

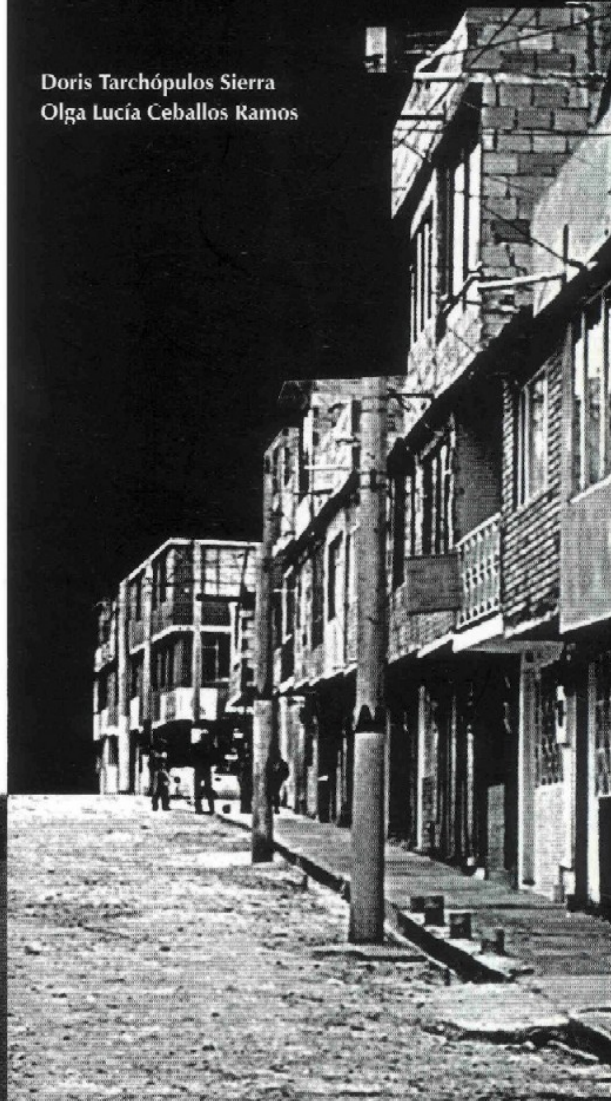
Centro Editorial Javeriano - CEJA
Colección Biblioteca del Profesional

CALIDAD

CEJA

de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá

Doris Tarchópulos Sierra
Olga Lucía Ceballos Ramos



CONTENIDO

Introducción

La reflexión sobre la habitabilidad: dos perspectivas

- Los aportes del movimiento moderno
- Planteamientos alternativos
- El caso colombiano: del paradigma científico al paradigma del mercado

La aproximación a la evaluación de la calidad de la vivienda

- La calidad del medio ambiente construido
- La medición de la calidad
- La calidad del ambiente residencial

El modelo de habitabilidad

- La calidad de la vivienda en términos de habitabilidad
- Los parámetros para la medición de la calidad:
 - Las normas mínimas para la vivienda de bajo costo
 - La reglamentación técnica de la vivienda de interés social en Colombia
 - El plan de ordenamiento territorial de Bogotá
 - La propuesta del modelo operativo de habitabilidad

Aplicación del modelo en tres localidades de Bogotá

- La vivienda en barrios de origen normal y clandestino
- Selección de las viviendas
- El instrumento
- Técnicas de análisis

La caracterización de la calidad

- La familia
- Los factores asociados a la calidad de la vivienda:
 - Los objetivos
 - Los subjetivos
- El índice de calidad de la vivienda en términos de habitabilidad:
 - Lo urbanístico
 - Lo arquitectónico
 - Lo social
- La transformación y la evolución de la casa en la búsqueda de la satisfacción residencial

Conclusiones y recomendaciones

Anexos

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta los resultados del estudio sobre la evaluación de la calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos, que ha recibido el Subsidio familiar de vivienda en Bogotá, entre 1991 y 1996, en el contexto de la Ley 3ª de 1991. A partir de dicha Ley, se reforma el papel del Estado colombiano en la producción del alojamiento dirigido a la población de bajos ingresos, pasando de actuar como promotor a ser facilitador del mercado. En el nuevo esquema, la operación institucional es orientada desde la perspectiva del subsidio a la demanda, dejando de lado tanto la experiencia como la reflexión lograda durante la trayectoria de las diferentes instituciones encargadas de proveer vivienda. La producción del alojamiento pasa a ser responsabilidad de los promotores privados, teniendo como parámetros las normas urbanas expedidas por los municipios, las cuales no se han ocupado de las particularidades relacionadas con la calidad de la vivienda, en términos de habitabilidad.

En este marco legislativo, es el Gobierno Nacional el encargado de reglamentar las normas mínimas de calidad de la vivienda de interés social, especialmente en cuanto a espacio, servicios públicos y estabilidad de la vivienda. Al respecto, se han realizado trabajos que no han podido instituirse como de obligatorio cumplimiento¹. Adicionalmente, no se cuenta con mecanismos de evaluación y seguimiento del producto mediante el cual se está abatiendo el déficit habitacional, desconociendo así la calidad obtenida en la aplicación de las políticas en la materia, especialmente en términos urbanísticos, arquitectónicos y sociales. De igual forma, no se cuenta con información que retroalimente la formulación de las políticas públicas y el quehacer de los diseñadores y planificadores urbanos.

Si bien durante cerca de cinco décadas de la acción habitacional del Estado colombiano se promovió la reflexión sobre el tema en los ámbitos público y académico, en la actualidad son muy pocas las experiencias sobre el estudio de la vivienda social, en general, y de su calidad, en particular. En los últimos años la producción de conocimiento y la docencia a este respecto han estado distantes, pese a la amplia experiencia y el legado del Centro Interamericano de Vivienda -Cinva-. Como consecuencia, en cuanto a investigación no

¹ Ejemplo de ello son: el *Reglamento técnico dirigido a las soluciones de vivienda de interés social en las cuales se aplique el subsidio familiar de vivienda*, desarrollado por el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo -Injaviu-, en 1995. La *Cartilla para usuarios. Modelos replicables para asistencia técnica*, elaborado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -Inurbe-, en 1995. La *Metodología de diseño y evaluación de proyectos de vivienda de interés social* y *La coordinación modular y estandarización de elementos de construcción y su aplicación a la vivienda de interés social*, del Ministerio de Desarrollo Económico y el Viceministerio de Desarrollo Urbano, Dirección de Vivienda, Suelo y Construcción, de 1998, entre otros.

existe un cuerpo teórico lo suficientemente sólido para abordar el problema de la vivienda, ya que los esfuerzos en este sentido no han tenido continuidad, han sido aislados y no han contado con la divulgación adecuada. Frente a la docencia, los planes de estudio de los programas de pregrado en Arquitectura no han enfatizado el área del urbanismo y la vivienda², aunque existen programas de posgrado de reciente aparición. Al mismo tiempo, no ha habido un vínculo suficientemente sólido entre la investigación y la docencia en la materia.

La aproximación a la realidad de la calidad del alojamiento dirigido a los sectores de bajos ingresos supone dos asuntos importantes. El primero, referido al ámbito disciplinar, está relacionado con la reflexión desde la arquitectura y el urbanismo sobre las características esenciales en términos formales, funcionales y constructivos vinculadas con la habitabilidad. El segundo, tiene que ver con la satisfacción de las necesidades y expectativas habitacionales de los residentes. Ambos aspectos presentan especial relevancia en un contexto de mercado, que trata de resolver el problema de la vivienda con la ayuda de la inversión de fondos públicos destinados a este propósito. En la medida en que no existan límites establecidos para garantizar la calidad o en que los mínimos sean asumidos como en estándares máximos, cuyo preciso cumplimiento propicia una vivienda apartada de la creatividad y en últimas insatisfactoria, el trabajo sobre instrumentos para medir la idoneidad de las soluciones de vivienda producidas y subsidiadas presenta gran utilidad.

El aporte científico que se pretende con este trabajo, desde la arquitectura y el urbanismo, está relacionado con la construcción de un modelo a partir del cual sea posible entender las relaciones complejas entre los dominios, los factores y los atributos que componen la calidad de la vivienda en términos de habitabilidad. Existe también un interés aplicado, en la medida en que se aporta información sobre las características de la calidad alcanzada, en tres localidades de Bogotá, que puede servir de base para orientar acciones tendientes a su mejoramiento. En ambos casos se considera que cualquier esfuerzo encaminado a profundizar sobre el tema de la calidad del alojamiento dirigido a los sectores de bajos ingresos puede contribuir, en los ámbitos público, académico y profesional, al mejoramiento de la calidad de vida.

Es sobre las soluciones de vivienda: vivienda mínima, unidad básica y mejoramiento de vivienda, subsidiadas por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -Inurbe-, que se realizó el presente trabajo. Para el efecto se trabajaron dos grandes objetivos. El primero, de orden teórico y metodológico, estuvo enfocado a construir y a validar un modelo de análisis, a partir del cual fuera posible determinar la

² Los resultados del estudio de Saldarriaga indican que la enseñanza corriente no ha capacitado profesionales para atender las necesidades del país. Véase Saldarriaga Roa, Alberto (1996), *Aprender arquitectura. Manual de supervivencia*, Bogotá, Corona.

calidad de la vivienda, en términos de habitabilidad. El segundo, de orden sustantivo, estuvo encaminado a establecer la calidad de la vivienda subsidiada, desarrollada en tres localidades de Bogotá. El alcance de tales propósitos implicó lo siguiente:

- Definir un modelo de habitabilidad que integre factores urbanísticos, arquitectónicos y sociales, a partir del cual se establezcan parámetros para evaluar la calidad. Es necesario contar con una definición de *habitabilidad* para el alojamiento dirigido a los sectores de bajos ingresos, que sirva de base para establecer conceptos operativos frente a las cuales comparar las características objetivas de la vivienda en sus escalas: casa, barrio, vecinos y ciudad, y la satisfacción de los habitantes frente a éstas.
- Identificar los factores asociados a la calidad de la vivienda en términos de habitabilidad. El reconocimiento de estos factores permite detectar cuáles aspectos de la espacialidad de la vivienda son determinantes de su calidad, en términos objetivos y subjetivos.
- Establecer indicadores objetivos y subjetivos de la calidad de la vivienda en términos de habitabilidad. Los indicadores objetivos no son suficientes para dar cuenta de la satisfacción de las necesidades habitacionales de los ocupantes, en la medida en que ofrecen una visión parcial de la calidad.

El interés de trabajar la capital política del país radica en el reconocimiento de su primacía urbana, debido a su papel en los ámbitos administrativo y económico y porque esto repercute en su tamaño, en términos demográficos y espaciales. Además, Bogotá, aparte de concentrar la mayor necesidad de alojamiento, origina una notable producción de vivienda y la canalización de una proporción considerable del subsidio. Por eso las tres localidades fueron seleccionadas teniendo en cuenta la característica de formar parte de la periferia urbana de la ciudad, con una alta proporción de soluciones de vivienda subsidiadas en el periodo de estudio³.

Para aproximarse a la calidad de la vivienda es necesario utilizar herramientas que den efectiva cuenta de las condiciones de habitabilidad que la determinan. En este sentido, la generación de conocimiento debe ser útil a la solución de la problemática existente, especialmente en la toma de decisiones. Por lo tanto, se requiere el empleo de procedimientos sistemáticos, a partir de los cuales se produzcan datos válidos y confiables. Así, la medición de la calidad de la vivienda implica construir indicadores que comprendan criterios suficientes para lograr el conocimiento detallado de los factores urbanísticos, arquitectónicos y sociales que la componen.

³ 5.704 soluciones de vivienda en Ciudad Bolívar, 5.079 en Suba y 2.380 en Bosa, que concentran el 76% del total de las soluciones subsidiadas en Bogotá entre 1991 y 1996. Véase Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -Inurbe-, regional Cundinamarca, *Listados de programas de vivienda subsidiados*.

Desde esta perspectiva se propone, mediante la construcción y validación del modelo de análisis, lograr la explicación de los factores asociados a la calidad de la vivienda y dar cuenta de su estado. Ello lleva a abordar el objeto de estudio desde un punto de vista que incluye diversos niveles conceptuales, que condicionan la calidad en términos de habitabilidad. También es necesario incorporar la combinación de una serie de técnicas de las ciencias sociales, con el fin de establecer la forma de medición de la calidad en términos objetivos y subjetivos, así como la realización de los análisis cuantitativo y cualitativo.

Como estrategia metodológica se desarrolló un análisis comparativo entre las dos gestiones, es decir, la vivienda subsidiada en barrios de origen normal, frente a aquella ubicada en barrios de origen clandestino. Confrontar la calidad resultante en las soluciones de vivienda mínima y en la unidad básica con la obtenida en las viviendas de los barrios de origen clandestino que recibieron subsidio de mejoramiento aporta información sobre los condicionamientos relacionados con la gestión, la espacialidad y la *progresividad* de la vivienda, que pueden incidir en la calidad en términos de habitabilidad. Igualmente, permite conocer las diferencias y similitudes entre los factores objetivos y subjetivos que explican la calidad.

En el establecimiento de los parámetros operativos para realizar la evaluación, el Movimiento Moderno es una referencia obligada, en la medida en que representa un acervo de reflexiones sobre las adecuadas condiciones de habitabilidad para la definición de la vivienda mínima. Asimismo, los trabajos desarrollados en Colombia y para Latinoamérica sobre la definición de normas mínimas para la vivienda, la urbanización y los servicios públicos —orientados hacia la solución de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos, ya que sus aportes han sido sustentados en estudios complejos y su influencia— han seguido reflejándose en la normativa urbana.

Acerca de la forma de evaluar existen diversos enfoques. No obstante, los planteamientos sobre la evaluación del medio ambiente construido por medio del análisis de la interacción entre la forma física y el contexto social, haciendo hincapié en lo físico, revisten especial importancia. Los estudios en este campo permiten obtener, mediante el diseño, información válida para determinar la calidad y los aspectos relacionados con ésta en un espacio determinado, como fundamento para la toma de decisiones sobre la calidad formal y funcional de nuevos espacios.

Entre los trabajos dedicados a la construcción de indicadores de calidad de la vivienda están los que tienen en cuenta los aspectos objetivos y subjetivos que la determinan, es decir, se calculan los niveles de habitabilidad en función de los atributos materiales que caracterizan el alojamiento, a la vez que se incluyen

los aspectos de índole social o subjetiva. Así, es factible dar cuenta del bienestar humano que propicia el alojamiento, pues además se ofrece la posibilidad de determinar el grado de satisfacción de una colectividad frente a las condiciones materiales que se le ofrecen.

Desde este punto de vista se han evaluado proyectos de vivienda promovidos por la iniciativa pública. Las aproximaciones han dado prioridad al análisis de lo espacial en las escalas urbanística y arquitectónica, aunque también se examina el grado de satisfacción de los habitantes frente a las condiciones físicas, espaciales y sociales en las escalas mencionadas, lo cual permite la construcción de índices de calidad de la vivienda. En la evaluación de la calidad del ambiente residencial, desde la opinión de los habitantes, se asume la satisfacción residencial como un indicador de la calidad de la vivienda. Por eso, los aportes en la materia han permitido avanzar en la definición de diversos modelos relacionados con este tipo de evaluación.

La revisión de los trabajos enmarcados en los enfoques mencionados, como parte del proceso de acercarse al conocimiento, representan avances teóricos y metodológicos importantes que sirven de referente para la aproximación que aquí se pretende. No obstante, se considera un aporte la propuesta de un modelo para evaluar la calidad en términos de habitabilidad, que este estudio propone para la discusión y el avance sobre el tema.

El proceso y los resultados obtenidos se presentan en cuatro capítulos. En el primero se incluye una revisión sucinta de algunas de las reflexiones que desde la arquitectura y el urbanismo se hicieron durante el siglo XX, en cuanto a la solución del problema del alojamiento dirigido a los sectores de bajos ingresos. El Movimiento Moderno y las propuestas alternativas para la vivienda de bajo costo en los países en vías de desarrollo, elaboradas desde el Massachusetts Institute of Technology -MIT-, han tenido una influencia significativa en las formas de resolver la necesidad de alojamiento en diversos contextos. Por ello la mirada de los antecedentes sobre los planteamientos y las propuestas —que aún hoy siguen teniendo influencia en algunos aspectos— es de obligada referencia. Igualmente, se hace una rápida aproximación al caso colombiano al tratar de inspeccionar los cambios acontecidos en materia de políticas de vivienda. De esta manera, se revisa la evolución del concepto de *alojamiento* en el país, desde la perspectiva institucional hasta la actual.

El segundo apartado se refiere a los enfoques de Lynch y Rapoport, relacionados con el estudio de la calidad del medio ambiente construido, punto de vista desde el cual ésta depende de la interacción entre las formas física y social de un lugar. Por esta razón, la observación de los trabajos sobre la medición objetiva de la

calidad de la vivienda y la evaluación subjetiva del ambiente residencial presenta especial interés debido a sus aportes teóricos y metodológicos para aproximarse al objeto de estudio.

En el tercer apartado se desarrolla una reflexión sobre los factores y atributos constitutivos de la vivienda, a partir de los cuales se sustenta el modelo conceptual de habitabilidad, que se constituye en base fundamental de este estudio. Para su construcción se incluyen las definiciones en sus diferentes ámbitos y se definen las escalas de análisis.

El capítulo cuarto se encarga de la definición del abordaje metodológico y operativo del estudio de la calidad de la vivienda, en términos de habitabilidad. Así, desde una perspectiva metodológica, se precisan las principales técnicas e instrumentos que permitieron evaluar los diferentes aspectos relacionados con el tema.

En el quinto se muestran los principales resultados obtenidos por el estudio, en relación con el índice de calidad de la vivienda y sus factores asociados, luego de comparar las soluciones de vivienda en desarrollos de origen normal frente a aquéllas en desarrollos de origen clandestino, en las localidades objeto de estudio. El informe termina en el sexto capítulo, en el cual se desarrollan una serie de reflexiones, a manera de conclusión, sobre el tema en cuestión.