

EL FRENTE NACIONAL Y LAS POLITICAS DE VIVIENDA EN COLOMBIA: ALGUNAS HIPOTESIS*

GILBERTO ARANGO E.

INTRODUCCIÓN

La presente ponencia está basada en el trabajo realizado por 3 miembros del PEVAL (Gilberto Arango, María Clara Echeverría y Tomás Nieto) en el Bouwcentrum International Education (BIE), (36th Special Program, diciembre 1980) y cuya finalidad fue la de establecer los derroteros temáticos a ser abordados por el PEVAL en la fase inicial de su desarrollo; particularmente en los programas de talleres y seminarios.

En líneas generales el trabajo que aquí se presenta, pretende hacer un análisis retrospectivo de los procesos dominantes sucedidos en el campo de la vivienda popular en Colombia durante el período socio-político conocido como "EL FRENTE NACIONAL" en Colombia.¹ Esto es, se trata de detectar qué coyunturas ocurridas durante este período, motivaron cambios de significación que de una u otra forma impactaron el devenir histórico de dichos procesos y, finalmente hacer un seguimiento del tipo de respuestas que presentaron los diferentes actores que, bien desde la esfera institucional, el sector privado o los sectores populares implicados, se constituyeron en factores determinantes de estos procesos.

Con el objeto de lograr una lectura coherente del conjunto de acontecimientos ocurridos en un período tan rico en experiencias, metodológicamente se optó por ordenar dicha lectura a la luz de los que a nuestra manera de ver, han sido los grandes problemas en torno a los cuales se centrado las discusiones de mayor trascendencia e igualmente se han sucedido los hechos de mayor significación en la problemática de la vivienda popular en Colombia.

* Conferencia presentada en el Primer Seminario Internacional del PEVAL, realizado en Medellín en 1982

¹ El Frente Nacional fué el producto de un acuerdo entre los dos partidos tradicionales colombianos: el Conservador y el Liberal, por medio del cual durante un período de 16 años los dos partidos se debían suceder alternadamente en el manejo del gobierno. Esto con el propósito de "pacificar" el país, hasta ese momento sometido a una incruenta guerra civil que dejó un saldo de 300.000 muertos.

En efecto una mirada retrospectiva realizada con base en una revisión bibliográfica cuidadosa, nos permitió observar que el conjunto de políticas, acciones y acontecimientos vivos ocurridos en este período, tuvieron que ver de una u otra manera con la resolución de contradicciones existentes alrededor de los mismos conflictos, los que podríamos señalar bajo las siguientes denominaciones:

- los aspectos demográficos
- las políticas de planeamiento
- los aspectos morfológicos
- los actores
- los aspectos legales
- la tierra
- la tecnología

Sobra señalar, que lo que aquí se pretende no pasa de ser una primera aproximación a la interpretación de una problemática de gran complejidad y difícilmente abordable de manera acabada, sin el concurso de un conjunto de disciplinas, de las cuales se carecía en el momento de elaborar el estudio.

De cualquier manera, creemos que esta forma de estudiar el problema, permite comprender a un nivel global, las tendencias generales de un proceso social tan complejo como el que implica crear las condiciones materiales de alojamiento, para una sociedad que se torna en urbana en un período de 30 años; e igualmente permite percibir de manera general, cuáles son las coordenadas socioeconómicas y políticas que signan la coyuntura presente de este problema.

DEMOGRAFIA

1955 –1960

Durante este período surge y se acrecienta la preocupación por el crecimiento acelerado de la población en los países del Tercer Mundo, período de tensiones internacionales que tienen como foco el recién iniciado proceso revolucionario cubano.

Altas tasas de crecimiento de la población urbana. Se recibe en las ciudades los efectos de la violencia política.

Toman curso los discursos que muestran una visión apocalíptica del crecimiento democrático. Justificación que es levantada para iniciar las gigantescas campañas de control natal en los sectores populares.

1960 –1965

Se construye esa campaña de hecho como uno de los requisitos que exige el capital financiero internacional para invertir en vivienda. A1

La campaña gubernamental se centra de manera un poco tardía, en desalentar las migraciones.

El resultado, más por control natal que por políticas de redistribución territorial de la población se traduce en una leve disminución de las tasas de crecimiento.

1965-1970

Se implementa la Reforma Agraria Llerista. Se crea la asociación de usuarios campesinos que torna un giro radical.

1970-1975

Se desmonta el intento reformista y se divide la asociación campesina. Al contrario del período anterior, en este toma curso la idea de entender el crecimiento urbano como síntoma de modernización, campañas populistas que en materia de vivienda se traduce en programas parciales alrededor de la "recepción del migrante", lo cual no se concretó.

1975-1980

Lo dominante: las políticas generales de desarrollo nacional que apuntaban la necesidad de fortalecer las ciudades llamadas intermedias.

Momento Actual

Está caracterizado por: importante descenso de las tasas de crecimiento. Continúa crecimiento de ciudades principalmente a costa de las ciudades medianas y pequeñas.

Perspectiva teórica

Ausencia de política que de fondo haya estructurado la distribución territorial de la población, en el campo urbano se vislumbra fenómenos de hipertrofia en las principales ciudades.

PLANEAMIENTO URBANO

1945 -1955

Se realizan los primeros planes de directores en las principales ciudades según patrones urbanísticos funcionalistas predominantes en Europa y EE.UU.

Se abre paso la ideología urbana del Plan-Ordenamiento en base a los planes que "preven el futuro de las ciudades".

Se reemplazan los métodos tradicionales de control urbano basados en el buen sentido de los cuadros técnicos y políticos que ven la ciudad como patrimonio de sus pobladores, por nuevos métodos burocráticos-centralizados.

La óptica funcionalista desplaza el urbanismo tradicional, o sea que ya no se organiza el espacio físico con base en el modelo aproximado de la retícula española como soporte de actividades múltiples y polifuncionales, sino que lo hace en función de una red vial jerarquizada de alto costo y una zonificación urbana unifuncional y segregante.

1965-1970

Los planes directores se transforman, para su implementación, en planes reguladores que buscan principalmente dotar a las ciudades de planes viales, un código de usos del suelo y unas tipologías morfológicas para los asentamientos residenciales.

Se tienen las primeras experiencias en la construcción de planes de vivienda en gran escala y de acuerdo a la nueva visión racional de la planificación. Esto coincide con el auge de la Alianza para el Progreso.

Con la puesta en marcha de los planes reguladores se comienza a experimentar la modalidad del urbanismo rentable (Valorización) como mecanismo alternativo a la escasez de recursos económicos de las municipalidades para la ejecución de obras.

1970-1980

Las realidades urbanas evidencian la crisis de los planes directores y el planeamiento que se implementa es de carácter político a los grandes problemas urbanos y cada vez más un instrumento al servicio de los grandes intereses económicos.

El bloqueo a cualquier intento de Reforma Agraria, la acumulación de problemas en la ciudad como resultado de esto, y la presión de los grandes intereses económicos vinculados a las ciudades ponen al orden del día la necesidad de una reforma urbana y las empresas de desarrollo urbano como mecanismo provisional.

Situación actual

Las prácticas del urbanismo rentable tienden a desplazar el urbanismo subsidiado.

Centralización cada vez mayor de los destinos urbanos en la burocracia estatal, y los organismos con participación de los grandes intereses económicos.

Saturación de planes y reglamentos en grandes ciudades; abandono de las medianas y pequeñas ciudades.

Total segregación del espacio urbano, profundización de las contradicciones.

MORFOLOGIA

1945-1955

La cuadrícula española tradicional, sirve de asiento a los primeros edificios portadores de los patrones racionalistas imperantes en Europa y USA.

En asentamientos populares (de migrantes arrojados por la violencia en el campo), se configuran las primeras adaptaciones de los patrones morfológicos tradicionales a tecnologías modernas apropiadas empíricamente por los nuevos pobladores.

1955-1965

Con la Alianza para el Progreso se dieron las primeras realizaciones, en gran escala, de los nuevos modelos urbanísticos y morfológicos alternativos a los tradicionales.

El acelerado crecimiento de los déficit habitacionales sugiere la disminución de los estándares en las soluciones de vivienda y el uso más intensivo del suelo (soluciones multifamiliares).

Se consolidan las versiones morfológicas populares en los barrios piratas, las cuales sirven también de modelo al proceso de las invasiones que logran resistir la represión oficial.

1965 -1970

El barrio pirata continúa absorbiendo gran parte de las demandas por alojamiento, pero cada vez deformando más la cuadrícula tradicional y rebajando especificaciones en el trazado y el loteo.

Predominio en las soluciones unifamiliares en los planes estatales con disminución gradual de los estándares en las especificaciones.

Incremento de invasiones periféricas con trazados de marcada influencia rural y excesiva subdivisión del suelo.

1970 -1980

Aparición de modelo de normas mínimas de urbanización y construcción.

Abandono institucional de modelos morfológicos tradicionales y predominio de criterios técnicos y económicos sobre los socioculturales; de la percepción cuantitativa del problema de la vivienda, sobre la cualitativa.

Predominio de soluciones multifamiliares en los programas estatales que se realizan en las grandes ciudades.

Tendencia al estancamiento en el desarrollo morfológico de los barrios piratas.

Situación actual:

Control y/o represión creciente de la urbanización pirata.

Tendencia a la proliferación de invasiones periféricas con cada vez menores posibilidades de evolución.

Como perspectiva teórica: Posible encuentro entre los modelos populares evolutivos y de participación comunitaria y los institucionales burocráticos; en la búsqueda de nuevas tipologías de vivienda popular más acordes con una percepción cualitativa del problema.

ACTORES

1955

El rol predominante en este período lo juega la iniciativa popular. Grandes migraciones a las principales ciudades como consecuencia principalmente de la violencia en el campo.

Fuerte presencia del asentamiento pirata: mecanismo mediante el cual un propietario de terrenos semiperiféricos vende lotes carentes de la infraestructura básica, a pobladores empobrecidos, violando con esto las legislaciones municipales que regulan la urbanización y comercialización del suelo urbano.

Puede decirse sin embargo, que hasta este momento había un cierto consentimiento frente a este fenómeno por parte de la autoridad municipal, la cual carecía de la suficiente capacidad para controlarlo y menos aún para ofrecer propuestas alternativas.

A los municipios correspondía hacer los mayores esfuerzos en la producción de vivienda popular dentro de las perspectivas locales y con recursos propios.

El incipiente sector privado está dedicado de manera artesanal a construir vivienda para los grupos de más altos ingresos.

1960

El Estado interviene en el problema a través de instancias especializadas: ICT -BCH etc.

Continúa la tendencia al fortalecimiento del barrio pirata y surgen las invasiones como alternativa radical al crecimiento de los déficit habitacionales.

1960 -1970

El capital financiero internacional se constituye en un actor en el tratamiento del problema de vivienda popular en el país.

El I.C.T. sirve de intermediario a esa inversión extranjera en los planes de vivienda popular y de clases medias (Alianza para el Progreso).

La iniciativa popular continúa recurriendo al barrio pirata como el medio más eficaz para garantizarse un lugar en el espacio urbano. Ante la insuficiencia de recursos financieros destinados a atender la demanda real de viviendas, el Estado se propone estimular una mayor ingerencia del sector privado, respondiendo al mismo tiempo, al reiterado llamado de las agencias internacionales de crédito en tal sentido.

1970 -1980

El Estado a través del I.C.T. juega definitivamente el papel de intermediario para la ingerencia del sector privado en la construcción de vivienda popular. Se depuran los términos de relación entre los dos sectores.

La aplicación del sistema UPAC (Unidades de Poder Adquisitivo Constante) en la actividad constructora da mayores garantías de rentabilidad y vincula así al sector financiero definitivamente a esta actividad.

Se reprime la iniciativa popular que recurre al barrio pirata y a las invasiones para resolver su problema de vivienda; pero paralelamente continúan siendo centro de influencia electoral de los partidos tradicionales, a través del "Gamonalato" y el "Cacicazgo". En algunos casos partidos de oposición y organizaciones sin "ánimo de lucro" experimentan en ellas modelos de participación comunitaria, en la producción y mejoramiento habitacional.

Momento Actual:

El Estado fundamentalmente a través del I.C.T., elabora los planes de vivienda popular y promueve su ejecución por medio de la empresa privada.

Ha disminuído la capacidad del Estado para hacerle frente al aumento del deficit, a pesar de que ha alcanzado una escala considerablemente grande de producción de viviendas. Por otro lado, en ocasiones ha promovido soluciones originales y realistas (Plan Terrazas, crédito asociativo del BCH) han fracasado, puesto que no encajan dentro de las orientaciones generales de una economía regida por el capital financiero.

Se monopoliza definitivamente la oferta de vivienda popular por el Estado y sus agencias. Al tiempo, se reprime drásticamente la válvula de los barrios piratas, quedando en definitiva la invasión ó el inquilinato como única alternativa a los sectores populares de más bajos ingresos.

Perspectiva teórica: Búsqueda de fórmulas que conjuguen adecuadamente el potencial de las comunidades en la planeación, producción y administración de su habitat con el conjunto de medios e instrumentos que el Estado posee o está en capacidad de movilizar en apoyo de éstas, en la búsqueda de resultados más eficientes y democráticos.

LEGALES

1945 -1955

El primer impulso urbanizador, fruto de la violencia en el campo no encuentra mayores obstáculos legales para su acomodamiento urbano, dado que no existen reglamentos muy precisos que lo regulen.

La carencia de normas urbanas rígidas permiten la flexibilidad que requieren los primeros asentamientos piratas.

1955 -1965

En las principales ciudades se ponen en experimentación los primeros reglamentos urbanos surgidos de los planes directores. En su aplicación no se evidencian puntos de conflicto con la estructura legal prevaleciente desde las constituciones del siglo pasado.

Los asentamientos piratas pasan a la total ilegalidad con respecto a las normas municipales.

Las invasiones de terrenos urbanos se reprimen con violencia puesto que atentan contra el sagrado derecho a la propiedad.

1965-1970

El agudizamiento de las contradicciones en la disputa por el espacio urbano, coloca al orden del día la necesidad de ajustes fundamentales en la legislación. Aparecen en consecuencia las primeras propuestas de reforma urbana.

Se emiten nuevas leyes para controlar las urbanizaciones piratas.

1970-1980

Se dan pasos prácticos en la búsqueda de una nueva legalidad urbana que se ajuste a las nuevas realidades.

Nuevos proyectos de reforma urbana son discutidos sin que se llegue a un consenso (Ley de Reforma Urbana) entre los grupos hegemónicos en el poder. En consecuencia se opta provisionalmente por la línea más reaccionaria con la creación de los EDUVAS (Empresas de Desarrollo Urbano) como supra-organismos con gran ingerencia del sector privado y que poseen facultades especiales de expropiación y manejo en gran escala de los problemas urbanos. El resultado práctico: Implementación de programas de renovación urbana en áreas sub-centrales deprimidas que a la postre no son más que planes de expulsión de población de bajos ingresos, y rescate de suelos urbanos aptos para soluciones de vivienda comercial.

Los grandes intereses económicos vinculados al "desarrollo urbano" exigen modificación a la legislación urbana que con su vieja óptica entorpece el "desarrollo económico".

Situación Actual:

Se cierne la amenaza de una reforma urbana que suprime derechos a la población de bajos recursos en aspectos como tenencia y usos del suelo.

Se hace cada vez más urgente encontrar alternativas jurídicas que permitan la legalización de los asentamientos ilegales existentes.

Perspectiva teórica: Elaborar propuestas de reformas legales que protejan la gestión de la población pobre en la conformación de su hábitat.

TIERRA

1945 -1955

Se produce un primer impulso urbanizador en gran escala mediante la agregación al núcleo urbano tradicional de las principales ciudades de

tierras periféricas de precaria potencialidad agrícola o en alto grado de agotamiento.

El terrateniente (tradicional) de tierras suburbanas, se convierte en urbanizador improvisado dando lugar a los barrios piratas. El recurso tierra urbana no se reconoce aún como un recurso limitado.

1955 -1965

La proliferación de desarrollos piratas e invasiones comienzan a ser vistos como una amenaza.. Las agencias internacionales exigen mayor energía en el control de la tenencia como requisito a los préstamos.

La tierra comienza a ser objeto de planes especulativos por parte de hábiles inversionistas con visión estratégica.

1965 -1970

Las políticas reformistas de Lleras Restrepo, en respuesta a la estrategia preventiva impulsada por EE.UU. frente al influjo de la Revolución Cubana, intenta implementar la Reforma Agraria, propone la necesidad del control del mercado de tierras urbanas la perspectiva de una reforma urbana.

Se crean las bases para evitar la proliferación de barrios piratas y se inician planes de desalojo ó habilitación de invasiones.

1970 -1980

Con el plan de las cuatro estrategias aumentan notablemente las expectativas económicas en torno a la actividad urbanizadora y de construcción, y se generaliza la conciencia de que la tierra es un recurso limitado e ideal para operaciones especulativas.

El elevamiento desproporcionado de los precios de la tierra obliga a una nueva racionalidad en los programas estatales de vivienda, sobre la base de minimizar estándares y urbanizar periferias cada vez más alejadas, con la consecuente expansión desmedida del perímetro urbano.

Se crean férreos controles a los barrios piratas y a las invasiones.

Estado Actual:

La especulación gobierna el mercado de tierras. Es de prever la proliferación de invasiones como único recurso de los sectores de bajos ingresos.

Perspectiva Teórica: Impulso de nuevas modalidades de tenencia más accesibles a la población de bajos ingresos.

Control estatal del mercado de tierras aptas para vivienda popular. Creación de bancos estatales de tierras, con destinación a programas de vivienda popular.

TECNOLOGIA

1950 -1960

Los programas de vivienda se hacen en una escala reducida y corren a cargo de las municipalidades. En el nivel tecnológico se caracterizan por el predominio de procesos artesanales combinados con originales apropiaciones de modernas tecnologías; y en todo caso de acuerdo a las posibilidades y recursos de cada localidad.

Se producen los primeros barrios piratas con tecnologías de procedencia rural con algunas innovaciones facilitadas por el medio urbano.

1960 –1970

La labor del CINVA facilita el tránsito hacia las nuevas tecnologías y crea contexto propicio para la discusión del problema de la vivienda.

Los planes de desarrollo progresivo se emplean como la fórmula más usual para programas estatales de vivienda popular.

Se da el paso a formas de producción manufactureras, con la ejecución de los grandes planes de vivienda de la Alianza para el Progreso. Se interrumpe el proceso precedente de búsqueda de tecnologías nativas.

El sector popular como ejecutor manual de los grandes programas de vivienda estatales, se apropia de las nuevas tecnologías y les da su propia versión en los barrios piratas.

1970 -1980

Los modelos de normas mínimas de urbanización y construcción se implementan según patrones tecnológicos de mediana complejidad y se crean las bases para la racionalización del sector de la construcción.

Las políticas estatales estimulan la monopolización gradual en todos los sectores de la construcción.

La empresa privada reemplaza al Estado en la actividad constructora, el cual queda reducido al rol financiero y de promoción.

Se estancan las posibilidades de desarrollo tecnológico en los asentamientos populares debido a los efectos de la monopolización creciente de la industria de la construcción.

Momento Actual:

Convivencia de múltiples modalidades de producción y tecnologías
Anarquía y confusión en la adopción de alternativas tecnológicas.

Perspectiva analítica: Hacer un diagnóstico del momento tecnológico de la actividad constructora en el país y elaborar alternativas para la vivienda popular.

FINANCIACION

1955

Las inversiones estatales en programas de vivienda popular hasta este momento, con realizadas bajo el criterio de que la vivienda es una responsabilidad que compete a todo el conglomerado social. Estos programas se adelantan principalmente con recursos de las municipalidades y en ocasiones por organizaciones altruistas de la localidad.

1955 –1965

Con la Alianza para el Progreso y particularmente con el programa lider "ciudad Kennedy" realizado en la ciudad de Bogotá se da inicio a los programas apoyados en capitales provenientes de agencias internacionales de préstamo.

-Las políticas de subsidio se comienzan a aplicar a partir de créditos individuales, cuyo monto se establece en función de los ingresos de los beneficiarios.

-Los créditos para la adquisición de vivienda son realizados bajo la forma de créditos a largo plazo (20 años) y a valor constante. El B.C.H.(Banco Central Hipotecario) se constituye en el soporte financiero para la vivienda de las clases medias.

1965-1970

Con el desmonte de la Alianza para el Progreso el ICT comienza a atravesar por dificultades financieras, al tiempo que los déficit habitacionales aumentan.

1970-1975

-La descapitalización del ICT continúa

-El BCH igualmente sufre una fuerte descapitalización, como resultado del considerable número de créditos orientados a la construcción de vivienda suntuaria, a largos plazos y sin reajuste monetario en la amortización de los mismos.

-la creación de los UPAC(Unidades de Valor Constante) establece el nuevo derrotero, que en adelante habrá de regir la política financiera de la construcción de viviendas y posteriormente el conjunto de la economía.

1975-1980

Desaparecen las últimas expresiones de aquella concepción que considera a la vivienda como un derecho; y ésta comienza a ser vista como un problema de mercado. Esto es, la vivienda desde los programas de lote con servicios, hasta los de vivienda acabada, son un producto más en el mercado, al acceso de lo que se denomina "la demanda solvente".

-El BCH intenta impulsar modalidades originales de crédito para sectores informales (Plan Terrazas y Crédito Asociativo), pero rápidamente dicha política es suspendida, pues desentona radicalmente con las exigencias del modelo económico reinante.

Situación Actual:

La vivienda se la considera ya no como un derecho, sino definitivamente como un problema de mercado.

Perspectiva teórica:

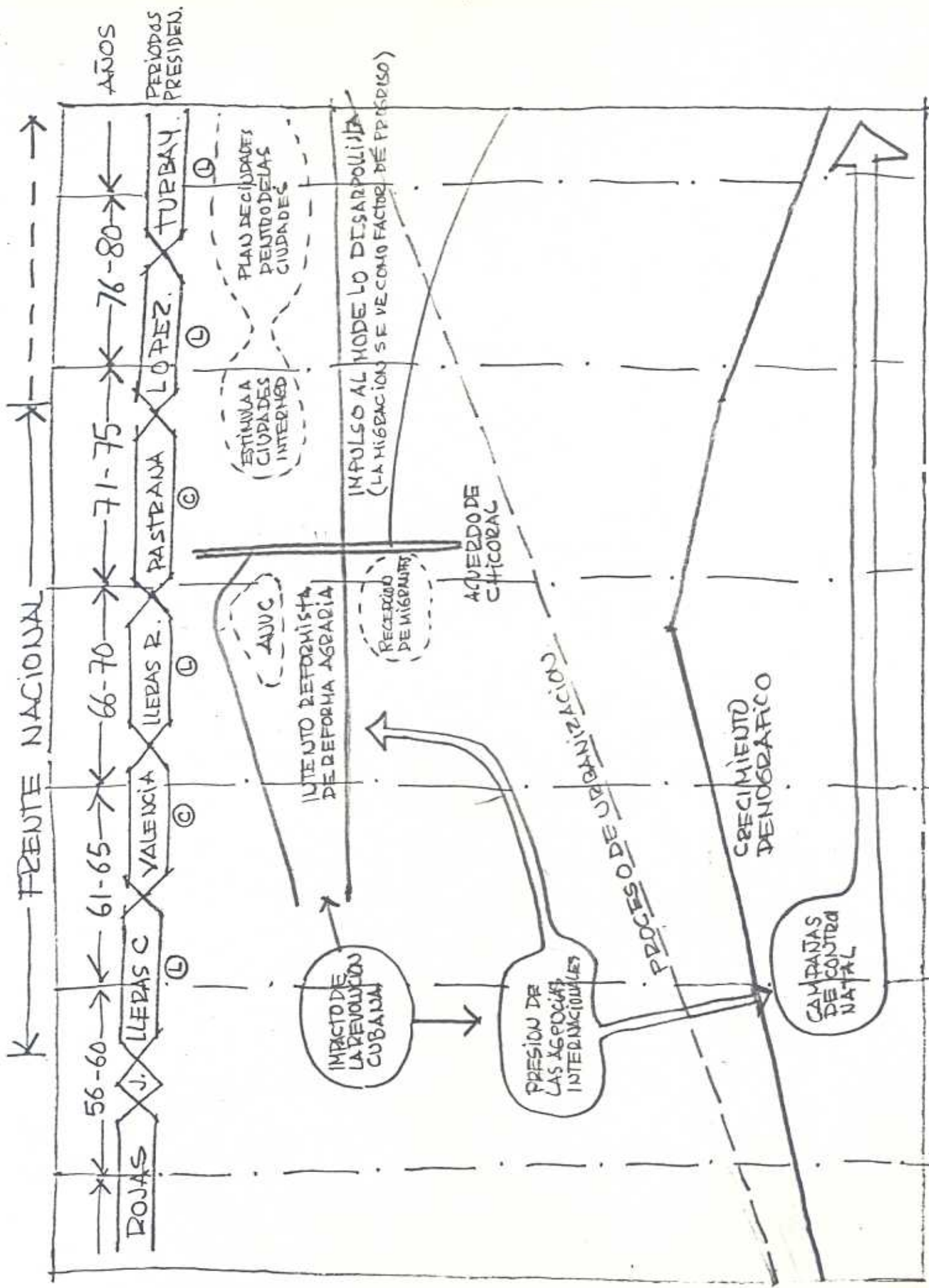
Se requiere diseñar nuevas políticas de crédito, no solo individuales sino también colectivas, que amplíen las posibilidades de acceso a la población de más bajos ingresos.

Establecimiento de políticas de control a los procesos de especulación en lo referente a la producción y mejoramiento de viviendas y asentamientos populares; mediante por ejemplo: la creación de bancos de materiales créditos para la adquisición y/o producción de éstos por las comunidades pobres creación de bancos de tierras con vocación para programas de vivienda popular etc.

Retomar la tradición de programas subsidiados, preferiblemente implementados por entidades municipales con apoyo del poder central.

DEMOGRAFIA

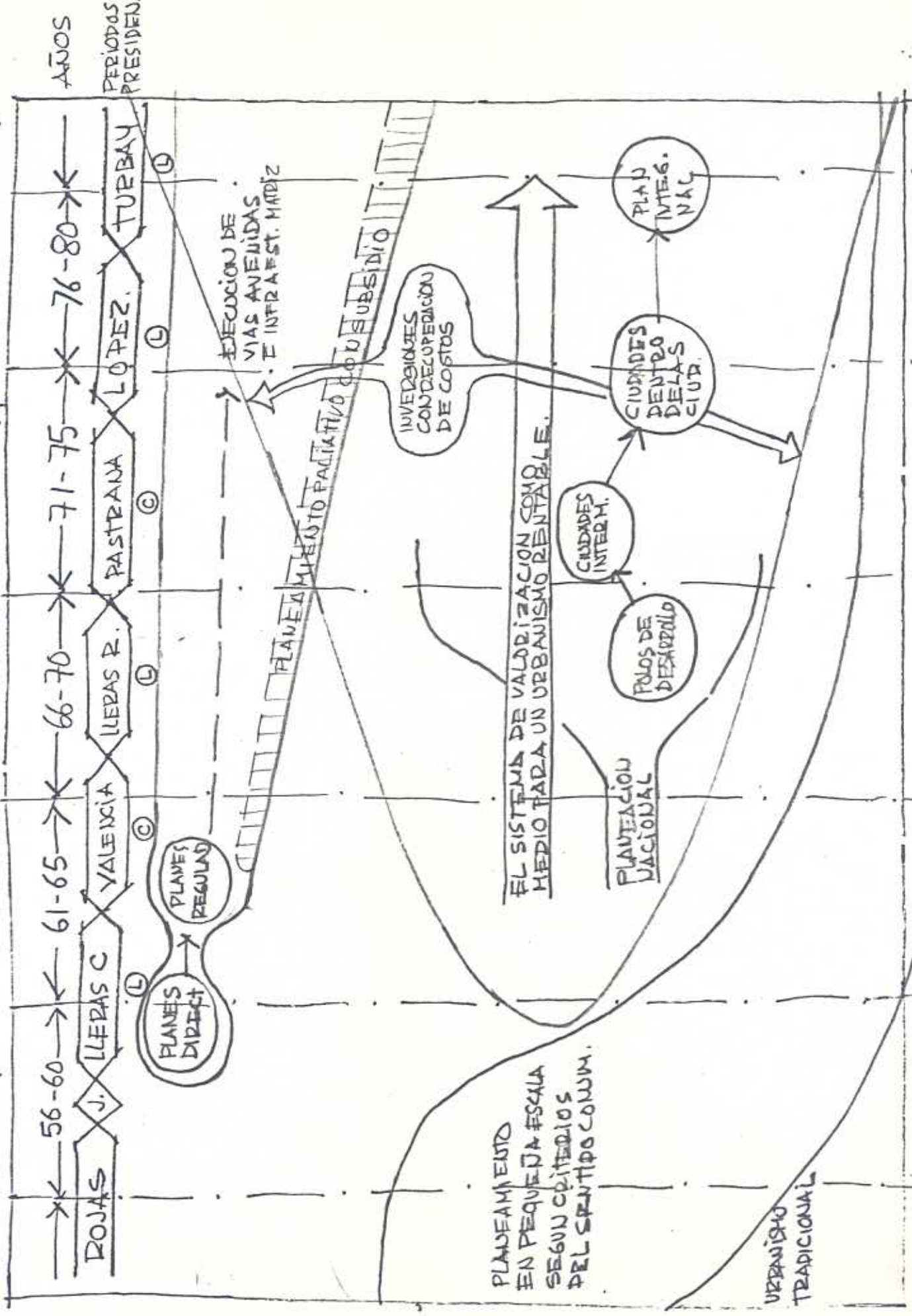
①



PLANEAMIENTO

②

FRENTE NACIONAL



AÑOS PERIODOS PRESIDEN.

EJECUCION DE VIAS AVENIDAS E INFRAEST. MADIZ

PLANEACION NACIONAL

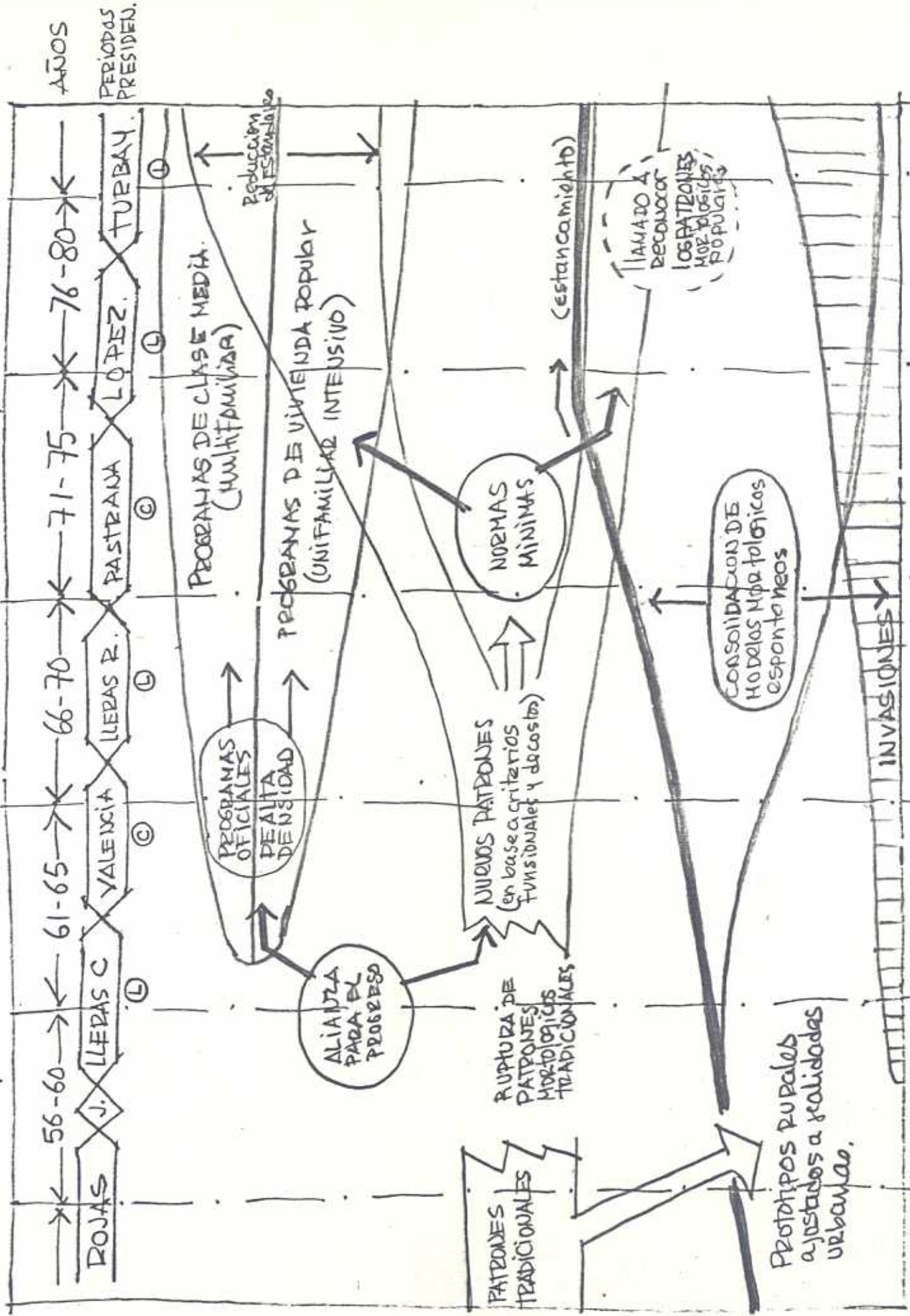
PLANEAMIENTO EN PEQUEÑA ESCALA SEGUN CRITERIOS DEL SENTIDO COMUN.

URBANISMO TRADICIONAL

MORFOLOGÍA

③

FRENTE NACIONAL

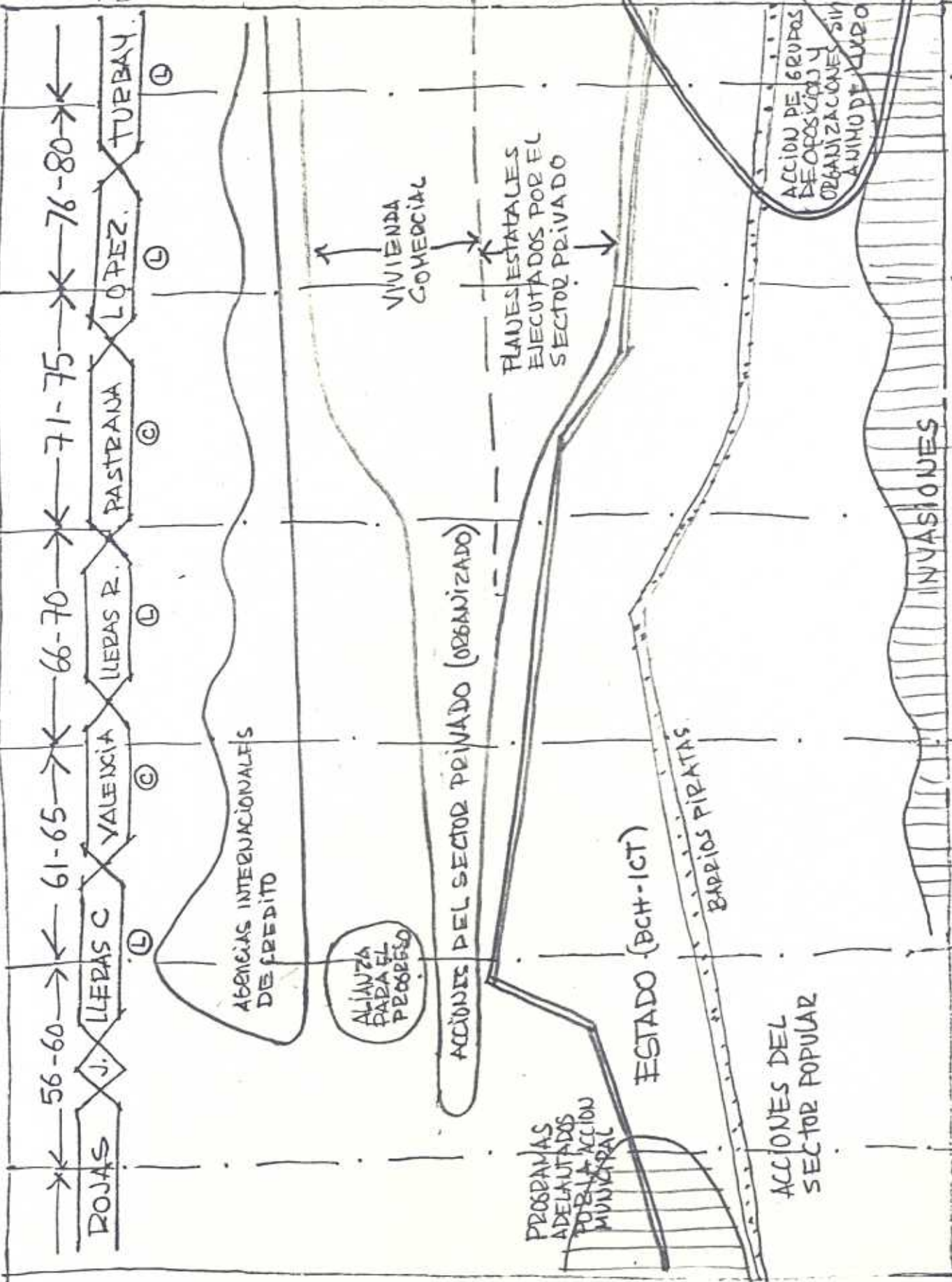


ACTORES

④

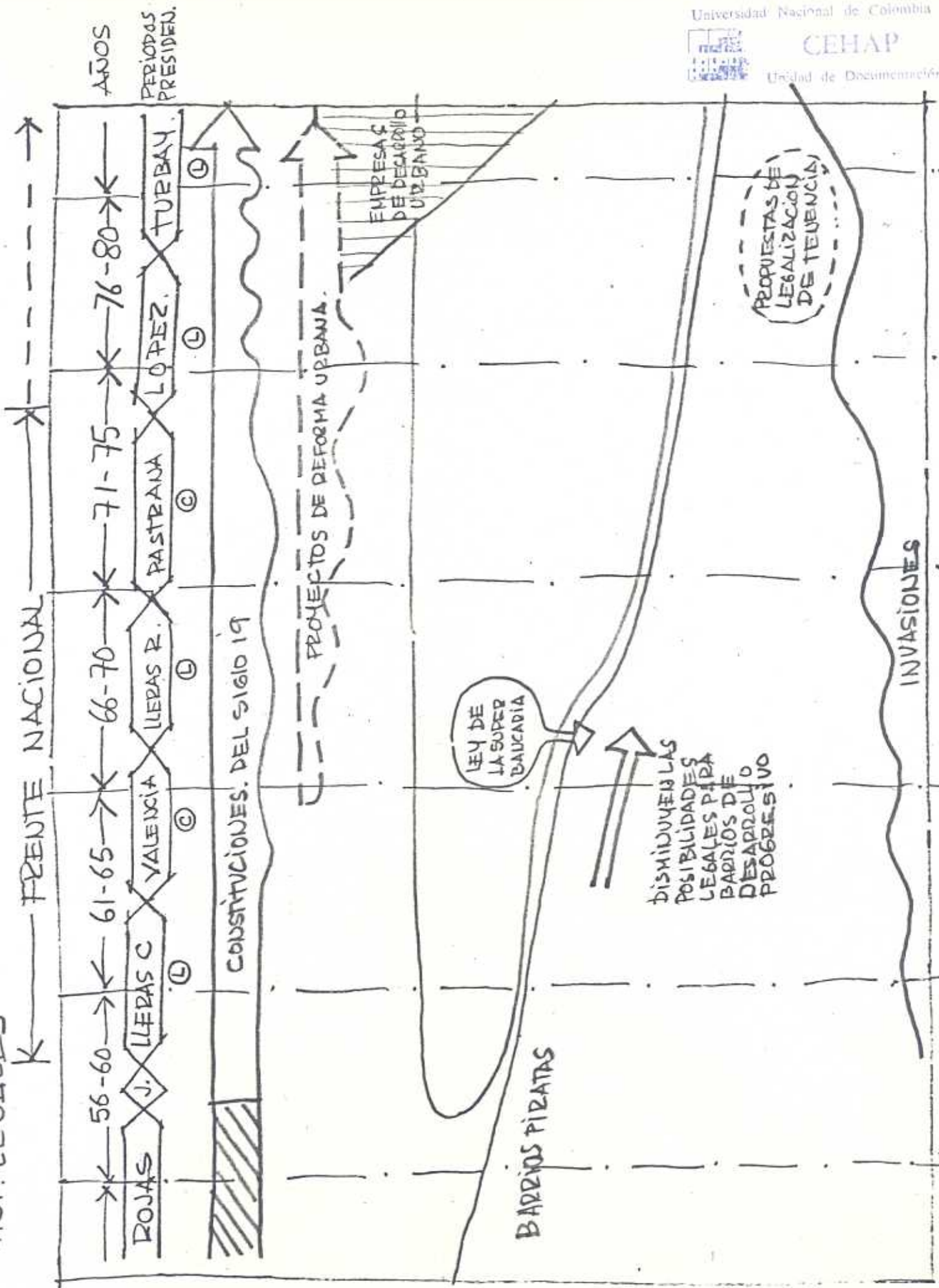
AÑOS
 PERIODOS
 PRESIDEN.

FRENTE NACIONAL



Libro 256918 (5)

ASP. LEGALES

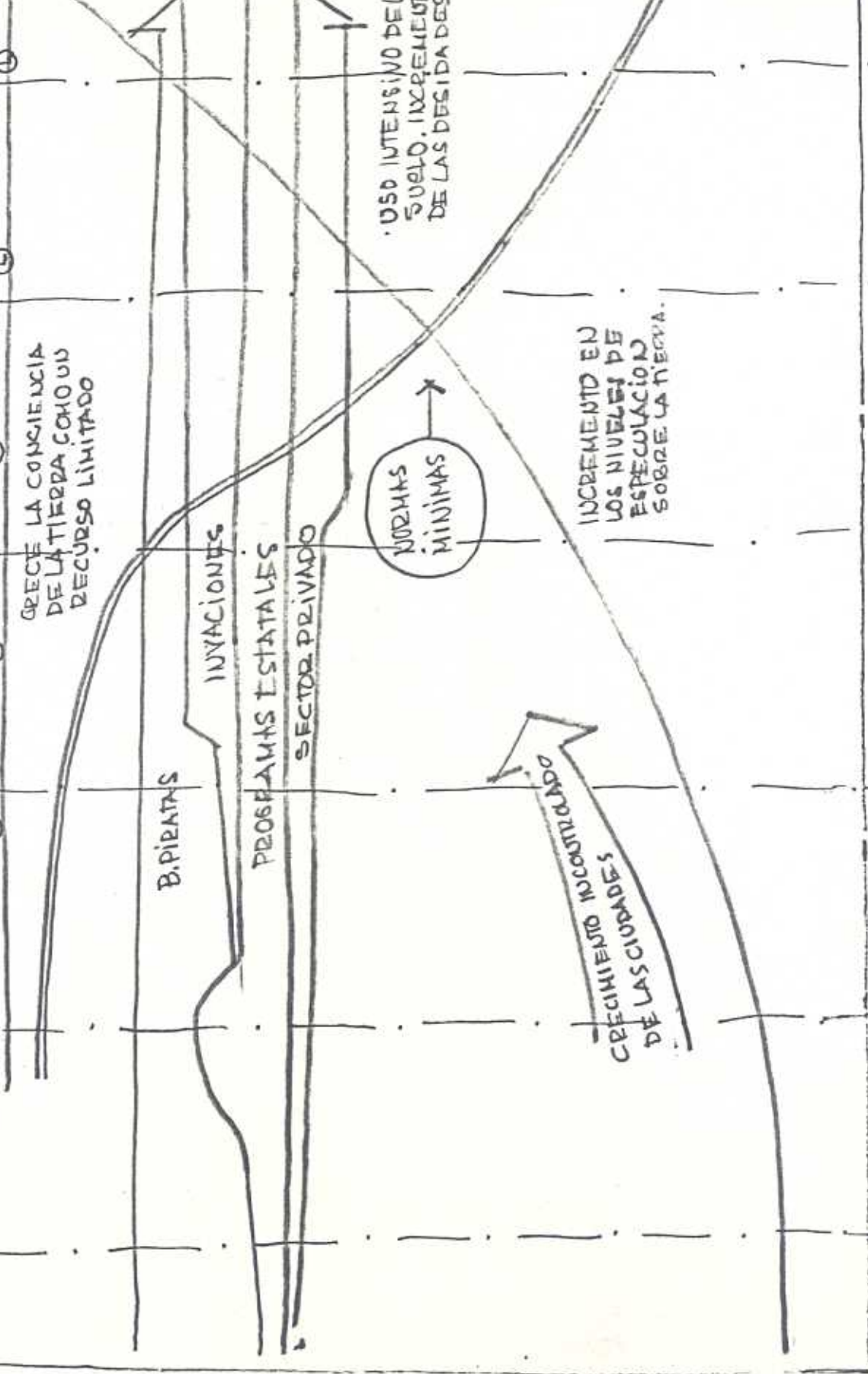


TIERRA

FRENTE NACIONAL

AÑOS PERIODOS PRESIDEN.

56-60 → ROJAS
 61-65 → VALENCIA
 66-70 → LIEBAS R.
 71-75 → PASTRAÑA
 76-80 → TURBAY



CRECE LA CONSCIENCIA DE LA TIERRA COMO UN RECURSO LIMITADO

NORMAS MINIMAS

USO INTENSIVO DEL SUELO, INCREMENTO DE LAS DESIDADES

INCREMENTO EN LOS NIVELES DE ESPECULACION SOBRE LA TIERRA.

CRECIMIENTOS INCORPORADOS DE LAS CIUDADES

PROGRAMAS ESTATALES SECTOR PRIVADO

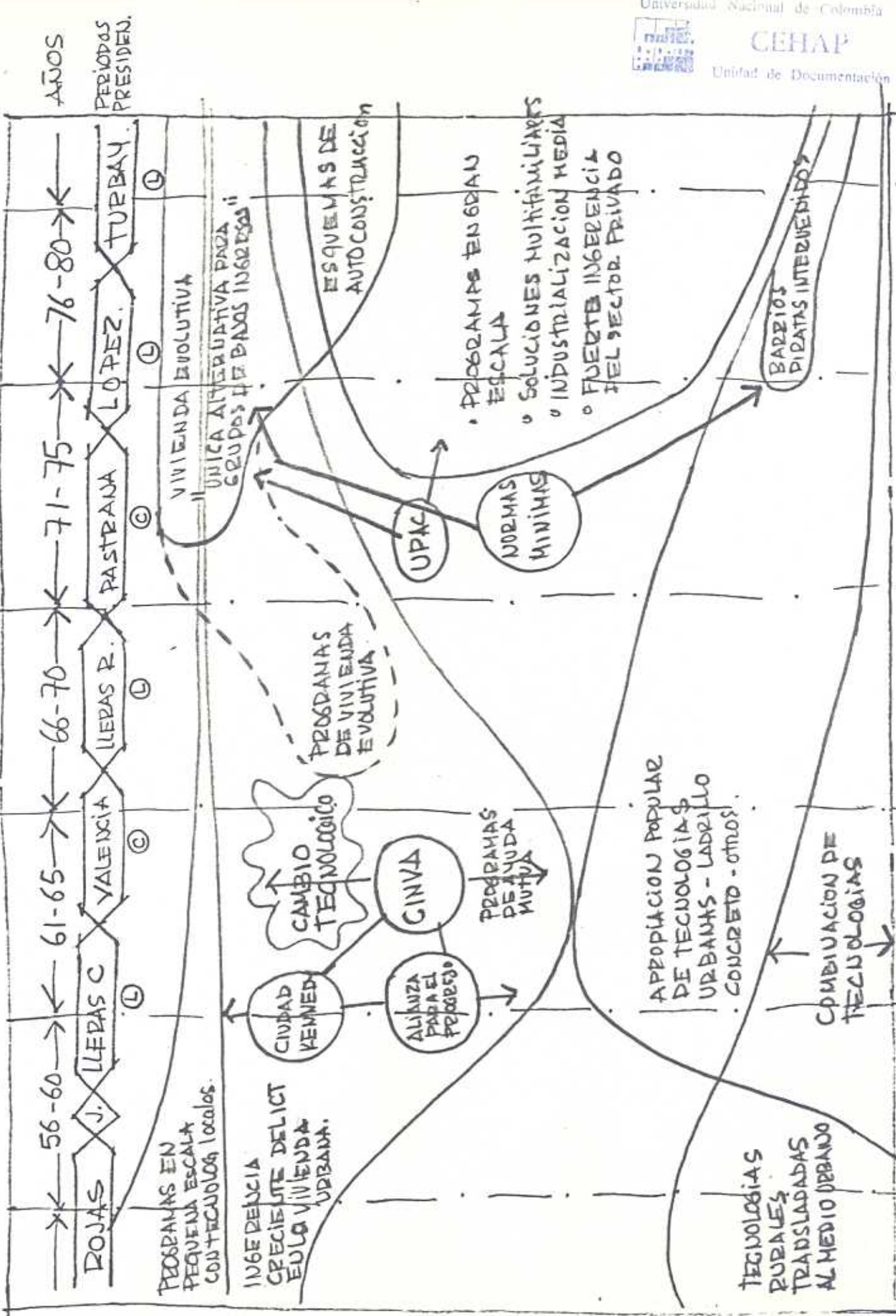
B. PIENAS

INVACIONES

TECNOLOGIA

7

FRENTE NACIONAL



FINANCIACION.

(8)

