

---

<sup>317</sup> Metodología de seguimiento que comparte con los Objetivos de Desarrollo Sustentable de reciente aprobación por parte de la Asamblea General – UN. Sin embargo, diferente a la verificación de real y efectiva que se propone en términos del derecho humano y su exigibilidad.

Capital, sino como el encargado público en la capital de “soluciones habitacionales dignas” (Metrovivienda 2011, 7).

Como se señaló en la primera parte, las funciones que hoy realizan los bancos de tierra ya se venían desarrollando en su esencia desde el siglo XIX en Inglaterra en conjunto con instrumentos como la expropiación, venta preferente y medidas especiales para la renovación de piezas deterioradas de ciudad, que evidencia la urgencia manifiesta de la sociedad inglesa por encontrar tierras económicas donde construir vivienda social. La misma que se hace presente en el contexto colombiano durante el siglo XX, y que finalmente es presentada en la ley 9 de 1989 - reforma urbana – donde se integra esta posibilidad al ordenamiento funcional y normativo colombiano.

Sin embargo, no fue hasta finales del siglo XX y en concordancia además con la ley de ordenamiento territorial -ley 388 de 1997- y la misma Constitución Política de 1991 donde en el artículo 1 se manifiesta la prevalencia del interés general sobre el particular, que se crea -Metrovivienda- , que responde a la problemática de la vivienda desde este nuevo marco legal, impulsando la urbanización privada por medio del instrumento de planes parciales en extensas zonas de expansión urbana de Bogotá.

De esta manera con la gestión de los proyectos bajo este esquema se realiza el aprovechamiento de las escalas de producción, se evita la especulación sobre las áreas que tienen posibilidades de hacer parte del perímetro urbano, y se tienen amplias oportunidades de desarrollar proyectos integrales que contemplen todos los servicios necesarios para el desarrollo de la vida urbana adecuadamente.

Así, entre los proyectos gestionados por esta empresa y por la magnitud de los áreas y viviendas proyectadas, se han seleccionado dos ciudadelas “El Porvenir y El Recreo” que se encuentran localizadas en el Borde occidental de la ciudad en la localidad de Bosa, con las cuales se busca además, desarrollar un trabajo comparado de acuerdo a las condiciones de proximidad específicamente con relación a los indicadores de “vivienda y servicios sociales” y “vivienda y servicios de salud” que miden esencialmente relaciones de orden local y de estructura interna de los modelos de ciudad implementados.

Y que con relación al indicador “vivienda y empleo” representa una lectura con un universo mayor de datos, sobre la conectividad de las ciudadelas con las zonas de empleo de la ciudad, que implica en un análisis global de los viajes un examen interno de movilidad peatonal, y el modelamiento de las condiciones de uso en términos de tiempo-distancia en la red.

De tal forma las ciudadelas seleccionadas para la medición tienen las siguientes características, ocupaciones y tipologías:

La ciudadela “El Recreo” (115,8ha – 12000viv) fue el primer proyecto desarrollado por Metrovivienda, como modelo urbanístico está basado en supermanzanas sobre una estructura conformada por un sistema jerarquizado de vías que configuran una estructura reticular de circulación vehicular, a la que se le sobrepone otra red que comunica

internamente los sectores de manera peatonal, y que tiene en su eje longitudinal y transversal espacios verdes y plazas comunitarias. Los equipamientos por su parte se localizan en puntos extremos del conjunto teniendo como estrategia no solo dotar la ciudadela sino también al sector.

Con respecto al uso del suelo el 40% se destinó a espacio público y el restante se distribuyó en 72 manzanas diseñadas para encajar desarrollos en partes proporcionadas, de las cuales 58 fueron destinadas a uso residencial con densidades que llegaron en promedio a 250 viv/ha en las unifamiliares y a 550 viv/ha en las multifamiliares, para lo cual se valieron en la configuración espacial de las viviendas de la tipología de barras que les permitió la máxima ocupación normativa sin liberar espacio verde adicional.<sup>318</sup> Como conjunto y entorno urbano, los multifamiliares son bloques uniformes en su forma, -la máxima ocupación-, sin identidad o variabilidad, las casas son barras sucesivas e interminables muchas veces sin posibilidades de sol directamente, implantados sobre un conjunto monótono donde la única experiencia posible recreativa es sobre el eje verde.

La ciudadela “El Porvenir” (131,95 – 18000viv) se desarrolla a partir de un sistema vial determinado por dos ejes viales, la avenida Primero de Mayo y la Avenida Santafé sobre las cuales se extienden en el conjunto los sitios de actividad social, los centros de educación, salud y cultura, así como un eje comercial. Las manzanas están determinadas por la búsqueda de la máxima ocupación y estandarización, las 80 destinadas a vivienda se plantean así de 1 ha útil cada una. El espacio público está concentrado sobre un gran espacio axial ligado a los equipamientos, que se complementa con parques de menor nivel por sector.

La tipología recurrente es la barra, que paralelas y con alturas de 5 y 6 pisos logran ocupaciones de 460 viv/ha útil en promedio, donde las barras intermedias tienen comprometidas las condiciones de asolación, el paisaje no es muy diferente al de la ciudadela “El Recreo” con interminables volúmenes que explotan el suelo sin racionalidad sobre la experiencia urbana, el eje axial en importantes tramos es “cercado” por los equipamientos que se abren a la calle posterior la mayoría, - si no todas las veces-, limitando los recorridos y usos comunes de estos espacios público poco contenidos y difuso como hecho arquitectónico.

Con este marco, a continuación, se presenta el planteamiento general de medición que está pensado en razón de la ciudad de Bogotá, y la exploración sobre dos ciudadelas de vivienda social, para finalmente presentar la propuesta, con el método por indicador, el estándar de medición y el resultado.

---

<sup>318</sup> Datos a partir de .shp solicitado a Secretaria Distrital del Hábitat, confrontado con Metrovivienda (2011, 353)



## 5.2 Planteamiento general del ejercicio práctico

En este punto se aborda la construcción de los indicadores y la metodología de medición y la identificación de las fuentes de información, los cuales tienen en común tres factores determinantes en su diseño:

- ✓ El primero, la simplificación que para el caso de los indicadores propuestos representa el hacer relativamente fácil comunicar los resultados con terceros.
- ✓ El segundo, que el enfoque metodológico y de las operaciones necesarias permitan el uso de tecnologías económicas y abiertas, con la capacidad de ser “relativamente” transparentes.
- ✓ El tercero que la transparencia y autoridad de las lecturas provenga del uso de fuentes secundarias oficiales que obliguen a la actuación del Estado, y de trabajos de verificación que complementen de manera rápida y económica la certeza de la modelación.

Cuestiones que deben desarrollarse sobre la base que este proyecto debe dotar de herramientas de juicio desde una autoridad legal universal hasta empoderar a las comunidades.

### 5.2.1 Puntos de análisis y enfoque general

Para la medición propuesta se presentan los indicadores desde su objetivo, descripción, operatividad, parámetro y variables asociadas, delimitados de esta manera en tanto que este debe representar de la manera más aproximada pero simple la realidad social, estimar los efectos de las acciones que el Estado está desarrollando, y comunicar los progresos o regresiones en forma de un derecho-urbano. Para ello, el enfoque metodológico debe estar coordinado con lo que pretenden medir los instrumentos, que para este caso son condiciones cualitativas espaciales, siendo necesario además presentar asociado al enfoque, la ruta metodológica del medio de procesamiento y producción del modelo.

#### ▪ Puntos de análisis

De acuerdo a Davis, Kingsbury y Merry (2010) un indicador que mide derechos, -como el de una vivienda adecuada en su aspecto lugar-, es ante todo un nombre, que representa mediante una jerarquía una dinámica, un proceso y una historia. El cual a través de datos numéricos o cualitativos simplifica un fenómeno social complejo aprovechando los conocimientos científicos y una metodología operativa definida, en todo caso, siendo la representación adecuada para comparar distintas unidades (ciudades, países, etc) o condiciones temporales de la propias.

De tal manera a continuación se caracterizan los tres indicadores propuestos para medir la garantía del aspecto, que entendidos desde el derecho como mandatos adquieren vida como indicadores en la medida que se les inscribe con un objetivo, que especifique lo que pretende medir, una descripción, que establezca como lo va hacer, y que este inserto en

un sistema de parámetros o rangos simples que permita identificar el estado de realización del derecho.

Cuestiones que en todo caso depende del método científico sobre el cual se sustente su simplificada afirmación, y de la “pericia científica, social y estadística de la lectura” (Davis, Kingsbury y Merry 2010, 5). Por último el conjunto de los indicadores sociales debe permitirle a la opinión pública tomar decisiones de manera rápida, barata y certera, ya que en la medida que tenga más fácil acceso a la misma producción de la información los habitantes podrán tomar sus propias lecturas sin tener que acudir a terceros o a lecturas partidarias de los mismos (comparar con -INDH 2013-). A continuación se presentan las condiciones y características de los indicadores propuestos:

✓ **Vivienda y opciones empleo.**

Objetivo: determinar y clasificar desde una localización-vivienda específica, cual es el tiempo-distancia<sup>319</sup> que les cuesta a los habitantes acceder a las zonas de mayor concentración de empleo y servicios en la ciudad.

Descripción: mediante este indicador se establece cual es el tiempo de viaje de los habitantes desde sus viviendas hasta las zonas de mayor concentración de empleo en la ciudad a través del sistema de transporte público, el cual clasificado (i) de acuerdo al tiempo invertido para poder acceder al sistema público que escoja (recorrido peatonal, (ii) el tiempo invertido en la red de Transmilenio o de SITP, o en la red combinada, de tal forma que se pueda evidenciar el viaje óptimo frente a los rangos establecidos.

Operatividad: para determinar este indicador se identifica la localización inicial, la red de transporte público, la composición promedio de los viajes, las velocidades y costos-tiempo de los intercambios, la accesibilidad inicial peatonal al sistema<sup>320</sup> y disposición final.

Parámetro: los parámetros para la ciudad de Bogotá son calculados a partir de la división en tres desde el minuto 1 hasta el límite máximo de viaje en transporte público colectivo hacia los lugares de trabajo determinado en 45 minutos<sup>321</sup>, después del cual no existe medición, configurándose así un rango de 1 a 15 [Muy Alto], 16 a 30 [Alto], y 31 a 45 [Medio], después de este tiempo se clasifica como [bajo] para cualquier clase de garantía del derecho.<sup>322</sup>

Variables asociadas: para conocer la cobertura de este indicador se tomaron en cuenta tres variables fundamentales, la cercanía de las rutas alimentadoras a las viviendas en las ciudadelas, la distancia a la que puede llegar un habitante de las ciudadelas en Transmilenio y SITP en un tiempo determinado, las zonas donde existe mayor oferta de

---

<sup>319</sup> El modelo de análisis se realiza a partir del concepto costo-distancia, donde el costo se calcula de acuerdo al tiempo que toma a los pobladores desplazarse hasta los distintos puntos destino de trabajo.

<sup>320</sup> Costos-tiempo de los desplazamientos desde y hacia los paraderos o estaciones realizados de manera peatonal.

<sup>321</sup> A partir de: Tarchópulos y Ceballos Ramos (2013), National Housing Federation (2010), Bermejo (2009).

<sup>322</sup> En el mismo sentido se configuran unos rangos para el acceso peatonal al sistema de transporte público, el cual será desarrollado como en el indicador “vivienda y servicios de salud”.

empleo en la ciudad (a partir de plano .shp de upz por oferta de empleo - SDP), y las zonas donde actualmente los habitantes realizan mayor cantidad de viajes de trabajo.

#### ✓ **Vivienda y servicios de salud.**

Objetivo: determinar y clasificar desde una localización-vivienda específica, cual es el tiempo-distancia que les cuesta a los habitantes acceder a los equipamientos locales de salud.

Descripción: Mediante este indicador se establecen las relaciones de los servicios de salud locales con las viviendas a través de las redes peatonales de las ciudadelas.

Operatividad: Se califican las viviendas por manzana, y se calculan las distancias desde el acceso real. A partir de allí por las rutas existentes y adecuadas peatonales se calcula el costo-distancia hasta los equipamientos de salud.

Parámetro: De tal forma con los centros identificados, se asume en esta medición que la velocidad promedio de caminata crítica es de 4 km/h, evaluándose la accesibilidad con rangos de 5, 10, y 15 minutos (Muy alto, alto y medio, luego [bajo] como generalidad), como se presenta en la siguiente ilustración.

#### ✓ **Vivienda y servicios sociales.**

Objetivo: determinar y clasificar desde una localización-vivienda específica, cual es el tiempo-distancia que les cuesta a los habitantes acceder a los equipamientos de educación, recreación y cultura.

Descripción: para construcción de la cobertura se utilizan los mismos rangos y velocidades del indicador de vivienda y servicios de salud, modificándose en el sub-indicador vivienda y cultura con valores al doble únicamente por el carácter de los mismo. Como método de síntesis del indicador se propone la superposición de los datos finales por manzana calificada, donde se estime de manera simultánea los tres aspectos evaluados.

Operatividad: Se califican las viviendas por manzana, y se calculan las distancias desde el acceso real. A partir de allí por las rutas existentes y adecuadas peatonales, se calcula el costos-distancia hasta los equipamientos sociales.

Parámetros: con valores de 1 a 4, donde 1 es el valor ideal por subcomponente, y la sumatoria final de los tres tendrá los siguientes valores: 3 será el ideal con calificación [Muy alta], 6 [Alta], 9 [Media] y más de nueve [baja]. Teniendo como resultado en la ciudadela “El Recreo” el 10,8% [Muy alta], 50,2% [Alta], 31% [Media] y 8% [baja] y “El Porvenir” 5% [Muy alta], 22% [Alta], 61% [Media] y 12%[baja]. Las mediciones específicas se establecen por variable.

Variables asociadas: sub-indicadores vivienda y servicios de recreación/vivienda y servicios de educación/vivienda y servicios culturales.

- **Enfoque General.**

Establecido en las dos primeras partes de este trabajo de grado la naturaleza urbana del aspecto “lugar”, las condiciones del derecho y el alcance jurídico donde se determinaron unos mandatos específicos: vivienda y empleo, vivienda y servicios de salud, vivienda y servicios sociales. Se determina un enfoque de medición cualitativo que permita representar en términos fácilmente comprensibles los niveles de garantía del derecho, para esto se complementan las condiciones del derecho con características cuantitativas de medición asociadas a las dos ciudadelas de análisis, facilita la producción de un modelo grafico asociado a condiciones específicas para su posterior interpretación.

De tal manera en este proceso se utiliza principalmente información secundaria que es verificada con observaciones primarias cualitativas, ayudando así a la lectura de las condiciones espaciales inherentes al aspecto “lugar” y representándolas en datos transmisibles mediante una lectura orientada por la investigación de la evolución del aspecto y donde los estándares son derivados de las cualidades de la zona de Bogotá y el derecho humano.

Así, se produce un modelo que permite dimensionar los procesos ligados a las ciudadelas de estudio en su condición urbana, para lo cual se desarrolla al interior de un SIG, operación de cercanía, ruta real, condiciones de uso (producto del trabajo primario), estructura de viajes urbanos, y modelos de distancia-tiempo fundamentalmente.

A continuación, se describe específicamente la instrumentalización metodología en el sistema elegido de investigación espacial, para su posterior análisis urbano, que será presentado al final de esta parte III.

- **Posible forma de procesamiento de las coberturas.**

Para el análisis se tomó como base la información disponible en el catálogo de datos de la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital-IDECA, y en los archivos brindados por las Secretarías de Planeación, Movilidad, Transmilenio, Educación, Salud, Integración Social, Recreación y Deporte y el mismo Catastro Distrital durante los años 2014 y 2015. La información suministrada por las diferentes entidades contiene principalmente la localización de los equipamientos, malla vial de la ciudad, rutas de transporte, y zonificación de Bogotá (localidad, unidades de planeamiento zonal – UPZ y zonas de análisis de transporte – ZAT), que se ajustaron en algunos casos de acuerdo a verificación en las ciudadelas de estudio y otros puntos de relación con la ciudad.

Al interior del software Arcgis, operativamente para el primer indicador se calcularon las áreas de influencia de los hitos mediante la opción “área de servicio de red” de la herramienta *network analyst* (analista de red). Un área de servicio de red “(...) es una región que abarca todas las calles a las que se puede acceder dentro de una distancia determinada o el tiempo de viaje desde una o más instalaciones” (Esri 2015). Se emplea esta función en vez del *buffer* o radio de acción convencional debido a la veracidad de la información: el *buffer* establece un área de influencia sobre un hito con una distancia equivalente en todos los sentidos, sin tomar en cuenta las restricciones de accesibilidad



que pueden reducir el radio de cobertura (cerramientos, manzanas, redes hídricas, ubicación de puentes peatonales, etcétera), mientras que el área de servicio además de considerar estas restricciones permite señalar zonas donde se puede incrementar el costo de paso, o zonas donde no se permite el paso que fueron constatadas por fuente primaria en las ciudadelas.

**Ilustración 21 Método: comparación cobertura buffer y área de servicio (5, 10 y 15 minutos a 4km/h).**

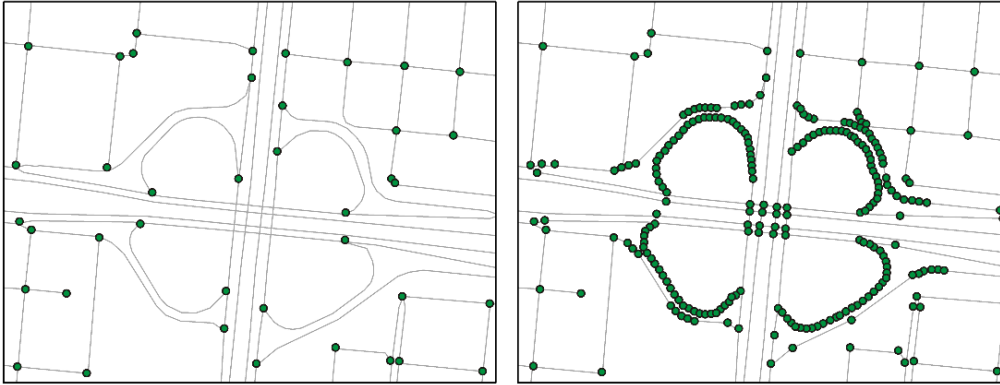


**Fuente:** Elaboración propia

No obstante, la posibilidad de realizar una modelación de este tipo está comprometida a la información disponible, que para este caso debe ser como mínimo –además de la localización de los hitos–, las vías por las que se puede circular desde ese punto, puntos de intersección, puntos de costos, etc.

Tomando en cuenta esas consideraciones, los pasos para generar la cobertura de un equipamiento frente a las ciudadelas inician convirtiendo el archivo que contiene las vías de circulación (*shapefile* tipo línea) en una red (*network dataset*). Para este caso, la red permitirá al conductor o peatón realizar giros a todos los accesos disponibles, y la generación de “intersecciones” se realizará en los puntos de inicio y fin de línea, esto debido a que en el análisis peatonal debe considerarse que en la realidad las personas circulan en cualquier sentido –común a todos los indicadores–, y en los análisis de movilidad necesarios en específico para el indicador “vivienda y empleo” se tiene la red de transporte dividida en rutas, sin cortes en intersecciones con otra ruta, por ello el vehículo que circule dentro de la red sólo podrá transitar en una ruta a la vez; emplear el cruce de líneas como intersección podría hacer que el modelo asuma que un puente vehicular en vez que una intersección a nivel, modificando la lectura y comprometiendo así la veracidad de los datos.

**Ilustración 22 Intersecciones realizadas en los finales de línea vs puntos de intersección y bordes\***



Fuente: Elaboración propia

\*En la primera imagen se observa que no hay conectividad en la zona central de la intersección en trébol, por ende el conductor sólo puede transitar en línea recta dentro de la zona. En cambio, en la segunda imagen por los puntos de conectividad en la zona del centro, se asume que la intersección es a nivel y el conductor tiene la posibilidad de realizar giros a la derecha e izquierda, lo cual en la realidad no es posible.

De igual forma, los atributos de la red “controlan la navegación” (Esri s.f.), es decir permiten al usuario decidir cuál tramo usa para llegar a su destino considerando la longitud, la velocidad de operación de la vía, el costo (tiempo, tarifa) o la jerarquía (como son arterial, colectora y local) y se representa por medio de las características físicas (longitud), o la información dentro de las tablas de atributos del *shapefile* a convertir en *network dataset* (celdas que contienen el tiempo de la vía o la jerarquía de las vías por ejemplo). Después de especificar otros criterios como la visualización de direcciones se crea el *dataset* en conjunto con una representación de las intersecciones con cruce mediante el símbolo de puntos y el nombre interno de *junctions*.

**Ilustración 23 Visualización de dataset y junctions**



Fuente: Elaboración propia

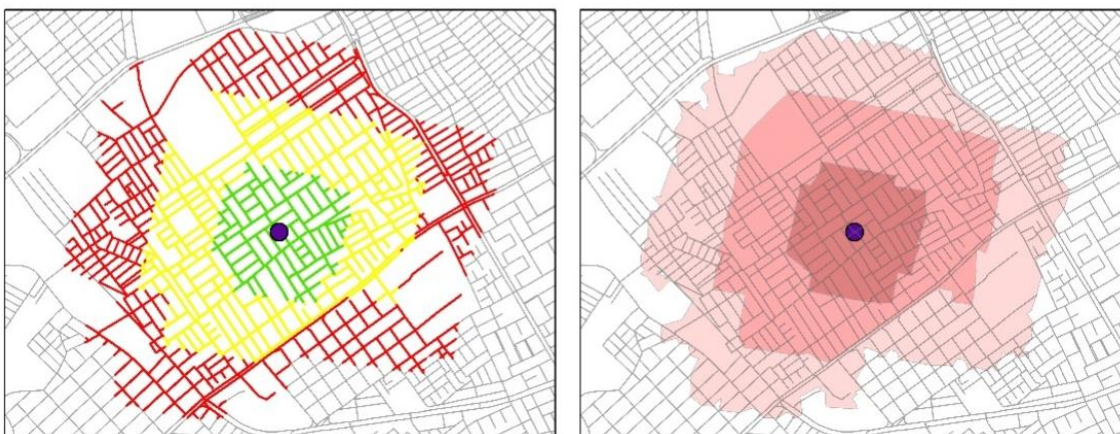
Luego de este proceso se puede generar el análisis de cobertura por medio de la opción de la extensión *network analyst - new service area*. Esta opción es la que representa la distancia que se puede alcanzar desde un punto específico en un tiempo determinado (Esri s.f.), ya sea mediante polígonos o líneas, pero para arrojar estos resultados se debe identificar las instalaciones de inicio (*facilities*), -en este caso pueden ser los equipamientos o puntos de origen de ruta por ejemplo- las restricciones (*restriction barriers*), y puntos de incremento de costo (*added cost, scaled cost*).

Las restricciones indican los puntos o áreas por los que no se puede transitar – que solo se tuvieron en cuenta al interior de las mismas ciudadelas-, puede representar por ejemplo vías privadas conjuntos cerrados. Los puntos de incremento de costo indican sectores donde su paso implica un incremento de tiempo como en los portales, estaciones y paraderos. Específicamente, los costos están asociados a los atributos establecidos durante la creación de la red, y se configuran en la pestaña *network locations* de las propiedades del área de servicio.

Esto se observa en la figura a continuación, donde hay dos parámetros de costo: la distancia en metros y el tiempo en minutos, y se coloca un costo adicional de 10 minutos a una barrera de punto, lo que significa que quien desee pasar por ese punto pierde ese tiempo (por eso representa un costo), ya sea por transferencias o esperas.

Después de realizar los procesos anteriores se establecieron los criterios de salida, esto es, la representación gráfica de los datos de cobertura, que pueden verse mediante líneas (*line generation*), o polígonos de cobertura (*polygon generation*), de acuerdo con el tiempo o distancia solicitado en la pestaña *analysis settings* de las propiedades del área de servicio, que finalmente será el modelo interpretado para cada uno de los puntos de análisis propuestos.

**Ilustración 24 Representación de las coberturas a 5, 10 y 15 minutos con una velocidad de 4 km/h**



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, para los análisis locales (peatonales) sólo se usó el costo en distancia teniendo en cuenta el cálculo de velocidades crítico que se implementó (4km/h), mientras que para los análisis globales asociados a la oferta de empleo (Transmilenio y SITP) se consideraron como costos el tiempo y la distancia.

## 5.2.2 Fuentes de información

En particular, para el desarrollo de esta tercera parte sobre las “posibilidades de medición” se buscó que las fuentes de información permitieran de una manera económica, rápida, e incontrastable, soportar un modelo de análisis que permita medir a los habitantes la garantía del derecho de manera constantemente a partir de: i) el estado actual de los recursos, que para el caso del aspecto lugar supone que pueda ser verificable las características actuales de los medios de transporte que conectan las zonas de vivienda social estudiadas con los centros de oferta de empleo y servicios de la ciudad, los equipamientos barriales y locales necesarios, y las zonas verdes y de recreación; ii) las condiciones de acceso real, es decir, información suficiente para verificar si las personas pueden acceder a estos recursos de la ciudad en términos razonables urbanos, y no solo formales; y iii) las condiciones de uso, si cuando las personas usan los sistemas de movilidad y equipamientos realmente estas satisfaciendo sus necesidades de en los términos planteados.<sup>323</sup>

De tal forma se plantearon dos estrategias para la recolección y clasificación de la información:

La primera consistía en la recolección de datos secundarios que permitieran identificar las principales características urbanas de las estructuras y de sus habitantes, que tenía como referente que la metodología establecida para la indagación se basaba en un modelo cualitativo que utiliza indicadores para cuantificar fenómenos espaciales. De tal manera se seleccionaron las siguientes fuentes secundarias principales; la encuesta de movilidad (2005, 2011), la encuesta de calidad de vida (2014), datos en formato .shp solicitados especialmente a Transmilenio (2015), por otro lado con base en el estudio antropométrico de la población de Bogotá que adelanta el departamento de diseño industrial de la Universidad Nacional de Colombia (2010-2015, s.p.), se calculó la velocidad crítica promedio en 4km.<sup>324</sup>

La segunda estrategia fue verificar los datos de las informaciones secundarias con observaciones primarias urbanas, donde se confirmó la existencia y estado real de los sistemas de movilidad, equipamientos, zonas de recreación, así como las condiciones de uso. Por último, la información se fue consolidando en un modelo construido en un sistema de información geográfica, que es el que finalmente se analiza para la producción de los resultados.

---

<sup>323</sup> Compara con la estructura utilizada por Allen (2006).

<sup>324</sup> En todo caso, la información se complementó con información oficial producida o reproducida por los canales oficiales del gobierno distrital y nacional.

A continuación, se presenta como se realizó la depuración, el análisis y la inserción en el modelo de los datos de la encuesta de movilidad de Bogotá, una de las principales fuentes de información secundaria, donde se perfiló la información de viajes y las relaciones con las otras áreas funcionales de la ciudad.

- Fuente de información secundaria principal: encuesta de movilidad de Bogotá.

En el 2011 la Secretaría de movilidad a través de la unión temporal Unión Temporal Steer Davies & Gleave - Centro Nacional de Consultoría decidió realizar una encuesta que permitiera conocer y cuantificar las formas de movilización de la ciudad de Bogotá – incluyendo 17 municipios con influencia directa- que actualizara los patrones encontrados en las encuestas de 2005 y 1995<sup>325</sup>. Dicha encuesta caracteriza la movilidad en las zonas urbanas para la población de más de 5 años de edad<sup>326</sup>, y busca correlacionar la información obtenida con las variables socioeconómicas y demográficas. (Secretaría Distrital de Movilidad 2011).

Para tal fin se realizaron tres estudios generales (Secretaría Distrital de Movilidad 2011) i) encuestas de origen – destino en hogares, ii) encuestas de interceptación (88.309 encuestas en 78 puntos a usuarios de autos motos taxis y bicicletas, 41.106 encuestas en 45 puntos a viajeros en transporte público colectivo convencional, y 14.145 encuestas en 97 estaciones de Transmilenio<sup>327</sup>), y iii) aforos y conteos para identificar el flujo de viajes en las vías de la ciudad.

De manera especial se usará – en esta tercera parte– la información resultante de la encuesta a hogares, ya que dicha encuesta permite identificar a los residentes de las ciudadelas *El Porvenir* y *El Recreo*, y sus condiciones socioeconómicas y de movilidad. La encuesta de hogares se dividió en 4 módulos; el módulo A presenta la información general de la vivienda (tipo de vivienda, tipo de adquisición) y la conformación del hogar (número de hogares, de personas y personas mayores a 5 años); el módulo B indaga sobre las características generales de la persona, como género, edad, ocupación, y nivel educativo; el módulo C posibilita saber las características especiales de los vehículos dentro del hogar (propiedad, tipo de motor, costo estacionamiento); y el módulo D contiene la información de los viajes por persona<sup>328</sup> (medio, motivo, tiempo de caminata, tarifa entre otros) y por etapa.

Esta información se agrupó en una base de datos de acuerdo con la Zona de Análisis de Transporte – ZAT<sup>329</sup>, y las Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ (suministradas por la

<sup>325</sup> Información de características de oferta y demanda del transporte, ajuste y calibración del modelo de transporte. (Secretaría Distrital de Movilidad 2011)

<sup>326</sup> Ya que generalmente dentro de los modelos de transporte se asume que no se pueden generar viajes autónomos.

<sup>327</sup> Sin contar la etapa III de Transmilenio, que considera la carrera décima, séptima y calle 26.

<sup>328</sup> Información que se usará para evaluar la conectividad de las ciudadelas.

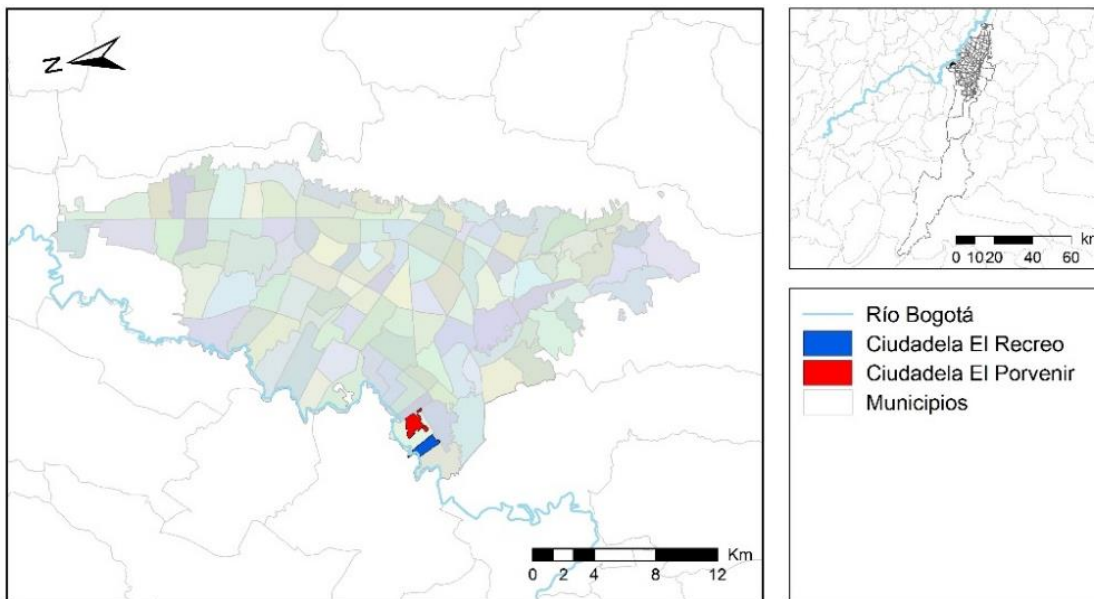
<sup>329</sup> Las ZAT son las unidades básicas de zonificación a las que quedan asignadas las actividades para desarrollar la planeación del transporte; su división se realiza considerando los usos de



SDP en formato .SHP). En este caso en particular, para las dos ciudadelas coincide la UPZ con un ZAT específico.

Ahora bien, considerando que las encuestas deben representar el comportamiento de la población (6'883.198 mayores de 5 años a 2011), la consultoría definió realizar 11.776 encuestas<sup>330</sup> en la ciudad, 99 de ellas en la UPZ 86 "El Porvenir" y 175 en la UPZ 87 "Tintal Sur", que corresponden a las UPZ donde se encuentran las ciudadelas en estudio<sup>331</sup>. No obstante se validaron 100 encuestas en la UPZ 86<sup>332</sup> (26 de ellas en el ZAT Porvenir) y 181 en la UPZ 87 (141 en ZAT El Recreo)<sup>333</sup>. Luego de tener las encuestas realizadas se empleó un factor para replicar la distribución local a nivel ciudad y maximizar la población producto de las tomas de información<sup>334</sup>; bajo esta consideración se tiene que el Porvenir y El Recreo tienen una población mayor de 5 años estimada de 11.185 y 26.820 respectivamente.

**Ilustración 25 Localización de las ciudadelas de estudio – Bogotá**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de información suministrada por el IDECA.

suelo, viviendas, empleos, red vial, y medios de transporte existente (Ministerio de transporte 2011).

<sup>330</sup> Distribuidas en seis estratos y 112 Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ para viajes de un día típico.

<sup>331</sup> El número de encuestas se condiciona por las unidades catastrales y estratos dentro de la UPZ, que para la El Porvenir es de 19,789 y para el Tintal Sur es de 14.079 (Secretaría Distrital de Movilidad 2011, 198)

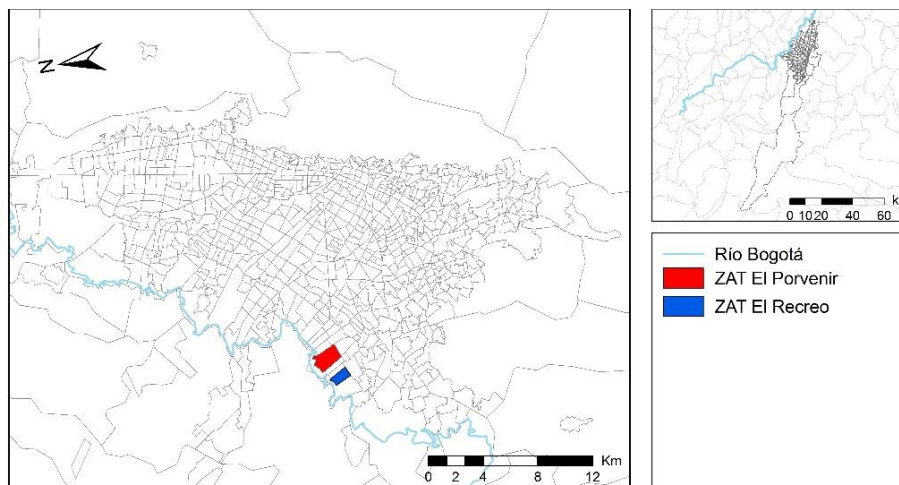
<sup>332</sup> Aunque se establece en principio un número determinado de encuestas por UPZ, este número generalmente se incrementa debido a la posibilidad de encuestas invalidadas.

<sup>333</sup> Esta diferencia en número radica en el tamaño del ZAT; considerando que la asignación del tamaño muestra se realiza por UPZ por población y por estrato que el Recreo y el Porvenir tienen según el censo de población.

<sup>334</sup> Correlaciona la probabilidad de selección de manzana, predio, hogares, estrato, UPZ, edad, y género y le asigna un valor de población que se acoge a tales características.

Para efectos de este estudio se tomará únicamente la información de hogares correspondiente a los ZAT 553 y 557, que se ajustan a la ubicación de las ciudadelas Porvenir y El Recreo. A continuación se presenta la información socioeconómica y de viajes de ambas ciudadelas obtenidas mediante el procesamiento de la información de la encuesta.

**Ilustración 26 localización ZAT's de estudio encuesta de movilidad**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de información suministrada por el IDECA y SDM.

- Información de viajes - Esquema de lectura.

Con el objetivo de alimentar específicamente el indicador “*vivienda y opciones de empleo*”, se identificó en la encuesta de movilidad las características de los viajes.

Teniendo como inicio la caminata, y luego dentro del desglose los tiempos de espera, - distintos modos de transporte público (dos tipos estudiados) y tiempo dentro cada uno de ellos - . A cada uno de los cambios de modo se le conoce como etapa de viaje<sup>335</sup>, y pueden tener la interacción de modos motorizados y no motorizados entre sí para llegar al destino final, como se expresa en la siguiente imagen:

**Ilustración 27 secuencia de viaje e intercambio de modos.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de imágenes libres.

<sup>335</sup> Los viajes a pie se consideran como “etapa de viaje” cuando el tiempo de caminata supera los 15 minutos

Que para el caso del estudio es analizado desde dos modos de transporte público, y por ello se considerarán los viajes realizados por “trabajo” en su totalidad en el modo motorizado. El primer caso es el transporte en Transmilenio que incluiría los viajes en alimentador, y en los articulados; y el segundo es el que se lleva a cabo en el SITP, donde se asume en la lectura todos los viajes realizados en 2011 en bus, buseta, o colectivo.

Para estos cálculos se ha elaborado a partir de información secundaria la tabla “Tiempo promedio de viajes desde las ciudadelas, por UPZ en Transmilenio” y “Tiempo promedio de viaje desde las ciudadelas, por UPZ en SITP”, que se presentan a continuación:

**Tabla 1 Tiempo promedio de viaje desde las ciudadelas estudiadas, por UPZ en Transmilenio (Diario x factor de expansión)**

UPZ		Tiempo de viaje (min)	Número de viajes
14	Usaquén	150	178
16	Santa Bárbara	119	194
20	La Alhambra	120	178
21	Los Andes	110	233
26	Las Ferias	90	80
37	Santa Isabel	125	83
38	Restrepo	95	255
77	Zona Franca	110	8
91	Sagrado Corazón	85	317
93	Las Nieves	66	627
94	La Candelaria	91	690
97	Chico Lago	85	247
98	Los Alcázares	90	700
99	Chapinero	95	157
100	Galerías	105	83
101	Teusaquillo	85	319
102	La Sabana	88	513
108	Zona Industrial	105	556
111	Puente Aranda	60	371
113	Bavaria	90	52
114	Modelia	100	342



<b>Total General</b>	<b>90</b>	<b>6181</b>
----------------------	-----------	-------------

**Fuente:** Elaboración a partir de Encuesta de movilidad (2011)

**Tabla 2 Tiempo promedio de viaje desde las ciudadelas estudiadas, por UPZ en SITP**

UPZ		Tiempo De Viaje (min)	Número De Viajes
15	Country Club	180	65
18	Britalia	135	81
20	La Alhambra	135	71
23	Casa Blanca Suba	135	174
24	Niza	75	135
25	La Floresta	100	70
26	Las Ferias	146	116
31	Santa Cecilia	35	412
35	Ciudad Jardín	68	681
37	Santa Isabel	65	424
38	Restrepo	75	71
39	Quiroga	60	71
40	Ciudad Montes	103	391
41	Muzú	93	41
42	Venecia	83	115
44	Américas	120	145
45	Carvajal	55	253
46	Castilla	120	12
47	Kennedy Central	43	257
49	Apogeo	60	81
57	Gran Yomasa	35	271
65	Arborizadora	45	23
66	San Francisco	60	91
69	Ismael Perdomo	75	217
75	Fontibón	90	39

76	Fontibón-San Pablo	95	167
80	Corabastos	30	90
83	Las Margaritas	20	22
84	Bosa Occidental	27	440
85	Bosa Central	49	409
88	El Refugio	95	179
90	Pardo Rubio	70	119
92	La Macarena	60	96
93	Las Nieves	60	83
94	La Candelaria	93	461
97	Chico Lago	135	266
98	Los Alcázares	95	67
102	La Sabana	60	127
107	Quinta Paredes	90	39
108	Zona Industrial	140	233
111	Puente Aranda	62	371
112	Granjas De Techo	60	148
113	Bavaria	105	302
114	Modelia	95	200
115	Capellanía	89	757
117	Aeropuerto El Dorado	123	220
	Soacha	85	136
	<b>Total general</b>	<b>75</b>	<b>9486</b>

**Fuente:** Elaboración a partir de Encuesta de movilidad (2011)

## 5.3 Propuesta y resultados del ejercicio práctico: ciudadela el Recreo y el Porvenir

En el presente numeral se desarrolla el contenido del derecho en la propuesta de medición desde los tres indicadores planteados en el marco de la investigación, cada uno con la operatividad, parámetro y resultado, así como exponiendo el proceso llevado a cabo para entender el modelo presentado. Por último se desarrollan las conclusiones de la observación con un numeral independiente y común a todo el capítulo.

### 5.3.1 Vivienda y empleo.

A continuación se expone el método, operatividad y resultados de la propuesta de medición del aspecto lugar en su indicador “vivienda y empleo”, de tal forma se presentan los datos contemplados para el análisis, la organización metodológica particular, los modelos, la secuencia, los resultados y su interpretación. En particular, en este indicador se realizan mediciones que dependen de una escala de análisis específica que son, -la ciudad- desarrollada en términos del sistema de transporte públicos y la conectividad que proporciona a las áreas estudiadas con las zonas de empleo, y -la local-, en relación a la movilidad interna de las ciudadelas “El Recreo y El Porvenir” para conectarse con la red de transporte de la ciudad.

De esta manera, se presentan los siguientes tres escenarios para conocer la cobertura estipulada en el indicador, están son: la primera asociado a la cercanía de las rutas alimentadoras a las ciudadelas –local-, y el segundo y tercero – de ciudad - , asociado a la distancia a la que puede llegar un habitante de las ciudadelas en Transmilenio y SITP en un tiempo determinado, analizando además la oferta de empleo general de la ciudad. Para el primer caso se tomará como red de análisis toda la red vial de la zona de las ciudadelas, para el segundo caso la red de rutas alimentadoras y vías de tránsito del sistema Transmilenio, y para el tercer caso las rutas del SITP. Para estos últimos se tiene como base de exploración los .shp principalmente de la información encontrada en la encuesta de movilidad con la cual se calibra el modelo y evalúa la cobertura real del sistema. Finalmente se presentan las relaciones entre estas coberturas de movilidad determinadas y las principales áreas de oferta de empleo en la ciudad, las actuales zonas donde se desarrollan los viajes de empleo de los habitantes de las ciudades, y así, el plano y medición total del indicador.

#### ▪ **Escala local: cobertura de las rutas alimentadoras del sistema Transmilenio**

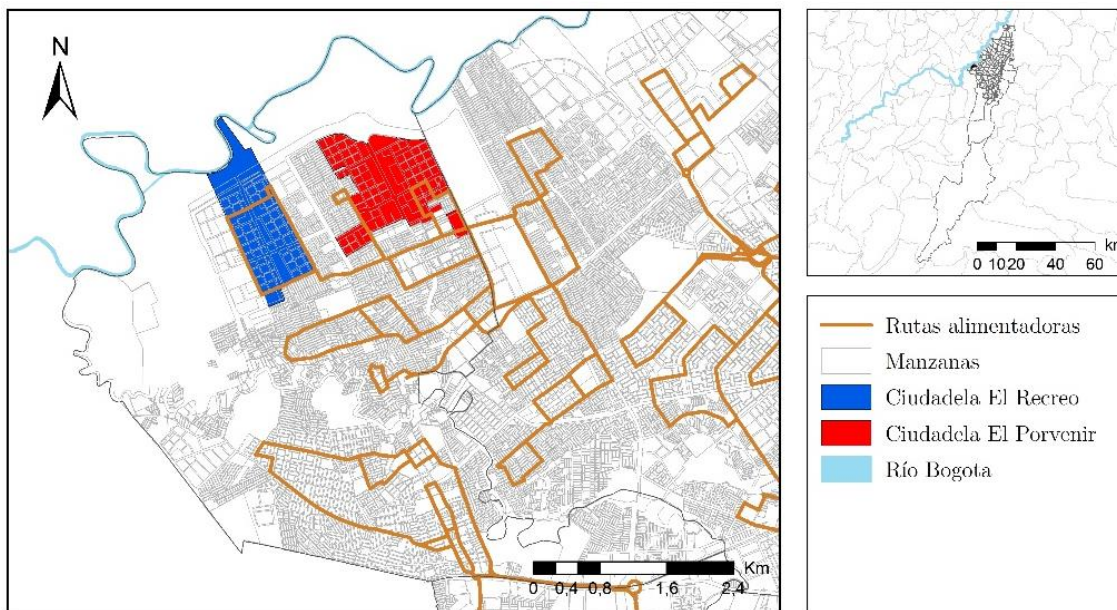
La localidad de Bosa está cubierta por 11 rutas alimentadoras, 4 que salen del Portal del Sur y las 7 restantes del Portal Américas. De las 11 rutas, 4 tienen cercanía con las ciudadelas El Porvenir y El Recreo, que son: Metrovivienda, Av. Tintal, Porvenir, y Bosa Santa Fe, y todas se despachan desde el Portal Américas.

**Tabla 3 Rutas alimentadoras Bosa y coincidencias.**

Nombre	Número de ruta	Portal
Avenida Bosa	(10-1)	Sur
Bosa Centro	(10-2)	Sur
Albán Carbonell	(10-3)	Sur
Bosa Laureles	(10-4)	Sur
Metrovivienda	(9-2)	Américas
Bosa La Libertad	(9-3)	Américas
Av. Tintal	(9-5)	Américas
Bosa La Independencia	(9-7)	Américas
Porvenir	(9-8)	Américas
Bosa Santa Fe	(9-9)	Américas
Franja Seca	(9-11)	Américas

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información encontrada en TMSA (2014)

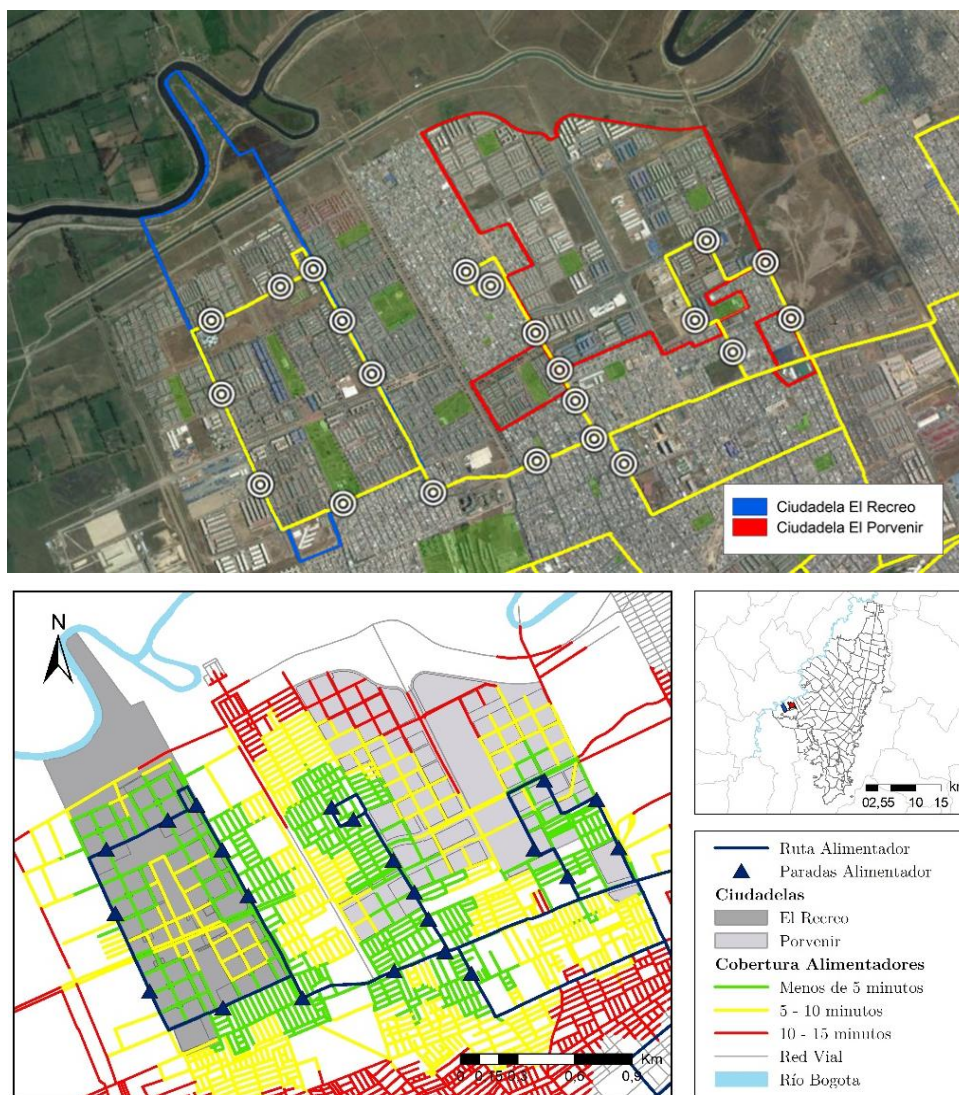
A continuación, se presenta el cruce grafico de la información de las rutas alimentadoras versus las áreas de las ciudadelas en las ilustraciones “detalle de las rutas que presentan cercanía a las ciudadelas”.

**Ilustración 28 Detalle de las rutas que presentan cercanía a las ciudadelas**

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información suministrada por el IDECA y SDM.

Sin embargo para medir efectivamente la *condición de uso* se complementa el acceso real desde la vivienda, para lo cual con base en la información encontrada en la página principal de Transmilenio en 2014, se procedió a redibujar en Google Earth las cuatro rutas alimentadoras identificadas y posteriormente se ubicaron las paradas, por medio de las direcciones suministradas en el mismo sitio web. Posteriormente a esta estructura se liga la cobertura peatonal real<sup>336</sup> con una velocidad de 4km promedio, - velocidad soportada en el estudio antropométrico de la Universidad Nacional (2010-2015 s.p) -, con unos tiempos de 5 [Muy Alta], 10 [Alta] y 15 [media] minutos<sup>337</sup> que estará asociada a las paradas.

**Ilustración 29 Identificación paradas sobre malla de google earth (2015) – Modelación de las coberturas peatonales desde los paraderos de los alimentadores.**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Google Earth e información de Transmilenio S.A.

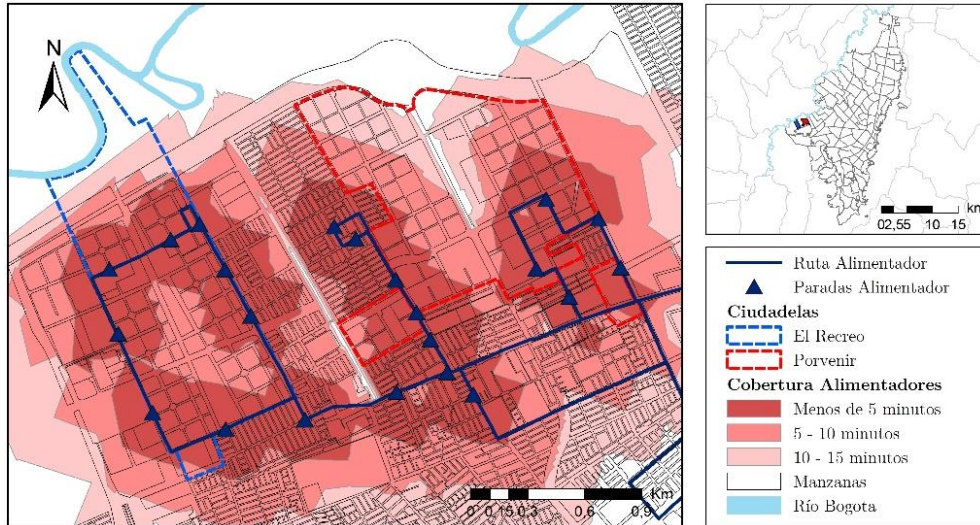
<sup>336</sup> Se refiere a aquella que tiene las condiciones mínimas de movilidad peatonal – verificada mediante fuente primaria -.

<sup>337</sup> Después de estos rangos se considera [baja] 15 o más.



El resultado es que la mayor permeabilidad de la estructura de la ciudadela “El Recreo” frente a la del “Porvenir” permite la movilidad perimetral y transversal a unos costos menores, que se ve reflejado en la operación del sistema masivo que bajo una ración económica se adapta mejor a la estructura urbana jerarquizada y estructurada en la lógica de sectores proporcionados, por el contrario la falta de legibilidad de la estructura del porvenir genera mayores costos-tiempo en la cobertura de la ciudadela, donde finalmente los alimentadores se limitan a tener un tránsito en la zona oriental. De igual manera, los desplazamientos peatonales se desarrollan por estructuras contenidas y definidas sobre el eje de la ciudadela del recreo, con posibilidades de movilidad sucesivo, contrario a la gran zona verde central del porvenir que no permite un tránsito adecuado peatonal desde y hacia las paradas del Transmilenio.

**Ilustración 30 Accesibilidad peatonal a las rutas alimentadoras: modelación de los resultados por área de servicio.**



Fuente: Elaboración propia

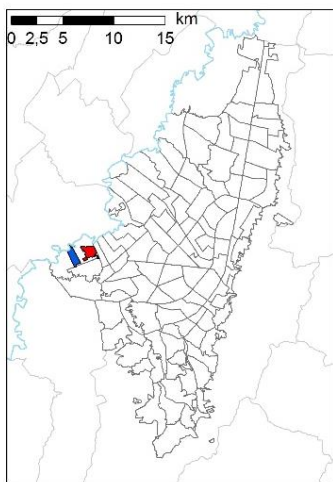
De tal forma, el procesamiento muestra que el total de área de vivienda de la ciudadela “El Recreo” puede acceder al servicio de alimentadores con una caminata de menos de 10 minutos, y el 80% de la ciudadela “El Porvenir” puede acceder a ese servicio en este tiempo. A continuación se presenta la tabla síntesis de los resultados y el plano general del primer escenario donde se consolidan las cualidades de accesibilidad por manzanas.

**Tabla 4 Resultados acceso a los servicios de alimentadores.**

Tiempo de desplazamiento	Ciudadela El Recreo	Ciudadela El Porvenir	Total cobertura
Menos de 5 minutos	76.27%	31.82%	52.80%
5 - 10 minutos	23.73%	48.48%	36.80%
10 – 15 minutos	0.00%	19.70%	10.40%

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 31 Escala local: accesibilidad real peatonal a Transmilenio por manzana.**

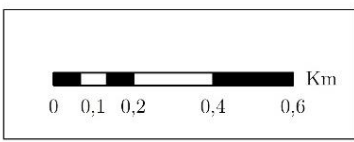


**Ciudadelas**

- El Recreo
- Porvenir
- ▲ Paradas Alimentadoras
- Rutas Alimentadoras

**Cobertura Alimentador**

- Menos de 5 minutos
- 5 - 10 minutos
- 10 - 15 minutos
- Manzanas
- Parques
- Zonas verdes



Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo, Google Earth y Transmilenio S.A.

Sistema Coordinado: MAGNA Colombia Bogotá  
 Proyección: Transverso Mercator  
 Datum: MAGNA  
 Falso Este: 1 000 000  
 Falso Norte: 1 000 000  
 Meridiano Central: -74.0775  
 Latitud de Origen: 4.5962

La relevancia de esta medición local radica en que la movilidad continúa transformando la vida urbana, las lógicas de las actividades sociales y de los grupos, pero la distribución diferencial de las oportunidades de acceso puede llegar a continuar configurando grupos locales aislados y periféricos con relación a las oportunidades, y es desde las mismas opciones de acceso en sus entornos que se les permite o dificulta la oportunidad de integrarse con la ciudad a través de un medio de transporte idóneo. Que para el caso de los habitantes de las dos ciudadelas en su área inmediata le permite a la mayoría hoy, acceder peatonalmente en costos tiempo-distancia razonables a los puntos de - intercambio modal-, cuestión que representa no solo un dato en específico, sino una circunstancia en la que estos habitantes pueden construir una relación activa con el resto de los espacios de su entorno.

▪ **Escala de ciudad: cobertura del sistema Transmilenio.**

Las posibilidades de una movilidad urbana adecuada es una de las características fundamentales que debe ofrecer el “lugar” de la vivienda desde el inicio de la industrialización, y cada vez representa más una necesidad generalizada y una carga pesada cuando existe carencia.<sup>338</sup> De tal forma en este escenario se identifica como es la movilidad de los habitantes de las ciudadelas con la ciudad a través del sistema de transporte masivo desde el acceso a los alimentadores, el cambio modal en su red troncal y su “viaje” completo.

Como se mencionó previamente, se empleó la red de Transmilenio para realizar el análisis de cobertura de este sistema frente a las dos ciudadelas; en otras palabras, se buscó evaluar hasta dónde pueden llegar las personas en este medio de transporte en un tiempo determinado. Bajo este criterio, se generaron los nodos de análisis necesarios para evaluar a la red, se caracterizaron estos nodos en sus circunstancias, tiempos de espera para acceder al bus alimentador, condiciones de las líneas y velocidad promedio.<sup>339</sup>

De acuerdo con esta información, se procedió a generar la cobertura del sistema considerando para ello un tiempo máximo de 45 minutos<sup>340</sup>, que fue a su vez segmentado en menos de 15 minutos, entre 15 y menos de 30 minutos, y entre 30 y 45 minutos. Sin embargo, considerando la simulación realizada, se observó que las personas en 42 minutos pueden llegar hasta estaciones como la de Universidad Nacional (Línea E) o Calle 26 (Línea A), que contrastado con la información obtenida de la encuesta de movilidad se observa una desviación importante, pues en ese tiempo mediante dicho modo se alcanza a llegar únicamente hasta la estación de Zona industrial (sobre la línea F). Con lo cual al modelo de análisis se le realizó una calibración, complementando la alimentación directamente

---

<sup>338</sup> Comparar con Dávila (2012)

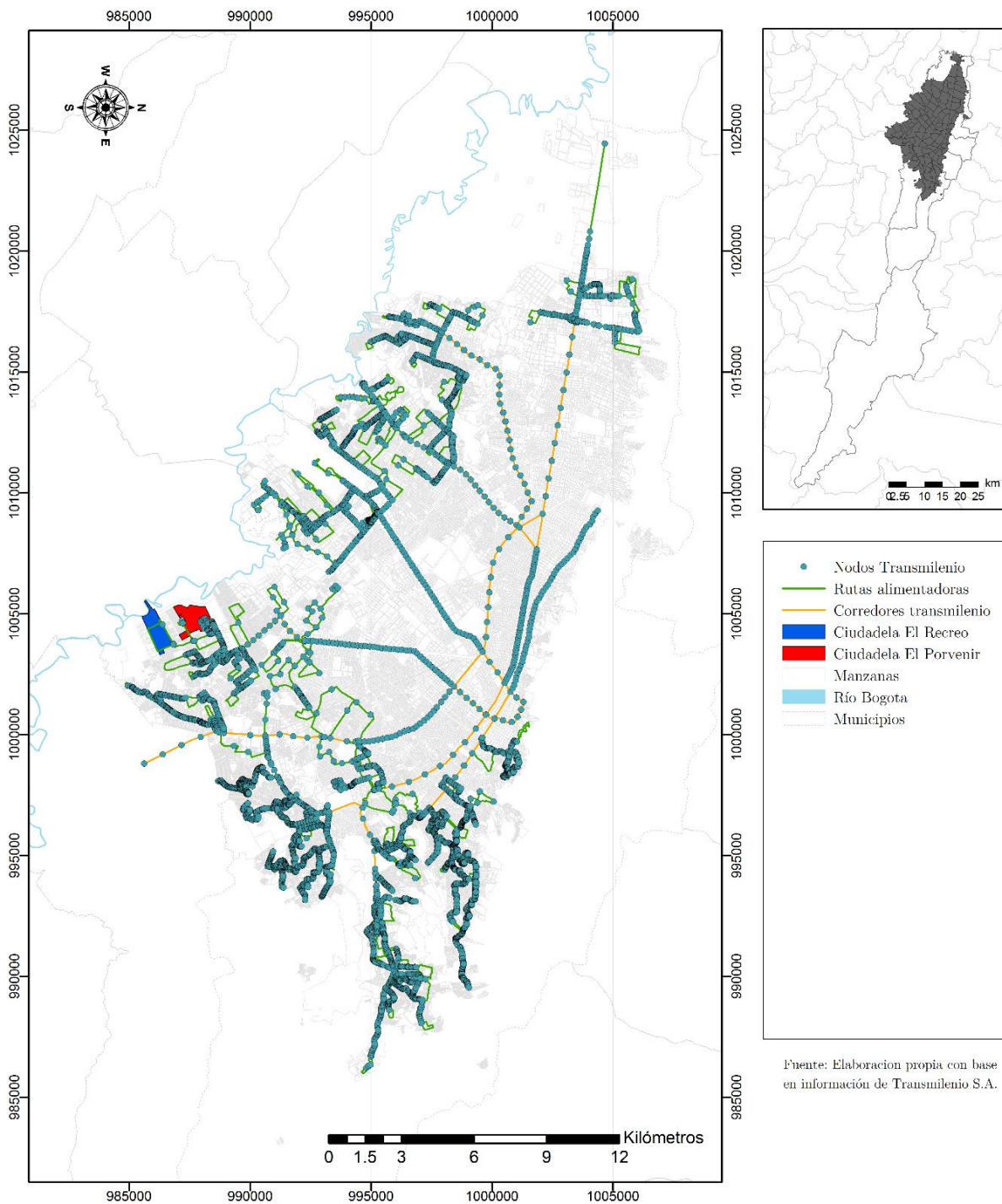
<sup>339</sup> Luego se integrarían los puntos de costo del sistema, como los tiempos de espera en portales, en estaciones, etc.

<sup>340</sup> Bermejo (2007) sostiene como tiempos óptimos de desplazamiento por viaje 31. Que para el caso de la metodología empleada en el presente trabajo queda clasificado como [medio].



con la información de los ZAT 554 y 556, que debido a su ubicación espacial y condiciones de accesibilidad tienen un comportamiento similar a las ciudadelas en estudio<sup>341</sup>.

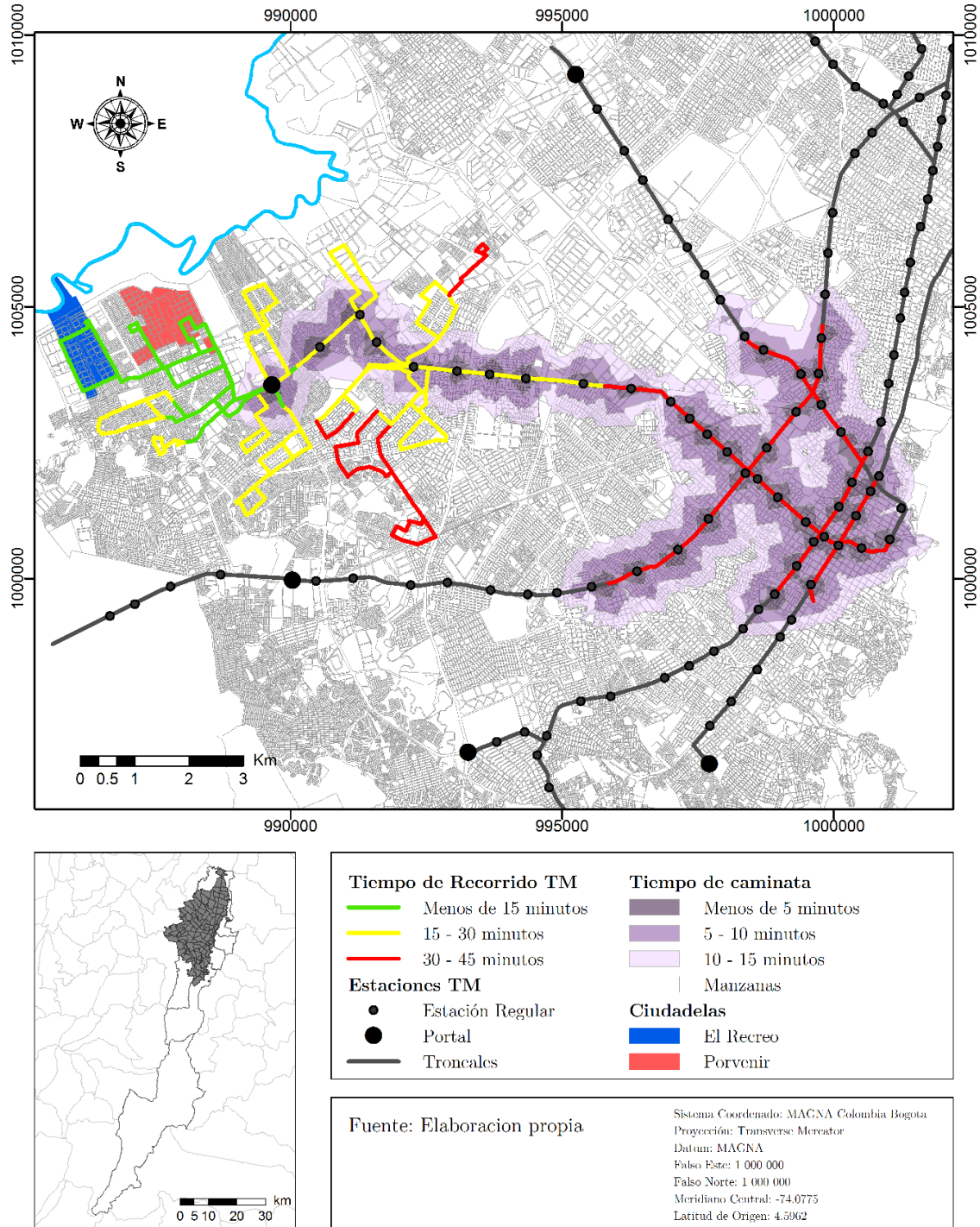
**Ilustración 32 Nodos de estudio red Transmilenio.**



<sup>341</sup> Esta modificación se realizó considerando la poca información que se encontró en este modo para que las muestras de las ciudadelas pudieran suministrar parámetros suficientes de los viajes completos.

La primera modelación desestimada los costos-tiempo asociados al sistema en su estructura de viajes complementarios, con lo cual se comprobó que la modelación a partir de tiempos óptimos no solo falseaba las circunstancias, sino también tenía una desviación superior al 30% en las coberturas sobre los corredores evaluados.

**Ilustración 33 Primera modelación de cobertura - Transmilenio -**



Metodológicamente se complementó la información inicial con los ZAT 554 y 556, que tenían comportamientos similares a los inicialmente contemplados y permitían aumentar la muestra real, y de esta manera disponer de una proyección más cercana con la realidad.

**Tabla 5 Tiempos de viaje ZAT complementarios.**

UPZ		Tiempo de viaje (min)	Número de viajes
14	Usaquén	150	178
16	Santa Bárbara	119	324
20	La Alhambra	120	178
21	Los Andes	110	233.26414
26	Las Ferias	90	79.6181116
37	Santa Isabel	125	82.5342853
38	Restrepo	95	255
77	Zona Franca	110	8.1854343
84	Bosa Occidental	14	216
91	Sagrado Corazón	63	254
93	Las Nieves	57	1193
94	La Candelaria	58	463
97	Chico Lago	64	291
98	Los Alcázares	69	619
99	Chapinero	72	287
100	Galerías	98	83
101	Teusaquillo	55	319
102	La Sabana	50	359
108	Zona Industrial	40	466
111	Puente Aranda	38	549
113	Bavaria	90	51.7917713
114	Modelía	70	342
<b>Total</b>		<b>80</b>	<b>6832</b>

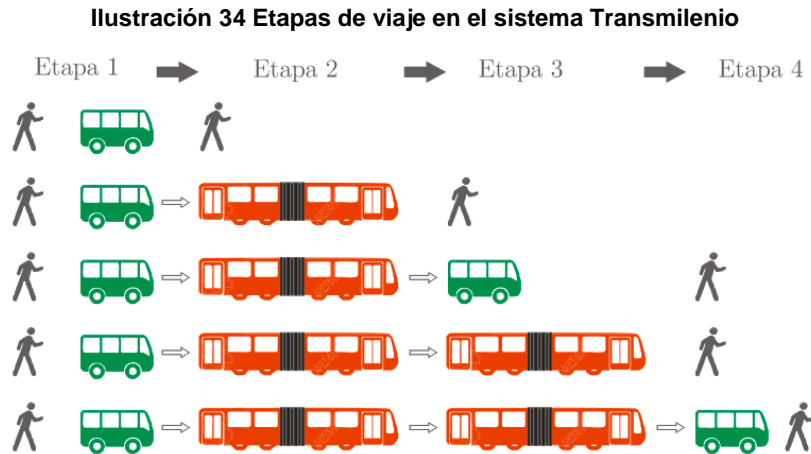
**Fuente:** Elaboración a partir de Encuesta de movilidad (2011)

Acto seguido, bajo esta consideración es necesario realizar una calibración del modelo generado, tomando en cuenta la información que suministraron los habitantes (Ver tabla: Tiempos de viaje ZAT complementarios.), ya que el tiempo de viaje no sólo depende de la

velocidad de los vehículos; en el mejor de los casos las personas de la ciudadela deben caminar hasta la parada del alimentador, esperar cierto tiempo hasta que este llegue, posteriormente realizar el ingreso al portal Américas (quienes no han comprado el pasaje gastan un tiempo adicional para tal fin), luego se dirigen hasta el punto de toma del bus articulado –que no necesariamente es en la misma plataforma donde los deja el alimentador- y esperar a que este pase y poder subirse, y luego llegar hasta la estación más cercana y caminar hasta su destino.

No obstante, en estos casos incluso – señala la literatura- se tienen unos tiempos adicionales que son propios de cada individuo<sup>342</sup> y por ello no se puede hacer una evaluación particular, sino que se debe promediar la información de viajes para poder hacer una aproximación del tiempo de viaje.

Con este marco, en la siguiente figura se presentan las diversas etapas de viaje en el sistema Transmilenio.



**Fuente:** Elaboración propia a partir de imágenes libres .

Con esta información se calibró la distancia a la que pueden llegar los habitantes de las ciudadelas “El Porvenir y El Recreo”, asignando unos puntos de costo adicional (de la variable tiempo). Estos puntos se colocaron en las estaciones que mayor costo les generan a los usuarios, que están directamente asociadas a los trasbordos –como son los portales-, estaciones que cruzan varias troncales o con alta demanda (como la estación Ricaurte o Jiménez), o zonas donde debido a la cantidad de rutas de presentan demoras en el servicio (como las estaciones de la zona centro de la Avenida Caracas y Héroes).

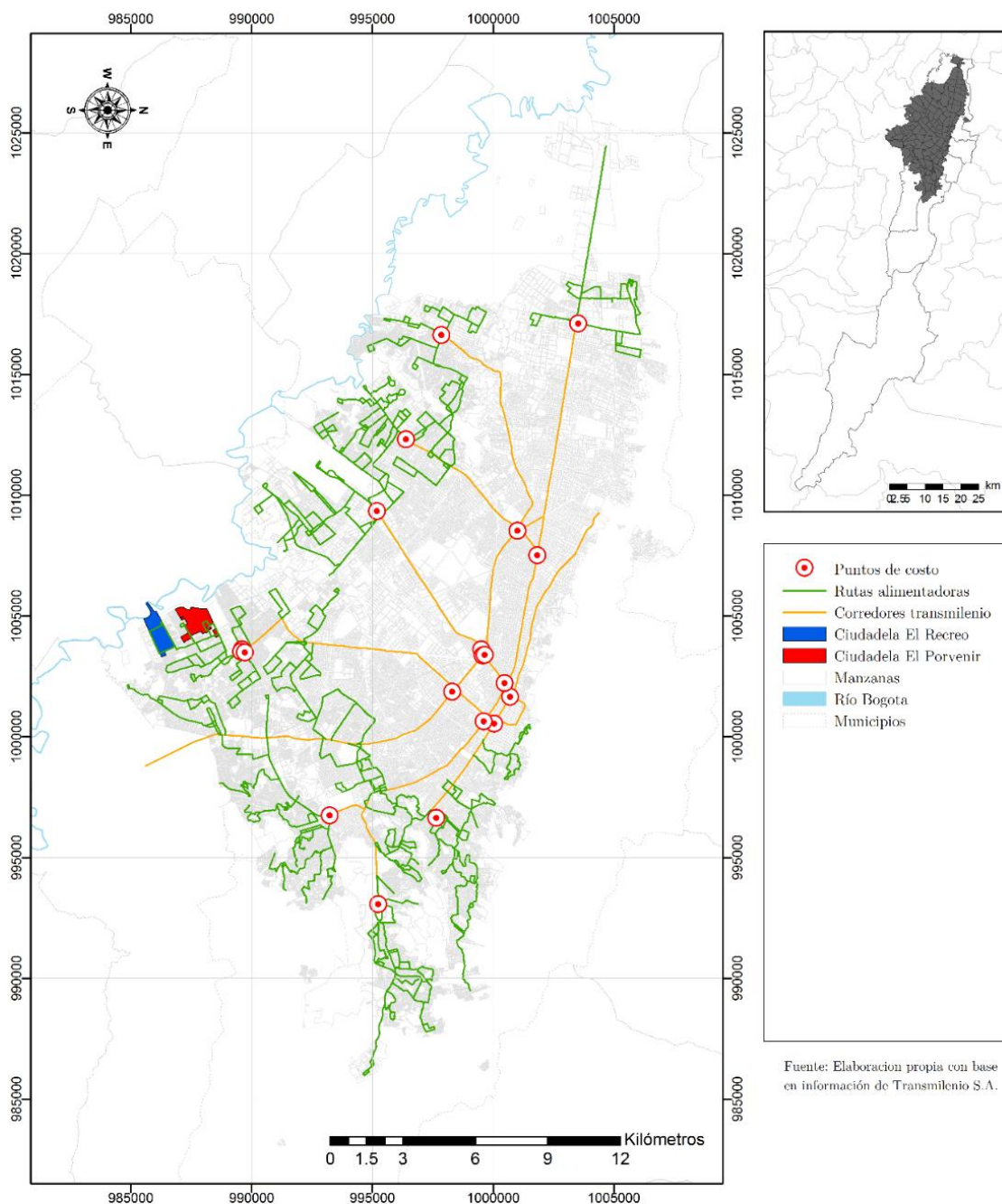
En la ilustración siguiente se presentan los puntos de costo elegidos. El costo adicional asignado para cada punto fue de 10 minutos, ya que con este tiempo se podían ajustar las distancias a los datos presentados por la encuesta de movilidad. Adicionalmente se redujo la velocidad de los buses alimentadores a 10 km/h, ya que la velocidad establecida previamente (17km/h) generaba desviaciones de cerca del 40%, de tal forma

<sup>342</sup> Dependiendo de las necesidades de la persona puede preferir –por ejemplo- la comodidad (ir sentado) que el tiempo, lo cual a su vez puede estar asociado con el motivo de viaje.



metodológicamente se optó por calibrar la red hasta los tiempos promedios mencionados por los encuestados<sup>343</sup>.

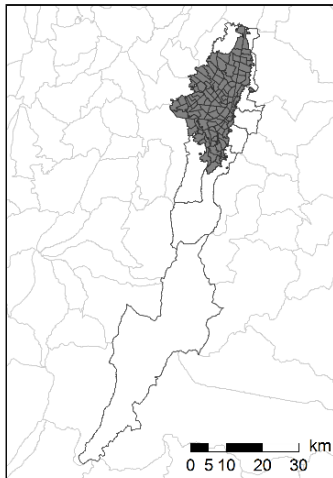
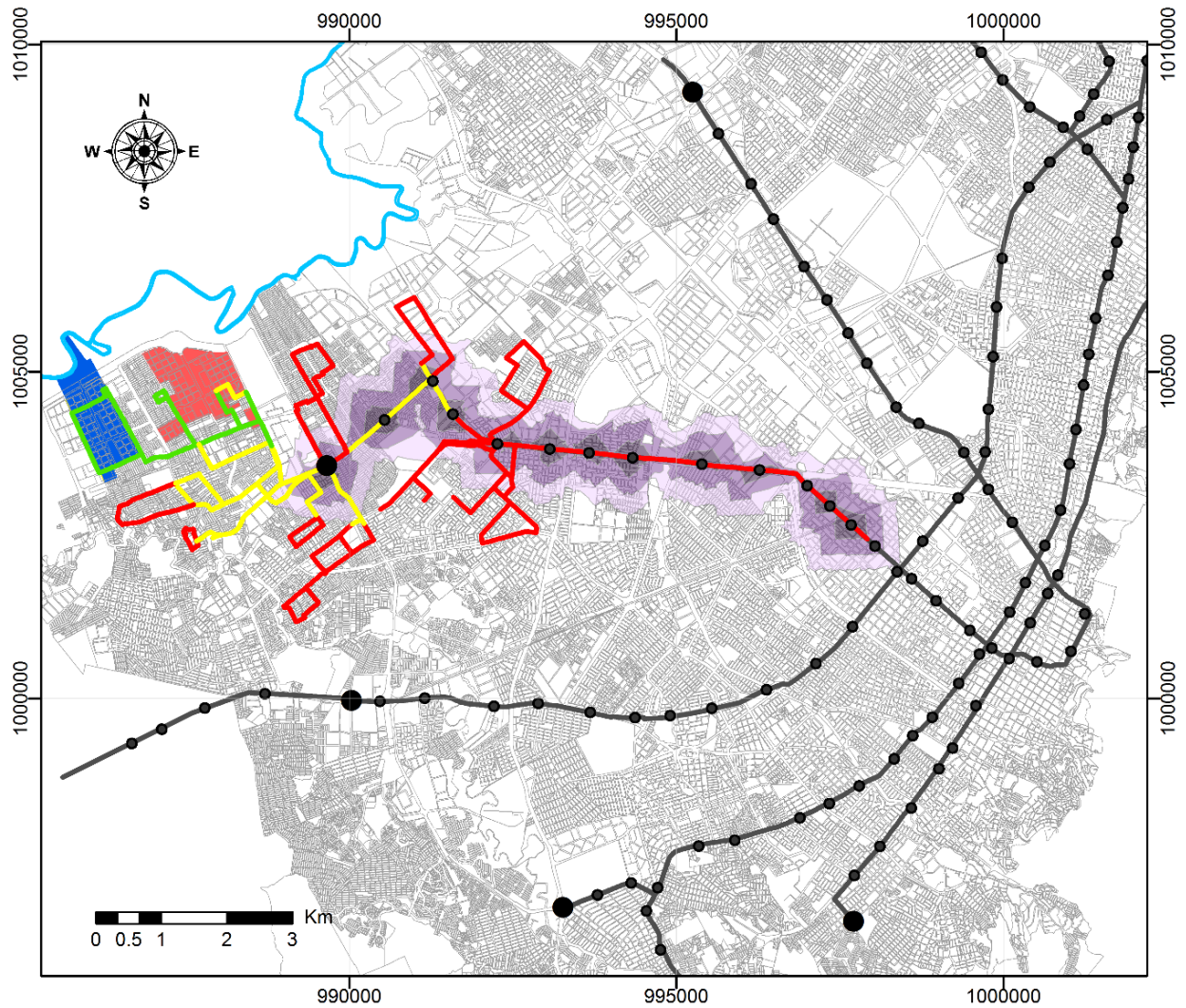
**Ilustración 35 Puntos de costo en sistema Transmilenio**



Fuente: Elaboración propia

<sup>343</sup> La velocidad se redujo gradualmente hasta encontrar que esta era la velocidad óptima de los alimentadores. Cabe mencionar que aunque la evaluación se presenta hasta los 45 minutos, la calibración se debió extender hasta las 2 horas de viaje, para poder coincidir con la información dada en la encuesta con la velocidad de operación y los puntos de costo.

**Ilustración 36 Escala - ciudad - : cobertura desde las ciudadelas “El Recreo y El Porvenir” en el sistema Transmilenio.**



<b>Tiempo de Recorrido TM</b>		<b>Tiempo de caminata</b>	
<span style="color: green;">—</span>	Menos de 15 minutos	<span style="background-color: #4b4b4b; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	Menos de 5 minutos
<span style="color: yellow;">—</span>	15 - 30 minutos	<span style="background-color: #808080; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	5 - 10 minutos
<span style="color: red;">—</span>	30 - 45 minutos	<span style="background-color: #c0c0c0; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	10 - 15 minutos
<b>Estaciones TM</b>		<b>Manzanas</b>	
●	Estación Regular	<span style="border: 1px solid black; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	Manzanas
●	Portal	<b>Ciudadelas</b>	
—	Troncales	<span style="background-color: blue; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	El Recreo
		<span style="background-color: red; width: 10px; height: 10px; display: inline-block;"></span>	Porvenir

Fuente: Elaboración propia

Sistema Coordinado: MAGNA Colombia Bogota  
 Proyección: Transverse Mercator  
 Datum: MAGNA  
 Falso Este: 1 000 000  
 Falso Norte: 1 000 000  
 Meridiano Central: -74.0775  
 Latitud de Origen: 4.5962

La concepción de las ciudadelas en la periferia y borde occidental de la ciudad tuvo una justificación en el hecho que esto permitía desarrollar viviendas de más bajo precio y en mejores condiciones de calidad<sup>344</sup> ante la carencia de espacios que permitieran aprovechar las escalas al interior del perímetro urbano definido en el momento de la planeación, donde se contempló que estos habitantes estarían en todo caso conectados por el sistema de transporte masivo directamente con todas las oportunidades de ciudad.

A pesar de esto la situación es diferente, y la movilidad por Transmilenio desde las zonas de estudio tiene un alcance máximo en línea recta que no supera la Avenida Caracas, como tampoco permite una relación de conectividad con la mayoría de la ciudad en el rango máximo de 45 minutos al interior del sistema. De tal forma las expectativas se basaron en el supuesto de que un nuevo medio de movilidad permitiría más oportunidades y mejores condiciones de vida, que justificarían en la lógica de la planeación integral la localización actual de esta vivienda social, cuestiones que quedan en evidencia ante el asilamiento frente al sur, norte y centro, y muchas veces frente al mismo occidente de la ciudad de los habitantes, que hoy no encuentran un argumento adecuado ante los altos gastos temporales en que tienen que incurrir para satisfacer sus necesidades de empleo.

- **Escala de ciudad: cobertura en el SITP.**

Para el análisis de la cobertura del SITP se empleó la red de rutas suministrada por Transmilenio S.A, en la ilustración “33” se presentan los nodos de la red. Considerando que las velocidades de los buses varían de acuerdo a la hora, vía, semáforos, y al volumen de vehículos, se tomó como velocidad de referencia la velocidad de los alimentadores (considerando que estos buses no tienen carriles exclusivos). Con este criterio se establecieron como puntos de corte las distancias 4.250, 8.500, y 12.750 metros sobre v que corresponden a 15, 30, y 45 minutos a una velocidad constante de 17 km/h.

**Ilustración 37 Estructura de los viajes en el SITP.**



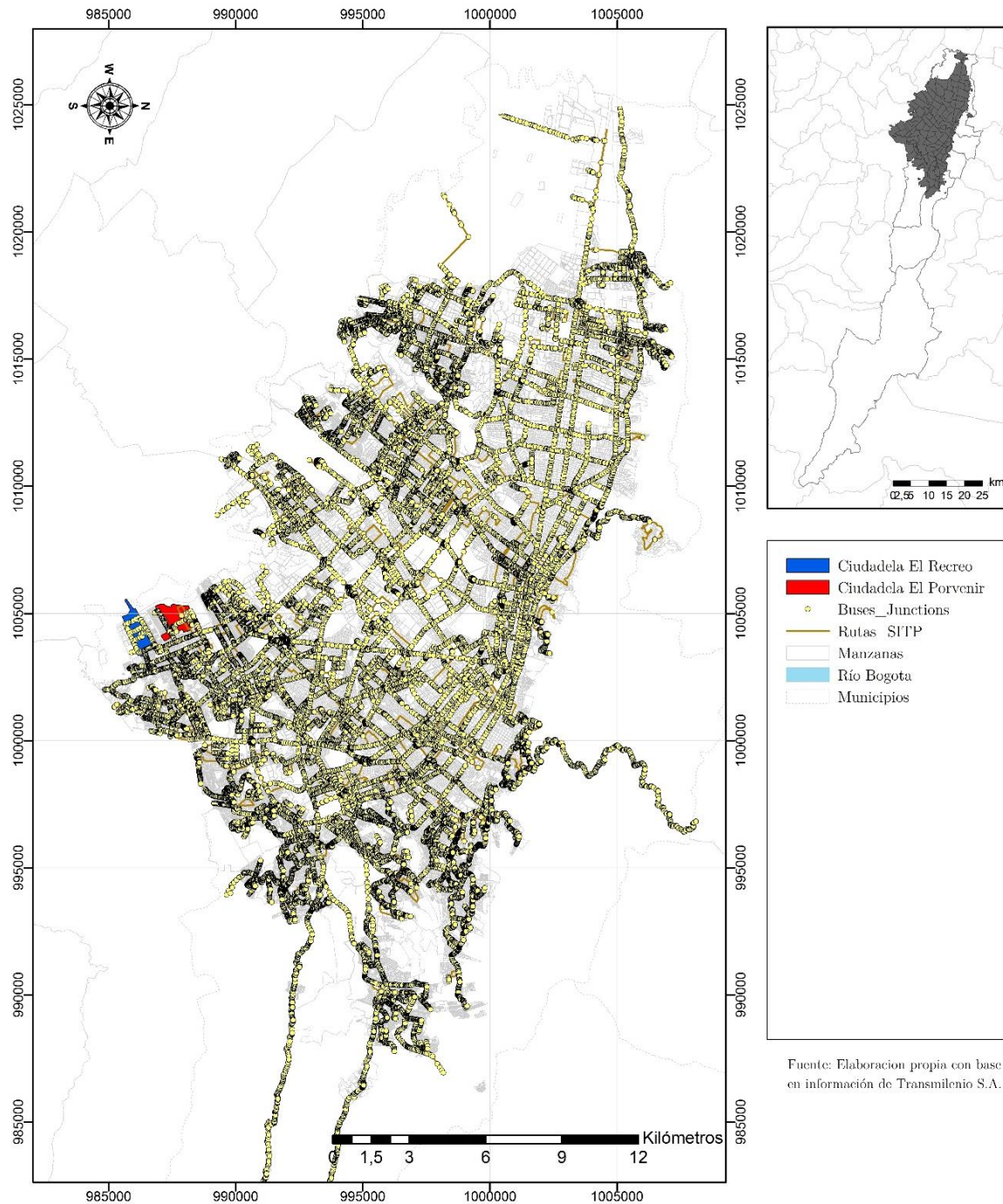
**Fuente:** Elaboración propia

<sup>344</sup> Argumento presentado en “10 años de Metrovivienda” (Metrovivienda, 2007,15), y “Una reflexión sobre la producción de vivienda social en Bogotá 1998-2010 (Metrovivienda, 2010).



De igual manera, los viajes que se considerarán de la encuesta de movilidad para el estudio serán los viajes realizados únicamente en el sistema de transporte colectivo convencional, es decir, los buses, busetas, y colectivos que para el caso de los pobladores de las ciudadelas se presenta en su estructura en la ilustración “32”.

**Ilustración 38 Nodos de estudio red SITP.**





Con este panorama, se procedió a la etapa de formulación del modelo sobre la red de nodos existente en 2011 asumida hoy como la base del SITP, en sí se utilizaron rangos similares a los del Transmilenio para caracterizar las condiciones obteniendo como resultado que las personas que residen en las ciudadelas podrían llegar en 45 minutos a la calle 80 o a Usme, y en 30 minutos a la zona central de la ciudad, información consignada en la ilustración “Primera modelación de cobertura - SITP –”. Esta información se cotejó con la expuesta en la tabla “Distancias obtenidas desde arcgis según encuesta”, y se observó que para estos puntos las personas se demoran en promedio 90, 150 y 60 minutos respectivamente, lo cual está relacionado con las demoras asociadas a los condicionantes mencionados previamente, por ello se tomarán como base las UPZ y se estimaron las distancias de viaje dentro de los tiempos previstos en adelante.

**Tabla 6 Distancias obtenidas desde arcgis según encuesta**

Tiempo (min)	Velocidad (km/h)	Distancia (m)
15	10	2500
30	11	5500
45	10	7500
60	9.5	9500
75	9	11250
90	9	13500
120	8.5	17000
150	7.5	18750

**Fuente:** Elaboración propia

La tabla anterior presenta las distancias requeridas desde las ciudadelas que permiten representar los datos encontrados dentro de la encuesta de movilidad. En ella se observa que en la primera hora de viaje la velocidad es en promedio de 10 km/h, y esta se reduce conforme se aumenta el tiempo de viaje. Ya que esta información es estimativa, se trabajará con una velocidad promedio para los buses del SITP de 10 km/h relacionada con la información obtenida, desarrollando las distancias que se presentan a continuación en el ejercicio.

**Tabla 7 Tiempos y distancias índice de relación Vivienda y Empleo. (arcgis)**

Tiempo (min)	Distancia según 10 km(m)	Distancia a emplear (m)
15	2500	2500

30	5000	5500
45	7500	7500
60	10000	9500
75	12500	11000
90	15000	13000
120	20000	17000
150	25000	19000

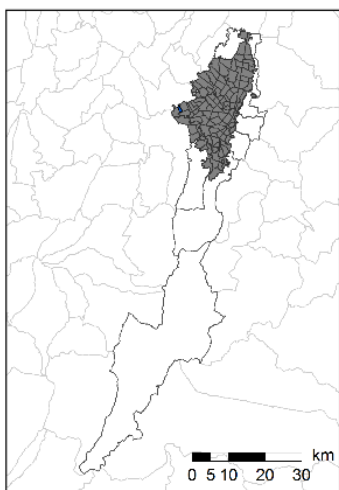
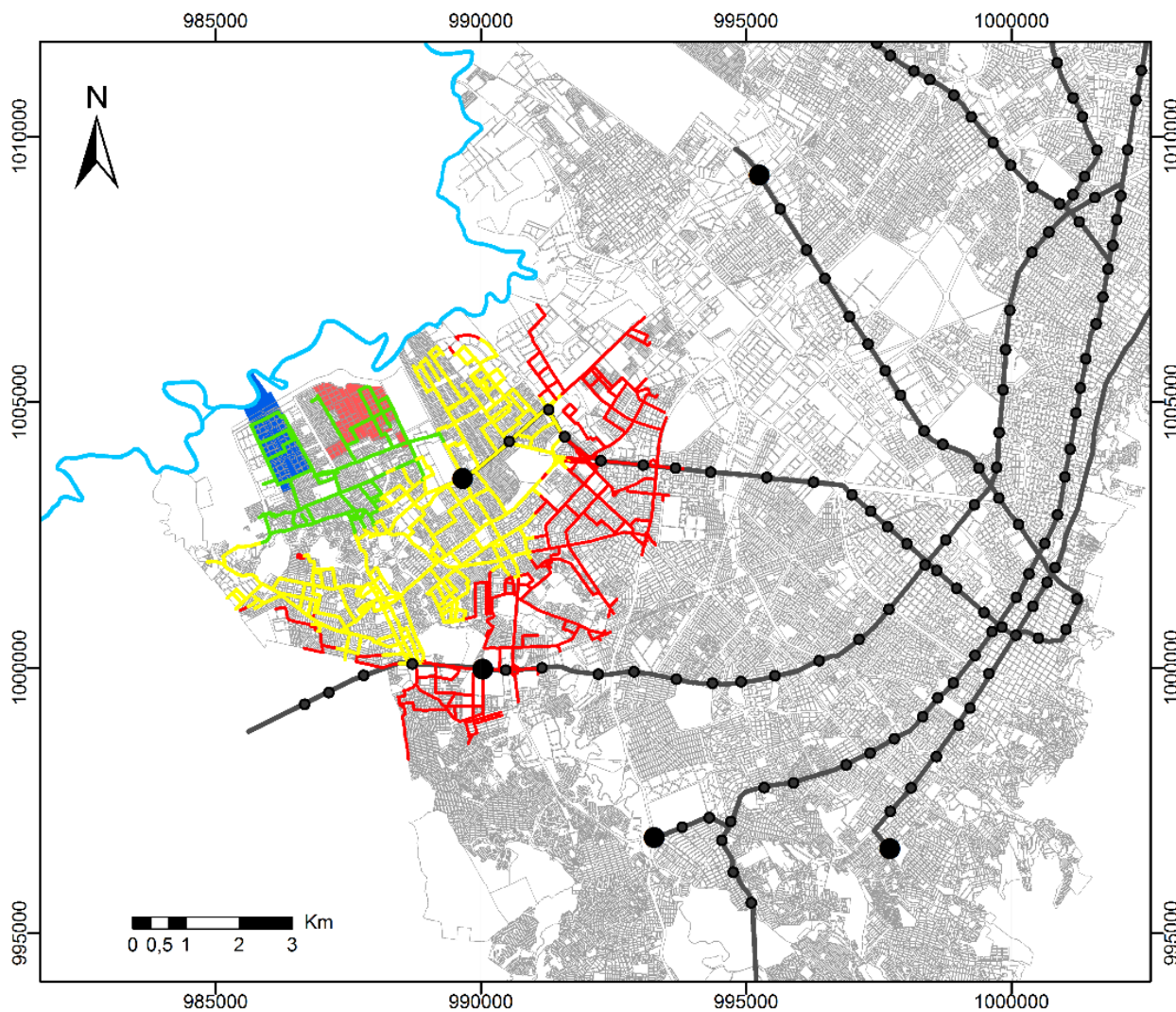
**Fuente:** Elaboración propia

Con esta calibración, se observa que el área de cobertura de los buses azules se reduce en un 62% (de 132 km<sup>2</sup> de cobertura a 51 km<sup>2</sup>), con lo cual la lectura se acerca cada vez más al objeto de medición en sus condiciones de uso, lo cual se observa en la siguiente ilustración.

La organización del SITP implica una conectividad mayor con los sectores aledaños a las ciudadelas que el sistema Transmilenio, en particular permite una movilidad con menores tiempos con el occidente de la ciudad, Fontibón y Engativá. A pesar de esto, no es un sistema idóneo si de conectarlo con el centro fundacional, internacional o la 72 se trata pues la influencia de la cobertura hasta los 45 minutos no supera el anillo de la avenida Boyacá.

Finalmente la sumatoria de los dos sistemas, el SITP y Transmilenio permite resaltar que las ciudadelas están localizadas en término de distancia-tiempo periféricas de la mayoría de recursos y posibilidades de empleo en Bogotá, como se verá en la siguiente parte donde se contrastan en el modelo propuesto las variables de empleo con las coberturas de movilidad de las ciudadelas presentadas en estos tres escenarios.

**Ilustración 39 Escala - ciudad - : cobertura desde las ciudadelas “El Recreo y El Porvenir” en el SITP.**



Tiempo de Recorrido SITP		Estaciones TM	
<span style="color: green;">—</span>	Menos de 15 minutos	●	Estación Regular
<span style="color: yellow;">—</span>	15 - 30 minutos	●	Portal
<span style="color: red;">—</span>	30 - 45 minutos		
<span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	Manzanas	Ciudadelas	
<span style="color: black;">—</span>	Líneas TM	<span style="background-color: blue; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	El Recreo
		<span style="background-color: red; display: inline-block; width: 10px; height: 10px;"></span>	Porvenir

Fuente: Elaboración propia

Sistema Coordinado: MAGNA Colombia Bogotá  
 Proyección: Transverse Mercator  
 Datum: MAGNA  
 Falso Este: 1 000 000  
 Falso Norte: 1 000 000  
 Meridiano Central: -74.0775  
 Latitud de Origen: 4.5962

## ▪ Transporte y empleo

Los numerales anteriores permitieron evaluar la cobertura del sistema de transporte a nivel ciudad frente “El Porvenir y El Recreo”, ahora se evaluará la oferta de estos modos de transporte frente a las zonas donde trabajan las personas de dichas ciudadelas y a las zonas de mayor oferta de empleo según la Secretaría de Planeación de Bogotá (2010, 116). De tal forma, en esta parte se recoge entre otros, en el documento de diagnóstico realizado por dicha entidad en (2010) donde se presentan las concentraciones de las actividades económicas, y en especial de la zona centro de la ciudad con una representatividad del 32% de la oferta de empleo total.

Para ello en principio se tomó la red de Transmilenio y para cada estación se evaluó la cobertura peatonal (5, 10, y 15 minutos), lo cual permite ampliar el área de influencia del sistema de transporte<sup>345</sup>, como también los tiempos-distancia de los desplazamientos.

Con esta información de base, se tomaron en cuenta los viajes con motivo trabajo de la encuesta de movilidad (2011), y sus respectivas UPZ de destino, para evaluar la accesibilidad a las zonas de empleo como se presenta a continuación.

**Tabla 8 UPZ's motivo de trabajo, tiempo y representatividad**

	UPZ	Tiempo de viaje (min)	Número de viajes
14	Usaquén	150	178
15	Country Club	180	65
16	Santa Bárbara	119	194
18	Britalia	135	81
20	La Alhambra	128	248
23	Casa Blanca Suba	135	174
24	Niza	75	135
25	La Floresta	100	70
26	Las Ferias	146	116
31	Santa Cecilia	45	193
37	Santa Isabel	98	424
38	Restrepo	88	325
39	Quiroga	60	71

<sup>345</sup> Este ejercicio no se realizó para el modelo del SITP, ya que en teoría los paraderos de buses están ubicados a 300m entre sí, lo cual es aproximadamente 5 minutos de caminata, y considerando la densidad de la red, la cobertura de este modelo no tendría una variación sustancial.

40	Ciudad Montes	65	251
41	Muzú	55	115
42	Venecia	68	447
45	Carvajal	60	159
46	Castilla	83	110
47	Kennedy Central	45	85
48	Timiza	30	83
49	Apogeo	60	81
53	Marco Fidel Suarez	40	148
57	Gran Yomasa	35	271
65	Arborizadora	38	336
66	San Francisco	60	91
73	Garcés Navas	30	129
75	Fontibón	90	39
76	Fontibón San Pablo	95	167
77	Zona Franca	40	67
78	Tintal Norte	20	43
84	Bosa Occidental	18	59
86	El Porvenir	120	150
87	Tintal Sur	19	85
88	El Refugio	95	179
90	Pardo Rubio	70	119
91	Sagrado Corazón	90	299
92	La Macarena	60	96
93	Las Nieves	89	793
94	La Candelaria	79	676
97	Chico Lago	128	199
98	Los Alcázares	87	325
99	Chapinero	90	10
102	La Sabana	78	665

107	Quinta Paredes	90	39
108	Zona Industrial	82	865
110	Ciudad Salitre Occidental	54	300
111	Puente Aranda	62	732
112	Granjas De Techo	60	148
113	Bavaria	70	153
114	Modelia	115	459
115	Capellanía	103	304
117	Aeropuerto El Dorado	123	220
	Soacha	85	136
	<b>Total General</b>	<b>78</b>	<b>12005</b>

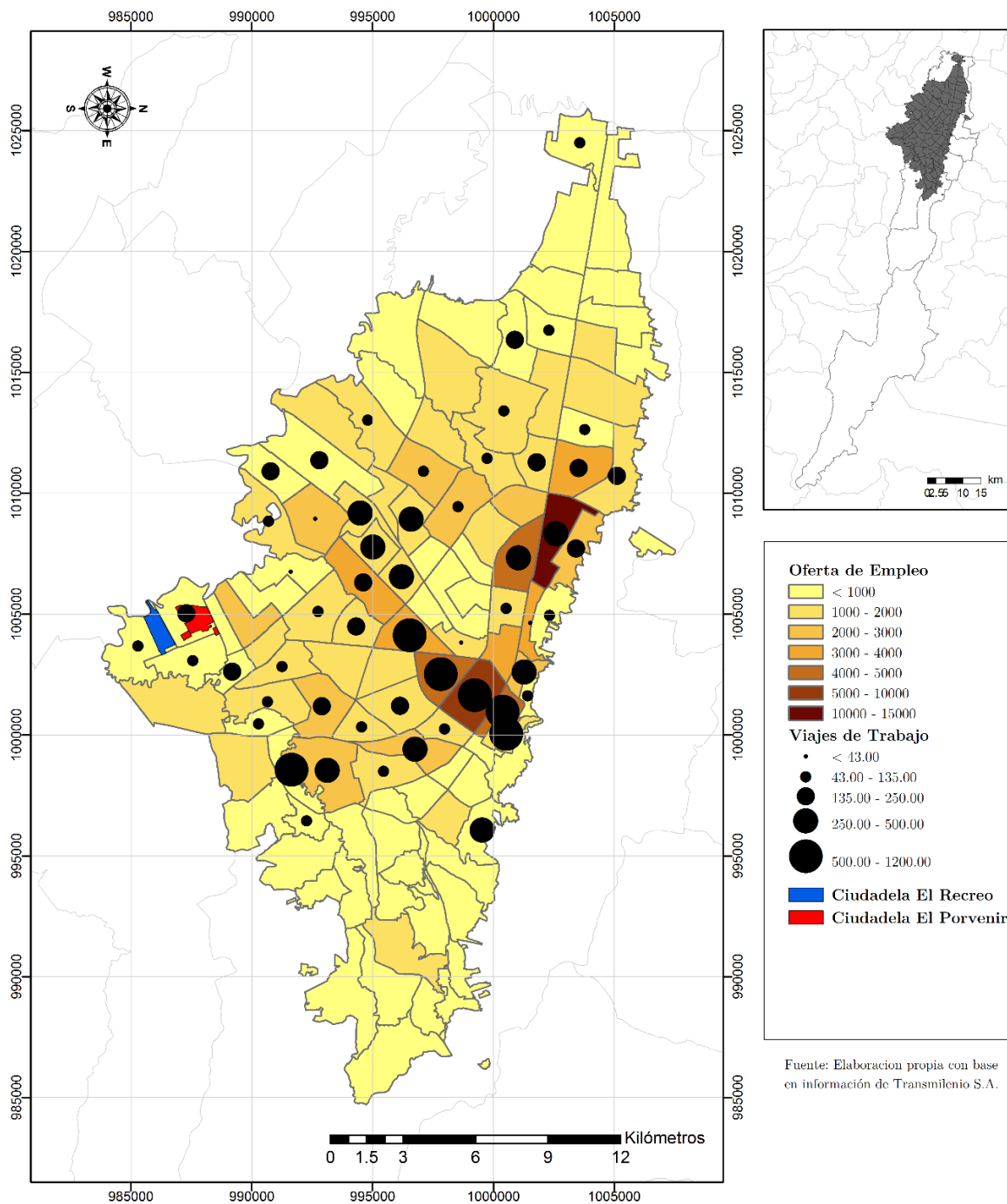
**Fuente:** Elaboración a partir de Encuesta de movilidad (2011)

Comparando la información de localización de los empleos de los habitantes de las ciudadelas y la información de las ofertas de empleo se observa que la mayor oferta de empleo se concentra sobre el eje de la carrera 7, desde el centro con dirección norte hasta la 116, y desde el centro con dirección occidente al aeropuerto el dorado, siendo las UPZ Zona industrial, La Sabana y Chicó Lago (108, 102, y 97 respectivamente) las que concentran la mayor oferta; por su parte, las principales zonas hacia las que realizan viajes por trabajado los habitantes de las ciudadelas “El Recreo y Porvenir” están ubicada en el eje desde el centro con dirección hacia el occidente, y puntualmente en las UPZ arborizadora alta (sur), Zona Industrial, las Nieves y La Sabana.

Finalmente la lectura global de la medición permite afirmar que la localización de las ciudadelas con las condiciones actuales de movilidad, - como lo sostiene molina (1989)- no modifica trascendentalmente los destinos hacia donde la gente hace viajes por trabajo, pues esta oferta depende de dinámicas urbanas muchos más fuertes, ahora bien, lo que demuestra el modelo es que termina imponiendo gastos excesivos en términos de distancia-tiempo a las familias pues cerca del 90% de estos desplazamientos superan los 45 minutos solo en el sistema elegido, y de 20 a 35 minutos en la sumatoria de los desplazamiento peatonal desde las vivienda a los paraderos y desde las estaciones hasta el sitio final. Reforzando así clásicas formas de desigualdad donde los diferentes niveles de movilidad, - en este caso con gastos excesivos en términos de tiempo-distancia que dificultan la realización de otras actividades sociales y afecta la calidad de vida-, están relacionados con la distribución desigual de riqueza, ingresos, escolaridad y estatus. Que se ven profundizados con la dotación misma con la que el Estado pretende resolver la carencia de vivienda, y que se unen a “nuevas formas de desigualdad”. Como lo sostiene Brand (2012), comprendidas en el mayor aislamiento que experimentan en esta organización social actual - más compleja y diversa –, donde grupos específicos de la

población por su edad, - como los adultos mayores que se ven aislados por estas condiciones de uso y de acceso deficientes – por género y estilo mismo de vida.

**Ilustración 40 Oferta y sitios de empleo.**



A continuación, la ilustración del indicador de esta sección presenta las coberturas de los sistemas de transporte público frente a las ofertas de empleo, se observa así que aunque las personas pueden acceder a la Zona industrial (UPZ) en menos de 45 minutos, no pueden acceder a otras zonas de alta oferta durante ese periodo de tiempo.

De la misma manera el diseño del sistema Transmilenio impide que las personas vayan a otras zonas con alta oferta de empleo en tiempos razonables (Arborizadora, y otras 5 en la ciudad por ejemplo), sin utilizar transportes adicionales a los de los sistemas inicialmente contemplados, cuestión que además de generar tiempos adicionales de viaje, -entre otros por los intercambios modales-, incrementa la tarifa del mismo.

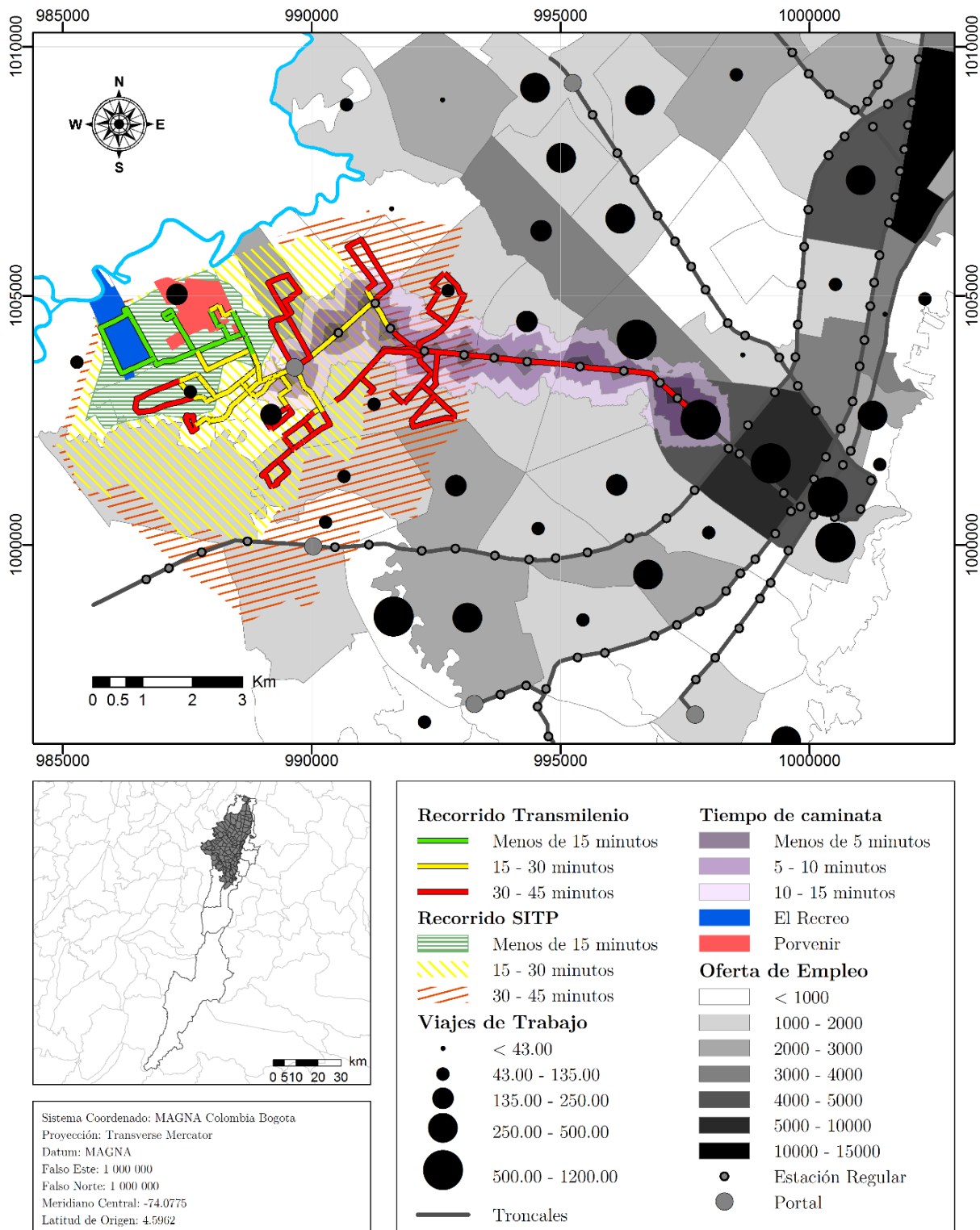
Para la zona franca de Fontibón tampoco se puede acceder dentro del tiempo establecido en los medios analizados; en el caso de Transmilenio porque no existe una conexión en sentido sur – norte que permita un desplazamiento práctico, y en el caso del SITP porque las velocidades que se tienen asociadas entre otras a las paradas para recoger pasajeros, diseños de ruta y paradas por tráfico generan demoras en el recorrido que no se pueden recuperar por la falta de vías de alta capacidad en el sentido del desplazamiento.

La evaluación finalmente se realiza al contrastar la mancha del máximo rango (45 minutos en Transmilenio + SITP) que llamaremos cobertura total, y a la cual se le suman las áreas de desplazamiento peatonal final a 15 minutos, con las secciones de ciudad identificadas según su oferta de empleo desde la más alta 15000 hasta la más baja, menos de 1000.

Donde el porcentaje de cumplimiento se maneja entre 1 y 30% así: de 0 a 5 muy baja, de 6 a 10 baja, de 11 a 15 media baja, de 16 a 20 media, de 21 a 25 media alta, y de 25 a 30 alta, y de 31 en adelante muy alta. Este ejercicio finalmente permite sostener que del total de viajes que por motivo de trabajo se realizan desde las ciudadelas, tan solo el 13.2% [media –baja] está inserto en las áreas de cobertura total. Y que del total de las posibilidades de empleo que existe en la ciudad tan solo el 7.2% [Baja] está inserto en el área de cobertura total.



**Ilustración 41 - Vivienda y Opciones de Empleo - Modelo Analítico  
ciudadelas de estudio -**



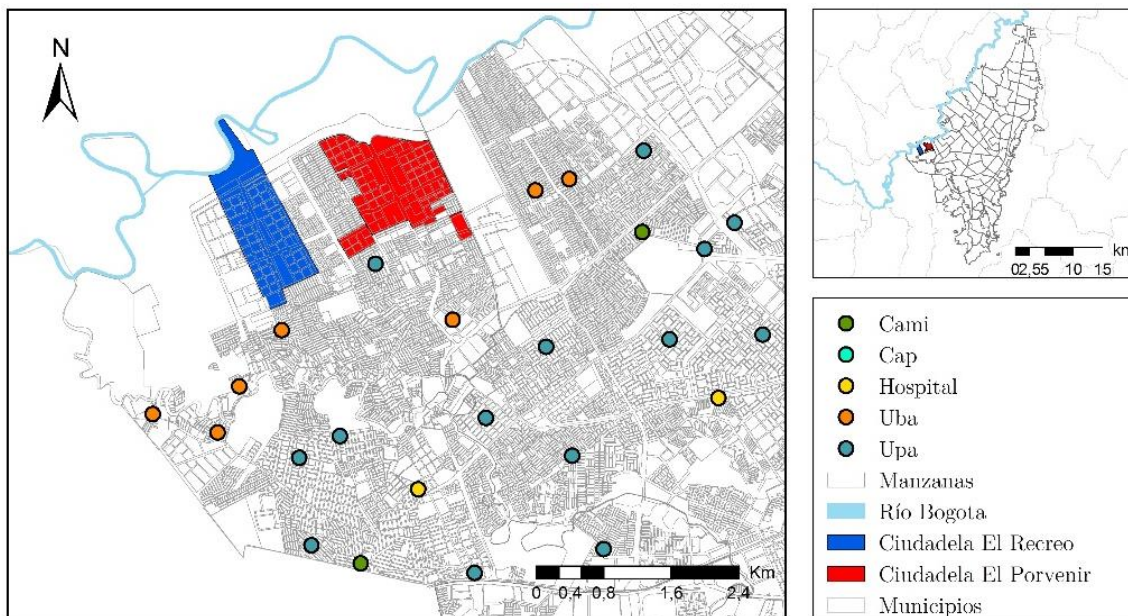
Fuente: Elaboración propia

### 5.3.2 Vivienda y servicios de salud

Después de abordar el indicador que se relaciona en mayor medida con la totalidad o una gran parte de la ciudad, en este y en las relaciones de los servicios sociales se entienden en la presente investigación como de escala local, donde se concibe que existe una red de mayor jerarquía y especializada para la cual los desplazamientos dependen de la problemática específica de los pacientes y no del “lugar” de la vivienda. De tal forma a continuación se presenta la medición sobre la red local en la que los habitantes con una determinada localización acceden a suplir sus emergencias y atenciones inmediatas.

En este sentido, la información base para obtener la cobertura en salud de las ciudadelas fue suministrada por la Secretaría de salud, donde se consideraron las Empresas sociales del Estado - ESE<sup>346</sup> existentes que se tenían a corte 2014<sup>347</sup>, labor que se complementó con verificaciones en las ciudadelas y su área próxima en junio de 2015, donde se adicionaron puntos y en algunos casos se depuro la red.<sup>348</sup>

**Ilustración 42 Red de salud real en el entorno zonal de las ciudadelas.**



**Fuente:** Elaboración propia

<sup>346</sup> “El objetivo de las Empresas Sociales del Estado será la prestación de servicio de salud, entendidos como un servicio público a cargo del Estado y como parte integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud.” (DECRETO 1876 DE 1994)

<sup>347</sup> Cuando existieron vacíos en el archivo .shp se recurrió a la información de la misma Secretaría Distrital a corte 2010 y la visita de verificación realizada.

<sup>348</sup> De igual manera para la alimentación de este indicador sólo se tuvieron en cuenta los entes públicos, debido a que para el momento no se contaba con la declaración expresa constitucional (septiembre 2015) sobre la obligatoriedad de la prestación de los servicios de urgencias universales.

De tal forma, del marco general de análisis se deriva del hecho mismo de existir una categorización normativa de los servicios de salud en tres niveles de atención<sup>349</sup>: el primero incluye puestos y centros de salud que prestan atención básica, hospitales locales que brindan urgencias y hospitalización atendidas por médicos generales, y los Centros de Atención Médica Inmediata o CAMI 1. El segundo nivel de los servicios de salud involucra hospitales y CAMI nivel dos, los cuales prestan atención intermedia, dada por médicos generales y especialidades básicas. Y en el tercer nivel está los hospitales que prestan atención de alta complejidad, incluyendo la atención con especialistas y subespecialistas. Instalaciones, que serán tenidos en cuenta en su componente de servicios de atención inmediata cuando lo presenten.

En este marco se identificando 15 centros de salud con este servicio –incluyendo el Hospital de Bosa- en el sector de ciudad estudiado, pero tan solo cuatro el interior de las ciudadelas o en una proximidad de menos de un kilómetro o 15 minutos de caminata a 4km/h. Estos son: dos “Centros De Salud Y Desarrollo Humano – CSDH” instalados en 2012, que se encuentran al interior de las ciudadelas y prestan servicios de medicina general, enfermería, vacunación, y acciones de prevención y promoción en salud (Hospital Pablo VI Bosa E.S.E s.f.), por ello son incluidos dentro del estudio al ofrecer una atención en salud básica para los ciudadanos.

**Tabla 9 Centros de Salud al interior de las ciudadelas.**

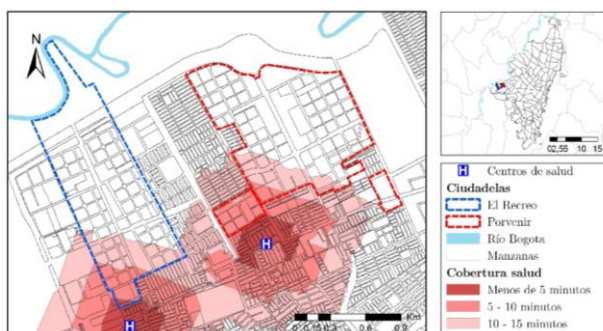
NOMBRE	DIRECCION
Centro De Salud Y Desarrollo Humano Santa Fé	Calle 56F # 97B-27 Sur
Centro De Salud Y Desarrollo Humano el Recreo	Carrera 102 # 69-51 Sur

**Fuente:** Hospital Pablo VI Bosa E.S.E (2015)

Y dos más que corresponde a las Unidades –Básicas de Atención - UBA y el otro está dentro de la red de Unidades Primarias de Atención – UPA<sup>350</sup>.

<sup>349</sup> Ver: artículo 6 de la Ley 20 de 1990

<sup>350</sup> Ahora bien si solo se tuvieran en cuenta estas dos unidades que son las que tiene mayor capacidad de respuesta, ninguna de las ciudadelas tendría una cercanía menor a 5 minutos a estos centros de atención. En este escenario tan sólo el 28% del área de vivienda construida se encontraría cubierta a menos de 15 minutos de caminata, siendo expresado en el modelo así: (Fuente: elaboración propia)



Tanto los UPA como los UBA hacen parte del primer nivel de atención en salud, por ende su servicio es básico (enfermería, vacunación, consulta ambulatoria medicina general). En la tabla a continuación se presentan los nombres de los centros de salud cercanos (15 minutos de caminata) a las ciudadelas.

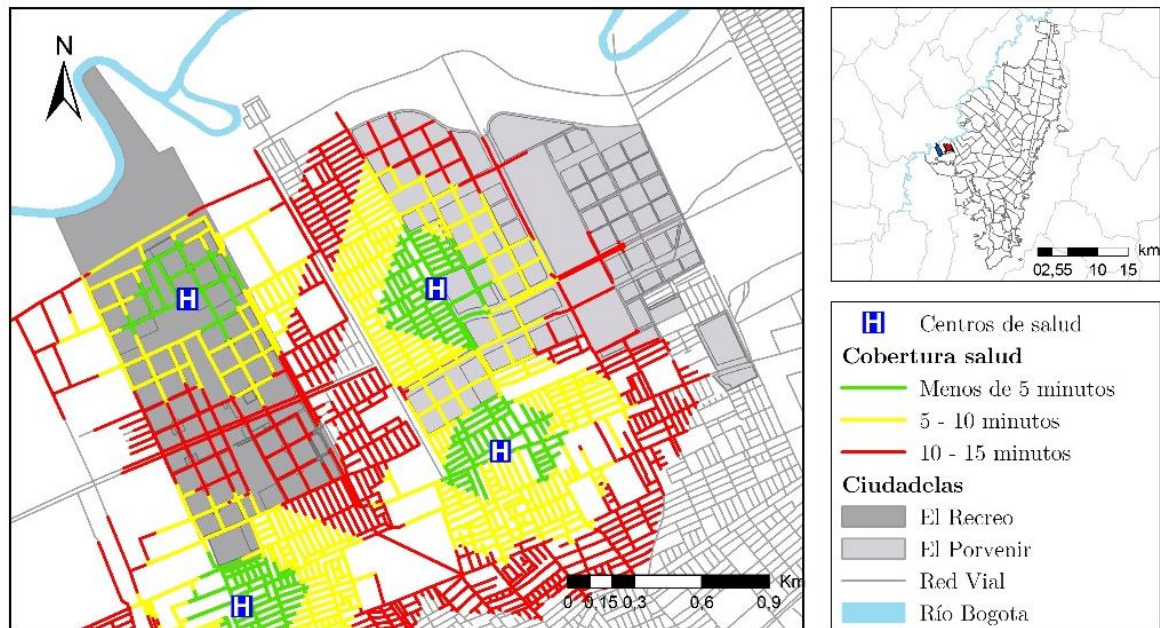
**Tabla 10 centros de atención a 1km de los extremos de la ciudadela.**

NOMBRE	DIRECCION	LOCALIDAD	BARRIO CATASTRAL	UPZ
UPA La Cabaña	CL 57 SUR No. 110A – 23	Bosa	La Cabaña	El Porvenir
UBA San Joaquín	KR 88 G No, 72 A - 11 SUR	Bosa	Villas Del Progreso	Bosa Occidental

**Fuente:** Elaboración propia con base en información suministrada por Secretaría de Salud

De tal forma con los centros identificados, se asume en esta medición que la velocidad promedio de caminata crítica es de 4 km/h, evaluándose la accesibilidad con rangos de 5, 10, y 15 minutos (Muy alto, alto y medio, luego [bajo] como generalidad), como se presenta en la siguiente ilustración.

**Ilustración 43 Cobertura por red funcional peatonal - Indicador Vivienda y Servicios de Salud.**

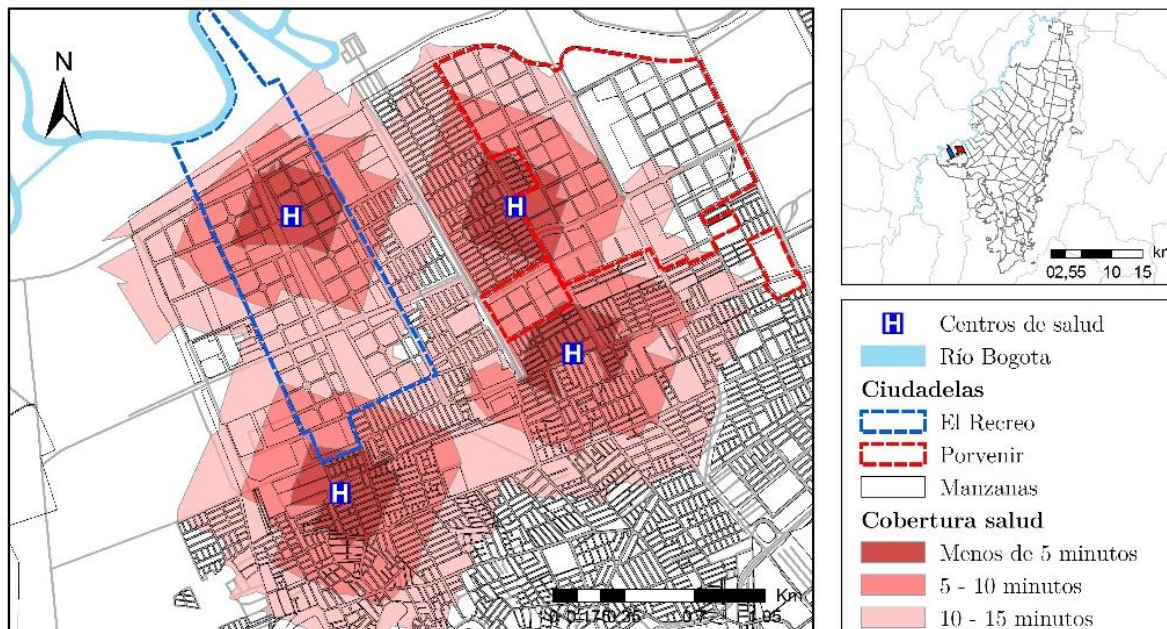


**Fuente:** Elaboración propia

Se observa que la cobertura de salud en las ciudadelas debido a la inclusión de los CSDH en el interior de ambas aumentó en un 50%, llegando ahora al 79% en un nivel [medio] en promedio, 63% “El Porvenir” y 96% de “El Recreo” como se corrobora en la tabla e ilustración de áreas a continuación.



**Ilustración 44 Cobertura por manchas- Indicador Vivienda y Servicios de Salud.**



Fuente: Elaboración propia

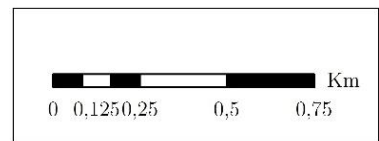
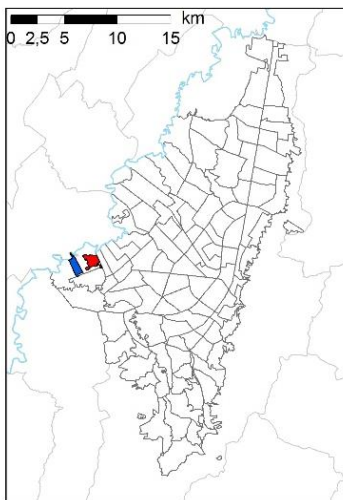
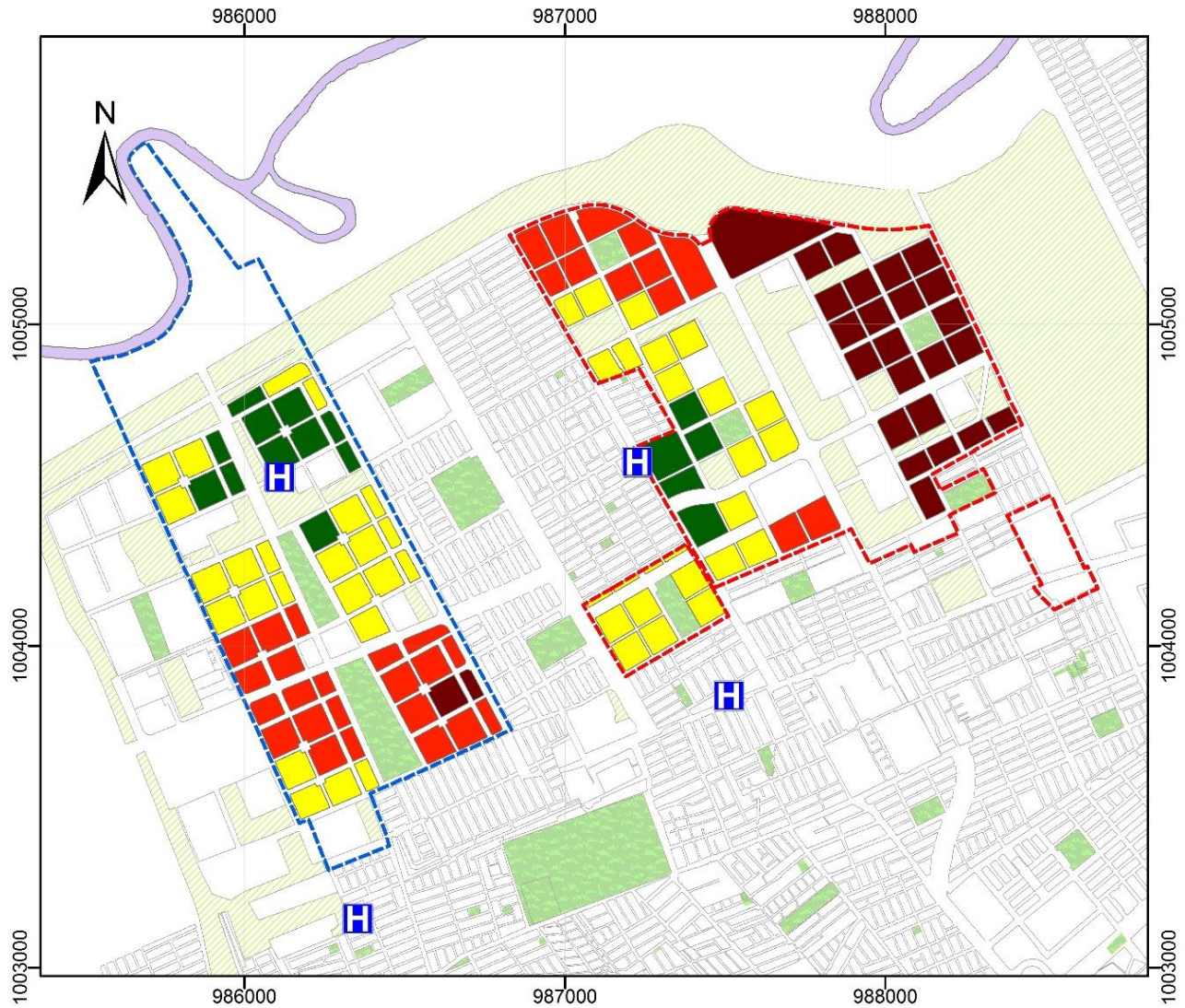
La medición en este caso en particular, demuestra que cerca del 40% de la ciudadela el “El Porvenir” tiene una cobertura baja en servicios de salud inmediatos, encontrándose que en el modelo de gestión propuesto priman los desarrollos comerciales en la ciudadela sobre el acceso peatonal a los centros de salud, finalmente los resultados son presentados en forma de calificación de manzanas en el plano final del indicador, donde la manzana es caracterizada en un nivel determinado dependiendo del porcentaje de área de la misma que prime en la valoración por manchas. Permitiendo así una mejor interpretación de los resultados y la evaluación de las condiciones de los recursos, de acceso real y uso de manera simultánea.

**Ilustración 45 Resultados de cobertura.**

Tiempo de desplazamiento	Cobertura [media] 2010		Cobertura [media] desde 2012	
	El Porvenir	El Recreo	El Porvenir	El Recreo
Menos de 5 minutos [muy Alta]	-	-	8%	19%
5 - 10 minutos [Alta]	17%	7%	38%	41%
10 - 15 minutos [media]	10%	22%	18%	37%
Porcentaje ciudadelas con cobertura [baja]	73%	71%	36%	3%

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 46 Indicador -Vivienda y Servicios de Salud-**



Fuente: Elaboración propia con base en información de Secretaría Distrital de Salud

Sistema Coordinado: MAGNA Colombia Bogotá  
 Proyección: Transverse Mercator  
 Datum: MAGNA  
 Falso Este: 1 000 000  
 Falso Norte: 1 000 000  
 Meridiano Central: -74.0775  
 Latitud de Origen: 4.5962

### 5.3.3 Vivienda y servicios sociales.

En el último indicador se agrupan tres condiciones del aspecto “lugar”, la vivienda y su relación con espacios adecuados de recreación, la vivienda en relación con la educación preescolar y primaria, y la vivienda en relación con equipamientos de cultura, que para este caso se ha construido a partir de las coberturas de las bibliotecas públicas.

De tal forma, cada uno será explicado en su operación, que en términos de cobertura utiliza los mismos rangos y velocidades del indicador de vivienda y servicios de salud. Como método de síntesis del indicador, se propone la superposición de los datos finales por manzana calificada, que estime de manera simultánea los tres aspectos evaluados, dándoles un valor de 1 a 4, donde 1 es el valor ideal por sub-componente, y la sumatoria final de los tres tendrá los siguientes valores: 3 será el ideal con calificación [Muy alta], 6 [Alta], 9 [Media] y más de nueve [baja]. Teniendo como resultado en la ciudadela “El Recreo” el 10,8% [Muy alta], 50,2% [Alta], 31% [Media] y 8% [baja] y “El Porvenir” 5% [Muy alta], 22% [Alta], 61% [Media] y 12% [baja].

#### ▪ Subcategoría -Vivienda y zonas de recreación-

El proceso de investigación realizado para proponer como medir el aspecto “lugar” incluye la consideración de las zonas de recreación las zonas adecuadas para realizar esta actividad. Para el proceso de análisis de este ítem se consultó la información presente en el IDECA, y la información suministrada por el IDRD.

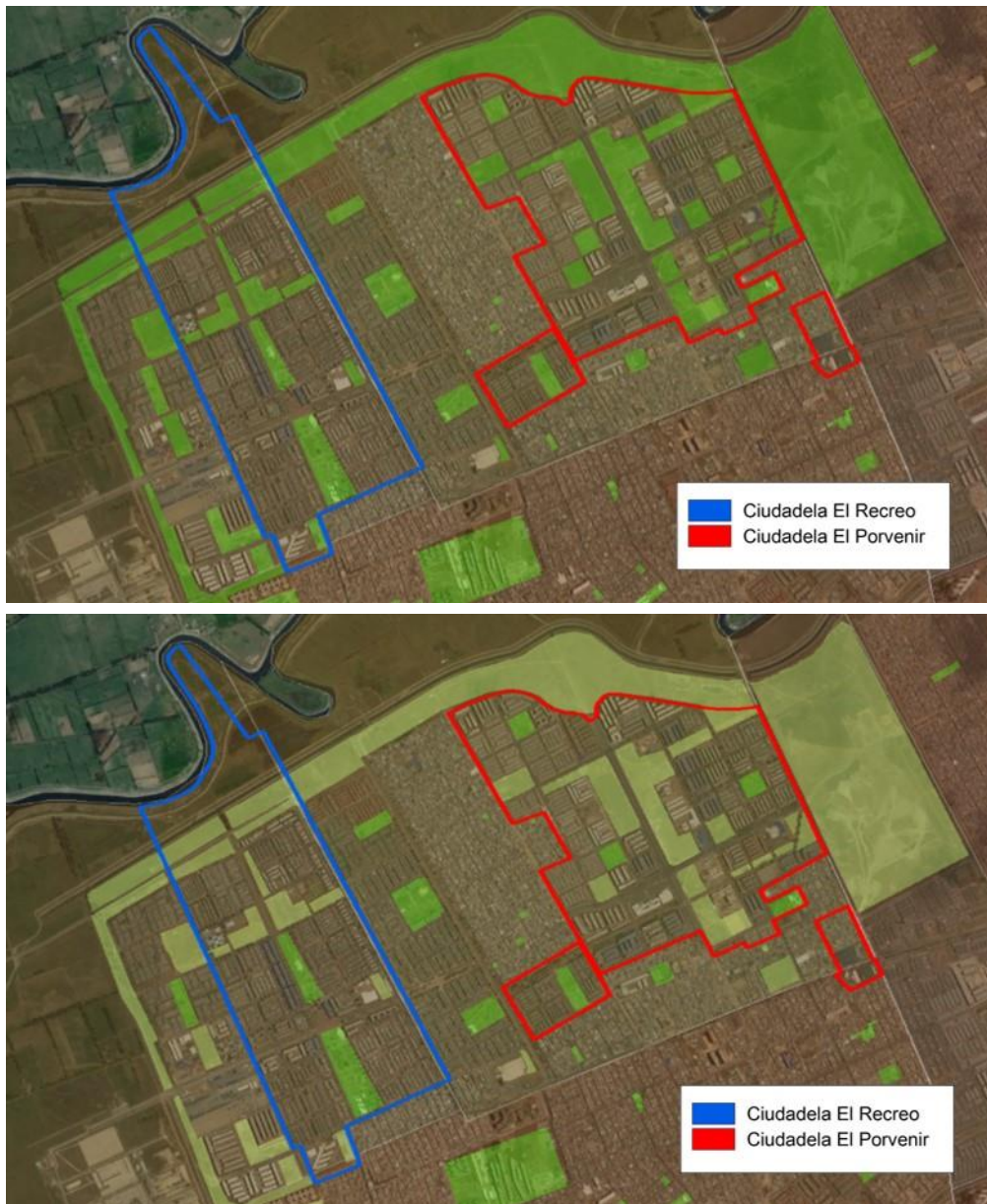
No obstante al cotejar la información con fuentes primarias, - que se plasmó con las vistas de campo y el análisis del recorrido virtual de Street view - , se pudo observar que no todas las áreas verdes señaladas en la información oficial correspondían a zonas abiertas y con la posibilidad de real de uso, existiendo sectores que aunque en los diseños suministrados por Metrovivienda estaban identificados como parques, en realidad para (2016) eran lotes cercados donde la comunidad no podía obtener ningún beneficio en cuanto a recreación se trata.

Por ello, se decidió redibujar cada una de las zonas verdes que podrían considerarse espacios de disfrute para la comunidad, diferenciándolas por *acceso real al recurso y condiciones de uso* de las zonas verdes cercadas o sin posibilidades de disfrute seguro por sus condiciones actuales: abandonado, escombros, sin diseño urbano, sin campo deportivo, inexistencia de cualquier consideración urbana etc.

Con esta decisión el área total de zonas verdes recreativas contempladas se redujeron en un 70% aproximadamente, la mayoría porque carece de cualquier condición para la recreación como la ronda del río Bogotá en su estado actual, una sección importante del eje axial de la ciudadela el provenir que carece de cualquier tipo de diseño, condición urbana, u otro elemento, y hoy se encuentra abandonada en su condición de zona de recreación e invadido por escombros en un porcentaje importante.



Ilustración 47 Comparación zonas verdes iniciales - zonas verdes depuradas.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Google, SDP, Metrovivienda

Bajo estas condiciones, se realizó la cobertura de recreación, obteniendo que más del 70% de la ciudadela “El Recreo” y el 90% de la ciudadela “El Porvenir” tiene cercanía a una zona verde de recreación a menos de 5 minutos de recorrido peatonal [Muy Alta], medición para la cual se utilizó la red existente, demarcada y adecuada. El resto de las ciudadelas se encuentra en categoría [Alta], es decir, menos de 10 minutos. Con lo cual se puede concluir que para los dos modelos empleados en las ciudadelas la proximidad a zonas de recreación con calidad es adecuada, sin embargo la proporción de los espacios que se han tenido en cuenta, frente a las vivienda estipuladas por Metrovivienda y teniendo en cuenta la composición de los hogares puede llegar a presentar un déficit similar al



promedio de la ciudad. (Ver: SDP 2015). A continuación se presenta el modelo peatonal por vías, y por manchas, que es la base para la medición y consolidación del sub-indicador por calificación de las manzanas.

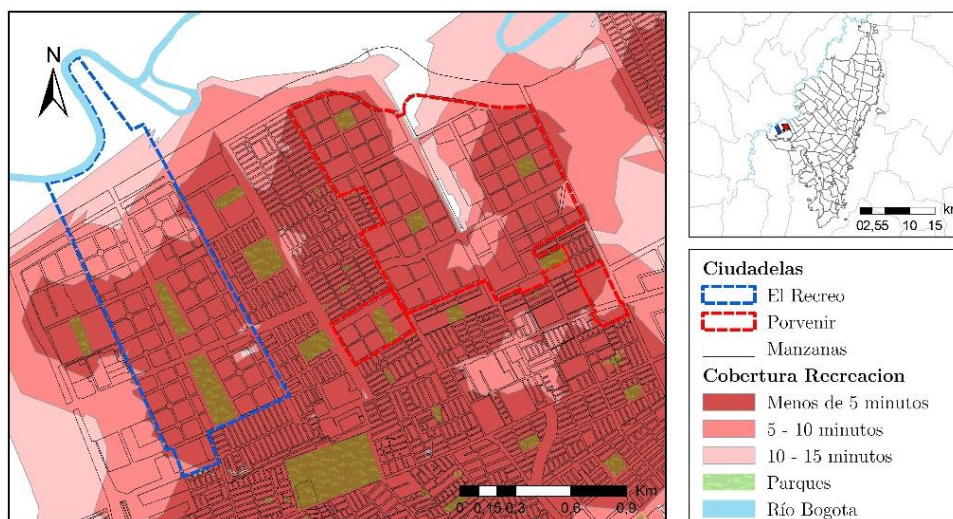
**Ilustración 48 Cobertura por red funcional peatonal – Subcategoría – Vivienda y zonas Recreación.**



**Fuente:** Elaboración propia

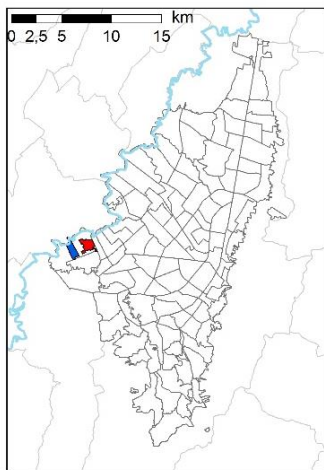
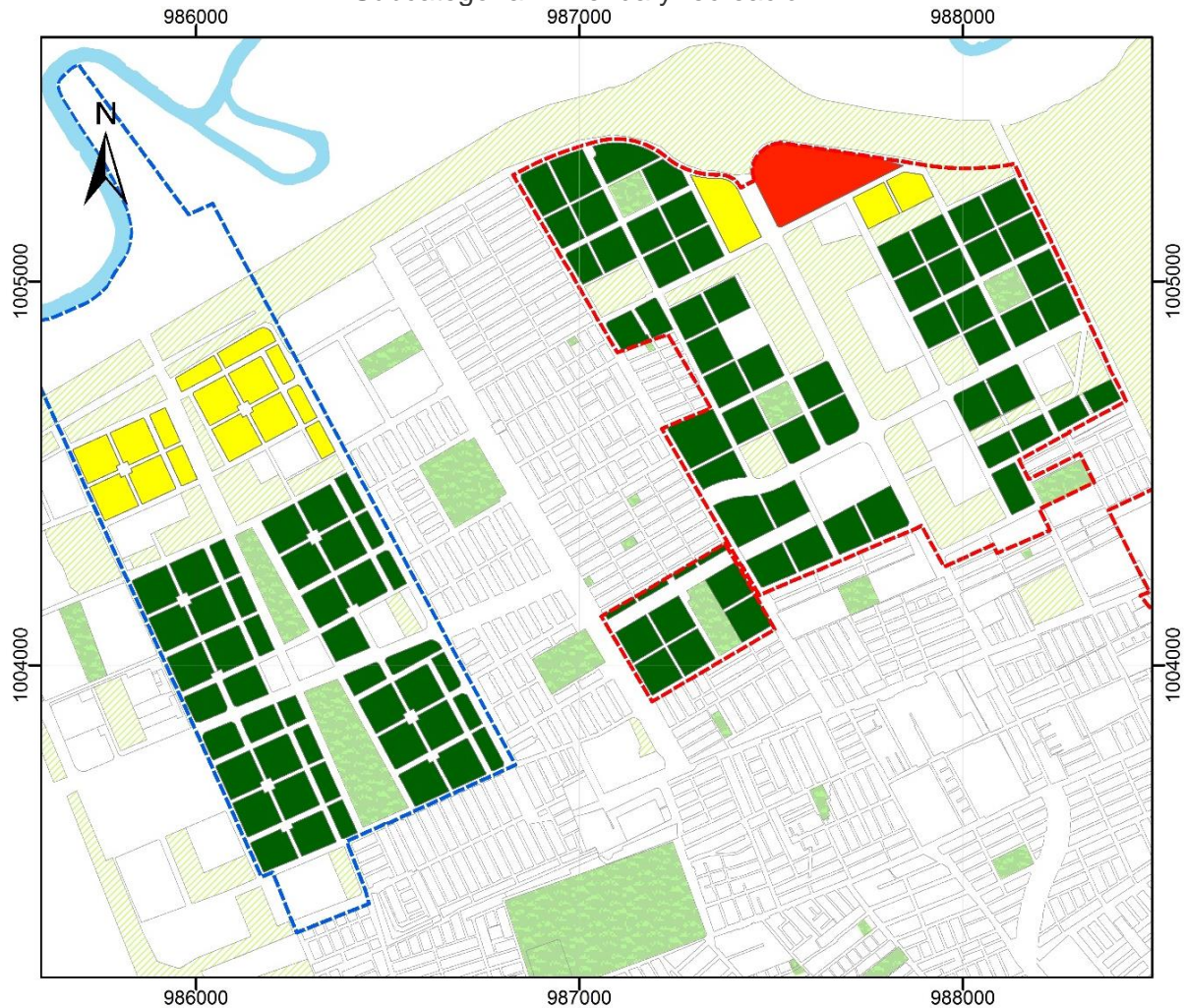
De las verificaciones en el sitio se identifica que la cualificación temprana del eje jerárquico verde en “El Recreo” ha generado mayor apropiación de estos espacios, por el contrario el abandono del eje axial del Porvenir, y la arquitectura de los equipamientos que colindan con este, de grandes murallas y sin accesos, ha provocado el alejamiento de la comunidad de estos espacios centrales y el poco uso por parte de las familias.

**Ilustración 49 Cobertura por manchas- subcategoría Vivienda y zonas de recreación.**



**Fuente:** Elaboración propia

**Ilustración 50 Vivienda y servicios sociales.**  
 Subcategoría: Vivienda y recreación

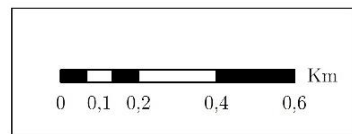


**Ciudadelas**

- El Recreo
- Porvenir

**Cobertura Recreación**

- Menos de 5 minutos
- 5 - 10 minutos
- 10 - 15 minutos
- Manzanas
- Parques
- Zonas verdes
- Río Bogotá



Fuente: Elaboración propia con base en visitas de campo y Google Earth

Sistema Coordinado: MAGNA Colombia Bogotá  
 Proyección: Transverse Mercator  
 Datum: MAGNA  
 Falso Este: 1 000 000  
 Falso Norte: 1 000 000  
 Meridiano Central: -74.0775  
 Latitud de Origen: 4.5962



Así pues, en el ejercicio de medir los servicios sociales que debe ofrecer el entorno de la vivienda es fundamental además de la existencia de los espacios de recreación, su cualificación y mantenimiento. De tal manera la verificación constante y la medición bajo la lógica de los derechos de las progresiones o retrocesos de las cualidades urbanas, aseguran la perdurabilidad de las condiciones en el tiempo o la rectificación de las políticas, que aseguren las condiciones de uso a distintas generaciones.

**Tabla 11 Porcentajes de Cobertura subcategoría - Vivienda y zonas de recreación. -**

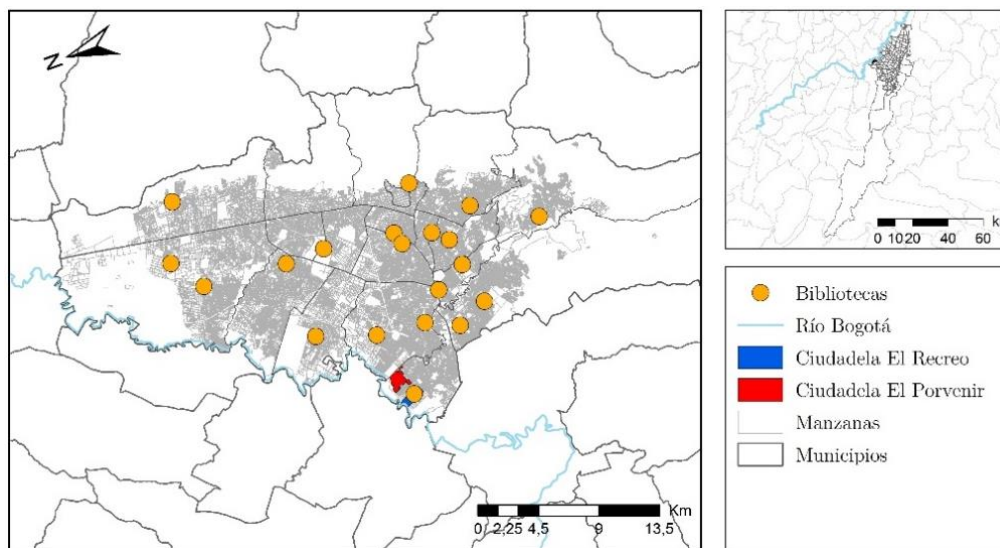
Tiempo de desplazamiento	Ciudadela El Recreo	Ciudadela El Porvenir	Total cobertura
Menos de 5 minutos	74.58%	93.94%	84.80%
5 - 10 minutos	25.42%	4.55%	14.40%
10 - 15 minutos	-	1.52%	0.80%

Fuente: Elaboración propia

#### ▪ Subcategoría -Vivienda y servicios cultura. -

En este punto se mide la accesibilidad al servicio público de bibliotecas completas<sup>351</sup>, que será abordado desde su dimensión local y accesibilidad peatonal. En la ciudad de Bogotá existen 20 bibliotecas públicas con estas características, de las cuales, sólo una, la Biblioteca pública de Bosa está establecida dentro de la localidad, y se encuentra dentro de la UPZ 87 que corresponde al sector de la ciudadela El Recreo.

**Ilustración 51 distribución de las principales biblioteca metropolitanas y Zonales de Bogotá .**

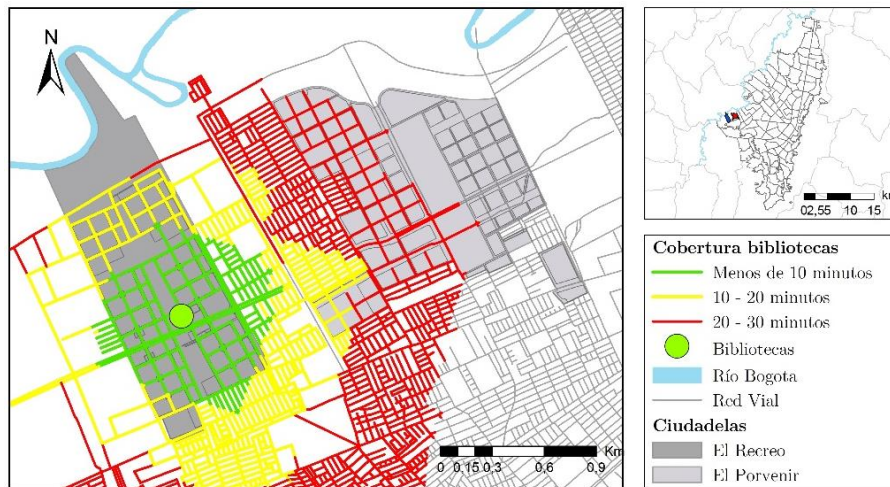


Fuente: Elaboración propia

<sup>351</sup> Son aquellas que brindan servicios completos de biblioteca, préstamos de libros, salas de lectura especializada, colección abierta, prestado interbibliotecario, etc.

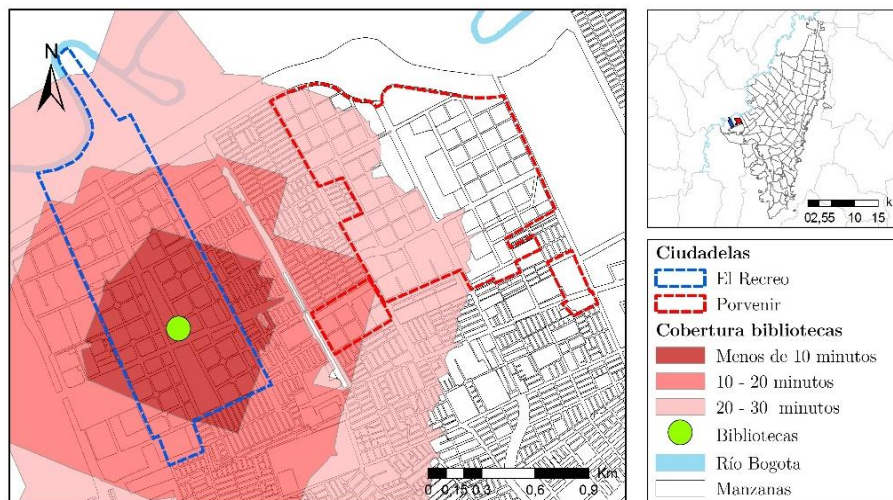
Del anterior análisis, es necesario aclarar que existen además en la localidad de Kennedy dos bibliotecas cercanas a la ciudadela “El Porvenir”, que son la biblioteca pública del Lago Timiza y la Biblioteca pública El Tintal Manuel Zapata Olivella, sin embargo estas bibliotecas se encuentran a más de 3km de la ciudadela, y ya que se asume una distancia máxima de recorrido peatonal por este servicios de 30 minutos (2000 metros), se puede afirmar que estas no generan cobertura inmediata para ninguna de las dos ciudadelas. Para este caso se consideran tiempos de desplazamiento peatonal de 10, 20, y 30 minutos por la característica del servicio.<sup>352</sup> A continuación se presentan los modelos por red peatonal y por manchas:

**Ilustración 52 Cobertura por red funcional peatonal –Subcategoría– Vivienda y servicios culturales.**



Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 53 Cobertura por manchas- subcategoría Vivienda y servicios culturales.**

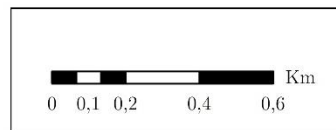
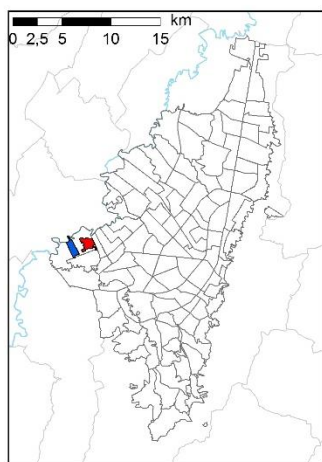


Fuente: Elaboración propia

<sup>352</sup> A diferencia del servicio de salud y de recreación este servicio cultural no representa una urgencia o necesidad explícita, de tal forma se utilizaron valores al doble de los previstos para los anteriores casos.



**Ilustración 54 Vivienda y servicios sociales.**  
 Subcategoría: Vivienda y servicios culturales.



Fuente: Elaboración propia con base en información del IDECA - Infraestructura de datos espaciales para el Distrito Capital

Sistema Coordinado: MAGNA Colombia Bogota  
 Proyección: Transverse Mercator  
 Datum: MAGNA  
 Falso Este: 1 000 000  
 Falso Norte: 1 000 000  
 Meridiano Central: -74.0775  
 Latitud de Origen: 4.5962

Como resultado se tiene que debido a la ubicación del equipamiento, el 100% de la ciudadela “El Recreo” tiene acceso a la *biblioteca y centro de cultura* a menos de 20 minutos, en oposición, el 41% de la ciudadela “El Porvenir” presenta deficiencias en accesibilidad a este tipo de servicios. Para concluir esta subcategoría se consolida la información por cobertura de manzanas, a las cuales se les genera una característica de accesibilidad de acuerdo con el mayor porcentaje del área cubierta, que se expresa en la ilustración de “Vivienda y servicios culturales”.

En efecto, el contraste en este punto entre las dos ciudadelas es radical, sin embargo a pesar que mide una condición específica del aspecto “lugar” esta información por sí sola no llega a considerar cuales son las barrera y obstáculos para que progresivamente se subsane esta condición en el “Porvenir”, pues solo muestra una relación sin medir las mismas rutinas cotidianas de la población en toda su diversidad y las expectativas sobre este tipo de equipamientos.

**Tabla 12 resultados de la subcategoría vivienda y servicios culturales**

Tiempo de desplazamiento	Ciudadela El Recreo	Ciudadela El Porvenir	Total cobertura
Menos de 10 minutos	74.58%	-	35.20%
10 - 20 minutos	25.42%	13.64%	19.20%
20 - 30 minutos	-	45.45%	24.00%
Porcentaje ciudadelas sin cobertura	-	40.91%	21.60%

Fuente: Elaboración propia

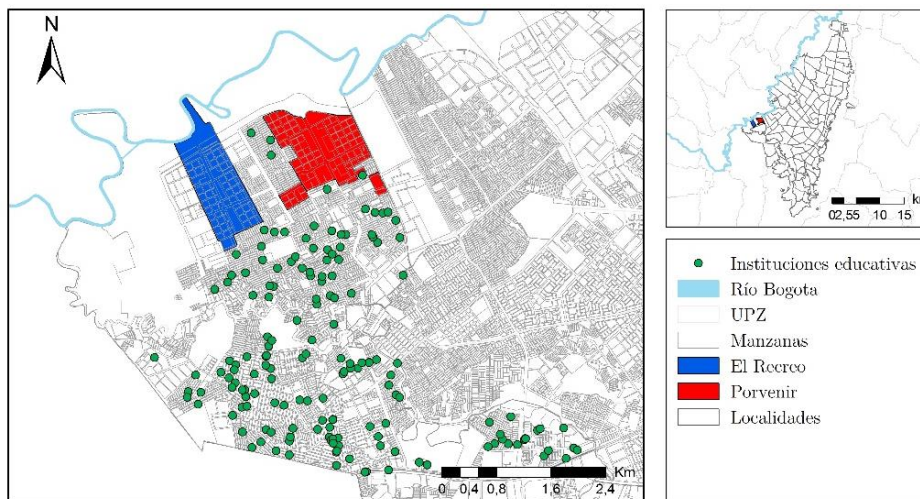
#### ▪ Subcategoría -Vivienda y educación. -

Para la lectura de esta condición de las ciudadelas se ha tenido en cuenta que en la actualidad el servicio público educativo distrital además de ser prestado por el estado, se viene complementado con instituciones que han celebrado contratos de concesión y convenios con colegios privados para satisfacer la demanda existente.<sup>353</sup> De tal forma a la información base para la realización de los análisis de cobertura que fue obtenida mediante la Secretaría de educación distrital – SED, se ha complementado con informaciones oficiales de las concesiones próximas a las ciudadelas .

<sup>353</sup> La concesión es una modalidad de contratación donde la ciudad o ente territorial aporta la infraestructura física y dotación o parte de ella y el particular se encarga de la operación de la institución a cambio de una remuneración (Decreto 2355 de 2009). Por su parte, los convenios consisten en la contratación del servicio educativo por un año lectivo y un cierto número de alumnos (Decreto 2355 de 2009), estos convenios se celebran en primera medida con colegios privados, inscritos y elegidos dentro del banco de oferentes.

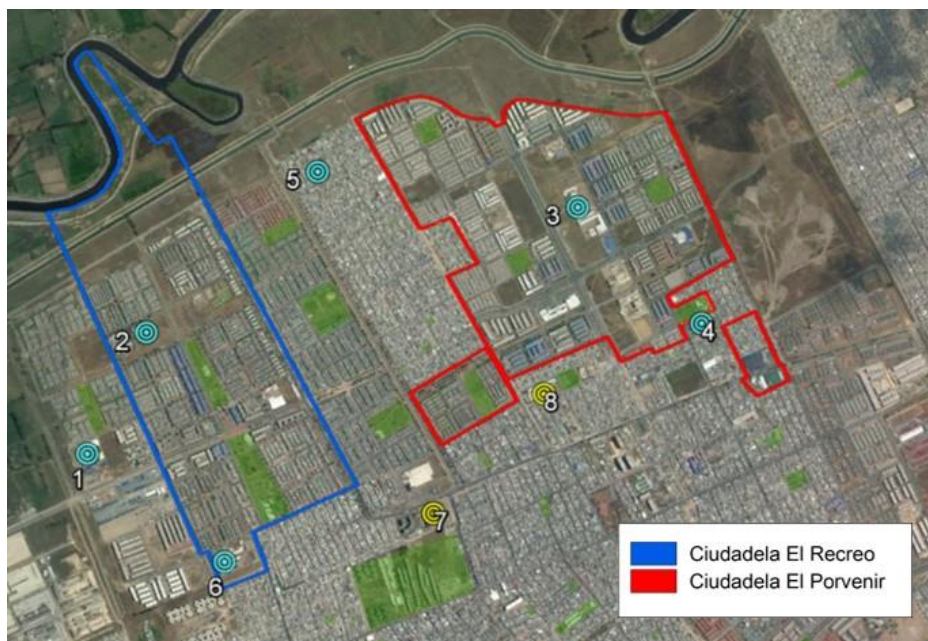
Como resultado de esto, se identificaron 9 instituciones que se encuentran en cercanías a las ciudadelas (radio de 2000 metros desde el perímetro del objeto de estudio) y en operación pública, de las cuales tan sólo tres pertenecen al distrito.<sup>354</sup> A continuación se presentan las lecturas iniciales, y la localización de las estructuras por convenio vigente:

**Ilustración 55 Localización inicial de los equipamientos objeto de la medición.**



Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 56 Localización complementaria de los equipamientos objeto de la medición.**



Fuente: Elaboración propia

<sup>354</sup> Sin embargo, como la información suministrada tenía corte al año 2010, se revisó con otras bases de datos de la misma secretaría, pero presentada en formato .xls, y se ubicaron los colegios con cercanía a las ciudadelas en el programa Google Earth. Cabe anotar que no se tomaron los colegios privados en convenio debido a que la contratación depende del cumplimiento de requisitos y la voluntad de los privados, por ende su disponibilidad como institución educativa es intermitente.



Este trabajo fue complementado en la visita de verificación de los datos, donde se identificó las condiciones reales de uso y de accesibilidad, que terminaron por depurar los equipamientos objeto de la medición para las dos ciudadelas. Estableciendo con claridad la dirección, jornada y niveles, con lo cual la lectura del derecho será más aproximada con la realidad del mismo.

**Tabla 13 Planteles identificados para la medición de vivienda y servicios educativos.**

Tipo	Id	Colegios	Dirección	Jornadas	Niveles	Barrio
Oficial	1	Colegio Alfonso López Michelsen	CR 98 B No. 74-68 SUR	Mañana, Tarde	Preescolar, primaria, secundaria, media	Ciudadela El Recreo
	2	Colegio Carlos Pizarro León Gómez	CLL 72 SUR No. 100 A – 71	Mañana, Tarde	Jardín, preescolar, primaria, secundaria, media y aceleración	Ciudadela El Recreo
	3	Colegio Ciudadela Educativa de Bosa	CR 52 SUR No. 97-35	Mañana, Tarde	Jardín, preescolar, primaria, secundaria, media	Porvenir reservado
	4	Colegio El Porvenir - sede El Porvenir	CLL 51 SUR No. 91D- 56	Mañana, Tarde	Preescolar, primaria, secundaria, media	El Porvenir
	5	Colegio El Porvenir - sede Santafé	CLL 58 SUR No. 104 A-04	Mañana, Tarde	Preescolar, primaria, secundaria	El Recuerdo (Santafé)
	6	Colegio Leonardo Posada Pedraza	CR 92 No. 72-42 SUR	Mañana, Tarde	Preescolar, primaria, secundaria, media	Villas del Progreso
Oficial en concesión	7	Colegio Santiago de las Atalayas	CLL 61SUR Nº. 103-33	Completa	Preescolar, primaria, secundaria, media	Las Margaritas
	8	Colegio Fe y San Ignacio	CLL 56F SUR No.91 D 14	Completa	Preescolar, primaria, secundaria, media	San Miguel

**Fuente:** Elaboración propia con base en

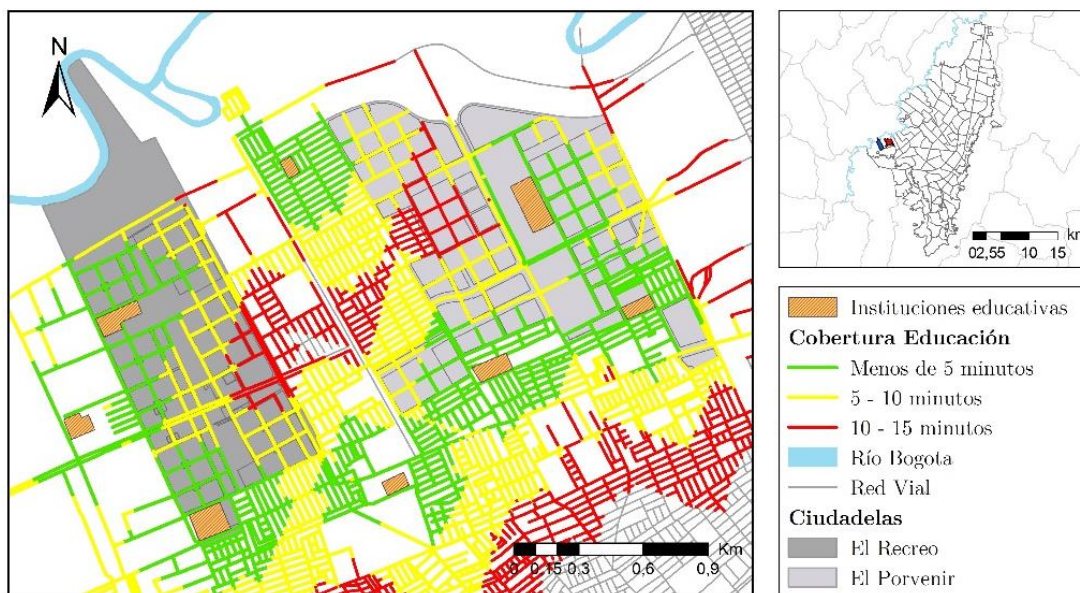
[http://sedlocal.sedbogota.edu.co/dlebosa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149:colegios-oficiales&catid=82:instituciones-oficiales&Itemid=154](http://sedlocal.sedbogota.edu.co/dlebosa/index.php?option=com_content&view=article&id=149:colegios-oficiales&catid=82:instituciones-oficiales&Itemid=154) y visita de verificación.

En esencia, las mediciones se realizaron desde los equipamientos y sus accesos reales hacia las viviendas y el acceso de los conjuntos, de tal forma aunque un equipamiento colinde con un “determinado objeto”, este será tenido en cuenta de acuerdo al recorrido posible, adecuado y real en el terreno a través de la red existente. De tal forma las relaciones no contemplaron líneas de deseo (surcos o brechas que la gente forma para travesar lotes o parques sin que exista un camino seguro y confortable definido, con los que se busca reducir las distancias de desplazamiento), ya que este no representa el ideal de la cobertura del derecho, como tampoco una medición urbana estable, ya que estas pueden desaparecer en cualquier momento.



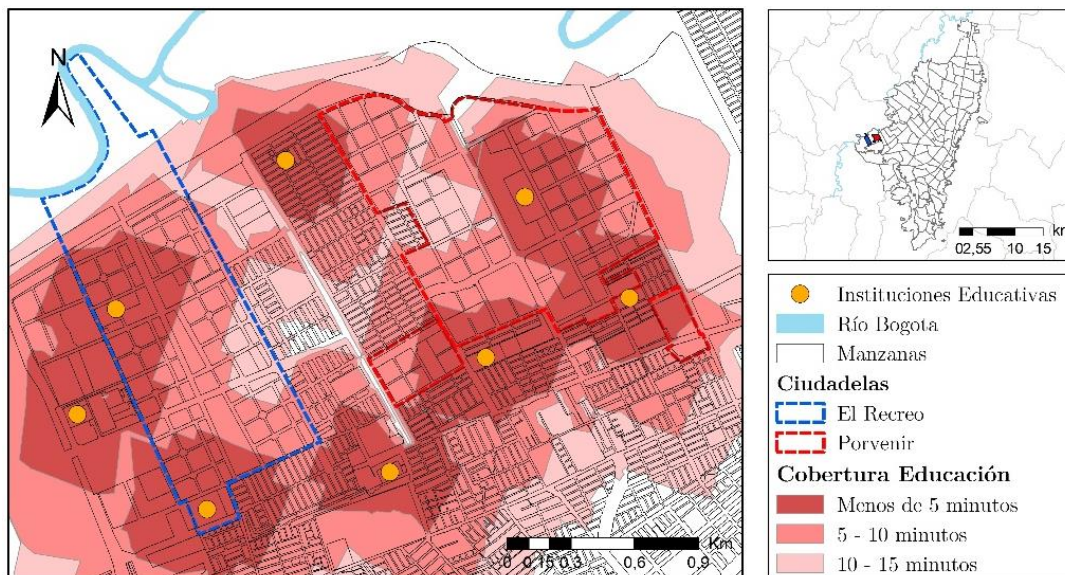
Así, luego de la ubicación de los colegios se procedió a dibujar por medio de Google Earth polígonos que representen su área, para posteriormente trasladar la información a formato shape (georreferenciado) y encontrar el área de servicio de estos equipamientos a través de la lectura de los siguientes modelos por red funcional peatonal y mancha. Los cuales arrojaron evidencia que ambas ciudadelas tienen más del 85% cubierto a menos de 10 minutos.

**Ilustración 57 Cobertura por red funcional peatonal –Subcategoría– Vivienda y servicios educativos**



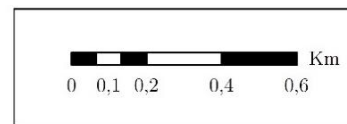
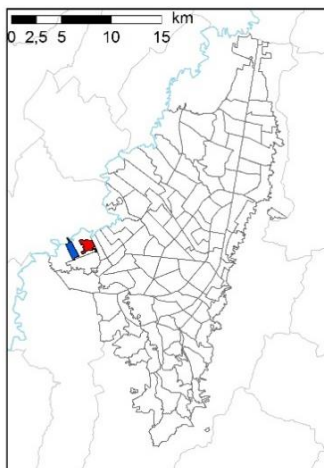
Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 58 Cobertura por manchas- subcategoría Vivienda y servicios culturales.**



Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 59 Vivienda y servicios sociales.**  
 Subcategoría: Vivienda y servicios educativos.



Fuente: Elaboracion propia con base en visitas de campo e información de Secretaría de Educación

Sistema Coordenado: MAGNA Colombia Bogota  
 Proyección: Transverse Mercator  
 Datum: MAGNA  
 Falso Este: 1 000 000  
 Falso Norte: 1 000 000  
 Meridiano Central: -74.0775  
 Latitud de Origen: 4.5962



De similar manera que en las subcategorías anteriores, la información se expresa en manzanas y su cobertura, siendo menos de 5 [muy Alta] entre 5 y 10 [Alta] entre 11 y 15 [Media] y más de 16 [baja]. Es de resaltar la existencia de manzanas con valores de [Media] en el eje axial de la ciudadela “El Porvenir” como resultado de poca permeabilidad que tiene este al estar flanqueado en una importante sección por los propios cerramientos del centro educativo y sin posibilidad alguna de caminos peatonales transversales en condiciones adecuadas.

De tal forma en conjunto con la ilustración “Subcategoría: Vivienda y servicios educativos” se presenta la siguiente tabla de resultados:

**Tabla 14 Resultados subcategoría vivienda y servicios educativos**

Tiempo de desplazamiento	Ciudadela El Recreo	Ciudadela El Porvenir	Total cobertura
Menos de 5 minutos	37.29%	37.88%	37.60%
5 - 10 minutos	52.54%	48.48%	50.40%
10 - 15 minutos	10.17%	13.64%	12.00%

.Fuente: Elaboración propia

De la que se desprende que a pesar de la concentración del equipamiento en la ciudadela “El Porvenir” sobre un sitio sin permeabilidad real, el hecho de estar localizada entre zonas dotadas con anterioridad le permite mantener un nivel de cobertura semejante al de la ciudadela “EL Recreo” donde la desconcentración en dos puntos extremos de las estructuras educativas le permite mantener un equilibrio en la lectura ya demás recualificar las áreas colindantes.

## 5.4 Conclusiones

A continuación, se presentan los resultados de las interpretaciones de las mediciones como conclusión de la tercera parte, organizados por indicador:

Para la *vivienda y opciones de empleo*, respecto la primera medición asociada a la cercanía de las rutas alimentadoras y distribución al interior de las ciudadelas–local-, “El recreo” presento un porcentaje de accesibilidad en 5 minutos de caminata de 76%, mientras el “El Porvenir” en presentaba un porcentaje similar en el doble de tiempo 10 minutos de camina, el modelo urbano y la yuxtaposición de jerarquizada de las redes, así como la continuidad de las vías, es una de las posibles características de esta diferencia, en ultimas, los tiempos de recorrido en una y otra por parte de los alimentadores resulto siendo similar independiente de las distancias, principalmente asociadas am cantidad de cruces y giros.

La segunda y tercera medición– de ciudad - , asociado a la distancia a la que puede llegar un habitante de las ciudadelas en Transmilenio y SITP en un tiempo determinado, y su relación con la oferta de empleo general de la ciudad, termina demostrando que se

imponen gastos excesivos en términos de distancia-tiempo a las familias pues cerca del 90% de los desplazamiento por motivos de trabajo y su modelación ampliada demostraron que se supera los 45 minutos solo en el sistema elegido, y si a esto se le suma de 20 a 35 minutos en los desplazamiento peatonales desde las vivienda a los paraderos y desde las estaciones hasta el sitio final, y se realizan dos diarias, con las oportunidades actuales no se supe la necesidad y garantía con relación a este ítem. Para que más del 50% de los habitantes quedaran cubierto en el rango simple en los sistemas de 45 minutos se debe extender la medición hasta la relación en los dos sistemas de 120 minutos. Quedando clasificadas las dos como [bajo], o fuera de rango en el cumplimiento del ítem.

Con lo cual se refuerzan las clásicas formas de desigualdad desde los posibilidades de acceder a diferentes niveles de movilidad adecuados, - en este caso con gastos excesivos en términos de tiempo-distancia-, que dificultan la realización de otras actividades sociales y afecta la calidad de vida, cuestionando en este caso la adecuación de la dotación misma con la que el Estado pretende resolver la carencia de vivienda en el principal indicador del aspecto "lugar".

Con relación *vivienda y servicios de salud*, se determinó que la cobertura en las ciudadelas debido a la inclusión de los CSDH en el interior de ambas mejoro en un 50% desde 2012, ahora el "El Porvenir" por manzanas tiene 8% en un nivel [muy alto] y 38% en un nivel [alto], y de "El Recreo" 19% y 41% respectivamente. En particular para las mediciones peatonales la velocidad promedio de caminata crítica es de 4 km/h, evaluándose la accesibilidad con rangos de 5, 10, y 15 minutos (Muy alto, alto y medio, luego [bajo] como generalidad). Sin embargo, fuera de cualquier rango se encuentra cerca del 40% de las manzanas de la ciudadela el "El Porvenir" cobertura [baja] en servicios de salud inmediatos, encontrándose que en el modelo urbano inicial se contemplaban espacios para estos servicios, pero aún hoy, no se ha desarrollo en su integridad.

Con relación al indicador *Vivienda y servicios sociales* se midieron tres sub-condiciones del aspecto "lugar", la vivienda y su relación con espacios adecuados de recreación, la vivienda en relación con la educación preescolar y primaria, y la vivienda en relación con equipamientos de cultura, que para este caso se ha construido a partir de las coberturas de las bibliotecas públicas. Que en sumatoria presentan la siguiente lectura *para* la ciudadela "El Recreo" el 10,8% [Muy alta], 50,2% [Alta], 31% [Media] y 8% [baja] y para "El Porvenir" 5% [Muy alta], 22% [Alta], 61% [Media] y 12%[baja].

Siendo las carencias principales en "El Porvenir" relacionadas con la cultura, pues no existe equipamiento evaluado para más del 50% de manzanas a una distancia-tiempo de 30 minutos, y se resalta en la medición las carencias de cualificación de la mayoría de las áreas verdes contempladas al interior del mismo proyecto.

## 6. CONCLUSIONES GENERALES - TRABAJO DE GRADO.

Como se ha desarrollado en las tres partes que componen este trabajo, desde el surgimiento de la conciencia de la necesidad de un *lugar adecuado* en el siglo XIX, hasta la proclamación del aspecto “lugar” como parte esencial de un derecho humano a finales del siglo XX, ha existido un esfuerzo tanto por definir cuáles son (i) las condiciones adecuadas para cualificar prioritariamente el entorno de la vivienda, como por (ii) medir las condiciones de las existentes. Esta forma repetitiva de definir las primeras condiciones se ha manifestado en la búsqueda constante de mecanismos apropiados que verifiquen las condiciones del entorno urbano en que vivimos, pretendiendo identificar las carencias – el origen - y proponiendo soluciones en forma de estándares de lo que debería ser, de acuerdo con lo entendido como mejor en cada momento histórico.

Sin embargo cuando estos estándares están definidos como parte de un derecho humano, y la metodología debe responder con la mayor simplicidad posible a los requerimientos inherentes a las prácticas jurídicas, representa un ejercicio particular, donde el equilibrio entre las disciplinas puede ser fácilmente inclinado hacia la lógica de los derechos en un sentido universal, manteniéndose para algunos inoperante por esta razón en un mundo diverso, o reduccionista frente a la complejidad de los análisis urbanos más contemporáneos.

En el mismo sentido, el escepticismo con el que muchos técnicos urbanos atienden la vivienda como un derecho humano está relacionado a su vez por el hecho que los interpretes autorizados del tratado quisieron llevar demasiados aspectos - que el caso de la vivienda son cualidades de un bien – a un universo de requerimientos que pueden terminar limitando la libertad de las personas y porque no, del mismo técnico en su capacidad de innovación y desarrollo. Y en particular con respecto al aspecto “lugar” de la vivienda, donde las obligaciones de actuación para los Estados podrían terminar configurando – al ser en esencia relaciones y servicios- la vivienda social como un instrumento de control de los pobladores, - como en las villas empresariales expuestas en la primera parte– y no de libertad, que es la esencia misma de la anhelada protección.<sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> Igual que con muchas de las normas urbanas, - claro, con otra escala e influencia-, estructuradas con la intención de “construir” ciudad, que terminan limitando la vida misma de los individuos en

En particular, el derecho a la vivienda en su aspecto más urbano no es tan familiar como creemos para ensamblarse con facilidad en la lógica de los derechos como son comúnmente desarrollados, pues se sustrae constantemente de los postulados de individualidad e inmediatez, y se presenta como colectivo, dinámico y progresivo, un espectro que para los más ortodoxos pone en peligro de “degradar” todos los derechos humanos a esta condición.

Con relación a esto, el entendimiento del “lugar” de la vivienda consignada en los derechos humanos desde una perspectiva disciplinar urbana-arquitectónica no es tan diáfana, en nuestra misma contexto su mera referencia evoca tantos elementos, modelos, e ideas que la variabilidad de las condiciones superan la adecuación cultural, contextual y particular, hasta llegar a que en la razonabilidad de cada planeador está latente un “lugar” de la vivienda adecuado, un postulado de diseño de ciudad y una condición irrenunciable. Esto termino por enriquecer la lectura de la evolución del aspecto y complejizo la relación misma con el derecho y su aplicabilidad para finalmente decantar como propuesta, tendiente a un modelo específico y de cierta manera emparentada a la búsqueda de *relaciones máximas adecuadas*.

De tal forma el aporte a la respuesta de la pregunta ¿Cómo medir el derecho a una vivienda digna y adecuada en su aspecto “lugar”? no es solo con un modelo de posible medición, se presentó como un contexto de ideas urbanas que conducen a objetivos comunes, identificados de similar manera en el derecho y simplificados para su lectura final, “la relación irrenunciable entre las viviendas sociales y el empleo”, “la necesidad de implementación de servicios locales de salud”, y la urgencia de consolidar “servicios sociales”, en una relación que no se rompe con la entrega de un producto “la vivienda”, por el contrario, el “contrato social es inherente a la existencia de la misma” y son las instituciones del Estado las que deben velar prioritaria porque se cumpla esta obligación con la población más desfavorecida, en términos del mantenimiento, recualificación y progreso constante del “lugar adecuado”, teniendo en cuenta que esta garantía es “dinámica” como derecho humano.

- Desde esta perspectiva, a continuación, se presentan las conclusiones con respecto a los objetivos planteados y a manera de conclusión general entendiendo que el derecho a la vivienda en su aspecto “lugar” debe tender hacia la superación de la mera retórica.

(i) Dentro de los objetivos planteados, aquí se expone cómo a través de esta investigación se identificó la evolución en el urbanismo del aspecto “lugar” y como desde

---

ciertos puntos de la ciudad, sus posibilidades de trabajo o de desarrollo, o poniendo a los grupos desfavorecidos a merced de la actividad inmobiliaria bajo la premisa del orden, control y estabilidad financiera de las dinámicas de ciudad, siendo el Estado muchas veces el detonador de la desventaja urbana.

este punto se aporta a la respuesta del cuestionamiento central, entre otras, por las siguientes razones:

*El reclamo no es nuevo*, el aspecto “lugar” como se entiende hoy en el derecho humano está presente en la conformación del urbanismo como disciplina desde mediados del siglo XIX cuando no solamente se buscaba consolidar entre los usos y costumbres condiciones higiénicas o disposiciones interiores confortables y eficientes para la vivienda obrera, también se discutía un tipo de vivienda ligada a una decisión de localización que le permitiera a los habitantes a más bajo precio acceder a un jardín y espacio verde, y continuar estando comunicado con la ciudad, o el caso mismo de los bloques densos de Roberts que en concordancia con la forma de los sectores urbanos ofrecía oportunidades de acceso a los parques urbanos públicos.

*El concepto del “lugar” se gestó también desde la lógica económica imperante*, a donde evoluciono desde el interior mismo de las propuestas de vivienda obrera hasta acoplarse con la política del laissez-faire desde finales del siglo XIX, en las cuales proponiendo “los mejores medios posibles para lograr el objetivo” se desarrollan propuestas individuales impulsadas por el propio interés y compromisos diversos como la filantropía o la eficiencia productiva, donde se consolidan asociaciones privadas y modelos empresariales que terminan por proponer la idea de la vivienda obrera modelo y barrio modelo, que paralelamente se ven acompañadas por soluciones de abajo hacia arriba, pero igual insertas en las mismas lógicas mercantilistas, como son las gestiones colectivas y cooperativistas. En las cuales, estaba presente la necesidad de racionalizar los costos-tiempo en los viajes a los trabajos, dotar al habitante de condiciones de salud y educación adecuadas para maximizar su rendimiento, y proveer un ambiente sano donde fuera posible cultivar el cuerpo, cuestiones que terminaron caracterizando el “lugar” .

*El Estado interviene en busca de extender la garantía*, ya que la necesidad y derecho al “lugar” de la vivienda debe favorecer a todos, - especialmente a los más desfavorecidos- la intervención del Estado es necesaria para extender las condiciones adecuadas de acceso real al derecho, y es desde la misma Inglaterra - cuna del capitalismo y liberal- , que se reacciona para proveer herramientas territoriales de expropiación, renovación, y gestión a manera de banco de tierras para proveer vivienda obrera y condiciones higiénicas en las ciudad. Compromiso que fue asumido por algunos Council -como el de Londres- bajo orientaciones progresista urbanas terminando por definir políticas de vivienda bajo la directriz de construcción de espacios únicos y cualificados “parte integral” de ciudad, que son la respuesta necesaria frente a los barrios marginales y a las carencias urbanas y arquitectónicas de las soluciones filantrópicas e inmobiliarias que se venían imponiendo con bloques tipo barracas, sin espacios naturales, oportunidades de paisaje, o estética alguna, en realidad sin ninguna cualidad urbana.

*El “lugar” se encuentra entre paradigmas urbanos y es objeto central de la discusión*, desde las posibilidades técnicas e industriales de las relaciones eficientes de las células de ciudad con el sistema y de los sistemas entre sí, hasta los grupos de pobladores que al no ser

reconocidos en los *sistemas establecidos* deciden suplir sus necesidades de vivienda desde la autogestión y autogobierno. El “lugar” de la vivienda adecuada es entendido como aquel que debe ofrecer posibilidades de acceso a los recursos de la ciudad, y en esa medida desde el urbanismo moderno y, desde la reacción “racional y lógica” de adaptación de los marginados, se traslada a la repuesta de la pregunta *¿Cómo medir el derecho a una vivienda adecuada en su aspecto “lugar”?* las siguientes afirmaciones:

Primero estableciendo unas relaciones prioritarias con; el empleo, los servicios de salud y sociales. Tanto para el movimiento moderno internacional como para las poblaciones marginadas una de las determinantes, -sino la principal-, de localización de las viviendas era la relación que pudiera existir con las zonas de empleo, cuestiones que llegarían incluso a supeditar el régimen de propiedad en estos último, donde muchos terminaron prefiriendo la flexibilidad de la movilización del domicilio que la posesión de un sitio desconectado de las dinámicas de ciudad. En el mismo sentido, la mirada al futuro desde los CIAM era soportada en ciudades altamente productivas, donde la higiene, la organización y la serialización, estaban fuertemente ligadas a mejores condiciones de vida que implicaban la dotación de servicios de salud y sociales ligados a la vivienda, cuestiones que en todo caso son desarrolladas desde la *reacción* haciendo énfasis en el derecho de los usuarios.

Segundo, que el aislamiento de los sistemas de transporte y posibilidades adecuadas de movilidad en la ciudad constituye en sí una condición de desventaja social y económica, sin que la situación contraria por el mero hecho de existir implica inmediatamente un mejoramiento. Desde los CIAM el movimiento moderno condena las carencias de circulación por los problemas que le genera a la ciudad en la productividad mínima, de igual forma desde la lógica expuesta por Turner los pobladores se localizan buscando condiciones para acceder a empleos u oportunidades, pero en sí misma estas búsquedas no implican un progreso social, tan solo la posibilidad. De tal forma la respuesta a la pregunta central, debe implicar el diseño de un seguimiento específico a la movilidad desde las áreas de estudio hacia los centros de las ciudades o lugares de oferta de empleo, pero se debe ser consiente que el aprovechamiento de las opciones generadas depende de la interconexión del progreso con otras condiciones del mismo aspecto y del derecho, como el de los servicios de educación, servicios de la salud, y las mismas oportunidades de recreación.

Y, *El “lugar” se gestiona, se construye y se administra en nuestro contexto.* Desde el ICT y el CINVA, se desarrolla el concepto del entorno de la vivienda tanto en la dimensión constructiva como teórica. En el ICT, el resultado de ello son piezas de ciudad construida inicialmente bajo postulados y condiciones modernas que llevan a resultados la mayoría de las veces eficientes, que luego evolucionarían hacia ideales más ligados con el estructuralismo, con resultados variados y diversos morfológicamente, muchas veces con mejores servicios que los primeros y áreas verdes integradas. En el CINVA por su parte se propone un modelo para el entendimiento del “lugar” de la vivienda que supera los límites físicos y se integra a la misma administración de las ciudades, la organización comunitaria y la planeación urbana (siendo el propio CINVA el escenario que daría lugar a



la formación de la SIAP). En este panorama la construcción de la idea del aspecto “lugar” en nuestro contexto es colectiva e interdisciplinaria desde mediados del siglo XX, de tal forma se parte desde la estructuración de la participación comunitaria al interior de la organización administrativa de Bogotá impulsada por académicos del CINVA, hasta los trabajos específicos con las “comunidades” en diferentes partes del país, que tenían como eje la descentralización de la gestión y administración de la vivienda y su entorno. Paralelamente, se experimenta desde el ICT con múltiples variaciones de las unidades vecinales, hasta abandonarla en la búsqueda de variabilidad e identidad.

Es un momento de intensa producción de respuestas a un problema urgente, que tendría un punto importante de comunión entre las propuestas paradigmáticas modernas y las del CINVA en el documento “normas mínimas de urbanización” (1971), que como propuesta de planeación frente a la creciente e insatisfecha demanda de vivienda social, resultado siendo acogido por diversos gestores formales e informales de ciudad, en este se destaca la adopción de un modelo urbano donde la racionalización coherente entre el aprovechamiento del suelo y el aseguramiento de mínimas condiciones de hábitat era posible en nuestro contexto, y que a pesar de reducirse -en la práctica- el conjunto de los planteamientos en la mayoría de los casos a la mera demarcación urbana, las disposiciones “mínimas” terminarían soportaron una dotación progresiva de los servicios de ciudad en el tiempo, y el crecimiento de las unidades la mayoría de las veces por autogestión conforme a las necesidades familiares. La idea de las condiciones adecuadas del “lugar” trasciende así los límites de la gestión estatal en nuestro país, y se integraba en el anhelo de las comunidades, y en las respuestas de gestores de ciudad que respondían a esta demanda específica de vivienda para las clases menos afortunadas.

En conjunto, documentos del propio CINVA contemplaba ya en los años sesenta definiciones del “aspecto lugar” que vendrían a ser parte integral del Derecho a una vivienda adecuada en su aspecto lugar (1991), el ICT implementaba soluciones con servicios de salud y sociales adecuados, he importantes documentos técnicos sobre la vivienda mínima son apropiados por la comunidad, el aspecto en su forma actual estaba ampliamente definido en el ideal en nuestro contexto para finales de los años setenta. Sin embargo, a estas exploración que contribuyeron al desarrollo institucional del aspecto en el contexto, en adelante se le impondría las lógicas económicas sobre cualquier otra, culminando las exploraciones estatales en el ICT (1973), desapareciendo en nuestro contexto un centro de investigación para la vivienda como el CINVA (1972), y concentrándose los recursos hasta nuestro días en políticas estatales centradas en la generación de mayores cantidad de unidades, vivienda de metrajés “mínimos”, y el mejorando de las facilidades de acceso en los mercados.

Así pues, como contribución de este punto a la respuesta de la pregunta central del trabajo se establece, 1. Que tanto la cualificación de la vivienda como la verificación de las condiciones de la mismas ha sido posible en nuestro contexto, 2. Que la definición del aspecto “lugar” en sus relaciones con los servicios sociales y educativos, ha tenido un importante desarrollo desde las producciones físicas y teóricas del ICT, del cual se destaca las valoraciones de accesibilidad y localización de los centros comunitarios como

estructuradores de las piezas, presentado detalladamente en el documento nomas mínimas de urbanización (1971). 3. Que la progresividad de las condiciones urbanas del “lugar” de la vivienda de la que nos habla el derecho, ha sido no solamente un concepto difundido en nuestro contexto por los planeadores de ciudad, sino apropiado por las comunidades (CINVA). Y por último, 4. Que el establecimiento de unos posibles indicadores sobre el “lugar” en nuestro contexto supone la simplificación de una lectura compleja, como se infiere de las investigaciones del CINVA e ICT analizadas: primero identificando los recursos existentes, luego el acceso real y por último las condiciones de uso, lecturas que permitan identificar las carencias con transparencia para así poder influir en la recualificación progresiva de las áreas.

(ii) Como segundo objetivo general considerado, se logró establecer cómo el aspecto “lugar” del “derecho a una vivienda adecuada” llega a la Constitución colombiana, y como puede ser aplicable, concluyendo:

*El Aspecto “lugar” entendido en su condición de humanidad.* El aspecto y su posibilidad de aplicación está ligado en su esencia a la definición del mismo en su condición humana o de humanidad, es decir, lo establecido por el derecho a la vivienda, que es diferente a las derivadas del pacto ciudadano y de las condiciones de bienestar social de las legislaciones nacionales, que en su más pura expresión pueden llegar a representar una forma de pensar política imperante en el momento.

*Lo contenido en el derecho a la vivienda adecuada y en las interpretaciones autorizadas es aplicable en Colombia.* Finalmente, ha sido la misma Corte Constitucional colombiana la que ha desarrollado y dinamizado el artículo 93 de la carta magna, mediante el cual los convenios en esta materia ratificados por Colombia además de ser parte integral de nuestro ordenamiento incorporan las interpretaciones autorizadas de los mismos. Por otro lado, estas obligaciones contenidas en el marco de los DESC al estar dirigidas hacia los Estados generan para casos como el de la vivienda adecuada “obligaciones positivas”, lo cual implica que en contraposición de los DCP donde el estado históricamente ha mantenido una posición de no interferir para respetar las esferas privadas de los individuos, en estos debe actuar para establecer las condiciones que permitan a los ciudadanos ejercer efectivamente el contenido del derecho.

*Obligatoriamente se debe progresar en la protección del aspecto “lugar” del derecho a una vivienda digna y adecuada.* En fin, el lugar de la vivienda debe progresar en sus condiciones en el tiempo, de tal manera no puede ser un aspecto estático, debe complementarse en sus condiciones urbanas, de conectividad y de dotación de equipamientos, condenando cualquier medida regresiva o que ponga en peligro el pleno goce y ejercicio de las condiciones del aspecto. En todo caso, esto no implica que los Estados pueden empezar con un nivel de garantía cero, por el contrario, el punto inicial debe tener niveles esenciales que permitan a las personas disfrutar de otros derechos sociales, económicos y culturales fundamentales.

*En la cualificación del “lugar” prima la norma más garantista.* Realizado el análisis del derecho y frente a las normativas que vulneran diariamente las condiciones fundamentales

que debe ofrecer el entorno urbano en las proximidades de las viviendas a los pobladores, la operatividad de la “cláusula de favorabilidad y de los estándares dinámicos” representa para la sociedad un mecanismo de protección frente a la inoperancia interna de las reglamentaciones u omisiones de las condiciones adecuadas. Como se ha desarrollado el derecho humano en caso de existir dos o más interpretaciones de un mismo caso o el perfeccionamiento de un estándar, prima el que brinde mayores garantías a las personas.

**(iii)** Finalmente se determinó una posibilidad de medición de las condiciones del aspecto “lugar” en Bogotá, que permite aportar a la respuesta de la pregunta *¿Cómo medir el derecho a una vivienda adecuada en su aspecto “lugar”?* así:

*De mandatos en la lógica del derecho a indicadores de evaluación del aspecto urbano.* A manera de conclusión y en conformidad con la Observaciones Generales número 4 del CDESC, se identificaron los mandatos específicos en relación con el aspecto “lugar” desde el derecho, los cuales son desarrollados como categorías generales de la posible medición urbana, así: “Vivienda y opciones de empleo”; “Vivienda y servicios de salud” y “Vivienda y servicios sociales”, siendo este último donde se explora esencialmente, las relaciones de la vivienda social producida con la infraestructura local de educación, cultura-bibliotecas y áreas recreativas. *Las tensiones entre los distintos modelos urbanos aportan al desarrollo del derecho*, estos procesos de construcción, verificación y contradicciones continuas son las que realmente le dan la energía a la implementación de las garantías. La apertura del derecho desde una interpretación urbana conduce la discusión más cerca de las garantías espaciales de ciudad y ¿por qué no?, de la arquitectura en la ciudad, y las diferencias inherentes en los discursos son posibilidades de vínculos para establecer relaciones reales en el marco del derecho y el urbanismo entre la sociedad, el estado, los individuos y el técnico.

*La discusión sobre la medición del derecho a la vivienda, -que no es la misma que sobre la vivienda-*, tiene sus polígonos mucho más cercanos al concepto de un pensamiento igualitario que al pensamiento jerárquico técnico o individual científico, situación similar a los modelos como el de Turner donde, “dentro de las jerarquías colectivistas generales, otras subculturas pueden sobrevivir, por ejemplo, cuando en modelo colectivista nacional pueden existir grupos igualitarios o individualistas que, mientras que en general obedecen las leyes nacionales, tendrán diferentes normas”, es decir sin ser excluyente se pueden presentar modelos que midan derechos en paralelo con modelos puramente técnicos.

*El hecho que no nunca se llegue a un estado ideal de la vivienda adecuada, no implica que no se deba hacer nada*, que se deba abandonar el objetivo, o que instrumentalizar el derecho, - como lo sugieren algunos autores- , sea una labor saldada. Similar experiencia se vive con otros de los derechos DESC – donde la principal dificultad no es otra que empoderar a los ciudadanos que son los que en última instancia utilizaran, manipular y desarrollaran el contenido del derecho en forma de garantía real y efectiva-, que conduzcan finalmente a visiones más justas con la realidad de las clases trabajadoras.

## Bibliografía.

- National Housing Federation . *Standars and quality in develoment: A good practice guide”* . London, 2010.
- (COHRE), Centre on Housing Rights and Evictions. *Legal Resurces for housing rights*. 2000.
- Allan, Charles E. *The Housing of the Working Classes Acts 1890-1909 and the Housing Acts 1914*. London, 1916.
- Allen, Adriana. «The peri-urban water poor: citizens or consumers?» *Environment & Urbanization* 18 (2006): 333-351.
- Arango, Silvia. *Historia de la arquitectura en Colombia* . Bogotá: Centro editorial y facultad de Artes - Universidad Nacional de Colombia, 1989.
- Arteaga, Isabel. «El centro cominutario como aprte integral de la produccion de vivienda economica. Una reivision del papel de los equipamientos en las normas minimas de 1971.» En *Casa + Casa + Casa = Ciudad*, de Maria Cecilia O`Byrne Orozco Marcela Angel Samper, 221-249. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2012.
- Ashworth, W. *The genesis of Modern British Town Planning: Routledge and kegan Paul* . 1954.
- Aymonino, Carlo. *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos Ciam 1929-1930*). Editorial Gustavo Gili, 1976.
- Banco Mundial. *Poverty and social exclusion in India*. Washington D.C., 2011.
- London On Film - The Secret History Of Our Streets - Portland Rd (BBC Four 2013)*. Dirigido por BBC. 2013.
- Beattie, Susan. *A revolution in London housing: LCC housing architects & their work 1893-1914*. London: London County Council, 1980.
- Benevolo, Leonardo. *Los origenes del urbanismo moderno*. Quinta Edicion . madrid: H. Blume Ediciones, 1979.
- Burnett, J. *A social history of housing, 1815-1970*. London, 1980.

- Capel, Horacio. *La morfología de las ciudades TOMO III*. Ediciones del serbal, 2013.
- Castrillo Romón, María A. «Dialnet.com.» *Dialnet- Influencias Europeas Sobre La Ley De Casas Baratas De 1911-1334307*. 2003. (último acceso: 1 de 6 de 2014).
- CDESC. «Observación general Nº 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).» 1991.
- CDESC. «Observación general Nº 4: El derecho a una vivienda adecuada.» *Observacion General* ., 1991.
- Ceballos, Olga lucia. *Vivienda Social en Colombia: una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá,; Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá,, 2008.
- Cementos Boyaca. *Le Corbusier en Colombia*. Bogotá, 1987.
- Choay, Françoise. *El urbanismo utopias y realidades*. Madrid: Lumen , 1976.
- CIDH. «Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser. L/V/II, .» s.f., 102 parr 4 y 7.
- Comite de Expertos en Higiene de la Vivienda - Organizacion Mundial de la Salud. *Primer Informe*. Ginebra, 1961.
- Comite DESC. *Observacion General No. 3. La índole de las obligaciones de los Estado Partes*. 1990.
- Consejo de Derechos Humanos - ONU. «Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación.» Nueva York, 2008.
- Consultécnicos . «Normas minimas de urbanizacion, servicios publicos y servicios comunitarios.» Bogotá, 1971.
- Consultécnicos. *Normas Minimias de urbanizacion y Servicios Publicos*. Bogotá: SINDUNAL, 1980.
- Corbusier, Le. *Principios de Urbanismo (La Carta de Atenas)*. Quinta. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1989.
- Corporacion Colegio de Villa de leyva CEHAP, MEDELLIN CITCE, CALI. *ESTADO, CIUDAD Y VIVIENDA*. Bogotá.: INURBE, 1996.
- Cowan, David. *Housing, Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Cresswell, T. «Place: encountering geography as philosophy.» *Geography, Vol. 93, No. 3*, 2008: 132-139.

- DANE. *Censo general 2005*. Bogotá, 2005.
- Davis, Kingsbury, y Merry. «INDICATORS AS A TECHNOLOGY OF GLOBAL GOVERNANCE.» 2010.
- Delgado, Ovidio. *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Dobb, Maurice. «Cap. V.» En *The Cambridge Economic History of Europe*. Cambridge University Press, 1965.
- Dorich, Luis. *Criterios para la aplicación de normas de vivienda y saneamiento ambiental - Suplemento Informativo CINVA* -. Bogotá: CINVA, abril 1967.
- Douglas, D. Mary. *El sesgo cultural*. Londres: Real Instituto Antropológico, 1978.
- El Espectador. «Bajan los niveles de las inundaciones en Bosa y Kennedy.» 11 de 12 de 2011.
- El Tiempo. «Metrovivienda Inundado.» 9 de Diciembre de 2011.
- Engels, F. *Contribución al problema de la vivienda*. 1887.
- . *La situación de la clase obrera - Prologo a la edicion Alemana* . 1892.
- Escudero, Antonio. «La Revolución Industrial.» *Aula-Historia Social*, 2000: 16-38.
- Espinosa, Luís Darío. «“El estado en la construcción de las áreas residenciales en Bogotá.» *Revista urbanismos* número 2 (2004).
- Esri. *Arcgis resources*. 15 de 02 de 2015.  
<http://resources.arcgis.com/es/help/main/10.1/index.html#/00480000001w000000>.
- . «help.arcgis.» *Tutorial network analyst*. s.f.  
[http://help.arcgis.com/es/arcgisdesktop/10.0/pdf/tutorial\\_network\\_analyst.pdf](http://help.arcgis.com/es/arcgisdesktop/10.0/pdf/tutorial_network_analyst.pdf) (último acceso: 15 de Febrero de 2015).
- Factories, Health, Housing - Evidence of Octavia Hill*. London, s.f.
- Faria, Pedro Garcia. «Reseña historica de la ingenieria sanitaria.» *Revista de Obras Publicas*, 1900: 214 - 217.
- Fernandez, Rosa. *Sistema de Seguimiento y Evaluacion de la Política Pública de vivienda a la luz del DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA*. Bogotá: Defensoria del Pueblo - PROSEDHER, 2007.
- Fique, Luis Fernando. *Vivienda Social en Colombia: políticas publicas y habitabilidad en los años noventa*. Bogotá: univeraidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes, Sede Bogota., 2006.

- Flinn, N. W. *Orígenes de la revolución industrial*. Madrid: Instituto de estudios políticos., 1970.
- Freestone, R. *Urban Planning in a Changing World: The Twentieth Century Experience*. 2000.
- Freixa, J. *Sert: Obras y Proyectos*. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- French, Hilary. *New Urban Housing*. Yale University Press, 2006.
- Galvis Castro, Felipe Alejandro. *El derecho a una vivienda digna y adecuada en la constitucion, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Bogotá: Imprenta Nacional , 2009.
- García, Diego Armando Guerrero. *Pesos, contrapesos y juicio de sustitución: Jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a los ajustes de Ingeniería Constitucional en Colombia*. Bogotá.: Tesis., 2014.
- Garrido Lopera, Rafael. «Biblioteca Virtual-Biblioteca Luis Ángel Arango.» 7 de Diciembre de 2010. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/currlauc.htm>. (último acceso: 2011).
- González-Jácome, Jorge y Olarte-Bácares, Carolina,. «La influencia de los pronunciamientos de organismos internacionales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de DESC.» *Revista Colombiana de Derecho Internacional - International Law v12.*, 2008: 253-300.
- Goossens, Maarten, y Jaime Gómez . «Experimentaciones en vivienda estatal. La obra del Instituto de Crédito Territorial en Bogotá, 1964-1973.» *INVI* 30, nº 85 (8 2015).
- Gravagnuolo, Benedetto. *Historia del urbanismo en Europa 1750-1960*. Madrid: Akal, 1998.
- Guillén, Nicolas. *La vivienda Social en Inglaterra*. Madrid, 2010.
- Gutierrez, Fidel. *VACIEDAD Y ESPACIOS DE RELACION EN LA VIVIENDA COLECTIVA DEL S.XXI - desde el Prisma del team "X"*. Caracas, 2012.
- Hall, Peter. *Ciudades del Mañana. Historia del Urbanismo del Siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996.
- Hohmann, Jessie. *The Right to Housing*. Hart Publishing, 2013.
- Hole, James. *Homes of The Working Classes*. Leeds, 1866.
- Hospital Pablo VI Bosa E.S.E. *Hospital Pablo VI Bosa*. s.f. [http://www.hospitalpablovibosa.gov.co/pagina/index.php?option=com\\_content&view=article&id=257](http://www.hospitalpablovibosa.gov.co/pagina/index.php?option=com_content&view=article&id=257) (último acceso: 19 de Noviembre de 2015).
- INDH. *Indicadores de derechos económicos, sociales y culturales*. Santiago de Chile.: INDH, 2013.

- Inter-America Housing Center. «Editorial.» *The Architectural Record*, nº 3 (1957).
- INURBE. *Estado, Ciudad y Vivienda. Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia 1918-1990*. Bogotá: Corporación Colegio de Villa de Leyva, CEHAP, CITCE., 1996.
- . *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939 - 1989*. Bogotá: INURBE, 1995.
- Jimenez Mantilla, Luis Carlos, entrevista de Nestor Fernando Lopez. *Entrevista para tesis 02 de 2013* (julio de 2013).
- Jordan, H. «PUBLIC PARKS, 1885-1914.» *The Gardem History Society*, 1994: 85-113.
- Josh Chang, Felix Peysakhovich, Weimin Wang, Jin Zhu. «The UK Health Care System.» Columbia University, s.f.
- Kalmanovitz, Salomon. *Economía y Nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Norma, 2003.
- Metropolis*. Dirigido por Fritz Lang. 1926.
- London County Council. *Housing of the Working Classes 1855-1912*. London, 1913.
- Lopez Murcia, Julian Daniel, Alfredo Bateman Serrano, Juliana Maria Vengoechea Barrios, y Juanita Maria Lopez Patron. *La Garantía de los Derechos Sociales*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2009.
- López Murcia, Néstor Fernando. *Componente "habitabilidad" del Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada*. Bogota: Defensoría del Pueblo., s.f.
- . *El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada. Evaluación de las Condiciones del Componente de Lugar en Proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP) en Bogotá*. Bogota: Defensoría del Pueblo, 2012.
- López Murcia, Néstor Fernando. «EL DERECHO DE UNA VIVIENDA ADECUADA I: PROPUESTA SOBRE CÓMO MEDIR EL CUMPLIMIENTO DEL ASPECTO "LUGAR.» *International Law - Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 2012: 303-431.
- López Villa, Manuel. *Arquitectura e historia*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2003.
- Lopez-Murcia, Julian Daniel. *La Garantía de los Derechos Sociales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javerian, Facultad de Ciencias Juridicas: Grupo Editorial Ibañez., 2009.
- López-Murcia, Julián Daniel, y Lina García-Daza. «La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia.» *López-Murcia, Julián Daniel y García-Daza, Lina, La obligación de progresividad de los d International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, nº 12 (2008).



- López-Murcia, Julián Daniel, y Lina, García-Daza. « La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: el caso de los servicios públicos en Colombia.» *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, nº 12 (2008).
- Luque Valdivia, Jose. *Construcciones de la ciudad contemporánea. Aproximacion disciplinar a través de los textos*. Madrid: Cie Inversiones Editoriales- Dossat, 2000.
- Mancuso, Franco. *Las experiencias del Zoning*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1980.
- Maya, Tania. «Areas residenciales y desarrollo urbano en Bogotá.» *Urbanimos*, 2007: 23-55.
- Metrovivienda. *Estudio socioeconómico de beneficio -costo de los proyectos urbanísticos desarrollados a partir de la gestión de Metrovivienda*. . Bogotá, 2011.
- . *Una reflexion sobre la produccion de VIVIENDA SOCIAL en Bogota 1998-2010*. Bogotá: Metrovivienda, 2011.
- Ministerio de transporte. *Manual para Estudios (de origen y destino de transporte de pasajeros y mixto en áreas municipales distritales y metropolitanas)*. 2011.
- Morris, Susannah. «Market Solutions for Social Problems: Working - Class Housing in XIX century London.» *The Economic History Review Vol 54 No. 3 Aug. 2001*, 2001: 525-545.
- Muller, Emily, y Emily Cacheux. *Habitations ouvrières en tous pays*. Paris: Beranger, 1879.
- Mumford, Eric. «El discurso del CIAM sobre el urbanismo, 1928-1960.» *Bitacora 11*, 2007: 96-115.
- Mumford, Lewis. *Historia natural de la urbanización*. Chicago, 1956.
- O.N.U, Organizacion de las Naciones Unidas. «The Vancouver Declaration On Human Settlements.» Vancouver, 1976.
- Organizacion de las Naciones Unidades . *Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo urbano*. Nueva York, 1962.
- Osiatyński, Wiktor. *Human Rights and their Limits*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Palacios, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1975-1994*. Bogotá: Editorial Norma, 1995.
- Parlamento-UK. *legislation.gov.co*. 1870. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/48-49/72/enacted> (último acceso: 1 de 12 de 2014).
- Peña Rodriguez, Martha Liliana. *El programa CINVA y la accion comunal: construyendo ciudad a travez de la participacion comunitaria*. Bogotá: Faculta de Artes. Coleccion Punto a Parte., 2008.

- Peña, Martha. *El programa CINVA y la acción comunal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Piccinato, Giorgio. *La construcción de la urbanística*. Oikos - TAU, 1993.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro universo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Porritt, Edward. «The Housing of the Working Classes in London.» *Political Science Quarterly*, 1895: 22-43.
- Posada, Reinaldo. *Apuntes sobre agrupaciones de vivienda*. Bogotá: CINVA, 1963.
- . *Normas Mínimas de vivienda de interés social*. Bogotá: CINVA, 1967.
- Pradilla, Emilio. *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: Publicaciones Tercer Mundo., 1983.
- Reed, William, y Elizabeth Ogg. *New Homes for Old - Public Housing in Europa and America*. The Foreign Policy Association, 1940.
- Restrepo, Luis Fernando. «El Cinva en su entorno espacial y político.» *Mimesis*, 2003: 59 -89.
- Riofrio, Gustavo, y Romeo Grompone. *Lima ¿para vivir mañana? Estudios y Estrategias*. Lima: CIDIAC, FOVIDA, 1991.
- Rivera Paez, Jorge Alberto. «El CINVA: Un Modelo de Cooperación Técnica 1951-1972.» TESIS, 2002.
- Roberts, Henry. *The dwellings of the labouring classes, their arrangement and construction; illustrated by a reference to the model houses of the Society for improving the condition of the labouring classes, and other buildings*. London: Published by request, and sold for the benefit of the Society for improving the condition of the labouring classes., 1850.
- . *The essentials of a Healthy Dwelling*. London, 1862.
- Rosahn, Beatrice G. *La vivienda es más que un techo*. Bogotá: Centro interamericano de vivienda y planeamiento, 1964.
- Royal Collection. *Royal Collection trust*. 2015.  
<http://www.royalcollection.org.uk/collection/2800029/the-great-exhibition-1851-model-house-for-families-designed-by-hrh-prince-albert> (último acceso: 2 de 2 de 2015).
- Ruipérez Palmero, Rafael. *¿Quién teme a los pobladores? Vigencia y actualización del Housing by People de Jhon Turner frente a la problemática actual del hábitat popular en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

- 
- Saade, Maria. *La idea de área residencial en los proyectos del ICT en Bogotá*. Bogotá, 2009.
- Sachs, Jeffrey. *El fin de la pobreza*. Nueva York: Peguin Press, 2005.
- Salazar, Fernando. «La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos.» *Reflexión Política*, 2005: 126-140.
- Saldarriaga, Alberto. *Vivienda, habitabilidad y sostenibilidad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005.
- Sambricio, Carlos. *Madrid, vivienda y urbanismo: 1900-1960*. Madrid: Akal Arquitectura, 2004.
- Santos, Milton. *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.
- Sarinen, Eliel. *The city, its growth, its decay, its future*. 1965.
- Schmitter Castellanos, Patricia. «Sert y Wiener en Colombia.» *Scripta Nova*, 2003.
- Scott, A.J. *The urban Land Nexus and the State*. Norwich: Taylor & Francis Group, 1980.
- Secretaría de Planeación - SDP. «Diagnóstico de ciudad: Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá.» Bogotá, 2010.
- Secretaría Distrital de Movilidad. *Encuesta de movilidad de Bogotá*. Bogotá, 2011.
- Sert, Jose, y Lester Wiesner. *Plan Regulador de Bogotá Memoria descriptiva: I-Descripción general*. 1953.
- Sevilla, Diana. *Utopia y Realidad*. Bogotá: Tesis - Programa Historia y Teoría del Arte y la Arquitectura. , 2011.
- Sica, Paolo. *Historia del Urbanismo Siglo XX*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local., 1978.
- SINDU. «SINDU -Plano de crecimiento urbano de Bogotá-.» s.f.
- Smithson, Alison. *Team 10 Primer*. Cambridge, MA : MIT Press, 1974.
- Sola\_Morales, Rubio. *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona.: Ediciones UPC, 2006.
- Spulber, Daniel. *Regulation and Markets*. London, England - Cambridge- Massachusetts: The MIT Press, 1989.
- Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, 2000.
- Tarchópulos, Doris. «Entre el plan piloto y las normas mínimas: inicio y avance de una línea de investigación en vivienda.» En *Casa + Casa + Casa = Ciudad*, de Maria Cecilia O`Byrne Orozco Marcela Angel Samper, 230-239. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2012.

- . *Las huellas del plan para Bogotá de Le Corbusier, Sert y Wiener*. Universidad Politécnica de Cataluña, 2012.
- Tarchópulos, Doris, y Olga Ceballos. *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: CEJA, 2013.
- Teran, Fernando de. *El problema urbano*. Salvat, 1985.
- The Royal Commission on the Housing of the Working Classes. *First report of Her Majesty's Commissioners for Inquiring into the Housing of the Working Classes*. LONDON: Printed by Eyre and Spottiswoode, 1885.
- Thompson, E.P. *The Making of the English Working Class, Londres*. Londres: Gollanz, 1963.
- Torres, Jorge Enrique. «Las necesidades habitacionales de los hogares Colombianos: una mirada que trasciende el déficit convencional de vivienda.» *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 2013: 104-122.
- Torres-Ramírez, Pérez-Pérez, y Giraldo-Ríos. «Las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos: una mirada que trasciende el déficit convencional de vivienda\*.» *CUADERNOS DE VIVIENDA Y URBANISMO.*, 2012: 104-122.
- Tournikiotis, Panayotis. *La historiografía de la arquitectura moderna*. Madrid, España.: Librería Maira, 2001.
- Troen, Ilan. *Urban Reform in XIX century*. 1987.
- Turner, John F. «Vivienda, diseño y democracia.» *Revista Foro*, nº 5 (1985).
- Turner, John. *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia una economía en la construcción del entorno*. Madrid: H. Blume Editores, 1977.
- U.K., Parliament. «Housing of the Working Classes Act de 1890.» London, 1890.
- UNDP, UN-HÁBITAT, CENAC. . *Cuadernos PNUD – UN HÁBITAT. Investigaciones sobre desarrollo humano. Hábitat y desarrollo humano*. 2004.
- United Nations. Economic and Social Council. *Methods for Establishing Targets and Standards of Housing and Environmental, Develoment*. . New York: U.N., 1965.
- University of Leicester. *University of Leicester - Modulos de Profesores*. 11 de 10 de 2013. [http://www2.le.ac.uk/indexes?uol\\_r=592cb94c/a-z](http://www2.le.ac.uk/indexes?uol_r=592cb94c/a-z) (último acceso: 1 de 6 de 2013).
- Uprimny Yepes, Rodrigo. *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*”. Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional., Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002.

Valdivia, Jose Luque de. *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: OIKOS-TAU, 1996.

Villa, López. *Arquitectura e Historia*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2003.

Ware, Caroline. «El servicio social y la vivienda.» 1953.

William H. Sewell, Jr. «Cómo se forman las clases: reflexiones críticas en torno a la teoría de E. P. Thompson sobre la formación de la clase obrera.» *Historia Social*, No. 18., 1994: 77-100.

Wohl, Anthony S. *The eternal slum*. New Jersey, 2009.

---

“Según nuestro entender, es la primera institución en el mundo dedicada específicamente al adiestramiento, investigación, publicaciones y servicios de consultoría en el campo de la vivienda.” (Inter-America Housing Center 1957)<sup>356</sup>

---

<sup>356</sup> En “El CINVA: Un Modelo de Cooperación Técnica 1951-1972” pag 1.