

INTRODUCCIÓN



Foto 1
Aerofotografía de
Bucaramanga y
Floridablanca 2003

Fuente: IGAC



1. Estructura de la tesis

La tesis que defendemos está estructurada de la siguiente forma: introducción, cuatro capítulos, conclusiones, recapitulación, bibliografía y anexos. La aproximación que se realiza en los capítulos se corresponde con las sucesivas etapas de la construcción del conjunto metropolitano, realizadas desde diversas perspectivas alrededor de la aportación hecha por el conjunto de vivienda pública promovida por el Instituto de Crédito Territorial ICT. El hilo conductor de los conjuntos del ICT no es óbice para, en la mayor ambición, intentar esclarecer la estructura general de la ciudad y las pautas de transformación del territorio metropolitano.

En la parte de la introducción, denominada exordio, se tratan de forma sucinta, los problemas centrales que se desarrollarán a lo largo de la tesis. Luego, se relacionan los elementos conceptuales y teóricos que sirven de apoyo a la interpretación de los problemas planteados; así mismo, se expone la estructura metodológica y las fuentes empleadas.

Capítulo primero: se centra en la descripción y análisis de la estructura previa, territorial y urbana de Bucaramanga, entre 1921 y 1965. Localizada sobre la parte alta del abanico aluvial, surcado por múltiples quebradas, en sentido Este-Oeste, y que se denomina "*Meseta de Bucaramanga*", que será el asiento de la ciudad central y capital del Departamento de Santander, desde 1886; a partir de esta fecha, concentra en ella los poderes político, económico y comercial que impulsará su desarrollo urbano, por encima de las otras tres ciudades (Girón, Floridablanca y Piedecuesta) que conforman a finales del siglo XX, el Área Metropolitana de Bucaramanga. La evolución de sus morfologías: damero, ensanches privados, ciudad informal, y las morfologías racionalistas de los proyectos de vivienda de promoción social pública, y los formulados desde la promoción privada, dan cuenta de una intensa dinámica urbana y edilicia, que serán el objeto central de este capítulo.



El capítulo segundo: aborda lo ocurrido, una vez ocupada la Meseta de Bucaramanga, las opciones de crecimiento sobre las periferias, tanto al Norte como al Sur, en un periodo de tiempo que va entre 1966 – 1981. La particular forma del territorio, el papel de las infraestructuras y la localización de los proyectos especialmente los de vivienda pública desarrollados por el (ICT) permiten reflexionar sobre las lógicas de ocupación de estos nuevos territorios, claves en la consolidación futura del AMB. La reflexión sobre la relación, entre las condiciones del territorio, las características morfológicas de los proyectos, su localización estratégica y la gestación de una nueva ciudad, serán los asuntos tratados.

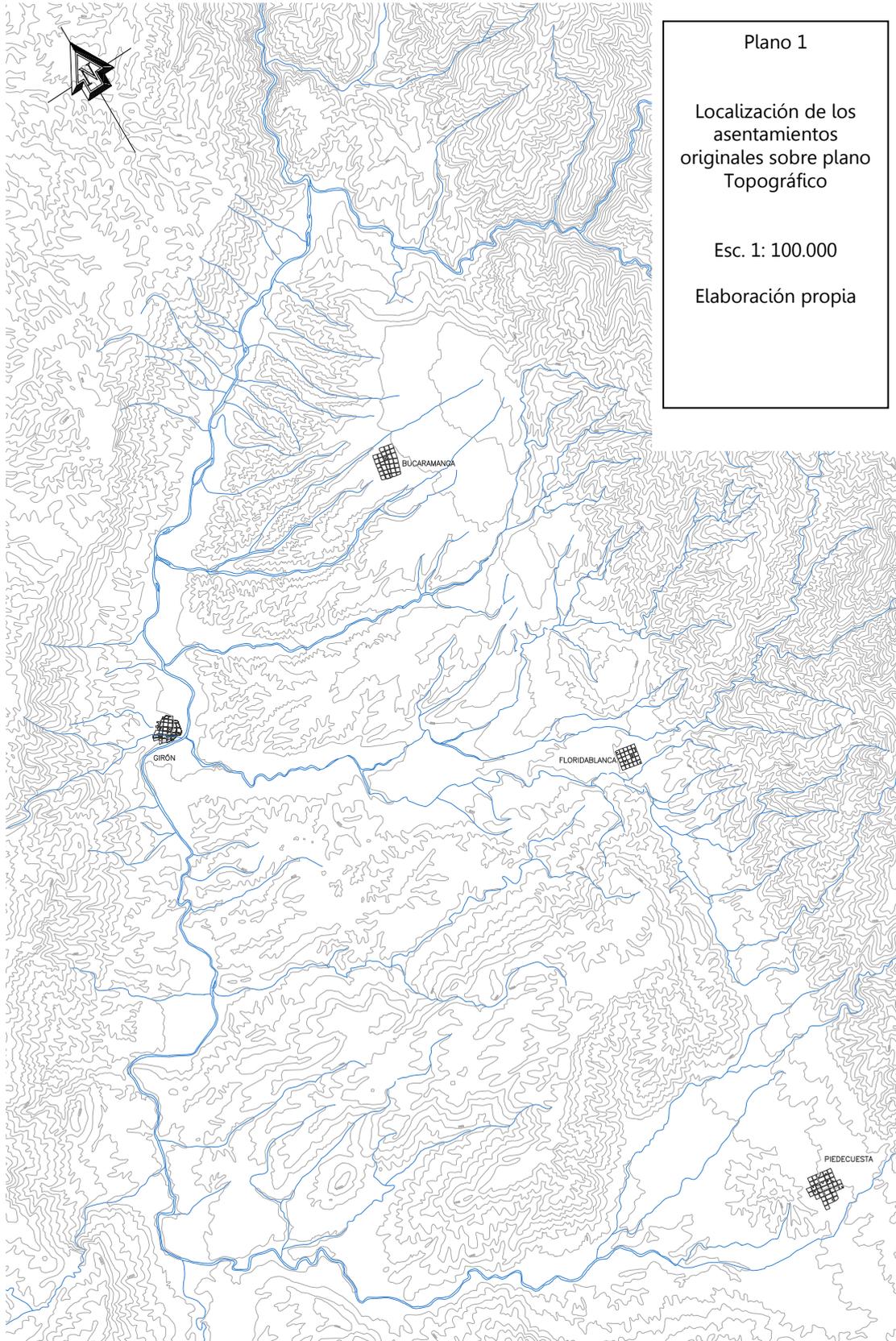
En el capítulo tercero: el periodo que va entre 1982 y 1991, se tratan dos hechos urbanos de gran trascendencia. El primero de ellos, que la consolidación de la estructura urbana basada en la potencia de la ciudad central y las ocupaciones periféricas ocurridas a lo largo de las décadas del setenta y ochenta, que serán suficientes para hacer posible un ordenamiento y una administración metropolitana, materializada tanto por la Ordenanza No. 20 de 1981, como por la aprobación del Código de Urbanismo de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, de 1982. El segundo, el viraje de la vivienda pública producida por el (ICT), en el que se privilegiará lo cuantitativo sobre lo cualitativo, hecho que degradará de forma notable la calidad urbanística y tipológica de los proyectos y que desembocará en la liquidación de la entidad en 1991.

Capítulo 4. El último capítulo está dedicado a las reflexiones generales sobre la ciudad actual y la nueva dinámica de los proyectos de vivienda pública en la consolidación de las nuevas centralidades o los nuevos subcentros de empleo entre 1991 – 2005. Así mismo, al análisis transversal urbano, morfológico y tipológico de los proyectos de vivienda producidos por el (ICT) durante su vigencia en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Epílogo. Las conclusiones finales establecerán una interpretación del papel jugado por la promoción pública de la vivienda en la construcción de la ciudad de la Bucaramanga moderna y trascendido ese propósito, esclarecerán desde una visión estructural, la forma de



la ciudad y el territorio metropolitano que serán la base sobre la que se construirá la ciudad futura.





1.1 Preámbulo

La presente tesis se inscribe entre los estudios que buscan esclarecer los problemas del desarrollo de la ciudad colombiana, desde una perspectiva urbanística, y en particular centra su interés en analizar la ciudad de Bucaramanga y su ámbito metropolitano. Varios ejercicios anteceden esta tesis doctoral, el primero la tesina de historia, *Historia Urbana de Bucaramanga 1900 – 1930*¹ cuyo objetivo fue reconstruir la historia de la propiedad del suelo urbano de la meseta de Bucaramanga, a partir de registros notariales, e identificar la importancia de los actores públicos y privados, comprometidos en la construcción de la ciudad. Un segundo trabajo, de más larga duración, fue el realizado en el programa de doctorado, dentro de los trabajos de investigación para el Diploma de Estudios Avanzados, DEA, denominado *Políticas y normativas del planeamiento de Bucaramanga 1920 – 1982*^{**} y publicado en 2003. En esta investigación se analiza el marco normativo que reguló el uso del suelo y las edificaciones de Bucaramanga hasta 1972, a través del código de policía hasta 1940 y los códigos de urbanismo desde esta fecha hasta 1982, cuando se expide el primer código de urbanismo metropolitano.

En esta investigación, se abordan temas abiertos pero no desarrollados en los dos trabajos anteriores, y que esta tesis se propone clarificar: la vivienda pública y su relación con el planeamiento y la evolución del suelo urbano. En este sentido, se plantea una visión más amplia, que incorpora el ámbito metropolitano.

Consideramos que a partir del seguimiento y análisis de los proyectos de vivienda, se puede caracterizar e interpretar la lógica de ocupación histórica del territorio que conforma el Área Metropolitana de

¹ RUEDA, Gómez Néstor J. y ÁLVAREZ, Fuentes Jaime. *Historia Urbana de Bucaramanga 1900-1930*. Coedición: UIS, CER, SIC. Bucaramanga. 2001

^{**} RUEDA, Gómez Néstor J. *Bucaramanga: paradojas de un ordenamiento urbano*. Ed. Universidad Santo Tomás. Bucaramanga, 2003.



Bucaramanga. Sostenemos que la incidencia de la promoción pública, impulsada por el Estado a través de los programas del Instituto de Crédito Territorial (ICT), fue un factor determinante en su configuración y que el impacto de estos conjuntos sobre el territorio, condujo a nuevas estructuras urbanas, y condicionó la forma en que se pensó la ciudad en etapas sucesivas.

La decisión de optar por el tópico de la vivienda pública tiene dos razones fundamentales: la primera, porque derivado de los trabajos anteriores, nos parece que el papel del Estado en el desarrollo de la ciudad colombiana, no es tan marginal y de poca importancia cómo de común se cree, y la segunda, porque los proyectos del Instituto en Bucaramanga y el área metropolitana tuvieron un peso notable.

Creemos que el posicionamiento y peso de los proyectos de vivienda pública, pueden ser un hilo conductor válido para explicar el desarrollo de la ciudad, dentro de una perspectiva histórica, porque explica de forma paralela, la manera como la promoción privada y la ciudad informal ocuparon posiciones en el territorio, y se materializaron como procesos casi simultáneos.

La importancia de esta investigación radica, en la aplicación de una metodología que es inédita en los estudios urbanos de la ciudad colombiana. Permite relacionar las diferentes variables de forma que la construcción del espacio urbano cobra, una dimensión comprensiva. Se capitaliza aquí una metodología ya ensayada en el análisis de los procesos de construcción del territorio en la ciudad euromediterránea, los actores, el planeamiento y la ideación de la ciudad, que se aplicó en los años noventa del pasado siglo a ciudades como Milán (Boeri y Lanzani), Barcelona (Font, Llop, Vilanova), o Valencia, (Giménez). Dichos estudios están en el acervo instrumental aprendido, y pensamos que son susceptibles de aplicación también al estudio y análisis de la ciudad colombiana.

La metodología empleada nos remite a una lectura simultánea de las políticas, el territorio, los planes de ordenación, y proyectos del (ICT)



y su materialización en el ámbito urbano. La importancia de esta apuesta, permite rastrear históricamente la posible relación entre las políticas de la administración central, el planeamiento y la incidencia directa de los proyectos en la construcción del tejido urbano.

Una primera observación nos dice, que tanto la ciudad central: Bucaramanga, como las ciudades periféricas: Girón, Floridablanca y Piedecuesta, fueron el producto de una forma inicial en damero, heredada de las primeras fundaciones en la Colonia; estructura que se mantendrá hasta mediados de los años veinte en Bucaramanga y hasta los años sesenta en las otras poblaciones. Los desarrollos urbanos posteriores muestran una ciudad heterogénea, en la que prevalecen los proyectos de conjuntos de ensanches privados, que se pudieron haber amoldado a la estructura preexistente en algunos casos y, en otros, se perciben como diseños de ruptura, entre los que se pueden incluir la mayoría de las actuaciones del (ICT), a partir de los años cincuenta, tanto sobre la *meseta* como sobre sus periferias suburbanas.

Según la tesis que afirmamos, el análisis de estos factores es clave en la lectura de la forma como se dan las operaciones y los procesos de ocupación, tanto de la ciudad central, como de las periferias, dado que las actuaciones públicas fueron decisivas en la vertebración de una *nueva ciudad* al sur, algo que parece haber contribuido al impulso de proyectos privados y a la gestación de nuevas centralidades, en una dinámica que produjo la conurbación de las ciudades de Bucaramanga y Floridablanca al generar una situación de continuidad del tejido urbano.

Los desarrollos, tanto de Girón al Oeste, como de Piedecuesta al Sur, no fueron incorporados al Área Metropolitana a partir de procesos de conurbación semejantes a Floridablanca. En estos dos casos, el viario, la localización industrial en Girón, sobre el valle del río de Oro y la localización de equipamientos urbanos entre Floridablanca y Piedecuesta, parecen haber sido los factores claves de su incorporación. En estos municipios, la pequeña escala de los proyectos de vivienda pública desarrollados, parecen mantener una



dinámica colonizadora sobre suelos suburbanos, que dinamizaron su crecimiento periférico.

En el caso de la ciudad informal, es importante saber cuándo, cómo y con qué frecuencia se relacionó con la vivienda pública. Cuando aparece y como se localiza dentro del territorio. Cual fue el peso con respecto a las intervenciones públicas o las privadas. Por ello es clave explorar a partir del comportamiento del actor público y el concurso de los demás agentes urbanos, cuales son los mecanismos precisos que han jugado en la construcción de ciudad.

Cabe preguntarse si la vivienda pública tuvo o no un carácter social homogéneo en las políticas y programas aplicados; si estuvieron dirigidos sólo a segmentos de demanda insolventes y a las masas de obreros, o si su espectro fue más amplio y llegó hasta la clase media, como se entrevé de algunos proyectos. En este sentido demostraremos a lo largo de esta tesis, que los proyectos tuvieron un carácter heterogéneo, pese a que la política de vivienda pública estuviese ideológicamente dirigida a la los sectores más pobres.

Adicionalmente, los programas y proyectos se corresponden a los lineamientos generales que sobre ellos se definieron desde la política nacional y que serán ejecutados a nivel local; importa por tanto, identificar las características propias de las actuaciones, sus morfologías, tipologías y la manera como se amoldaron a las condiciones del territorio.

Consideramos que la importancia de la vivienda pública no sólo radicó en la localización estratégica que jugaron los proyectos en la construcción del tejido urbano, sino también en la forma como el planeamiento se vio condicionado en muchas ocasiones, por las decisiones del ICT, en los emplazamientos direccionados desde Bogotá.

El rastreo de los documentos de planeamiento y los proyectos nos darán las pistas sobre su incidencia en la conformación de las áreas ocupadas. Nos apoyamos en tres fuentes importantes: de una parte,



los planes generales del ICT; la influencia de las líneas de acción internacional desde la OEA, y los planes de gobierno que orientan la política de vivienda y los planes de ordenación local.

El marco explicativo que orienta la lectura del proceso tiene un claro matiz territorial. Importa, en esencia, determinar la forma como se desarrollan los tejidos urbanos a partir de estas intervenciones, indagar sobre la correspondencia entre actuaciones urbanísticas y los instrumentos de planeamiento y ordenación. Ello induce también a preguntarse sobre la visión estratégica, si es que la hubo, en términos de decisiones de localización de los proyectos y los desarrollos futuros. **En este sentido, nos afirmamos en la tesis de que la vivienda pública fue estratégica para estructurar la ciudad y no el resultado de simples actuaciones contingentes.**

La morfología urbana, especialmente entre Bucaramanga y Floridablanca, se asemeja al teclado de un piano dispuesto de forma alargada, cuyas teclas serían los proyectos públicos, privados, y las ocupaciones informales. La analogía nos ayuda a pensar en los tiempos, ritmos y claves en los que se construyó el territorio a lo largo del siglo XX.

En sentido último, este ejercicio académico aspira a llenar un vacío de conocimientos y reflexiones globales sobre la ciudad de Bucaramanga y su ámbito metropolitano, mediante una contribución modesta pero clave como es la lectura e interpretación de lo ocurrido con la promoción pública de vivienda realizada por el ICT.



1.2 Hipótesis principales de la investigación

Las hipótesis que buscarán ser demostradas a lo largo de esta investigación se puede resumir así:

La formación del territorio que conforma el Área Metropolitana de Bucaramanga es el resultado de múltiples factores, de los cuales se ha identificado la vivienda de promoción pública ejecutada por el Instituto de Crédito Territorial, ICT, como elemento crucial y articulador de los procesos de construcción del tejido urbano.

El desarrollo de las actuaciones, marcado por la larga alianza entre el ICT como agente Estatal y los agentes privados, dará como resultado unidades espaciales y de mercado inmobiliario muy heterogéneas a través de las cuales el Instituto marcó los estándares de calidad urbana y edilicia, especialmente durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado. El impacto y magnitud de esta alianza y sus proyectos, se convirtió en un elemento de profunda trascendencia, que impulsó la industria de la construcción local y propició la colonización de sus periferias, dentro de un proceso de ***expansión – conurbación*** urbana, especialmente en el sur.

La particular forma del territorio condicionó, tanto las características morfológicas de los proyectos de vivienda pública, como sus localizaciones estratégicas.

El efecto “arrastre” de los proyectos de promoción pública estimuló el desarrollo de proyectos privados, así como el afianzamiento del terciario y la consecuente estructuración de nuevas centralidades, que proyectan al Área Metropolitana como un territorio de desarrollo policéntrico.



1.3 Algunos enfoques sobre el concepto de territorio y espacio

1.3.1 Una lectura social y política del espacio

Esta exploración va dirigida esencialmente a leer el territorio desde las actuaciones de la vivienda pública, lectura que incita a volver la mirada para comprender los elementos que lo han estructurado. La vivienda puede de hecho ser leída desde múltiples ámbitos: económicos, sociológicos, geográficos, semióticos, tipológicos o políticos por ejemplo, todos ellos de validez indiscutible, no obstante nuestro ejercicio, se centra en la forma como las actuaciones inciden sobre el territorio y las consecuencias de sus emplazamientos.

Es por ello, que auscultar en el pasado con el objeto de cerciorarse de cómo se ha construido y transformado la vivienda, es reconocer quizá una de las necesidades más antiguas de la humanidad, resulta imposible encontrar una sociedad que se haya sustraído a la necesidad de resolver como una prioridad el alojamiento de sus miembros. Nos seduce mirar las imágenes de lo que fue y del cómo cambia el territorio y su paisaje. Miramos el pasado porque seguramente nos ayuda a justificar el presente y nos impulsa a repensar el futuro, no por el temor a que se cumpla esa trillada sentencia de que *desconocer la historia nos condenará a repetirla*, dado que ninguna historia se repite, ya lo dijo Heráclito de Éfeso hace más de dos mil años, ***En el mismo río entramos y no entramos, pues somos y no somos [los mismos]*** ello es así, porque tanto los escenarios, los actores y las hechos que intervienen en la trama son diferentes. El pasado es vivificante como referente, como acicate para prospectar un futuro mejor, en ese sentido, una mirada retrospectiva se justifica.² El problema es más profundo cuando se trata de intentar comprender el territorio; en principio, porque es un constructo humano, y como se sabe, los humanos dejamos huellas en todas partes. La valoración de esas huellas o rastros "antrópicos" está

² "Una buena base histórica para estudiar los problemas actuales es indispensable, para estudiar el territorio y la ciudad sabiendo cómo fueron antes, qué es nuevo y qué es viejo." En: "La ciudad es el mejor invento humano". Conversación con Horacio Capel. Equipo Bifurcaciones. N. 3, invierno 2005. En www.bifurcaciones.cl. pdf. p. 4



siempre sujetos a múltiples interpretaciones, esencialmente de quien las lee. Por tanto, abordar los problemas del territorio “construido” incluye de manera tácita esa consideración puntual.

*“El origen de la palabra **territorio**, se remite al latín **Terra** y **Torium** que significa, la tierra que pertenece a alguien, es un concepto relacional que insinúa vínculos de dominio, poder, pertenencia y apropiación, entre una porción o la totalidad del espacio geográfico y un determinado **sujeto** individual o colectivo. Dicho territorio induce a la existencia de un sujeto que ejerce dominio, poder, posesión y apropiación, entendida no sólo como propiedad sino también como los lazos subjetivos de identidad y afecto entre sujeto y territorio. El territorio es, pues, el espacio geográfico revestido de las dimensiones política, identitaria y afectiva, o de todas ellas.”³*

Por tanto, el territorio es en realidad un escenario de poder, que es ejercido desde lo público y lo privado. Si dejamos abierto en términos geográficos el concepto, podríamos decir, que la acción intencionada o no, de la sociedad induce a la modificación permanente del territorio, a través de la movilidad de la población. Las migraciones o desplazamientos son, por ejemplo, generadores de nuevos espacios urbanos construidos, ya sean reglados o informales.

Sabemos asimismo que la producción del territorio implica, ineludiblemente, la producción del espacio, y que la producción de espacialidades es un concepto histórico, surgido de la lógica social, productiva, económica, tecnológica y cultural. Para la geografía crítica

“El espacio es lo que la economía hace de él, y el paisaje económico es el producto de la estructura total del sistema económico en el cual actúan los individuos que toman decisiones económicas.”⁴

Cabría resaltar dos características que Harvey⁵, introduce en su teoría. La primera, que:

“Espacio y tiempo son construcciones profundamente arraigadas en la materialidad del mundo y son el producto de las distintas formas de espacio y de tiempo que los seres humanos encuentran en la lucha

³ MONTAÑEZ, Gómez Gustavo. Razón y pasión del espacio y el territorio. En: Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional. Bogotá 2001. pág. 20

⁴ DELGADO, Ovidio. Geografía, espacio y teoría social. En: Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios. Universidad Nacional. Bogotá 2001. Pág. 49

⁵ Los textos aludidos por Delgado sobre Harvey son: *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford: Basil Blackwell. 1989; *Justice, Nature & the Geography of Difference*, Cambridge: Blackwell Publishers. 1996; *Space of Hope*, Berkley and Los Angeles: University California Press. 2000.



por la supervivencia material. Que el descubrimiento de las características variables de tiempo y espacio (a través de la física, la ecología, la biología y demás), es fundamental para comprender la elección social de los procesos usados para la construcción social del espacio y del tiempo."

Y segundo,

*"Que la producción social del espacio y del tiempo es un escenario de lucha política y confrontación social en el que se involucran cuestiones como las diferencias de clase, de género, culturales, religiosas o políticas. (...) y que, la dinámica social es también lucha de poder por el espacio, lucha por órdenes espaciales interactivos."*⁶

Al tiempo, Lefévre⁷ considera que el espacio es abstracto y concreto;

"abstracto en el sentido de que no tiene existencia sino en virtud de la intercambiabilidad de todas las partes componentes, y concreto puesto que es socialmente real y como tal es localizado; el espacio es, por consiguiente, homogéneo, aunque al mismo tiempo diferenciado. (...) la producción social del espacio (social), es para Lefévre como una "economía política del espacio y su producción",

Es decir, como un proceso histórico desde tres ámbitos: las prácticas espaciales, las representaciones del espacio y los espacios de representación. Soja va más allá, para él,

*"La espacialidad, es el espacio socialmente producido por el conjunto de las relaciones, sociales económicas, políticas y culturales entre los individuos y los grupos. (...) es tanto la acción social sobre la naturaleza, como la propia dinámica social. La espacialidad se torna concreta, material y contingente, contradictoria y dialéctica y se puede describir como el medio y como el resultado de la dinámica social."*⁸

Para el geógrafo brasileño Milton Santos,

"El espacio es un sistema complejo, un sistema de estructuras, sometido en su evolución a la evolución de sus propias estructuras. En donde la estructura es la totalidad cuyos componentes son los hombres, las firmas, las instituciones, las infraestructuras y el medio ecológico. Este último entendido, como el conjunto de los elementos territoriales que constituyen la base física del trabajo humano y las infraestructuras, como el trabajo humano materializado y

⁶ Ibid. Pág. 49

⁷ LEFEBVRE, Henry. The Production of Space, Oxford: Blackwell Publishers. Citado por DELGADO Ovidio. Pág. 52

⁸ SOJA, Edward. Geografías pós-modernas: A firmacao do espacio na teoria social crítica. Río de Janeiro: Edt. Zahar Jorge, 1993, citado por DELGADO. p. 52 -53



*geografizado en formas de casas, plantaciones, caminos y demás, y que, mediante las interacciones entre los diversos elementos se recupera la totalidad social, es decir, el espacio como un todo*⁹

El francés Jacques Aprile, uno de los arquitectos que más ha trabajado la ocupación del territorio y el poblamiento urbano en Colombia, construyó un marco teórico, guiado por las teorías marxistas y neomarxistas, especialmente por los postulados de Lefébvre, para la interpretación y análisis del espacio. Su tesis central se podría resumir así:

*“El espacio es una categoría de la geografía física, los hábitats son su forma superior de existencia y su máxima materialización. Siendo siempre un hábitat es el producto espacial resultante de una necesidad social, el espacio emana de la sociedad y de sus más diversas y contradictorias exigencias. El espacio natural inanimado y **pasivo** se torna **activo** y organizado mediante la presencia y el trabajo del hombre. Éste, enfrentado a la naturaleza y produciendo su supervivencia, tiene que edificar hábitats; produce **espacios vitales** y estos son productos de la producción*¹⁰

1.3.2 La Lectura desde el Urbanismo

Giménez B.,¹¹ apunta a una definición que para este trabajo resulta sustancial. Define el territorio como una estructura, no sólo desde un ámbito sociológico o económico, sino, que está fuertemente vinculada a sus aspectos materiales de construcción histórica. El territorio es aquello que ha sido “modelado por el hombre o sobre el que éste ha dejado su huella, es decir, todo espacio antrópico.

*“En el caso de la ciudad, la estructura puede, eventualmente, estar decidida por el proyectista, puede, por tanto, ser omnicompreensiva y establecer unas relaciones fijas entre los elementos (edificios, espacios ajardinados, parcelas, calles, y demás) con un grado de complejidad determinado previamente.(...) El análisis de la estructura de un territorio precisa de una aproximación escalonada que identifique lo que llamamos **elementos de estructura**, que no son sino aquellos sistemas físicos que expresan relaciones estables entre componentes*

⁹ Ibíd.. Pág. 54

¹⁰ APRILE, Gniset, Jacques. Las formaciones espaciales. En: La ciudad como bien cultural. COLCULTURA, OEA. Bogotá. 1994. Pág. 70

¹¹ GIMÉNEZ, Baldrés Enrique J. Parcelaciones residenciales suburbanas. La formación de la periferia metropolitana de Valencia. Valencia, Universidad Politécnica, 1996.



seleccionados en ese territorio. (...) como elementos de estructura pueden interpretarse la urdimbre básica formada por la malla catastral, la red de caminos y carreteras o el propio relieve. Los elementos de estructura presuponen una selección de entre los que conforman el territorio; una selección intencionada, pues cuenta tanto el concepto como la forma de representarlo".¹²

Otro asunto que se destaca de este enfoque es el que tiene que ver con la *lógica* de ocupación del territorio, que no siempre se corresponde con una visión técnica o profusamente elaborada, juega un papel trascendente la intuición y el sentido común de quien conoce históricamente el territorio y decide sobre él. Ese elemento que puede interpretarse como de menos valor por su carácter empírico, resulta decisivo a la hora de actuar sobre el territorio.

Para FONT, Llop y Villanova, el problema no se reduce a la descripción del territorio, sino a la forma como se lee e interpreta frente a las actuaciones futuras.

"(...) a la intervención, es decir, a la ordenación territorial y la planificación urbana en todos sus matices y exigencias de cara a su actualización, sigue siendo conveniente distinguir entre diferentes ámbitos territoriales, en función de la naturaleza y características de los procesos, funcionales una deconstrucción material del territorio, y el qué se produce sobre éste."¹³

Los autores destacan, que la escala regional puede ser más adecuada tanto para una acertada interpretación funcional, como para una adecuada aplicación de instrumentos y políticas. Se sugiere así mismo, la pertinencia de distinguir los diferentes niveles de escala, es decir, los distintos niveles de lectura, desde lo estructural - regional, hasta el nivel de los emplazamientos concretos.

"Las dos escalas extremas, la del emplazamiento por un lado, o la del territorio indefinido como un mero soporte de redes y procesos, dejan en medio un campo adecuado para establecer las relaciones entre las características geográficas y las cuestiones morfológicas de la ocupación, en el entendimiento del territorio como un conjunto de estratos de naturaleza diversa que lo van construyendo."¹⁴

¹² *Ibid.*, pág. 69

¹³ FONT, Antonio, Llop Carles, Villanova Joseph Ma. La construcción del territorio metropolitano. Morfogénesis de la región metropolitana de Barcelona. Ed. Área metropolitana de Barcelona. Mancomunitat de municipios. Barcelona 1999, anexo en castellano, pág. 6,

¹⁴ *Ibidem.*,



De lo anterior se colige, que no se puede hacer una interpretación correcta del territorio, mientras no se tenga claridad sobre su lógica de ocupación y los elementos que le han dado forma. En nuestro caso es sustancial identificar la lógica que orientó la acción pública y privada en las decisiones de localización de los proyectos. Surgen de ello varias preguntas: ¿Cuál fue el papel de las infraestructuras en el proceso y en la elección de los emplazamientos? ¿De qué manera las condiciones topográficas y ambientales tuvieron que ver con los emplazamientos? ¿Existe alguna relación entre localización, condiciones ambientales y el valor cualitativo de los proyectos? ¿Qué papel juegan los agentes tanto públicos como privados en la orientación de las actuaciones?

Si seguimos el orden de las ideas aquí expuestas y distanciados de los matices que puedan contener, podríamos deducir algunos elementos preliminares clave: el primero de ellos, es que existe una coincidencia en la interpretación de que el territorio y sus espacialidades son un constructo y un producto histórico; segundo, que toda acción humana deja una huella en el territorio y que dicha huella materializada, se puede rastrear y examinar; tercero, que los espacios construidos evidencian una forma de leer e interpretar el territorio, por tanto, independiente del debate sobre los sesgos en los modelos de interpretación, una lectura concreta se debe abordar desde el lindero conceptual más pertinente, capaz de reconocer la forma concreta del territorio, entendida más allá de su forma física. El resultado material de las transformaciones del espacio, pasa por la interacción de los procesos y dinámicas a las que se ve sometido, la acumulación de estos es lo que Milton Santos denomina *paisaje*.



1.3.3 Las unidades de paisaje como herramienta conceptual y metodológica

Si bien los contextos históricos, políticos y culturales de un país a otro pueden ser fuertemente diferenciados, las dinámicas de ocupación del territorio poseen ciertas líneas de regularidad y lógica en su construcción independiente de aquellos. Atendiendo a este presupuesto, *las unidades de paisaje* resultan un instrumento conceptual de enorme valor para la lectura e interpretación del territorio objeto de estudio en esta tesis. Definidas como:

“el ámbito en el que es posible reconocer una situación de unidad estructural, apoyada en las características topográficas y la lectura de los límites visuales, donde existe una apreciable homogeneidad en el resto de los elementos que componen la forma del territorio. Corresponde a un ámbito mayor que el de los elementos de la estructura no directamente relacionados con la topografía.”¹⁵

Es un análisis integrador del territorio, en donde es posible explicar la lógica de los procesos de transformación y urbanización desde la morfología y la interpretación de su estructura que además conforman unidades de mercado. Tanto las *unidades de paisaje* como los enclaves singulares, forman parte de una metodología que tiene por objeto el análisis morfológico y estructural, útil al propósito de esclarecer la “forma del territorio” esencial para leer el papel de los proyectos del ICT, así como en la formación de la ciudad.

El concepto de las *unidades de paisaje* es válido dentro de nuestro análisis, dado que logran englobar dentro de su unidad conceptual los elementos que construyen la forma del territorio estudiado. La ciudad de Piedecuesta, asentada sobre el piedemonte del valle del Río de Oro, es contenedor de las características generales de este concepto: su límite coincide con los puntos de mayor altura, tanto al Norte laderas la Mesa de Ruitoque, Sur laderas de la Mesa de los Santos y al Oriente laderas del Macizo de Santander; en su interior a lo largo del Valle de Guatiguará se extiende el Río de Oro y una carretera secundaria, que discurre por su cota más baja.

¹⁵ Op. Cit. Giménez B, p. 75



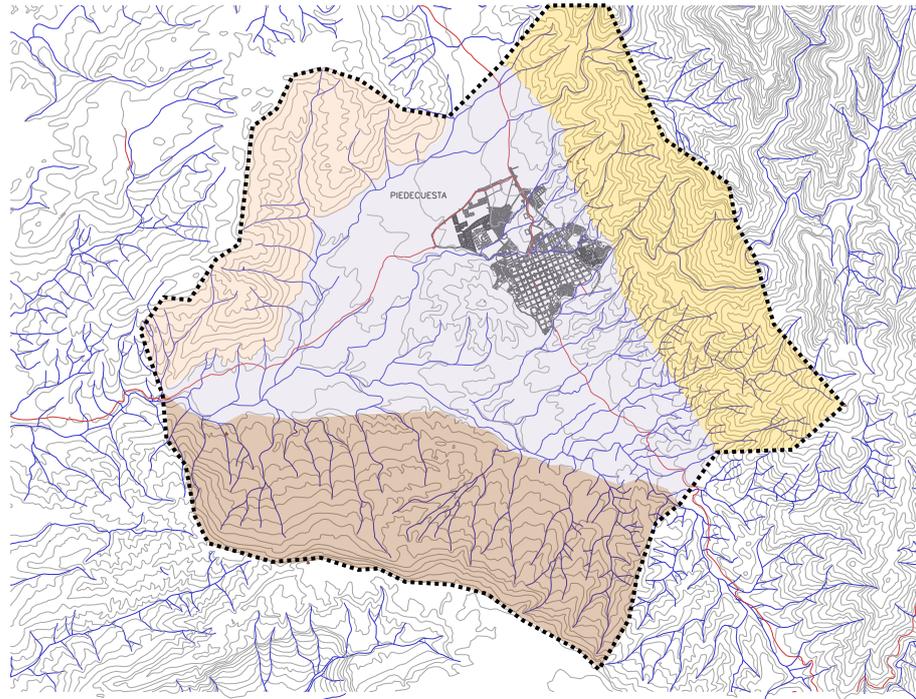
Plano 2

Unidad de Paisaje Guatiguará

- Ladera de la M. Ruitoque
- Ladera de la Macizo de S.
- Ladera de la M. de los Santos
- Valle de Guatiguará

Elaboración propia

Esc: 1:10.000



Siguiendo las consideraciones teóricas de este modelo, se incluirá también el de los *enclaves singulares*, entendidos como elementos articuladores de la estructura general del territorio, en virtud no sólo de su historia, relieve, o las masas forestales existentes, por ejemplo, sino por su papel como nodos estructurantes dentro del territorio. Si Godella puede ser considerado un enclave singular de la primera periferia de Valencia, las Haciendas y primeros asentamientos entre Bucaramanga y Floridablanca, encuadran perfectamente en este concepto teórico, como lugares estratégicos en el territorio al sur de Bucaramanga. En razón a su existencia la lectura y posterior evolución del territorio se ve fuertemente condicionada. Estos enclaves interiorizan la interdependencia paisajística de ese territorio en términos de accesibilidad, ventajas climáticas, entre otras. Al interiorizar las primeras decisiones mediante las que los habitantes lo modelan a su interés y beneficio, es decir, lo convierten en un espacio antrópico.

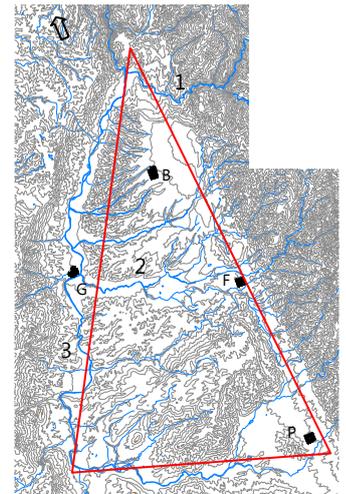


1.3.3.1 Determinación de las unidades de paisaje

El territorio que conforma el Área Metropolitana de Bucaramanga, es heterogéneo y complejo, marcado por elementos estructurales fuertemente diferenciados. Quizá su característica más importante sea la forma triangular del valle, modelado por los ríos de Oro, Frío y Suratá y las quebradas menores, que por escorrentías forman una plataforma de abanicos aluviales, sobre los cuales se asentaron las cuatro ciudades. Ello es crucial, por cuanto fueron justamente las escorrentías, las que produjeron los depósitos de oro de aluvión sobre el valle, no en vano su río más importante deriva su nombre de este fenómeno natural. La lógica de ocupación hispana se justificó justamente por este recurso.¹⁶

Si bien, como lo caracteriza el POT, hay claramente tres unidades morfoestructurales definidas: paisaje de montaña, paisaje de lomerío y paisaje de piedemonte. En este trabajo hemos identificado varias unidades, que son contenedoras no sólo de características fisiográficas, sino también unidades económicas y de uso relativamente homogéneas. Las unidades comparten a veces los límites municipales y también los ámbitos definidos como periferias. Así, por ejemplo, la unidad de abanicos aluviales toca las jurisdicciones municipales de Bucaramanga y Floridablanca, encuadrada casi en su totalidad en la primera periferia suburbana sur PPSS; también la unidad Girón – Chimitá, cuyo ámbito territorial es Girón y Bucaramanga.

En el Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga POT, se identifican tres unidades de paisaje: paisaje de montaña, paisaje de de montaña, paisaje de lomerío y paisaje de piedemonte. La definición y los criterios utilizados para estas unidades de paisaje son



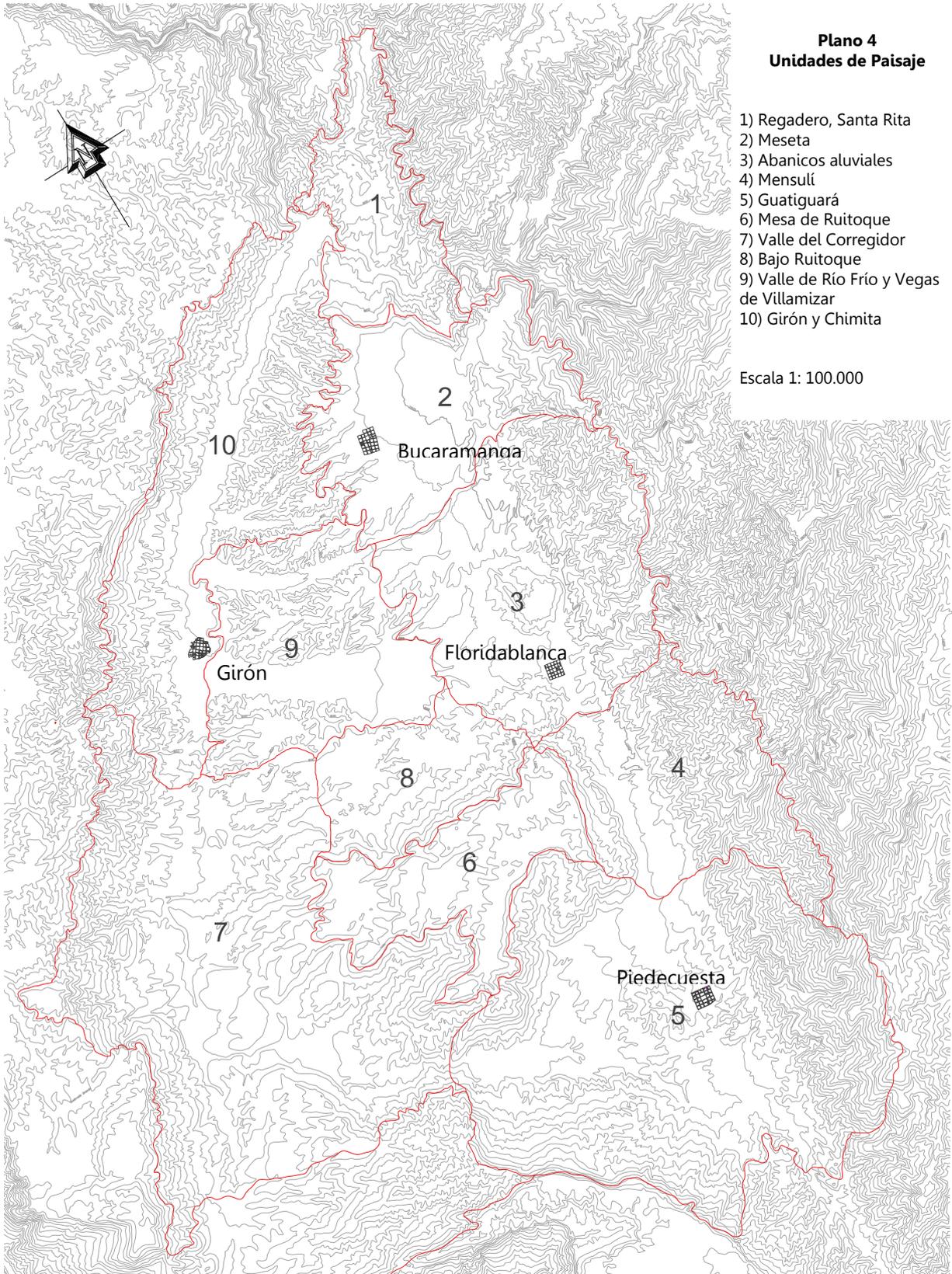
Plano 3

Esquema general del territorio del AMB.

1. Río Suratá
2. Río Frío
3. Río de Oro
- B. Bucaramanga
- G. Girón
- F. Floridablanca
- P. Piedecuesta

Elaboración propia

¹⁶ Los grandes yacimientos de oro en la parte alta del macizo, se han convertido en la actualidad, una disputa de amplio espectro, entre las multinacionales y los grupos ONG y la sociedad civil. Por cuanto su explotación atenta contra las zonas de páramo, uno de los ecosistemas andinos más frágiles, pero clave en la provisión de recursos hídricos, destinados al consumo humano directo.





Cuadro 1. Síntesis de las unidades paisaje del Área Metropolitana de Bucaramanga

UNIDADES PAISAJE ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA				
Número	Situación geográfica	Unidad	Zona	Característica
1	Sector Norte	Regadero - Santa Rita	PPSN	Suelos inestables, ocupado por vivienda pública y ciudad informal e industria
2	Centro	Meseta	PPU	Suelos de ladera al Este, aluviales con escarpas pronunciadas al Oeste y Norte; asiento de la ciudad central, y núcleo administrativo y financiero
3	Sector sureste	Abanicos aluviales	PPSS	Compuesto por laderas pronunciadas al Este, pequeñas colinas y valles en sentido Este-Oeste. Asiento de desarrollo de vivienda pública y privada entre Bucaramanga y Floridablanca, es en sentido estricto la "otra ciudad"
4	Sector sureste	Mensulí	SPS-M	Las laderas del Este y la Mesa de Ruitoque al Oeste, forma un estrecho valle, entre Floridablanca al Norte y Piedecuesta al Sur, los desarrollos urbanos de suburbio jardín han desplazado paulatinamente la actividad agrícola
5	Sector sureste	Guatiguará	Piedecuesta	Es el asiento de la ciudad de Piedecuesta, la conforma un amplio valle de forma triangular, rodeado de laderas al Este, Norte y Sur.
6	Sur	Mesa de Ruitoque	SPS-MR	Está conformada por una meseta de clima suave, propicio para la localización de urbanizaciones de segunda residencia y condominio de clases altas
7	Suroeste	Valle del Corregidor	SPS-VC	Son suelo predominante agrícola con algunos usos avícolas y porcícolas. Se han ubicado sobre el extremo sur, equipamientos penitenciarios y algunos núcleos residenciales suburbanos.
8	Sur	Bajo Ruitoque	SPS-BR	Lo conforma una suave pendiente y un valle que discurre desde la parte alta de la meseta, son suelos agrícolas, pero la presión urbanizadora es evidente.
9	Suroeste	Valle del Río Frío y Vegas de Villamizar	SPS-VR	Son dos pequeños valles separados por un escarpa, sus suelos privilegiados para desarrollos urbanos y de equipamientos urbanos. La ubicación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR, ha menguado las posibilidades urbanísticas del valle del Río Frío. En tanto que las Vegas de Villamizar, se han desarrollado a partir de la localización de industrias y equipamientos metropolitanos. Ambos valles, se han convertido en corredores de movilidad metropolitana.
			SPS-VV	
10	Oeste y Noroeste	Girón - Chimitá	Girón	Lo constituye la Ciudad de Girón, al sur oeste. Guiado por el curso del Río de Oro, se proyecta la Norte conformando el Valle de Chimitá, asiento de la zona Industrial, circundada por la escarpa occidental de Bucaramanga y al Oeste por las estribaciones de la meseta de Lebrija.
			SPS-CH	





estrictamente geomorfológicas, que resultan limitadas al momento de abordar el análisis del territorio y su construcción. En nuestro trabajo hemos definido 9 unidades de paisaje, que son descritos puntualmente en el cuadro explicativo.

Para el estudio geomorfológico del Área Metropolitana de Bucaramanga, Carrillo y Lombana¹⁷ propusieron cinco unidades geomorfológicas, y 10 sub-unidades, de acuerdo a los siguientes elementos: tipo general de relieve, tipo de material, origen del mismo, drenaje principal, densidad del drenaje, líneas de escarpe, cambios en la formas, profundidad de las pendientes y, depresiones no drenadas, entre otras. Las unidades son: unidades aluviales, denudacionales, denudacionales estructurales, neotécnicas y antrópicas. Y las subunidades determinadas como: aluviales, laderas denudadas, pendientes con procesos denudacionales activos menores y pendientes coluviales, nichos denudacionales, valles fluviales principales, movimientos en masa o áreas erosionadas, geformas denudacionales estructurales, pendientes denudacionales estructurales, geformas neotectónicas, y geformas antrópicas.

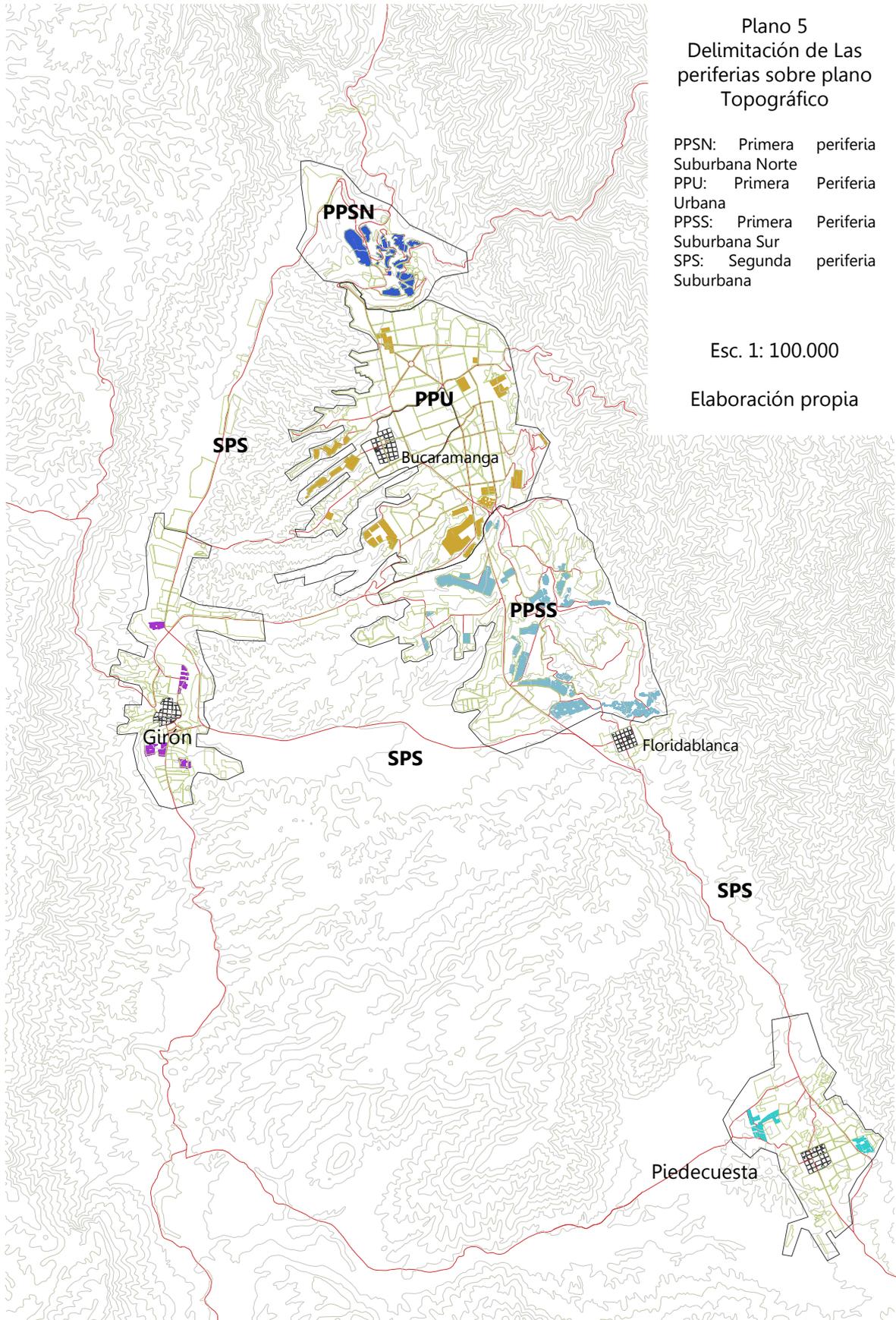
Este interés de reconocer ámbitos coherentes de características físicas similares establece el nexo básico de ambos conceptos. En la aproximación geográfica priman los aspectos referidos exclusivamente al medio físico, mientras que en los realizados desde la urbanística se añaden consideraciones referidas a la construcción artificial de ese territorio y, a su vez, configurado como un mercado local. Desde la urbanística la condición de "antrópico" no es un adjetivo sino un sustantivo. Es lo que se quiere identificar en el primer plano del análisis.

Fotos 2,3

Izquierda, arriba. Primer plano valle del Río de Oro, parte superior aspectos de la unidad de paisaje de la Meseta.

Foto inferior. Vista parcial de la unidad de paisaie de la Primera

¹⁷ CARRILLO Joaquín, LOMBANA, Edgar. Creating a GIS Database for Seismic and Geotechnical Microzonation Of The Metropolitan Area Of Bucaramanga - Colombia. International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences – ITC, Department of Earth Resources Surveys. Netherlands, July, 1995.





1.4 Definición de las periferias

En esta tesis hemos clasificado las periferias en tres categorías, así: Primera Periferia Urbana, PPU; Primera Periferia Suburbana, Sur y Norte, PPS; y Segunda Periferia Suburbana, SPS. Si bien el concepto periferia se refiere a lo que no es o está fuera del centro. Sus características pueden variar entre urbano y suburbano, este último denominado por algunos autores como periurbano. En cualquier caso, preferimos dotar al concepto de referentes concretos, con ello se puede esclarecer las ideas y definir los ámbitos espaciales que se trabajará en la tesis. Se parte de reconocer como núcleo poblacional originario, el asentamiento inicial y los primeros ensanches que definieron a la ciudad de Bucaramanga como tal con un margen de crecimiento que no era una simple agregación. La adición de ámbitos nuevos a esa estructura inicial, tuvo carácter "periférico" en la medida que el núcleo preexistente ya contaba con todos los atributos de centralidad necesarios.

1.4.1 Primera Periferia Urbana, PPU

Nos referimos al ámbito urbano, que originado de la primera ciudad, en este caso Bucaramanga, se extiende sobre la "Meseta" guiado por un proceso de crecimiento de extensión continua de la malla urbana preexistente. Los límites están perfectamente acotados por las propias condiciones topográficas del territorio, las escarpas y el piedemonte y las cañadas.

1.4.2 Primera Periferia Suburbana, Sur y Norte

Se ha diferenciado de la periferia urbana, por tratarse de la ocupación de nuevos suelos rurales, que no tiene ninguna continuidad urbana con la ciudad principal, en estricto, son ocupaciones de urbanizaciones diseminadas por el territorio y unidas por el viario. Algunas de estas urbanizaciones surgidas en los años cincuenta del siglo pasado y otras promovidas por el Estado a través del ICT. Así



mismo, el espacio de implantación de fábricas y haciendas, que obraron como enclaves singulares del desarrollo urbano posterior. Se han dividido en dos: Norte, aquella localizada a partir del borde norte de la Meseta, sobre la escarpa y el Valle del Río Suratá; y la segunda, la Sur, entre la Quebrada de la Iglesia y el Municipio de Floridablanca. Tanto el Norte como el Sur, fueron incorporadas de forma definitiva como suelos urbanos a partir de los años setenta del siglo pasado y configuraron un elemento clave de la consolidación del AMB.

1.4.3. Segunda Periferia Suburbana, SPS

Esta periferia está ubicada entre las ciudades de Floridablanca y Piedecuesta sobre el valle de Mensulí; entre Girón y Floridablanca sobre el valle del río Frío y algunos sectores, entre éstas y Girón, su desarrollo se produce a partir de los años ochenta.



1.5 El concepto de Vivienda de Promoción Pública

La vivienda representa el más alto porcentaje del territorio construido y su incidencia en el hábitat humano contemporáneo es inobjetable. La construcción de espacios residenciales provoca fuertes impactos sobre el territorio y sus emplazamientos y genera transformaciones, que implican modificaciones de carácter estructural. En este sentido, la vivienda no es un hecho aislado en el territorio es, por el contrario, un elemento central en la construcción.

Los estudios sobre la vivienda son abundantes y los niveles de profundidad alcanzada en muchos casos, podrán ser juzgados como suficientes para creer que se ha dicho todo. No obstante, y allí radica su gran virtud, las realidades en las que se suceden los hechos construidos son diversas y cambiantes, ello justifica plenamente la lectura: son característicos y desde nuevas perspectivas. La mayoría de los trabajos realizados, indagan sobre las morfologías, tipologías, políticas y asuntos de carácter económico. El tema de la vivienda pública, por su impacto y por la accesibilidad a las fuentes, es uno de los objetos de investigación más explorados. En nuestro caso, es un asunto profundamente relacional, en el que se indaga por los impactos de los proyectos en el territorio y la forma como conducen a una nueva forma de organización del mismo, en este caso particular a la formación del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Reiterar la consideración del origen del problema de la vivienda, parece un tema bastante abundado ya. Es de suyo conocida la influencia que tuvo la revolución industrial, los flujos migratorios rural – urbanos, la consecuente crisis de la vivienda y las soluciones que sobre ella se plantearon. Basta citar el célebre texto que Engels publicara entre 1872 y 1873 "*contribución al problema de la vivienda*"¹⁸ para constatar la situación de la clase obrera y el conflicto ideológico y económico que la discusión ha suscitado desde



Foto. 4
Proceso de
autoconstrucción del barrio
La Joya 1962
Foto: Archivo ICT

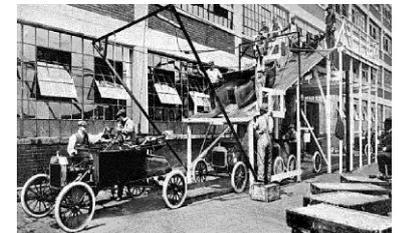


Foto.5

Copyright © 1994, 1995
Compton's Newmedia, Inc. All
Rights Reserved Ford Motor
Co.
Fuente:
<http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/no%206/AdminT1.gif>

¹⁸ C. Marx y F. Engels. Obras escogidas, ed. Cit., F. Engels "Contribución al problema de la vivienda", pp. 375 – 435.



entonces. Un asunto difícil de zanjar, dadas las múltiples perspectivas de análisis, especialmente las económicas y sociales. Importa en nuestro caso, abordar el problema de la vivienda desde la perspectiva de la intervención pública en el mercado que alimenta la producción masiva generada por el Estado, asunto que estaría más ligado al modelo fordista de producción y a la forma como éste irrumpe en la producción de vivienda masiva.¹⁹

La vivienda entra a formar parte de la nueva lógica de consumo, en el que las clases populares van a "poder" acceder a la vivienda, como un producto más del mercado.

"La norma social de consumo comprende así, dos mercancías privilegiadas: la vivienda social media, que es el lugar por excelencia del consumo individual, y el automóvil, que es el medio de transporte individual compatible con la separación de la vivienda y el trabajo."²⁰

Una lógica de consumo que moverá múltiples sectores económicos y que se afianzará dentro del modelo capitalista de producción. La construcción empezaría a verse, ya no como una manufactura, asunto aún no resuelto en la mayoría de los países pobres, en donde su accionar es casi artesanal, para comenzar a catalogarse como una *industria*.²¹ Una cuestión no del todo clara y que podría explicarse mejor, si se separa la producción misma de la vivienda, de los factores que la nutren. La vivienda al producirse de forma masiva impulsa otros sectores, en este caso, industriales, como la producción del acero, cemento, madera u otros relacionados con el amueblamiento y la producción en serie. Ello no significa que la vivienda tenga necesariamente un carácter industrial, como se verá a lo largo del desarrollo del trabajo, pues varios de los proyectos más grandes ejecutados, fueron realizados a partir de programas de *autoconstrucción*. En el caso colombiano se puede asegurar que la producción de vivienda siempre ha sido receptora de mano de obra

¹⁹ Al respecto, Fernández Wagner plantea que "el modelo se desarrolla en la medida en que se asegura el poder de compra masivo, tal que pueda sustentar mercados igualmente masivos que, a su vez, aseguren la producción en gran escala. Fernández Wagner, Raúl, el problema de la vivienda y el origen de las políticas de vivienda En: Formulación y evaluación de políticas y programas socio-habitacionales (...) Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 1999. Citado por: Gómez López Claudia Fernanda, Tesis Doctoral. Influencia de la promoción pública de vivienda en el desarrollo de la mancha urbana de la ciudad de San Miguel de Tucumán. Elementos para la comprensión de su estructura urbana. U.P.V. Valencia, 2000.

²⁰ MOYA, González Luis. Barrios de Promoción Oficial Madrid 1939 – 1976. Ed. Colegio de Arquitectos de Madrid. 1983 pág. 22

²¹ Gaja i Díaz, Fernando. La producción pública de la vivienda en Valencia "1939 – 1976" Tesis doctoral, Mayo de 1984. P. 14



no calificada, incluso en la actualidad, en donde la incorporación de las tecnologías han mejorados sustancialmente los procesos.²²

Uno de los problemas fundamentales de la vivienda es su limitada posibilidad de acceso para la población, derivada del alto valor del suelo y la insuficiencia de recursos para su adquisición en amplios sectores. Un problema que se agudiza con la presión social generada por la migración y el crecimiento vegetativo natural. Gaja la define así: *"La vivienda es una mercancía un tanto especial: inmóvil, cara, llena de contenidos sociales, ideológicos, simbólicos... en donde un aspecto clave es su carestía. Dado por su largo ciclo de producción (2 años en condiciones óptimas) un largo ciclo de vida que depende de su forma constructiva, y de su calidad 100 años en promedio. Es una mercancía valiosa que supera el ciclo vital, pero además una mercancía de primera necesidad."*²³ En tal sentido, los sectores más vulnerables de la población ven reducida la posibilidad de acceso a la vivienda.

El Estado deberá obrar como un mediador en la contradicción insalvable de la oferta de una mercancía que es necesaria pero casi inaccesible para las clases populares. Las soluciones son paliativas, coyunturales y a menudo enteramente políticas, y sujetas a programas de gobierno con más objetivos de impacto mediático que eficacia probada en la resolución de los problemas, en otras, se corresponden a presiones externas que inclinan la balanza hacia políticas orientadas por asuntos estratégicos, como, por ejemplo, los programas de la *Alianza para el Progreso*, cuya estrategia política para frenar la incursión de los movimientos de izquierda en Latinoamérica, estaba encubierta de una política asistencialista y en la que la vivienda fue uno de sus principales objetivos.²⁴



Foto 6

John F. Kennedy y Alberto Lleras Camargo en la visita a Ciudad Techo Bogotá, 1961

Fuente: Archivo ICT

²² Al respecto, Moya González hace un análisis sobre la calificación de la mano de obra en el sector de la construcción en España, en el que ilustra perfectamente el asunto, en términos del nivel de instrucción de las personas vinculadas a la actividad. Pese a que el estudio se remite a la promoción de la vivienda oficial hasta 1976, podría perfectamente aplicarse a la coyuntura actual, en la que se incorporó un gran volumen de mano de obra especialmente inmigrante no calificado, lo que indica que las cosas no han cambiado sustancialmente. Op. Cit. p. 25 - 26

²³ Op. Cit. Gaja. p. 53

²⁴ "El gobierno norteamericano en desarrollo de su política de colaboración que se sintetiza en el rótulo de "Alianza para el Progreso", ha hecho posible estas espléndidas realizaciones en el



La vivienda pública va a formar parte de una política de Estado que es en esencia como hemos dicho asistencialista, el Estado, a través de su acción benefactora interviene el mercado de la vivienda y obra como un financiador en el proceso. La mayoría de las veces, asume por entero las cargas de las infraestructuras que sirven, de igual forma, a los promotores privados. En este sentido, el papel del Estado es fundamental en la futura construcción del tejido urbano. Esta estrategia de vivienda estuvo matizada por la diversidad de programas que buscaron cubrir las necesidades de amplios espectros de población. Desde los primeros programas de vivienda rural, los programas de vivienda obrera, la erradicación de tugurios o los programas para sectores medios y profesionales, todos tenían esa voluntad de constituir fórmulas generalizadas.

El gobierno de Eduardo Santos M. expide el Decreto presidencial 200 de 1939, que en su artículo 2 expone la política de Estado con respecto a la mejora y crédito para la vivienda campesina y establece la duración de cuarenta años del Instituto de Crédito Territorial. Luego se promulgó la ley 46 de 1939, que dispuso diversas modalidades de estímulo a la construcción y mejoramiento de la vivienda rural. La Ley autorizaba la exención de impuestos tarifas reducidas "a costo" en materiales tanto nacionales como importados. Igualmente, autorizó al Instituto y a los bancos de Crédito Hipotecario, importar materiales de construcción que no se consiguiesen en el mercado a precios razonables. En 1942 se expide el Decreto 1579 que determina la creación de la "Sección de Vivienda Urbana" dentro del Instituto de Crédito Territorial: una nueva Sección, dotada de capital propio y a cuyo cargo correrá el suministro de préstamos para las viviendas populares urbanas, de conformidad con el decreto 380 de 1942 y con las reglas del presente decreto. Art. 1º

Desde la perspectiva del crédito el ICT tendrá las mismas facultades otorgadas al Banco Central Hipotecario a través de la Ley 170 de 1936, en la que el Instituto tenía la potestad de suscribir acciones en una compañía subsidiaria para adquirir terrenos y construir viviendas.

campo de la vivienda que ha permitido construir más de 50.000 casas para los colombianos en el corto lapso de dos años." Carta del Gerente General del ICT Ing. Fabio Robledo al ministro de Fomento. En: Informe ICT 1962.



La nueva Sección del ICT podrá hacer préstamos a los municipios de acuerdo con las normas establecidas en el Decreto 380 de 1942. Es en regla, el Surgimiento de la política de construcción de barrios modelos, destinados a empleados y obreros, asunto claramente expuesto en los Artículos 7, 8 y 11, como se verá más adelante.

Cuadro No. 2 Creación de las instituciones de vivienda pública en algunos países de Iberoamérica

PAÍS	CHILE	ARGENTINA	URUGUAY	ESPAÑA	COLOMBIA
AÑO	1936	1938	1937	1939	1939
INSTITUCIÓN	C.H.P.	IVO	INVE	I.N.V	ICT

Fuente: Elaboración propia

La coincidencia temporal de las acciones estatales frente al problema de la vivienda pública en el ámbito latino americano, está relacionada con las políticas proyectadas desde la Organización Panamericana de Vivienda como veremos más adelante. En 1911 en España se promulga la primera Ley de Casas Baratas, y una segunda Ley en 1921, durante la dictadura de Primo de Rivera, que se hace extensiva a la clase media. En Sudamérica Chile es pionero, a partir de la *Ley de Habitaciones Obreras* de 1906, Argentina en 1915 y Colombia en 1918. Con la vivienda masiva ocurre otro tanto: en Chile se crea en 1936 la Caja de Habitación Popular (CHP); en Uruguay se crea el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) mediante la Ley 9.723 del 19 de noviembre de 1937; en Argentina el Instituto de la Vivienda Obrera (IVO) en 1938; en España con la Ley del 19 de abril de 1939 se crea el Instituto Nacional de Vivienda (INV) y en Colombia con la Ley 200 de 1939 se crea el Instituto de Crédito Territorial (ICT). Es la aplicación en regla y con todo vigor del modelo Keynesiano,

"(...) así como la concepción fordista hizo posible la producción masiva, la propuesta keynesiana hizo posible garantizar el consumo masivo. La complementación entre ambas concepciones funcionó sobre la base organizativa y regulatoria de los Estados Nación y el "desarrollo" nacional sobre un esquema competitivo internacional no exento de fuertes conflictos..."²⁵

²⁵ Fernández Wagner. Op. Cit.,



En la localización de los proyectos, dos factores van a incidir de manera notable: el valor del suelo y la insolvencia económica de la población. En tal sentido, la localización estará mediatizada por la oferta de suelos baratos y de baja calidad, en su gran mayoría, en suelos de mejor calidad pero sobre ubicación periférica en buena medida pero de forma eficiente.²⁶ Aunque se debe advertir, que no es válida la generalización en ninguno de los dos casos, para ello se hace necesario un análisis detallado de cada una de las actuaciones, como se verá a lo largo de esta investigación.

Habida como premisa que la vivienda es un bien fundamental, tanto para la supervivencia, como para el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto, el Estado se enfrenta a una doble disyuntiva, una demanda creciente de sectores insolventes y una oferta de suelo por fuera de las capacidades normales de la población. En tal sentido como lo señala Moya

“La intervención estatal, aún variando de una coyuntura a otras, se basa en la mediación entre las exigencias de valorización del capital (por el desarrollo de las fuerzas productivas y de la propiedad del suelo e inmobiliaria) y las exigencias tanto del capital industrial como de los trabajadores en torno a ese conjunto de consumos básicos mencionados. Ya que las características propias del proceso de producción se deduce que la iniciativa privada es incapaz de cubrir todo el espectro de demanda de la vivienda. (...) es así necesario que el Estado asuma la tarea de proporcionar un número de viviendas suplementario a las que el capital privado pone en circulación creando las condiciones para un consumo diferente al comercial”²⁷

Para el Consejo Interamericano Económico y Social, la vivienda fue una cuestión omnipresente. Las distintas Conferencias, a través de las Comisiones, generaron copiosos estudios sobre el problema de la vivienda, el hábitat y los desarrollos urbanos en general, que son fuente clave en esta investigación, para comprender las directrices y la incidencia que ellas van a tener sobre las políticas, planes y estrategias implementadas por el ICT.

²⁶ “Su calidad, forma y tipología evolucionará guiada desde el sector público, la intervención estatal produce el efecto “arrastre” que Gaja denomina efecto “piconero” o “colonizador”, dado que desborda el ámbito estricto del alojamiento, situándose a asimismo a nivel urbano, en el sentido que las condiciones del hábitat que determina la política del Estado constituye un punto de referencia para la iniciativa privada. Op. Cit., Gaja F. p. 65

²⁷ Op. Cit., Moya L. p. 30



“Declaración de principios

La comisión Ad Hoc para el estudio del problema de la Vivienda Económica en América Latina, considera que la política de la vivienda del hemisferio, debería encuadrarse en los siguientes aspectos.

1. La solución del problema de la vivienda debe constituir parte integral de cualquier plan de desarrollo económico y bienestar social.
2. Tanto la vivienda urbana como la rural deben considerarse ineludiblemente relacionadas con las demás funciones que considera todo plan regulador.
3. La política de vivienda de interés social es esencial cuando el costo del alojamiento resulta oneroso en el presupuesto familiar de escasos recursos.
4. Toda política de vivienda de interés social, ha de plantearse con la asistencia social que promueva el mejor uso de la vivienda y una superación en la vida del hogar y la humanidad.
5. La normalización de materiales, técnicas y diseños, con la necesaria atención a las tradiciones y costumbres de la vida local, deben contribuir adecuadamente a la provisión de viviendas de interés social.
6. La orientación técnica de las instituciones de vivienda incluye el adiestramiento y estímulo de la educación vocacional, así como un grado adecuado de capacitación profesional en los diferentes aspectos que intervienen en el problema.
7. La producción de vivienda debe alcanzar su más alto grado de eficiencia mediante el aprovechamiento integral de los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles, propiciando y utilizando el intercambio de las experiencias internacionales.
8. El Estado, en todos sus niveles administrativos, debe promover, con su adecuada participación, las mayores ventajas para alentar inversiones de capital en viviendas de interés social.
9. La provisión de vivienda de alquiler es tanto más deseable, cuanto menores sean los recursos del beneficiario, aunque es aconsejable propiciar la tenencia en usufructo o en propiedad, cuanto sea posible.
10. El movimiento cooperativo, el esfuerzo propio y la ayuda mutua dirigida, una tasa de seguro social relativa al alojamiento, la explotación de recursos fiscales posibles, y cuantos medios puedan arbitrarse, deberán participar en la debida proporción, tan activamente como sea posible, a la provisión de viviendas de interés social.”²⁸

Estos principios van a incidir durante más de cuatro décadas en las políticas de vivienda del Estado a través del ICT. El Consejo creará el “Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento” y el Centro

²⁸ Comisión Ad Hoc para el estudio del problema de la vivienda económica. ES-AH- Vivienda – Doc. 28/53. Tercera sesión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social. Caracas, Febrero de 1953. p.47



Interamericano y Adiestramiento con sede en Bogotá, en 1951, con el objeto de estudiar y asesorar a los países miembro sobre la *vivienda de interés social*.

Los procesos migratorios, siempre superiores a las posibilidades de acceso a la vivienda van a ser elemento determinante en la dinámica urbana colombiana y denominador común en la mayoría de los países de América Latina. Como ya se ha anunciado antes, el papel del Estado y sus políticas de asistencia, jugarán un papel trascendente, aunque insuficiente, frente a la creciente demanda de habitación. Importa en nuestro caso, sin ignorar la discusión sobre la efectividad o no de las políticas económicas, identificar la dimensión y el impacto de las actuaciones sobre el territorio y, de velar en lo posible, la forma como esas actuaciones contribuyeron en la estructuración del conjunto urbano metropolitano, cual fue el papel en la construcción de la ciudad contemporánea.

En tal sentido, sostenemos que la magnitud y el impacto de los proyectos del ICT se corresponderán con la localización estratégica y el posicionamiento de los núcleos urbanos preexistentes. En este sentido, los ubicados sobre la primera periferia, *Meseta de Bucaramanga*, obraron como elementos de cierre o remate de la trama urbana extendida, proyectos como La Joya, La Victoria, La Salle o Conucos corroboran esta afirmación. Los proyectos que se desarrollarán sobre la *Primera Periferia Suburbana Sur*, estarán mediados por las infraestructuras viarias, y la posición pionera de las parcelaciones y enclaves singulares dependientes de la *carretera antigua* al Este, aunque el elemento impulsor será la construcción de la autopista Bucaramanga – Floridablanca sobre suelos de buena calidad y accesibilidad.

La colonización pionera de las parcelaciones suburbanas de La Cumbre, El Reposo y Lagos del Cacique, serán desbordadas por la acción colonizadora conjunta de la promoción pública y privada, primero sobre suelos dependientes de la autopista y luego con la ocupación de suelos del piedemonte, más baratos, aunque con mayores problemas de accesibilidad.



La ocupación de la *Primera Periferia Suburbana Norte*, tendrá una dinámica muy diferente. Situada sobre suelos de baja calidad, pesará sobre ella una subvaloración espacial intrínseca, en la que será considerada siempre, como el escenario de las viviendas baratas y el escenario de los tugurios.

Los núcleos urbanos más distantes, como Girón y Piedecuesta entrarán en escena de forma más lenta. Pesará sobre el primero, distancia y las condiciones climáticas en tanto que Piedecuesta pese a ser el más tardío emergerá como el escenario de los suelos de futuro.

1.6 El concepto de área metropolitana

1.6.1 Evolución del concepto

El concepto de *METRÓPOLI* tiene dos interpretaciones o sentidos diferentes, el primero de ellos y más antiguo se refiere a las metrópolis como centro principal de actividades típicas de las ciudades, un lugar central para la gente, los procesos y las ideas y un centro de influencia política e intelectual en las áreas circundantes.²⁹ O como "ciudad madre", una ciudad griega o un Estado-ciudad, del cual las colonias se encontraban en una dependencia que justificaba el término "madre". En las colonias españolas el término "metrópoli" para referirse a España fue usual, concepto que sobrevive como *madre patria*.

El segundo tiene que ver con un concepto más reciente y que se refiere a la ciudad como centro principal, como unidad dirigente entre otras ciudades. R. Pujadas y J. Font lo define así:

²⁹ Forstall Richard y Jones Víctor. Algunos aspectos demográficos económicos y administrativos de las metrópolis contemporáneas. Los Problemas de las Áreas Metropolitanas. Primera ponencia presentada al Congreso sobre Problemas Metropolitanos, celebrado en Toronto, Canadá. Instituto de estudios de administración local Madrid 1969. P. 17



“El término *Metrópolis* se utiliza tanto para designar el núcleo central o motor de un área metropolitana, como para designar una gran ciudad que no ha generado a su alrededor una estructura espacial de tipo metropolitano.”

Hacen énfasis en la distinción entre metrópolis y área metropolitana, ciñéndose a una definición física del territorio

“el término metrópolis se podría asimilar al de *continuo urbano*, es decir, al área urbanizada sin discontinuidad edificatoria.”³⁰

1.6.2 Área Metropolitana

El crecimiento y la concentración progresivas de población y actividades económicas en grandes ciudades condujo a la formación de estructuras espaciales complejas, que hoy conocemos como *áreas metropolitanas* y, en donde, en una superficie relativamente reducida, conviven una gran variedad de usos del suelo, cuya ordenación supuso un reto considerable para los planificadores territoriales desde comienzos de siglo. Según Alonso de Esteban se conoce del término “Zona metropolitana desde 1850” en los Estados Unidos, pero utilizado oficialmente sólo hasta 1910 y 1920,

“entendiendo como Zona Metropolitana aquella en que radicaba una ciudad central de más de 200.000 habitantes y no se hallaba incluida en el radio de influencia de otra gran población. Dentro de esta zona quedaba toda la parte del territorio situada a distancia de 10 millas del centro, siempre que tuviese una densidad de población mínima de 150 personas por cada milla cuadrada.”³¹

En la voluntad de una intervención ordenada del desencadenado crecimiento urbano de la sociedad industrial, nace con el **Regional Planning**. Su objetivo era afrontar el declive económico y demográfico de algunas regiones, originado bien por la presencia de una industria atrasada y obsoleta, o simplemente por basarse en una economía agraria regresiva sin una mínima base industrial. Del original Regional Planning surgieron dos vertientes ampliamente conocidas. La primera centrada en los desequilibrios regionales que

³⁰ Pujadas Roma y Font Jaume en Ordenación y planificación del territorio. Ed. Síntesis Madrid. 1998. P. 328

³¹ ESTEBAN, Alonso de. Área Metropolitana. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/area_metropolitana.pdf



desembocaría en lo que hoy se llama *política regional*. La otra surgió como respuesta a los problemas urbanos, como un intento de ordenación de los espacios sometidos a grandes presiones de tipo: residencial, industrial, terciario, nuevas estructuras, equipamientos, áreas de esparcimiento, entre otras, y que no encontraban una respuesta efectiva en los modelos tradicionales de ordenación urbana. El parlamento británico promulgaría el The Housing, Town Planning, &c. Act 1909³² a partir de la cual se exigía la introducción de la planificación urbana y normas de construcción para las viviendas. El Plan Regional de Nueva York de 1929 (New York Regional Plan) sería la primera experiencia de la aplicación de este modelo a una aglomeración metropolitana.

La introducción del término "Área Metropolitana" complicó la definición en el sentido de que entraron en juego otros elementos que no siempre eran claramente diferenciables. Por ejemplo, Forstal y Jones las definen como "*una ciudad con sus suburbios*" diferenciándola de "*ciudad en sentido amplio*" y de ciudad propiamente dicha. El término "metrópoli" o "ciudad metropolitana" ha de entenderse como contrapuesto a "ciudades más pequeñas" o "ciudades en proceso de disminución" Para otros autores como W. Robson, sólo se podía considerar Área Metropolitana si la ciudad central poseía una población no menor a 300.000 habitantes y una población total al menos de 400.000. Para Hans Blumenfeld,

"puede considerarse Área Metropolitana una ciudad en la que viven por lo menos medio millón de personas dentro de unos límites adecuados para que el recorrido a partir del centro no exceda de cuarenta y cinco minutos utilizando los medios disponibles para la mayoría de la población"³³

Pero se advierte que no necesariamente debe creerse que la condición de ciudad extensa o suburbial forma una Área metropolitana, puesto que su tamaño e importancia pueden ser discretos, en este caso, una ciudad como Shanghai se considera Metrópoli, sin que cuente con entes políticos o administrativos separados o adheridos.

³² The Housing, Town Planning, &c. Act 1909

³³ Op. Cit., Forstall Richard y Jones Víctor. P. 16



Para Weissmann, el término Zona Metropolitana o Aglomeración urbana designa generalmente una extensión de territorio caracterizado por: una ciudad principal, una aglomeración de localidades o, al menos, una zona urbana semicontinua con una determinada población, o también el terreno limítrofe que se puede considerar razonablemente como zona, cuya urbanización será necesaria en un tiempo dado.³⁴ Agrega que este tipo de aglomeraciones puede comprender una o varias ciudades, cada una de las cuales tiene su propia administración, o un grupo de pequeñas localidades que forman una aglomeración a la que se unen varias localidades situadas en el centro circundante y cuyos habitantes, que se dedican preponderantemente a actividades no agrícolas, vuelven diariamente a la ciudad principal.

J. VINUESA³⁵ la define así

“(…) es una área geográfica continua, generalmente perteneciente a circunscripciones administrativas diferentes, en las que se forma una gran aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con unas fuertes relaciones de interdependencia entre los núcleos que la integran y que ejercen, además, una clara posición preponderante y de dominio dentro del sistema de ciudades”.

Esta definición es una de las más aceptadas y se considera aún vigente. F. LÓPEZ, propone dos aproximaciones al concepto de área metropolitana: una *morfológico/espacial*, es decir, como peculiar estructura espacial de asentamiento de población y actividad, y otra menos formal y más *estratégica*, ligada a la potencia demográfica, económica y social de los centros urbanos. En la que se proponen tres criterios básicos para su identificación: la existencia de un ámbito administrativo metropolitano, la existencia de un ámbito de planificación metropolitano, la existencia de ámbito estadístico y de estudio metropolitano.³⁶

³⁴ WEISSMANN, Ernest. Planificación y trazado urbano. Algunos aspectos demográficos económicos y administrativos de las metrópolis contemporáneas. Los Problemas de las Áreas Metropolitanas. Séptima ponencia presentada al Congreso sobre Problemas Metropolitanos, celebrado en Toronto, Canadá. Instituto de estudios de administración local Madrid 1969. P. 17

³⁵ Vinuesa, J. Citado por Pujadas Roma y Font Jaume en Ordenación y planificación del territorio. Ed. Síntesis Madrid. 1998. P. 324

³⁶ *Ibíd.*, P. 325



Las influencias del planeamiento se introducen en Colombia en forma clara a mediados del siglo XX, con el arribo del Movimiento Moderno, tras la visita de Le Corbusier, José Luis Sert y Paul Lester Wiener entre 1949 y 1953, con el Plan para Bogotá, como lo destaca D. Tarchópulos:

El Plan para Bogotá se compone de dos instrumentos: El Plan Director o Plan Piloto –como se le denominó localmente- y el Plan Regulador. El primero –realizado por Le Corbusier- delimitaba el perímetro urbano, la zonificación y el sistema vial y su clasificación, a manera de guía para regular el crecimiento de la ciudad y de base para elaborar el Plan Regulador. El Plan Regulador, a cargo de Sert y Wiener, a través de la *Town Planning Associates* –TPA- y asesorado por Le Corbusier, consistía en un estudio de detalle basado en el anterior, que definiría los sistemas de utilización de las zonas en las que se dividió la ciudad, el régimen de alturas y normas para la edificación, las densidades de población, los perfiles, secciones transversales, intersecciones, estacionamientos, iluminaciones y arborizaciones de las vías, la planificación de los servicios públicos, la forma como deben ejecutarse los abastecimientos y en general todos los aspectos que deben tenerse en cuenta para el buen desarrollo de la ciudad. Es decir, Le Corbusier definió el modelo de ciudad y las cuestiones relacionadas con la estructura urbana, el centro cívico, tipologías de vivienda, al igual que la zonificación, mientras que Sert y Wiener la forma de la edificación y de los sistemas estructurantes, así como las herramientas de gestión.³⁷

Aunque se debe advertir que la influencia de Sert y Wiener traspasó la capital y tuvo influencias en Medellín, Cali y Tumaco, entre otras.

1.6.3 Las áreas metropolitanas en Colombia: una definición administrativa

Las áreas metropolitanas en Colombia surgen a partir de la Reforma Constitucional de 1968, durante el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, a través del artículo 198.³⁸ Al cabo de diez años, el

³⁷ TARCHÓPULOS, Doris. LAS HUELLAS DEL PLAN PARA BOGOTÁ DE LE CORBUSIER, SERT Y WIENER. (citado 20-03-2010) En: *Scripta Nova* REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. X, núm. 218 (86), 1 de agosto de 2006. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-86.htm>

³⁸ El texto central decía: "Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios del mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y regímenes especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del



Congreso de la República expidió la Ley 61 de diciembre 15 de 1978, "Ley orgánica del desarrollo urbano", a través de la cual se le dio facultades al Presidente para reglamentar las áreas metropolitanas. En uso de las facultades otorgadas, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 3104 de Diciembre 14 de 1979, "Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas., En su artículo 16, autorizó el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal serían los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira; asimismo en el artículo 17 de dicho Decreto, se estableció que correspondía a las Asambleas Departamentales respectivas, a iniciativa del gobernador, y previa opinión de los concejos de los municipios que integrarían un área, disponer del funcionamiento de las áreas metropolitanas. En 1986 a través del decreto 1336 su cuerpo jurídico fue ampliado. La constitución de 1991 recoge de manera sumaria la fundamentación jurídica de las áreas metropolitanas y aclara su carácter de entidades administrativas y amplía su rango de competencias para atender: el desarrollo armónico e integrado del territorio, relacionar la prestación de servicios públicos, prestar en común algunos servicios públicos y ejecutar obras de interés metropolitano.³⁹

El Área Metropolitana de Bucaramanga tuvo como antecedente, La Asociación de Municipios del Área de Bucaramanga AMAB, conformada por los municipios de: Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Rionegro y Tona; mediante ordenanza No. 18 de 1976, en desarrollo de la Ley 1ª. De 1975, y reglamentada por el Decreto No. 0163 de 1976, con la finalidad de incentivar y fomentar un desarrollo rural-urbano integral de los municipios asociados. La propia Ley, reglamentada por el Decreto 1390 establecía las siguientes funciones a las asociaciones:

- a. *"Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlas, en coordinación con los Concejos Municipales.*

gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer del funcionamiento de las entidades así autorizadas."

³⁹ MARTÍNEZ Muñoz, Luis Roberto. Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación, Ed. Publicado por Unibiblos - U. Nal. Colombia, 2004 P. 30



- b. *Decidir cuáles de los servicios y obras realizadas deben ser retribuidos por medio de cuotas o tasas de reembolso por los beneficios directos, para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.*
- c. *Promover obras de fomento municipal que beneficien a los Municipios Asociados, de preferencia, aquellas que por su naturaleza y extensión responden a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos.*
- d. *Para organizar la prestación de servicios públicos de los municipios Asociados, integrarlos, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios.”*

El espíritu de la Ley, se fundaba en la una política descentralizadora, que propendía por *“el adecuado estudio y planeamiento a nivel integral con otras áreas de la región.”*, La Asociación, pese a trazar un Plan de Desarrollo para tal fin, fue sustituida por un nuevo ente jurídico y administrativo, el Área Metropolitana de Bucaramanga, mediante la Ordenanza No. 020 del 15 de diciembre de 1981 por la Asamblea de Santander, en la cual se ponía en funcionamiento un área metropolitana, conformada por Bucaramanga, como gran centro urbano o núcleo principal y las poblaciones contiguas de Girón y Floridablanca. En el año de 1984, se expidió la ordenanza No. 048 en la cual se autoriza la entrada del municipio de Piedecuesta al Área Metropolitana de Bucaramanga, lo cual fue formalizado el 2 de marzo de 1985, con el Decreto 0332 *“Por el cual se integra el municipio de Piedecuesta al Área Metropolitana de Bucaramanga”*.

Como se ha dicho, del primer intento planificador AMAB, salieron tres municipios que hoy son vitales para el futuro del AMB, Rionegro, despensa agrícola; Tona, el reservorio de agua potable del Área y Lebrija, despensa agropecuaria y base aeroportuaria del Área. Pesó más el espacio urbanizado y las periferias conurbadas, reconocidas por la propia Ley

“reconocer la existencia en Colombia de núcleos urbanos conformados por varios municipios, que constituían una realidad geográfica y sociológica especial, a los cuales era oportuno darles una entidad jurídica propia”

La equivocación de esta estrategia se evidencia en los intentos actuales por incorporarlos a través de la figura del Distrito



Metropolitano. Una figura administrativa que centraliza el control político, en detrimento de las autonomías municipales, especialmente las políticas. En este sentido, el Área Metropolitana de Bucaramanga, se materializó básicamente sobre los hechos urbanos cumplidos. En este sentido la acción urbanizadora de las periferias, especialmente la *Primera Periferia Suburbana Sur*, obró como factor determinante. La Ley 388 de 1997, generó la política del planeamiento urbano a partir de los Planes de Ordenamiento Territorial. Esta Ley, seguramente sin proponérselo, menguó gravemente el papel planificador de las áreas metropolitanas, dado que privilegió y dio fuerza de ley a los planes municipales, ello redujo el papel de las áreas metropolitanas a la concertación de *lineamientos*⁴⁰ metropolitanos. Como es entendible, se requiere del concurso y consenso de todos los municipios que las conforman para trazar los lineamientos estratégicos. El catálogo de infortunios es amplio, la construcción de infraestructuras o las políticas de movilidad por ejemplo han sido con frecuencia desatendidos por administraciones municipales. Este factor obstaculiza el accionar del Área Metropolitana de Bucaramanga y resta peso a la entidad, a la hora de incidir en la planificación y ordenación del territorio. Menguada financieramente y confinada a la búsqueda de concertaciones entre las administraciones municipales.

1.7 Antecedentes

1.7.1 *El análisis desde la arquitectura y el urbanismo*

Los estudios sobre el problema de la vivienda pública son abundantes, ello obliga a tamizar los que a nuestro juicio son más claros y pertinentes a la hora de abordar el análisis de nuestro trabajo, por tanto, se reseñarán únicamente los que tiene una relación directa con el objeto de estudio planteado y posiblemente, como

⁴⁰ De acuerdo con la Ley 388 de 1997, los municipios elaboran sus planes de ordenamiento. En el caso de las áreas metropolitanas, ente jurídico y administrativo que agrupa dos o más municipios, traza los lineamientos básicos que orientarán el ordenamiento metropolitano y por tanto los que cada municipio debe seguir, con el objeto de lograr un desarrollo social y económico sostenible, sobre la base de un adecuado ordenamiento territorial. Estos lineamientos están soportados por los planes de desarrollo departamental y básicamente por los de la ciudad central.



suele suceder siempre, quedarán por fuera algunos que podrían juzgarse importantes.

En el caso colombiano conviene reseñar los enfoques que han tenido importancia en la investigación del tema. Saldarriaga Roa y un equipo de investigadores han señalado algunas líneas de trabajo e hipótesis relacionadas con la reflexión sobre la vivienda de promoción pública en Colombia. La primera de ellas se centra en el análisis del papel que la vivienda urbana ha tenido como factor de crecimiento de las ciudades o como “factor de desarrollo urbano”, en esta línea de trabajo, se ha tenido en cuenta la migración como una de sus variables más importantes. Una segunda línea sugerida, tiene que ver con la influencia que han tenido los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna CIAM, así como la reflexión de los modelos internos de trabajo, los barrios construidos por el Estado, línea considerada por los autores como una asignatura pendiente. Otro campo de análisis tiene que ver con el diseño urbanístico y arquitectónico, en el que se reconoce la dificultad de su abordaje dada su magnitud y complejidad.

“Sin embargo es posible pensar en una aproximación analítica a los principales puntos de inflexión del proceso con énfasis especial en las obras urbanísticas y arquitectónicas que han constituido la concreción de políticas y programas, propios de cada periodo, observando críticamente los aportes y desaciertos logrados.”⁴¹

Un último campo de análisis es el relacionado con la contribución de las técnicas de construcción para la producción en serie de unidades de vivienda.

“Es importante analizar hasta qué punto la construcción de vivienda estatal ha sido hasta ahora el campo preferido de la experimentación en la producción en serie de unidades de vivienda.

Esta última hipótesis ha sido relativamente desarrollada en algunos trabajos de investigación tecnológica, que estudia formas novedosas o interesantes de producción en serie de vivienda.”

⁴¹ Saldarriaga, Roa Alberto, Duque Juan José y otros. ESTADO, CIUDAD Y VIVIENDA Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia 1918 – 1990. Corporación Villa de Leyva, CEHAP Medellín, CITSE, CALI. Bogotá. 1996. Pág. 10 - 11



Las cuatro propuestas de investigación se podrían sintetizar así: su impacto urbanístico, sus características arquitectónicas en el escenario de la arquitectura moderna, sus aportes internos a la solución de problemas habitacionales y sus aportes a la industria de la construcción.⁴²

Algunos de los trabajos desarrollados sobre este tema han significado una contribución importante en el desarrollo de las líneas anteriormente descritas, el CPU de la Universidad de los Andes, realizó en 1971 una investigación en la que se analizó la importancia de la vivienda como un factor clave del desarrollo urbano.⁴³ En el mismo año varios documentos de reflexión sobre el problema de la vivienda son publicados por el del ICT dentro de una colección de textos llamado "Apuntes" como parte de la participación de técnicos y funcionarios en eventos de carácter nacional e internacional. José Restrepo, *La vivienda de tipo social en Colombia*, en el que analiza los problemas del déficit habitacional y los efectos de los procesos migratorios que se acentuaron en la década del sesenta.⁴⁴ Luis A. Villegas, *El desarrollo urbano prioritario con participación de los municipios*, el texto se centra en el análisis de los problemas de las urbanizaciones clandestinas, la tugurización creciente y la relación entre estos problemas y el nivel de participación de las entidades locales.⁴⁵

En los ochenta, el acento estuvo puesto en el análisis de los efectos económicos que genera la construcción como un "proceso industrial", en este contexto, se consideraba que el sector de la construcción específicamente el de la vivienda, podía convertirse en uno de los motores de la economía y del bienestar de la población, por cuanto la construcción ejercería un efecto multiplicador que esta actividad generaría en el resto de la economía y a su capacidad de absorber la

⁴² *Ibíd.*, pp. 10 - 11

⁴³ CPU – Universidad de Los Andes. *La vivienda como factor de desarrollo urbano*. Sociedad Colombiana de Arquitectos, Bogotá, 1971

⁴⁴ RESTREPO R., José. *Apuntes sobre la vivienda de tipo social en Colombia*. Ponencia del Seminario interregional de políticas de tierras y medidas de control del uso de tierras en Madrid España y publicado por el ICT, Bogotá 1971.

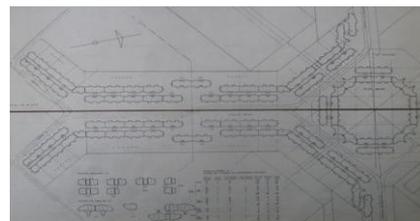
⁴⁵ VILLEGAS M. Luis Alberto. *El desarrollo urbano prioritario con la participación de los municipios*. Reunión de alcaldes Cali, 1971.



mano de obra poco calificada.⁴⁶ Ligado a esa vertiente, se generan los proyectos de Ciudades Dentro de la Ciudad, de los cuales hay dos ejemplos emblemáticos en Colombia: Ciudad Tunal⁴⁷ y Ciudadela Real de Minas.⁴⁸ El primero, fue desarrollado en Bogotá por el Banco Central Hipotecario (BCH), con un área bruta de 82.72 ha. con el objeto de alojar a 7.500 viviendas aproximadamente. Y el segundo con 94.2 ha. de área bruta, para el alojamiento de 7.231 viviendas. Ambos casos son emblemáticos de un momento clave en el proceso de reconceptualización del modelo urbanizador disperso. Al tenor de estas aproximaciones, se realiza un número considerable de investigaciones sobre asentamientos informales en los cuales participa el propio ICT, el BCH e instituciones internacionales. El BCH publica un trabajo de investigación sobre varias ciudades en las que se analizan el crecimiento demográfico⁴⁹ y se confronta con el creciente déficit de habitaciones y el consecuente crecimiento de los asentamientos informales.

“Como es natural, la gran pregunta se dirige a la forma cómo evoluciona la urbanización espontánea, en función de la incapacidad institucional para atenderla. Un revelador informe de Humberto Molina, uno de los más profundos conocedores del tema en Colombia, hace estas interesantes revelaciones: “Al Examinar la Información disponible sobre el área desarrollada 1969 y 1985 en asentamientos de normas mínimas, de origen ilegal, de acuerdo con los inventarios realizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital se observa que por los sistemas de observación legal e ilegal se han incorporado en los últimos 25 años 2.480 ha. Para todo el periodo, esto implica que el 56.4% del área considerada (o sea 1938 ha.) fueron incorporadas a través de subdivisiones ilegales de terrenos destinados al desarrollo de urbanizaciones no planeadas”⁵⁰

En la década del sesenta el ICT había llevado a cabo el programa de erradicación de tugurios, que tomaría visos dramáticos en los años setenta y ochenta. Resulta pertinente en este caso mencionar dos documentos clave dentro de los nuevos programas, que ya no serían solamente de erradicación y reubicación de tugurios, sino de



Plano 6 Ciudadela Real de Minas Bucaramanga

Fuente. Proyecto Plaza Mayor



Plano 7 Ciudad Tunal Bogotá

Fuente: El Tunal: Proyecto de conjunto para una Ciudad Dentro de la Ciudad, Banco Central Hipotecario

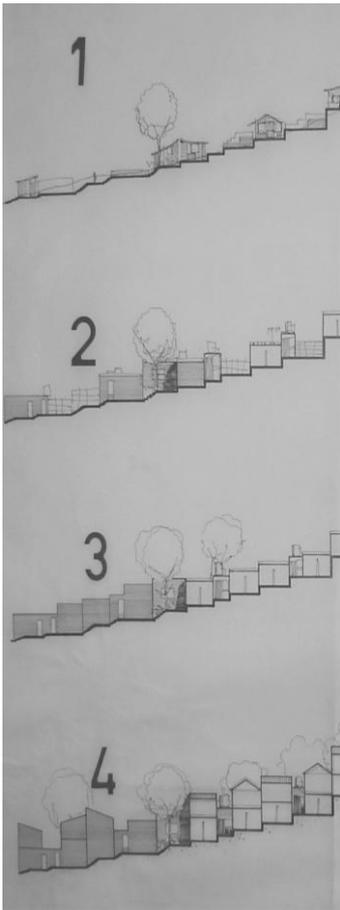
⁴⁶ Memorias del Foro Nacional por Colombia. La vivienda popular hoy en Colombia. Centro de Investigación y Educación Popular CINEP. Bogotá. 1981

⁴⁷ El Tunal, Proyecto de conjunto para una Ciudad Dentro de la Ciudad. BCH, Bogotá 1986

⁴⁸ Una nueva Ciudad. Ciudadela Real de Minas. Bucaramanga, EDUB. Bucaramanga, 1985

⁴⁹ CARDONA, Gutiérrez Ramiro.

⁵⁰ CALDERÓN Rivera, Mario y Paz Lemos Carlos Eduardo. El derecho a la ciudad, programa de asentamientos humanos y apoyo municipal. B.C.H. Bogotá 1989



Plano 8

Barrio Norte II etapa Vivienda
progresiva ICT
1982

1. Operación traslado de familias sobre lotes preparados
2. Operación autoconstrucción ICT 1ª etapa dormitorios y servicios
3. 2ª etapa mejoramiento de vivienda iniciativa propia
4. 3ª etapa ocupación total del índice de ocupación.

Fuente: Archivo ICT

mejoramiento de la vivienda informal, en reconocimiento de la generalización del problema de la informalidad. El primero de ellos se denominó: *Inventario de zonas subnormales de vivienda y proyectos de desarrollo progresivo*. El objetivo del estudio era, identificar los asentamientos informales de forma global en 69 ciudades de Colombia.

*"(...) no solamente registra el ámbito de los desarrollos habitacionales espontáneos de carácter subnormal, sino las soluciones institucionales de desarrollo evolutivo y progresivo ejecutadas para sustitución de viviendas en planes de erradicación y prevención parcial de asentamientos no controlados."*⁵¹

Dentro de los estudios más recientes que cabe subrayar el de Estado, Ciudad y Vivienda, señalado previamente. Otros dos trabajos pueden ser destacados, no por el abordaje específico de la temática sobre vivienda, sino por la visión panorámica tanto del papel de Estado en la arquitectura. En el primero de ellos, Niño Murcia,⁵² realiza un análisis de las obras desarrolladas por el Ministerio de Obras Públicas entre 1915 y 1960. Pese a que el objetivo de la investigación original consistía en el rescate y ordenación del archivo del ministerio, el arquitecto con un equipo de colaboradores, consigue elaborar un libro que sintetiza la intervención del Estado en la arquitectura hasta los años sesenta. El segundo, la Arquitecta Silvia Arango⁵³ hace una revisión de la arquitectura colombiana desde la arquitectura indígena hasta 1985, pese a lo panorámico que pueda parecer, se rescatan los tres últimos capítulos de su trabajo: la transición 1930 – 1945; el movimiento moderno 1945 – 1970 y la arquitectura actual 1970 – 1985. En ellos la autora plantea los temas fundamentales de la influencia del movimiento moderno, en el urbanismo y la arquitectura, se destaca asimismo la reseña que hace sobre la vivienda masiva.

⁵¹ Inventario de zonas subnormales de vivienda y proyectos de desarrollo progresivo Colombia. ICT Bogotá, 1975

⁵² NIÑO, Murcia Carlos. ARQUITECTURA Y ESTADO. Ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1991

⁵³ ARANGO, Silvia. HISTORIA DE LA ARQUITECTURA EN COLOMBIA. Ed. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 1989



Estudios más recientes como el desarrollado por Alan Gilbert,⁵⁴ sobre el futuro de la vivienda en Colombia; el de Beatriz Gómez,⁵⁵ sobre el análisis de la evolución constructiva de barrios; María Mercedes Maldonado,⁵⁶ sobre las reformas urbanas en Colombia de o el desarrollado por John Jairo Martínez⁵⁷ sobre la política de vivienda en Colombia como parte del informe para la Contraloría General de la República; o los adelantados por el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo INJAVIU. Son algunos de los aportes importantes que se han tomado como referentes para el desarrollo de esta investigación.

1.7.2 Otras referencias teóricas y metodológicas

En principio, los trabajos previamente citados son fuente indiscutible para el abordaje del trabajo, sin embargo, es importante destacar los aportes de algunos autores que se consideran clave, por cuanto sus planteamientos se convierten en el material básico para la interpretación de nuestro objeto investigación.

Destacamos como importantes para el desarrollo de esta tesis algunos autores que han trabajado el problema de la vivienda y las tramas urbanas en España. El trabajo de investigación desarrollado por el arquitecto Luis Moya González sobre Barrios de Promoción Oficial Madrid 1939 – 1976.⁵⁸ El autor parte de dos centros de interés básicos para el desarrollo de su trabajo, el primero, la importancia de los polígonos y la diferenciación que existe con respecto a la ciudad tradicional y los ensanches, al entender el polígono

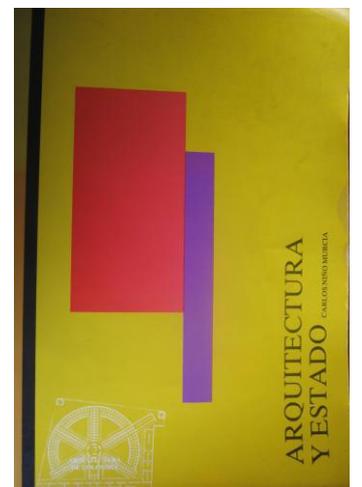
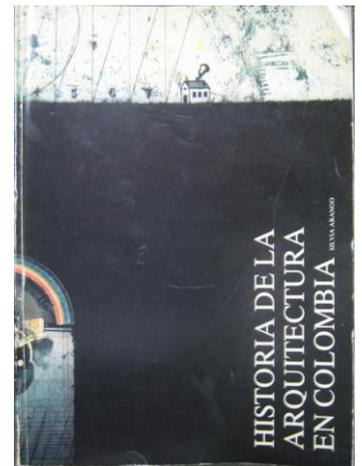


Figura 7,8

Portadas de libros de investigación de arquitectura colombiana.

⁵⁴ Gilbert, Alan, 2001, *El futuro de la vivienda en Colombia, hacia la construcción de una política habitacional. El mercado de arrendamientos en la política urbana y de vivienda en Colombia*, 20° Congreso Nacional de Fedelonjas. (mimeo)

⁵⁵ Gómez, Beatriz, 1996, *Construcción de las diferentes expresiones evolutivas del barrio en Medellín*, (Tomo II), Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Arquitectura) y Universidad de Antioquia (Centro de Investigaciones Sociales), Medellín.

⁵⁶ Maldonado, María Mercedes (ed.), 2003, *Reforma urbana y desarrollo territorial*, Alcaldía de Bogotá/Universidad de los Andes/Lincoln Institute of Land Policy/Fedevivienda, Bogotá.

⁵⁷ Martínez, Jhon Jairo. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN COLOMBIA, UNA APROXIMACIÓN SITUACIONAL Y PROSPECTIVA. Contraloría General de la República – DES-CDSIFTCEDR. Mayo 20 de 2002

⁵⁸ MOYA, González Luis. Barrios de Promoción Oficial Madrid 1939 – 1976. Ed. Colegio de Arquitectos de Madrid. 1983.



“como unidades urbanísticas homogéneas que al producir un impacto total de la actuación tiene una escala suficientemente grande para apreciar los aspectos edificatorios en interacción con los urbanísticos.”,

para lo cual la vivienda de promoción pública era ideal, por las características “completas” del proyecto. Segundo, se reconoce en los proyectos un “campo de experimentación teórica con aporte de innovaciones arquitectónicas y urbanísticas”, aspecto que para el caso colombiano es similar. Se tendría que valorar en nuestro caso, como advierte Moya, los resultados finales de este intento.

El autor inicia con una conceptualización sobre la vivienda, su relación con la economía y el impacto social que produce. Discusión que se centra en el problema del plusvalor y la especulación del suelo, que conduce a localización de la vivienda obrera cada vez más alejada de los centros, sobre suelos cada vez más periféricos. Considera que el precio del suelo tiene una especial relevancia económica, en relación con los procesos de segregación espacial/segregación/social, difícilmente remediables desde propuestas formalistas y utópicas de índole arquitectónica o urbanística. Asunto que en nuestro caso es relevante, en el sentido de identificar el factor del valor del suelo con respecto a la localización de los proyectos.

Identifica, las dinámicas económicas generadas sobre el empleo y la cualificación de la mano de obra empleada en el proceso, similares al contexto en el que se desarrolla la vivienda pública colombiana, así como el carácter casi artesanal del sistema de operación, tanto tecnológico como gremial del sector. Otro aspecto que es importante en la investigación, es el ligado a los agentes y su lógica, frente al problema de la vivienda como hecho urbano, que se produce en términos de la articulación de lo político, económico e ideológico en cada sociedad concreta. Se resalta de este trabajo, la identificación de políticas y acciones estatales que guardan coincidencias importantes, entre la promulgación de las leyes, las políticas de vivienda y algunas formas de operación, para poner algunos ejemplos: la creación del ICT y el INV en 1939, las contradicciones entre planes de desarrollo y planes de vivienda y el Plan de Absorción del Chobolas y el Plan de



Erradicación de Tugurios, ambos en 1961, o las Unidades Vecinales de Absorción U.V.A. son sólo unos ejemplos que justifican la referencia obligada del autor.

Por su parte, Fernando Gaja,⁵⁹ plantea el estudio de la intervención de la promoción directa de la vivienda a través de la programación, planificación y resultados de los grupos construidos la ciudad de Valencia. Centra su atención en el análisis de las diferentes políticas sectoriales, que podrían explicar modelos y formas del crecimiento urbano que no respondían a los contenidos de los planes globales. Propone como hipótesis de partida,

“Que los grupos de vivienda de promoción pública no se construyen de forma aleatoria, que todos ellos responden a un plan o programa, y que sus características están en gran medida prefiguradas en el régimen a que se acogen”.

Su objetivo es poner en relación “lo construido” con la infraestructura administrativa que lo posibilitó.

Formula algunas preguntas de partida, que para efectos de éste trabajo pueden resultar importantes: *¿Si van ligadas las políticas de vivienda y suelo, con la urbanística en general o, por el contrario, son actuaciones autónomas? ¿Por qué se ubican los grupos de vivienda pública en localizaciones cada vez más periféricas?* En este sentido tiene alguna similitud con los planteamientos de Moya en Madrid. De igual forma, cómo la planificación juega un papel importante dentro del análisis de las actuaciones públicas, y de qué manera algunos conceptos empleados a lo largo de su tesis pueden ser importantes para el análisis del presente trabajo, que inducen a formular preguntas clave, en las que convendría analizar, hasta dónde el Estado colombiano y las políticas públicas de los Municipios, plantearon la incorporación de nuevos suelos urbanos y producen el efecto “colonizador” o de “arrastre” de la iniciativa pública y privada; así mismo, nos induce a revisar las actuaciones del ICT y la correlación

⁵⁹ Gaja i Díaz, Fernando. La producción pública de la vivienda en Valencia “1939 – 1976” Tesis doctoral, Mayo de 1984. P. 14



con las intervenciones públicas en infraestructuras, así como los equipamientos, es decir, mirar los tiempos entre urbanización y planteo de equipamientos.

José María Vilanova,⁶⁰ desarrolla su trabajo de tesis doctoral, alrededor de la importancia que tienen las tramas residenciales en la construcción del tejido urbano de Barcelona entre 1856 y 1953. De sus aporte destacamos varios aspectos que son de notable importancia para el desarrollo de nuestro trabajo; pese a que los contextos son distintos algunos comportamientos en la dinámica urbana mantiene una línea de regularidad. El primero tiene que ver con el reconocimiento de la importancia que posee la vivienda popular en la construcción del tejido urbano metropolitano y la relación existente en términos de la dinámica poblacional, especialmente la periférica. El análisis de las actuaciones de vivienda pública y su relación con el planeamiento y la ordenación del territorio es otro factor a considerar. El método seguido por el autor es de gran relevancia: el análisis demográfico y su relación con el peso de las actuaciones de vivienda pública, las formas espaciales identificadas en los periodos de tiempo, el papel de la cartografía, la relación entre la posición de la trama residencial con respecto a la formación del área metropolitana, la diversidad interna que presentan entre ellas, y sus rasgos de homogeneidad, a través de la identificación de los elementos morfotipológicos sobre el espacio público, sobre las características parcelarias, sobre las tipologías edificatorias y de vivienda, sobre las actividades entre otras.

Amador Ferrer Aixalá,⁶¹ realiza el análisis de la posición geográfica y territorial de los polígonos de habitación como intervenciones puntuales y el papel que juegan en el desarrollo de nuevas áreas urbanas dentro del Área Metropolitana de Barcelona. Sus análisis permiten relacionar claramente proyecto y territorio, los factores demográficos con el territorio construido, especialmente el periférico

⁶⁰ VILANOVA, José María. Espacio Residencial y Metròpoli. Las tramas residenciales en la formación y evolución metropolitana de Barcelona 1856 - 1953

⁶¹ FERRER I Aixalá, Amador. Els polígons de Barcelona. Ed. UPC. 1996



metropolitano, en su relación de estructuración de tejidos urbanos. El posicionamiento de los polígonos con relación a otras tramas y el papel de las infraestructuras en la construcción del territorio en periodizaciones claramente diferenciadas, en las que se analizan las actuaciones con relación a sus dimensiones y distancia. Ello supone una visión de conjunto de los polígonos y los desarrollos urbanos en general. Demuestra que no son actuaciones aisladas ni temporal, ni espacialmente. Lo periférico adquiere una dimensión que usualmente se subvalora y logra demostrar que la potencia de los polígonos es una oportunidad para la construcción de nuevos tejidos urbanos.

Enrique Giménez,⁶² en su tesis doctoral plantea varios conceptos que serán clave para el desarrollo de esta tesis, el primero de ellos tiene que ver con el concepto de territorio, ya descrito anteriormente, las modalidades de crecimiento por anexión, extensión y enlace; las unidades de paisaje y enclaves singulares para la lectura de la forma de ocupación del territorio ya conectados. Otro elemento es el asunto del método y la forma como organiza periódicamente la evolución urbana. La referencia sistemática a sus postulados sobre el análisis de territorio que son recurrentes en esta investigación. También los análisis sobre el desarrollo de la ordenación pormenorizada

FONT, Antonio, Llop Carles, Villanova Joseph María.⁶³ Estos tres autores son claros exponentes de la escuela morfologista y desarrollan sus investigaciones guiados por conceptos como morfogénesis, ambientes urbanos: aglomerados, extensiones, filamentos; paisajes de baja densidad, desagregados, asentamientos dispersos y escenarios en red, elementos arteriales y nodos. Todos ellos constitutivos de un modelo teórico de interpretación de la realidad urbana y metropolitana de Barcelona, pero que contiene un carácter universal en su aplicación. Algunas de estas categorías serán

⁶² GIMÉNEZ Baldrés, Enrique. Parcelaciones Residenciales Suburbanas, la forma de la periferia metropolitana de Valencia. Ed. Generalitat de Valencia, UPV. Colegio oficial de arquitectos de Valencia. 1996

⁶³ FONT, Antonio, Llop Carles, Villanova Joseph Ma. La construcción del territorio metropolitá. Morfogénesis de la región metropolitana de Barcelona. Ed. Área metropolitana de Barcelona. Mancomunitat de municipios. Barcelona 1999



adoptadas para la escritura de esta tesis, como se evidencia en el marco lógico y conceptual.

No se trata de establecer analogías y análisis comparativos con los trabajos de estos autores, sino de establecer la reflexión propia mediante sus conceptos pues estos son, en la teoría y en la práctica una apoyatura para el reconocimiento de la vivienda pública y la construcción del territorio metropolitano de Bucaramanga.

1.8 Marco de referencia espacial

1.8.1 Contexto urbano general

Bucaramanga está ubicada jerárquicamente, como la quinta ciudad colombiana. Es la capital del departamento de Santander y eje regional del Nororiente colombiano. De acuerdo con el censo del 2005 su población asciende a 520.000 habitantes en su núcleo central, pero en el conjunto del Área Metropolitana, adicionando las municipalidades de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, suman 1.012.331 habitantes. La ciudad es la capital del departamento desde finales del siglo XIX, en virtud de su potencial agrícola exportador y por ser epicentro comercial de distribución regional. Dentro de su dinámica comercial ha vivido periodos cíclicos de bonanza y crisis. Los contrastes son amplios y difusos, de una producción cafetera y tabacalera, se pasó a un proceso de industrialización incipiente y, de éste a una ciudad con vocación comercial, financiera y educativa, a ser centro de servicios.

1.8.1.1 Encuadre fisiográfico y geológico

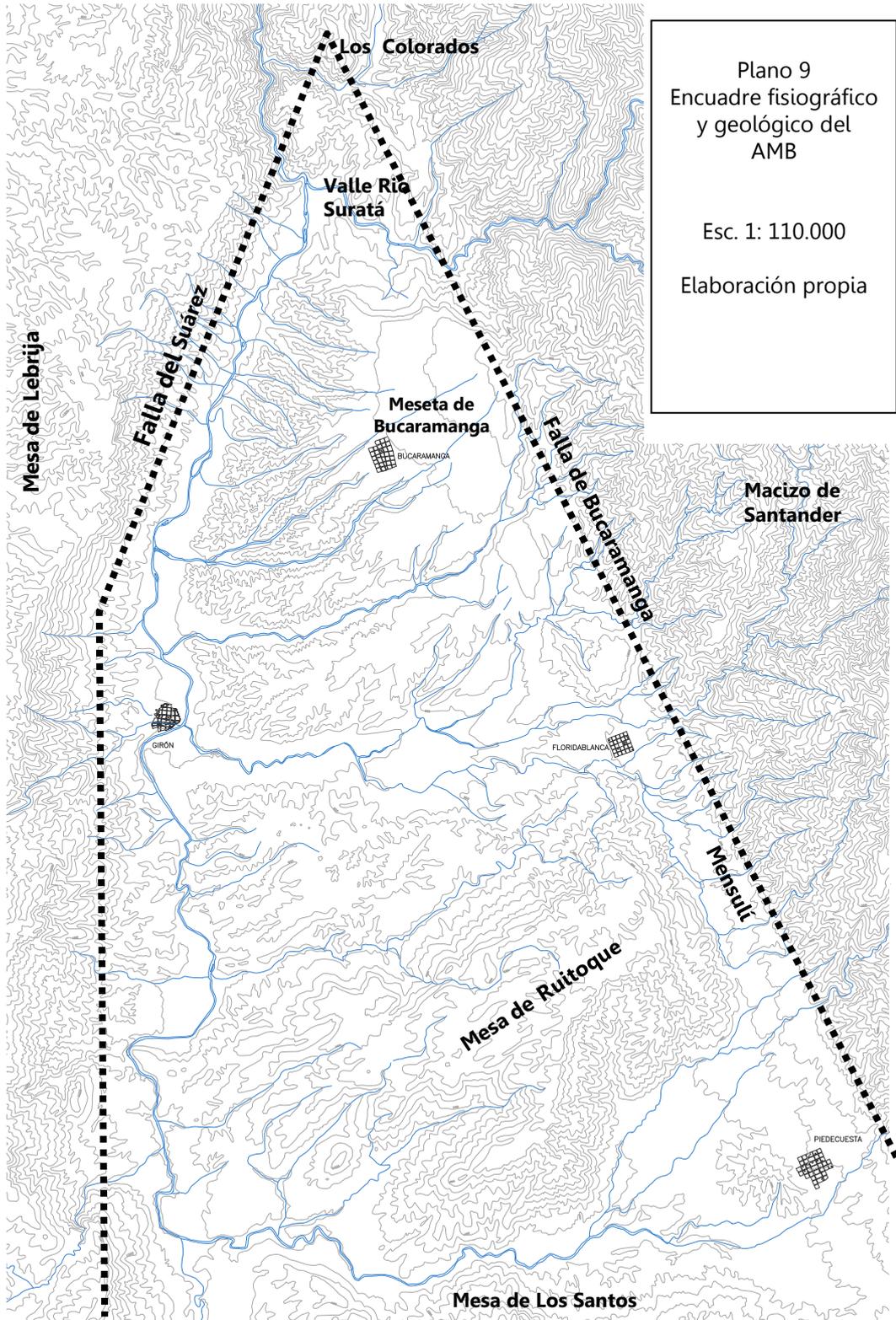
La ciudad de Bucaramanga y su Área Metropolitana están situadas sobre la base del Macizo de Santander, dentro de un complejo sistema de montañas; al Este, con alturas de hasta 3.400 msnm, Macizo de Santander; mesetas, Ruitoque y Los Santos al Sur, y al Oeste Meseta de Lebrija, y Norte, el cerro de Santa Rita, con alturas que oscilan entre los 1.200 y los 1.400 msnm; y en el centro múltiples



valles aluviales y pequeñas mesetas, literalmente cortados por dos sistemas de fallas tectónicas: la Falla de Bucaramanga (1) y la Falla del Suárez.(2) En su conjunto, el resultado es una figura triangular cuyo remate se sitúa en la confluencia de las dos fallas en la zona norte, sitio Los Colorados. (3)

Piedecuesta, es el primer asentamiento urbano del Área Metropolitana al sur, y se ubicada sobre la parte alta del valle del Río de Oro “valle de Guatiguará” de forma triangular; Floridablanca, al Norte, está asentada sobre la parte alta del valle de del Río Frío, de forma alargada en el sentido Este – Oeste; está separada de Piedecuesta por otro valle aluvial, Mensulí, (4) de forma lineal. Este sistema de valles fértiles es separado por la mesa de Ruitoque, alineada en el sentido Este – Oeste, con una altura de 1.400 msnm Girón, se sitúa al Oeste, sobre el valle del río de Oro, en su punto intermedio; sus veinte kilómetros de valle alargado no mantiene una morfología uniforme; su parte media está compuesta de terrazas fértiles aprovechadas para la explotación agrícola, mientras que su parte baja o Terrazas Bajas (Qt1), indican los máximos niveles de inundación alcanzados por las corrientes actuales.

Los anteriores valles forman parte del sistema geológico denominado Depósitos Aluviales de Planicie (Qal), forman parte del mismo sistema sus quebradas tributarias: La Iglesia, Zapamanga, Suratoque, Aranzoque y, en general, toda la red hidrográfica que se desarrolla sobre la escarpa occidental del abanico terraza de Bucaramanga.





La Meseta de Bucaramanga (6) está conformada por relieve semiplano en la totalidad de la meseta, que se inicia por el este al pie del Macizo y limitada al oeste por la escarpa vertical, en cuya base comienza una topografía altamente disectada por cursos de agua intermitentes, que le dan una morfología dendrítica. Estos contrafuertes avanzan hasta el valle del Río de Oro. Sus suelos corresponden a la

“Formación Bucaramanga”, nombre que fue introducido por Hubach en 1952, que agrupa la sucesión de mantos casi horizontales que varían litológicamente entre conglomerados, limolitas, arcillas, areniscas y gravas, que corresponden a los cinco miembros de la formación Bucaramanga, que forman la Mesa sobre la cual se funda la ciudad.⁶⁴ La zona occidental de la escarpa, se caracteriza por presentar surcos, cárcavas y estoraques que alcanzan hasta 13 m de altura, dando origen a las llamadas tierras malas (bad lands).(11) Su denominación geológica es Miembro Órganos (Qbo) y se expresa morfológicamente con valles alineados en forma de “V” cuyos interfluvios son filos longitudinales ondulados con crestas agudas y alineación de segmentos cóncavos sucesivos, a partir de los cuales divergen filos secundarios rectos a convexos de donde se desprenden numerosas ramificaciones.”⁶⁵

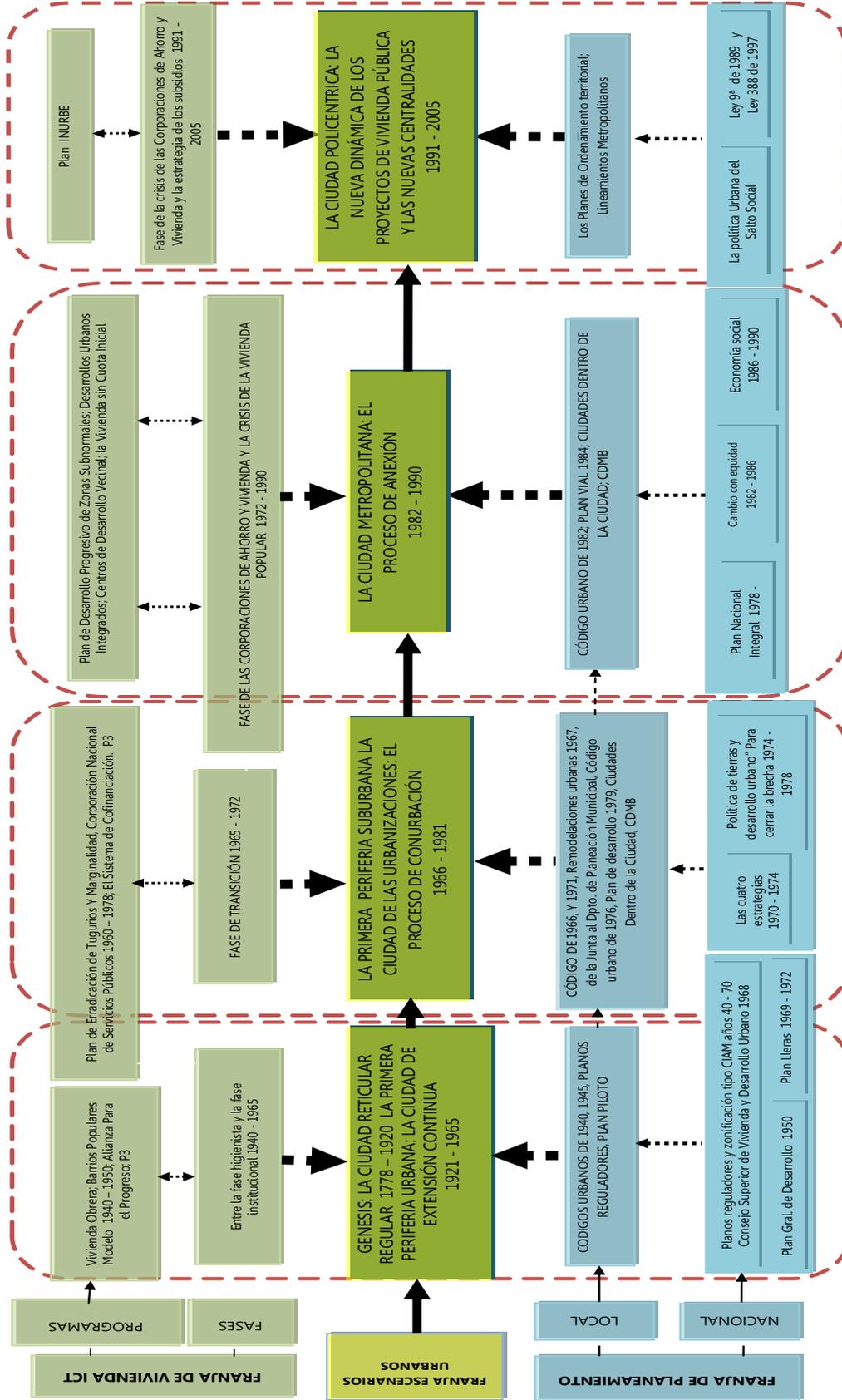
El valle aluvial del Río Suratá en la zona norte, presenta depósitos coluviales (Qc),⁶⁶ su morfología es compleja e inestable. (7) En la actualidad está prácticamente edificada por estratos de población de escasos recursos, ha sido uno de los asentamientos clave de la edificación pública del ICT y los asentamientos marginales.

Sobre la base del Macizo, entre el valle del río Frío y la Meseta de Bucaramanga, se encuentra la formación aluvial (Qalf) que forma abanicos y conos de deyección, los cuales están constituidos por cantos ígneos y metamórficos. Esta morfología es clave porque sobre ella se han desarrollado numerosos proyectos urbanos y un amplio sector de la ciudad informal del municipio de Floridablanca.

⁶⁴ Plan de Ordenamiento Territorial POT Bucaramanga 2001

⁶⁵ *Ibíd.*, Microzonificación Sísmica del AMB. Fase 1, 1997)

⁶⁶ Estos coluviones están asociados con el s.f. del Suárez, son depósitos de diversa composición, de espesor y tamaño variable, dependiendo de su cercanía a la fuente de origen. Generalmente se forman por fenómenos de inestabilidad como movimientos de remoción en masa (deslizamientos, desprendidos y otros) y como producto de la meteorización y fracturamiento de la formación Girón. Fuente: POT Bucaramanga.





1.9 Escenarios urbanos y su esquema relacional⁶⁷

La tesis parte metodológicamente, del establecimiento de una malla que relaciona los aspectos que son esenciales para la explicación de los procesos de construcción del territorio a partir de los programas de vivienda del Estado. El esquema vincula los elementos en franjas horizontales y ejes verticales. La relación de los mismos se inscribe dentro de un nivel jerárquico y de proximidad a la franja central estructural de la tesis, **ESCENARIOS URBANOS**, que permiten relacionar y explicar la construcción del territorio del Área Metropolitana de Bucaramanga. A continuación explicaremos de forma pormenorizada sus características.

En orden horizontal se definen dos franjas adicionales, así: **FRANJA DE VIVIENDA ICT: fases y programas** y **FRANJA DE PLANEAMIENTO nacional y municipal**. En su recorrido, la variable temporal y espacial juega un papel trascendente, su lectura se hace desde ámbitos que reflejan niveles jerárquicos de perspectiva espacial y temática. Es importante aclarar que no hay linealidad, es decir, no existe una necesaria condición de un momento con otro subsecuente, ello podría en primera instancia resultar engañoso. Si bien las fechas tienen un orden, no es suficiente para argumentar que los elementos que componen las distintas franjas horizontales, sean el comienzo y el fin de un periodo determinado, dado que se pueden traslapar.

En sentido vertical, la estructura se configuró de la siguiente manera. Las líneas punteadas en rojo, definen el marco temporal de los periodos en los que se inscribe cada escenario. Las franjas: **EJE DE VIVIENDA ICT y DE PLANEAMIENTO** son el soporte material y teórico de **LOS ESCENARIOS URBANOS**, dado que sus componentes, son una derivación de las políticas del Estado, materializadas en la construcción física del territorio a través de los proyectos específicos de vivienda. En tal sentido la conexión es directa, es decir, a cada

⁶⁷ El texto relacionado corresponde a la explicación del esquema que orienta la estructura de la tesis.



proyecto corresponde una forma de actuación y, en consecuencia, una huella en el territorio. En la **FRANJA DE PLANEAMIENTO** Su importancia radica, en la forma como ésta actúa, bien de forma anticipada o bien con arreglo a hechos cumplidos. No obstante, es primordial aclarar que el planeamiento obra bajo principios de orden jerárquico desde la administración central, cuya aplicación local puede ser consecuente o divergente. Por ello es importante analizar las políticas de planeamiento nacional y su aplicabilidad o adaptación en el contexto local. Conviene aclarar también, que dentro del recorrido, muchos de los elementos se tocan entre sí, se entrecruzan y relacionan; en la franja de los **programas**, su duración es a menudo de décadas y supera los periodos presidenciales de ciclos de cuatro años, pese a que éstos estuvieron con frecuencia sujetos a acuerdos programáticos. El Plan de Erradicación de Tugurios, para citar un ejemplo, tuvo una duración de casi dos décadas, es decir, casi cinco periodos presidenciales.

En el entendido de que son los **escenarios urbanos** la esencia de la argumentación y la explicación de la tesis, consideramos útil esclarecer las relaciones y los vínculos, entre los diferentes ejes. Ello ayudará a perfilar el tema en cuestión y pondrá en contexto los diferentes niveles vinculantes.

1.9.1 La Primera Periferia Urbana: la ciudad por extensión continua 1921 – 1965

1.9.1.1 Franja de Planeamiento Nacional: planos reguladores y zonificación tipo CIAM AÑOS 40 – 65

No cabe duda, que el planeamiento en Colombia estuvo fuertemente influido por las corrientes del Movimiento Moderno Internacional. Las huellas dejadas por su doctrina son fácilmente identificables en los documentos que buscaban regular, no sólo su desarrollo urbano, sino también su componente edilicio. Las visitas y actuaciones urbanas de



Le Corbusier, Sert y Wiener en Bogotá,⁶⁸ Medellín, Tumaco y Cali,⁶⁹ puntualizan el mesianismo del CIAM. De hecho muchos de los arquitectos y planificadores que formaron parte de los equipos planificadores en Colombia, fueron discípulos directos de estos tres arquitectos. Algunos de los documentos y visitas dejaron su impronta en el planeamiento de las ciudades colombianas, huella que se puede rastrear hasta entrada la década de los años setenta, a través de los documentos de planeación, en el caso de Bucaramanga de los Códigos Urbanos y los Planos Reguladores.

Códigos urbanos de 1940 y 1945, Plano Regulador y Plan Piloto. Dan cuenta de la influencia de la doctrina. Lo importante en términos prácticos es verificar dos asuntos sustanciales: el primero, establecer en términos del lenguaje normativo y de la expresión gráfica, hasta donde se puede identificar el "espíritu" CIAM; y segundo, ¿Hasta dónde estos planes tuvieron una relación directa con los proyectos y programas del ICT?

1.9.1.2 Franja de vivienda ICT

Los Programas. Genéricamente fueron estrategias diseñadas por el Estado para dotar de vivienda y servicios públicos a los sectores populares del país. Dentro de estos se han considerado cuatro momentos clave en el proceso: Vivienda Obrera y los Barrios Populares Modelo, Plan de erradicación de tugurios y Corporación Nacional de Servicios Públicos 1960 – 1972, legalización y distribución de tierras 1978 – 1980, vivienda de interés social y vivienda mínima 1980 – 1990, enmarcados en periodos de tiempo que coinciden casi todos con décadas. El primero de ellos tiene que

⁶⁸ TARCHÓPULOS Doris, LAS HUELLAS DEL PLAN PARA BOGOTÁ DE LE CORBUSIER, SERT Y WIENER. *Scripta Nova*. REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Barcelona. ISSN:1138-9788. Depósito Legal: B.21.741-98 Vol. X, núm. 218 (86), 1 de agosto de 2006

⁶⁹ SCHNITTER CASTELLANOS, Patricia. *José Luis Sert y Colombia. De la Carta de Atenas a una Carta del Hábitat*. Tesis Doctoral dirigida por el Dr. Fernando Álvarez Prozorovich, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, Junio 2002. 389 p. **Biblio 3W REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES** Universidad de Barcelona ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98. Vol. VII, nº 415, 10 de diciembre de 2002



ver con la Vivienda Obrera y los Barrios Populares Modelo, entre el año 1940 y 1950. Para su materialización, el Estado, a través de Leyes de la República, Decretos presidenciales y Acuerdos municipales, establece una política que da soporte jurídico a la estrategia de "La Alianza Para el Progreso", fue una estrategia derivada y orientada por los Estados Unidos de Norteamérica, en la Reunión de Punta del Este, Uruguay en 1961, donde se anunció un vasto programa socio-económico para América Latina, cuyo propósito era frenar la influencia Soviética, cada vez con más fuerza en la región. La mayoría de los países fueron receptores de empréstitos bajo el slogan "Ayúdate que yo te ayudaré" destinados de forma primordial para vivienda pública, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los programas emanados de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Las Fases: Son una construcción teórica derivada del análisis de múltiples estudios sobre la vivienda del Estado en Colombia, quizá el más importante, fue el adelantado por el grupo de investigadores encabezado por los Arquitectos Alberto Saldarriaga Roa, Gilma Mosquera Torres y Gilberto Arango Escobar, dentro de un convenio interinstitucional, copatrocinado por COLCIENCIAS, que investigó los proyectos de vivienda adelantados por el Estado en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, entre 1918 y 1990, denominado ESTADO, CIUDAD Y VIVIENDA, en el estudio se hace la caracterización puntual de las estrategias, políticas y programas desarrolladas por el Estado a lo largo del siglo XX.⁷⁰ Guiados por ese presupuesto conceptual, se define este periodo por el declive, más teórico que real de la **fase higienista** - Decimos que el declive es más teórico que real, por cuanto la vivienda desarrollada hasta finales de la década del 50, contenía de manera explícita el discurso higienista como elemento sustancial, tanto en el diseño tipológico, como urbano. – se imbrica en el proceso con el desarrollo pleno de la **fase institucional**, es la fase en la cual, el Estado advierte el giro migratorio campo – ciudad y el surgimiento de la industrialización en Colombia, y como era lógico suponer, la prelación ya no sería la vivienda rural. La atención se va a

⁷⁰ Op. Cit. SALDARRIAGA, Roa



centrar en la construcción de vivienda obrera, para responder a los contingentes de mano de obra que arribaba a las ciudades para emplearse en los procesos de manufactura, obras públicas y la propia actividad edificadora. El ICT jugó un papel importante en lo referente a la solución del hábitat popular, pero se convirtió asimismo, en un estimulador de la migración interna, que azuzada por una profunda crisis política, terminará desbordada por una demanda insatisfecha de vivienda, tanto cuantitativa como cualitativamente, se verá abocada de forma consecuente, a la incontrolable explosión de la ciudad informal.

1.9.2 La Primera Periferia Suburbana: la ciudad de las urbanizaciones el proceso de conurbación 1966 - 1981

1.9.2.1 Franja de planeamiento

Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano. El Plan Lleras 1969 – 1972. Las Cuatro Estrategias 1970 – 1974. Política de Tierras y Desarrollo urbano “Para cerrar la Brecha” 1974 -1978. El planeamiento en de este periodo, tendrá un fuerte carácter vinculante con la planificación económica y social. La transición es sólo explicable desde esta nueva realidad. La vivienda dejaría de ser un asunto meramente técnico, limitado a una entidad planificadora como el ICT, para convertirse en un asunto de política macroeconómica de Estado, aunque con matices de interés político, marcado por la simple propaganda electoral. El planeamiento económico y regional quedaría así, en manos del Departamento Nacional de Planeación DNP a partir de 1968, no obstante sus raíces se remontan al Consejo Nacional de Política Económica y de Planeación de 1958. Estos documentos se constituyeron en el eje directriz de los planes de desarrollo que orientarían las políticas regionales y locales, en obediencia a un centralismo económico y político.

CÓDIGO DE 1966, y 1971, Remodelaciones urbanas 1967, de la Junta al Dpto. de Planeación Municipal, Código urbano de 1976. Ciudades Dentro de la Ciudad, CDMB. Las políticas de planeamiento como se



ha dicho ya, habían definido aspectos sustanciales del planeamiento local, donde se advierte una influencia de carácter general, en las propuestas desarrolladas en ámbitos como Bogotá, asunto que desarrollaremos a lo largo del texto. Reconocido como un periodo prolífico en proyectos, debido especialmente a los emplazamientos periféricos, cuya dinámica cambia el paisaje urbano de manera radical. Así mismo, el proceso expansivo ya crítico en varias ciudades del país, busca ser contrarrestado por una política centrípeta que apuntaba a promover nuevos asentamientos los suelos periféricos preexistentes de las grandes ciudades. La propuesta surge del plan de las Cuatro Estrategias, que buscaba dos objetivos básicos: de una parte, contener la expansión urbana y generar, a partir de la construcción de proyectos de gran impacto, soluciones habitacionales próximas que contrarresten las onerosas inversiones del Estado en infraestructuras y, segundo, propiciar empleo y desarrollo a partir de la construcción de vivienda. De otra parte, la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, surge como una necesidad para solucionar el problema del control y sostenimiento de taludes en las escarpas de Bucaramanga, su papel en el planeamiento y en los proyectos urbanos tendrá cada vez mayor importancia, como será constatable en las décadas posteriores.

Programas: Plan de erradicación de tugurios, Corporación de Servicios Públicos, Sistemas de Cofinanciación, P3. Como ya se había anunciado, la situación del país daría un vuelco en su estructura poblacional, si a comienzos de la década del cuarenta la población total del país era de nueve millones aproximadamente, de la cual casi el 70% era rural, en los años 60 asciende a 18 millones aproximadamente, pero esta vez, la variable campo ciudad se invierte.⁷¹ Ello explica la modificación de la política de vivienda y el viraje de una estrategia de emergencia que se vuelve institucional. Los programas se centran en la solución del hábitat de los flujos migratorios internos en movimiento y la readecuación de los

⁷¹ CARMONA-FONSECA, Jaime. **Demographic and epidemiologic changes in Colombia during the 20th. century: facts and explanations.** *Biomédica.* [online]. Dec. 2005, vol.25, no.4 [cited 05 February 2009] , p.464-480. Available from World Wide Web: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-41572005000400006&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0120-4157.



asentamientos enquistados en las periferias. Los programas pasan de una acción directa del ICT, en términos de diseño, ejecución y financiación de los conjuntos, a formas más dinámicas e integradoras, en algunos proyectos a la vinculación del capital privado, tanto de promotores como del sistema financiero, sería, así mismo, el preludio de la liquidación del sistema de vivienda de promoción pública.

Fase de Transición. La política de Estado agota el modelo asistencialista y orienta los proyectos y programas con una estrategia combinada, que involucra a múltiples actores, que dará como resultado el periodo más dinámico en la producción de vivienda oficial. En una primera fase, se mantiene la participación comunitaria a través de los programas de autoconstrucción, pero al unísono, se incorporan al proceso de manera activa, la empresa privada y el sistema financiero. El Estado disminuyó paulatinamente su papel protagónico y se centró en programas puntuales, muchos de ellos de corte demagógico y populista. Esta será una de las explicaciones del declive de la vivienda oficial y la posterior liquidación del ICT.

1.9.3 La ciudad metropolitana: el proceso de anexión 1982 - 1990

1.9.3.1 Eje de planeamiento

Nacional. Plan Nacional Integral 1978 – 1982, Casas sin cuota inicial 1982 – 1986, Economía social 1986 – 1990, Revolución pacífica 1990 – 1994. Como se anotó, el planeamiento tendría un fuerte componente político, ligado a los Programas de Gobierno. El planeamiento territorial, en sentido estricto, será asunto de la ley 9 1992 y 388 de 1997, mucho después del periodo objeto de estudio y su aplicación en las postrimerías del siglo XX. Cuatro periodos presidenciales que serán el telón de fondo del declive de la intervención estatal en la vivienda en Colombia. Cada plan, como se verá, trae consigo una estrategia para salvar lo insalvable. Su impacto a nivel local está marcado por una, mayor descentralización administrativa, que otorgó



una mayor capacidad a las administraciones locales para la planificación física.

Local. LA AMAB, CÓDIGO URBANO DE 1982, PLAN VIAL 1984, CIUDADES DENTRO DE LA CIUDAD, CDMB. El planeamiento estuvo marcado por varios elementos clave: el plan de desarrollo de 1979, a través de la AMAB, planteó los basamentos de lo que sería la futura Área metropolitana, episodio que se materializará en 1982, rubricada por el Código de Urbanismo que vincula a una realidad espacial metropolitana el planeamiento. De otra parte, el impacto de una política nacional denominada Ciudades Dentro de la Ciudad, marcará sin duda el planeamiento futuro de un sector importante de la ciudad como Ciudadela Real de Minas. En tanto que la Corporación de Defensa de la Meseta CDMB, contribuirá de manera decidida al planeamiento físico, al ser el ente encargado de infraestructuras, como el Plan Maestro de Alcantarillados y la estabilización de taludes, proceso que estimuló la vinculación de la periferia suburbana, con mayor vigor.

Programas: Plan de Desarrollo Progresivo de Zonas Subnormales, Desarrollos Urbanos Integrados, Centros de Desarrollo Vecinal, la Vivienda sin Cuota Inicial. El Estado llega a estas instancias, capoteando el doble problema de la vivienda informal y la generación de programas de vivienda para estratos bajos. La presión social va a ser creciente y los recursos escasos, no obstante, la vivienda es ahora más que nunca, un lema importante que trae siempre buenos dividendos. La política de vivienda, buscará responder mediante sus programas bandera, recomponer la "protociudad"⁷² generada desde los 60 e incorporarla a partir del mejoramiento edilicio y las mejoras de las infraestructuras y las dotaciones. Las periferias más degradadas van a ser los escenarios propicios de estos nuevos desarrollos, ocupados de manera indistinta por proyectos informales y por el propio Estado.

⁷² Término acuñado por el arquitecto Jacques Aprile Gniset al referirse a la forma como se ha desarrollado la ciudad colombiana.



Fase. Fase de las corporaciones de ahorro y vivienda y la crisis de la vivienda popular 1972 – 1990. Las crisis endémicas a las que ha estado sometida la vivienda en Colombia, los vaivenes de la economía global, sumados a los intereses del capital, modificaron su política y estructura interna. El Estado delegó de manera paulatina pero sistemática la responsabilidad de la solución de vivienda a la empresa privada y al sistema financiero. El desmontaje fue consecuente y la responsabilidad del Estado se redujo a programas de subsidios.

1.10 La ciudad policéntrica: la nueva dinámica de los proyectos de vivienda pública y las nuevas centralidades 1991 - 2005

1.10.1 Franja de planeamiento

Nacional. Ley 9 de 1989, La política urbana del salto social, Ley 388 de 1997. La política de vivienda y el planeamiento urbano en Colombia, va a presentar cambios importantes a finales de los años ochenta, en virtud de las presiones sociales sobre los problemas suscitados por la crisis inmobiliaria y el modelo “obsoleto” de la Constitución Política de 1886. La constituyente convocada en 1990 fundó una nueva Carta Magna en 1991, que inició significativos cambios, en el ordenamiento jurídico, político y económico de la República. A partir de ésta se generaron nuevos instrumentos de ordenación, que derivarán en la sanción de la Ley 388 de 1997, a través de los cuales se establecieron los Planes de Ordenamiento Territorial, POT.

Local. Los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, serán la nueva carta de navegación del planeamiento local. Los Planes van a cambiar los Códigos urbanos, limitados a los aspectos puramente técnicos, tanto urbanos como edilicios. Los planes van a suponer una visión holística del territorio y de su sistema construido.



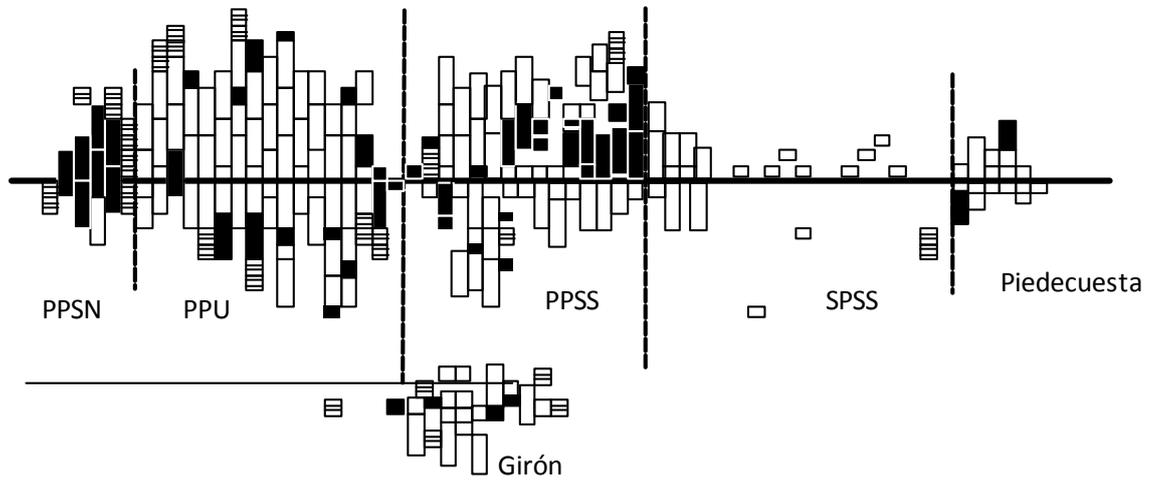
Programas: Plan INURBE. Los cambios en el ordenamiento jurídico llegan con modificaciones estructurales al sistema de vivienda vigente. El ICT cierra su ciclo como promotor de vivienda pública en Colombia, es reemplazado mediante la Ley 3 de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y establece el subsidio familiar de vivienda. Será un punto de inflexión en el sistema de promoción pública, que tendrá hondas repercusiones en la forma de operar y ejecutar los proyectos.

Fases: Fase de la crisis de las corporaciones de ahorro y vivienda y la estrategia de los subsidios 1991 – 2007. A partir de la modificación de la Ley que crea el INURBE como la entidad responsable de la vivienda pública, se desmonta el sistema de producción directa e indirecta que promovió el ICT durante medio siglo. Esta modificación va a representar una disminución sustancial de la vivienda pública en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

En atención al esquema metodológico anterior y al observar en detalle cómo se produce el desarrollo de los proyectos del ICT en la ciudad y su ámbito metropolitano, se puede reconocer en sentido amplio, que la localización de los proyectos, su forma, tiempos y ritmo de construcción podemos intentar explicarla mediante la analogía esquemática de la forma del teclado de un piano. Su carácter lineal extendido sobre el valle aluvial, articulado por el viario, le otorga una forma particular que intentaremos explicar a continuación.



1.11 Ideograma del plano

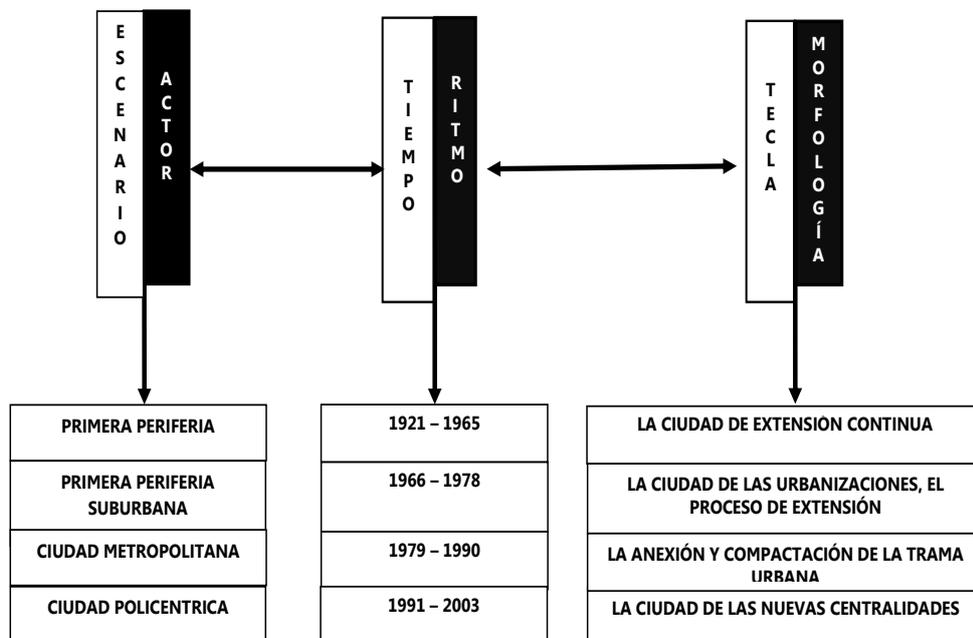




1.11.1 Ideograma

Ideograma es un esquema gráfico que representada la estructura del Área Metropolitana de Bucaramanga. La línea horizontal que lo atraviesa, representa la infraestructura que conecta las poblaciones de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta, quedando Girón en una posición un tanto marginal, aunque conectada a partir de un eje de menor peso como el anillo vial. Las líneas punteadas verticales muestran las diferentes periferias y las poblaciones satélites metropolitanas. El teclado posee tres tipos de teclas: las **Blancas** representan los proyectos de vivienda de promoción privada y de otras instituciones distintas al ICT; las negras son los proyectos del ICT, que como es perceptible a primera vista, tiene un carácter diferenciado en cada una de las periferias, así, en la Primera Periferia Urbana PPU, su posición es periférica y de remate urbano; en tanto que en la Primera Periferia Suburbana Sur, PPSS, la localización es estratégica, en la Primera Periferia Suburbana Norte, PPSN, su peso es abrumador, más del 80% del suelo construido. Las teclas **rayadas**, representan la vivienda informal, siempre de carácter periférico y curiosamente cercana en la mayoría de los casos a los proyectos de vivienda pública. En conclusión, el ideograma pretende ilustrar de forma sintética la ubicación de los proyectos, dentro de las periferias.

1.11.2 Las teclas: escenarios, tiempo y morfología





1.11.2.1 Escenario - actor

El escenario, podría en principio ser definido como el lugar en donde se desarrolla una acción o un acontecimiento, que está remitido generalmente a la escenificación teatral. En nuestro caso nos referimos al escenario urbano como aquel compuesto por **paisaje y espacio**. El primero definido como

*"el conjunto de formas que, en un momento dado, expresan las herencias que representan las sucesivas relaciones localizadas entre el hombre y la naturaleza, y que, (...) se da como un conjunto de objetos reales – concretos. En ese sentido, el paisaje es trastemporal, juntando objetos pasados y presentes, en una construcción transversal (...) el paisaje es ya el espacio humano en perspectiva"*⁷³

Por tanto, el paisaje es fundamental en la lectura de los escenarios. Monteiro, propuso que

*"el paisaje es historia congelada, pero participativa de la historia viva. Sus formas son las realizaciones, en el espacio, de las funciones sociales."*⁷⁴

El concepto de espacio, por su parte, nos remite a una temporalidad específica dentro del escenario,

*"(...) el espacio es siempre un PRESENTE, una construcción horizontal, una situación única.(...). El paisaje existe, a través de sus formas, creadas en momentos históricos diferentes, aunque coexistiendo en el momento actual."*⁷⁵

Para Reboratti, *"(...) el paisaje humano es una combinación de varios tiempos presentes."*⁷⁶ En este sentido, la acción de los seres humanos es ineludible, por cuanto es quien anima las formas espaciales, atribuyéndoles contenido y vida.

En otro sentido, desde la materialidad misma, el escenario urbano, como lugar,

"es poseedor de características visuales, ambientales y las de utilización. Las visuales ponen de manifiesto las formas o elementos que la componen (fuentes, árboles, retranqueos, cornisas, edificios,

⁷³ SANTOS, Milton. La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Ed. Ariel, Barcelona, 2000, pp. 86 – 88.

⁷⁴ MONTEIRO, Carlos Augusto F., Clima e Excepcionalismo, Ed. Da U.F.S.C., Florianópolis, 1991.

⁷⁵ Ibídem. P. 87

⁷⁶ REBORATTI, Carlos, E. La geografía en la escuela secundaria: de inventario trascendente a herramienta de comprensión, Geographikós, una revisión de geografía, año 3, No. 4, 1993, pp. 9-44. citado por Santos M. p. 87.



*fachadas y monumentos) las ambientales, hídricas y las afectaciones entrópicas, contribuyen de forma decidida en su marco espacial.*⁷⁷

Pero como advierte Santos

*“Una casa vacía o un terreno baldío, un lago, una selva, una montaña no participan del proceso dialéctico, sino porque les son atribuidos determinados valores, es decir, cuando son transformados en espacio. El simple hecho de existir como formas, es decir como paisaje, no basta. La forma ya utilizada es diferente, pues su contenido es social. Se vuelve espacio porque es forma-contenido.”*⁷⁸

Como se puede inferir, esta relación se soporta en la relación dialéctica entre espacio y sociedad, en donde *“El espacio es la síntesis, siempre provisional entre, el contenido social y las formas espaciales”*⁷⁹

Los escenarios urbanos como ya hemos visto, otorgan el carácter social al espacio. Pero sin actores sería una entidad vacía. Por tanto, esclarecer el carácter de los “actores o agentes urbanos” es primordial. En esta investigación, entenderemos como actores o agentes, a las personas jurídicas, naturales que participan de forma directa o indirecta en la construcción de ciudad. Éstos conforman un amplio pero significativo sector social, que actúa decididamente en las transformaciones espaciales. Se pueden genéricamente clasificar en: el Estado, propietarios del suelo, promotores inmobiliarios privados, las cooperativas y asociaciones y las organizaciones populares e informales. Sus actuaciones son de amplio espectro y van desde la propia administración a través de las normas urbanísticas, el planeamiento, la gestión del suelo, la construcción de infraestructuras y la promoción de vivienda pública. Ha sido históricamente clave en la regulación del mercado, aunque su papel ha sido menguado por la participación de los actores privados, principalmente.

Los propietarios de los suelos, especialmente suburbanos, conforman otro grupo importante dado que son decisivos a la hora de proyectar

⁷⁷ Zoido, Florencio y otros. Diccionario de Geografía Urbana. Ed. Ariel. Barcelona, 2000, p. 150

⁷⁸ Op.cit, SANTOS, M. p. 91

⁷⁹ “Cuando la sociedad actúa sobre el espacio, no lo hace sobre los objetos como realidad física, sino como realidad social, formas-contenido, es decir, objetos sociales ya valorizados a los cuales la sociedad busca ofrecer o imponer un nuevo valor. La acción se realiza sobre objetos ya trabajados, esto es, portadores de acciones concluidas, pero aún presentes. Esos objetos de la acción son, de ese modo, dotados de una presencia humana y por ello cualificados. Ibídem. P. 91



ciudad. Aunque han sido absorbidos de forma gradual por los promotores inmobiliarios, quienes actúan de forma homogénea, es decir, adquieren grandes extensiones de suelo suburbano y lo incorporan como suelos urbanos. Los actores cooperativos y asociaciones, son aquellos dedicados a promover especialmente vivienda para sectores populares o agremiaciones. Aunque su peso ha sido considerable, su incidencia es cada vez menor. Los actores sociales informales e informales. Han adquirido enorme influencia desde los años sesenta especialmente, derivado de la incapacidad de solucionar el déficit cuantitativo de vivienda, especialmente por el Estado.

En este caso, el objeto de estudio es el Estado como actor central a través del Instituto de Crédito Territorial ICT, como institución promotora de la vivienda pública en Colombia 1939 y 1990. El recorrido por sus 50 años de existencia no remitirá de forma periódica y obligatoria a los otros actores señalados, dado que fuero parte integral del desarrollo urbano.

1.11.2.2 Tiempo - ritmo

El tiempo es un concepto relacionado en primera instancia, con los periodos del desarrollo de la ciudad y que marca la evolución de las periferias; y segundo, a la propia temporalidad y ritmo con el que se suceden las actuaciones inmobiliarias, en este caso públicas. En consonancia, el tiempo se corresponden con los escenarios, dado que sólo así cobran sentido. Pero el escenario físico y su materialización no son suficientes para determinar las unidades de tiempo o las unidades periódicas que se abordaran en la tesis. Un factor clave para delimitar esa temporalidad es el que tiene que ver con lo normativo y jurídico, es decir, la aparición de factores como las Leyes, Códigos y Reglamentos que viabilizan un proceso urbano, teniendo en cuenta estas observaciones se han definido así.

- Primer periodo 1921 – 1965, arranca con el momento inicio de los proyectos de ensanche al Norte y concluye con la



- revaluación del código urbano de 1945, la Fase institucional del ICT y la colmatación de la Meseta de Bucaramanga.
- Segundo periodo 1966 – 1981, se inicia con el código de 1966 y la expansión urbana sobre la Primera Periferia Suburbana y concluye con la propuesta de la creación del Área Metropolitana de Bucaramanga.
 - Tercer periodo 1982 – 1990, parte de la creación del Área Metropolitana y del Código de Urbanismo del 1982 que la reglamenta y concluye con la constituyente de 1990.
 - Cuarto periodo 1991 – 2003, se inicia con la constitución de 1991 y culmina con la liquidación del INURBE 2003.

1.11.2.3 Tecla – Morfología

La definición de tecla contiene varias acepciones, de las cuales se ha adoptado la siguiente: "*Pieza que se pulsa para poner en **acción** un mecanismo.*" En sentido metafórico y como está claro, serían las piezas del piano, qué analógicamente sirven en nuestro caso para representar los proyectos, pero en las que se considerarán así mismo, las estructuras en las que se hallan inmersas. Es decir, una tecla es un proyecto concreto, bien privado, público e incluso las actuaciones informales.

1.12 El manejo de las fuentes

En el manejo adecuado de las fuentes puede estar el éxito o fracaso de un proceso investigativo. En nuestro caso esa premisa es fundamental, de una parte por lo extenso del tema y la complejidad del mismo, y de otra, por el entrecruzamiento de múltiples aspectos que se juzgan necesarios para su argumentación. Unos cientos de ladrillos, unas toneladas de acero, cemento y arena no hacen un edificio por muy importe que ello sea, se requiere de manera ineludible de un diseño y de una estructura. Las fuentes siguen esta misma lógica, unas son estructurales y otras complementarias, pero



todas sin exclusión conforman el armazón esencial para un proceso explicativo con sentido lógico, ello es lo que le otorga un precepto científico. La propia búsqueda implica un arduo proceso en que se selecciona, clasifica y tamiza la información, ello comporta de suyo algo que es determinante, que el investigador al realizar este ejercicio preliminar, otorga sentido e importancia a las fuentes y realiza de manera consciente una interpretación, a priori, del material que nutrirá la investigación. Por tanto, podría asegurarse que una tesis comienza a decantarse desde el instante mismo en el que se privilegia o desechan los materiales considerados como fuentes. Esta tesis está enmarcada dentro de esta lógica proposicional.

1.12.1 Fuentes primarias

Se consideraran como fuentes primarias todas aquellas con carácter documental y de primera mano, es decir, todas aquellas que no han sido objeto de modificación. En nuestro caso son todas aquellas de carácter institucional, tanto nacionales, locales y lógicamente las fuentes del ICT. A continuación se describirán cada una de ellas y el procedimiento seguido para su selección, catalogación y filtración.

1.12.1.1 Cartografía urbana

La cartografía histórica hallada podría catalogarse como escasa y pobre, la dificultad mayor radica en la desorganización existente en las instituciones responsables. Los archivos carecen en su mayoría de catalogaciones, sistematización y conservación de los mismos, por tanto, se ha recurrido a los escasos planos existentes, la mayoría de ellos en formato de papel en mal estado. La cartografía histórica está compuesta por materiales diversos, se han clasificado teniendo en cuenta su procedencia, formato y carácter original. Las fuentes básicas han sido los planos encontrados en los archivos del AMB, archivos municipales e ICT y algunos pocos repartidos en archivos diversos, como el Consejo de Bucaramanga, notarías y archivos personales.



Un primer grupo de planos son los históricos elaborados en la administración municipal de Bucaramanga y aportados por el AMB en formato de papel, en ellos se muestra la evolución urbana de Bucaramanga en cortes temporales así: 1908, 1918, 1928, 1938, 1948, 1953, 1963 y 1970; el formato utilizado ofrece algunas dificultades para el análisis, por tanto, se procedió a partir del plano digital actual, hacer un ejercicio retrospectivo para su digitalización respetados todos los elementos originales dispuestos en los mismos. El objetivo era poder unificar una escala para el encuadramiento posterior de los proyectos, para el efecto se utilizó una escala 1:25.000 para Bucaramanga.

De los municipios restantes, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, no se contó con una serie de esta naturaleza, por tanto se procedió a la definición cartográfica así: escala 1:25.000 y 1:5000. Para los planos metropolitanos se utilizó una escala que oscila entre 1:100.000 y 1:110.000, que son clave para el dimensionamiento de la construcción estructural del territorio y que se retoman en este trabajo.

Otra fuente es la relacionada con los planos históricos elaborados por la administración para la delimitación de barrios, comunas o unidades sanitarias; así como los elaborados para los Códigos Urbanos, aunque algunos se han tenido que reelaborar digitalmente a partir de la descripción de los propios reglamentos, por ejemplo los códigos de 1940, 1945 y 1966. Otros planos importantes son los elaborados por la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, institución encargada de la protección de los suelos y el medio ambiente del Área Metropolitana. A partir del análisis de estos materiales se podrá realizar la contrastación con fotos aéreas aportadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, entre 1945 y 2005, ello nos permite verificar la evolución del territorio con precisión, observar las tramas construidas y las infraestructuras.



1.12.1.2 El archivo cartográfico del ICT

Los planos de los proyectos constituyen una fuente primaria copiosa y fundamental. Para este trabajo se ha realizado una búsqueda detallada de la mayoría de los proyectos del ICT en su formato original, acervo documental que está constituido por cerca de 900 planos, tanto urbanos, dotacionales, de proyecto, detalles constructivos: arquitectónicos y estructurales en escalas y materiales diversos, así como: tamaño, densidades, número de viviendas, alturas, tipología, morfología del manzanario, entre otras. Para el análisis se ha decidido combinar esta fuente con un formato digital para la ubicación actual de los proyectos en el tejido urbano. La relación de los planos se establece a partir de la lógica explicativa de la formación de los escenarios y su emplazamiento en el territorio. Adicionalmente y de forma paralela algunos proyectos privados, que están directamente relacionados con la acción edificadora del Estado, serán utilizados dentro del esquema metodológico.

1.12.1.3 El archivo fotográfico

Se ha clasificado de acuerdo a la escala y temática del mismo. En primera instancia se ubica el archivo fotográfico del IGAC en el que se puede seguir con periodos de 5 años aproximadamente la evolución urbana de la ciudad. Se parte de 1947 y se concluye en el año 2003, estos materiales son contrastados con las cartográficas elaboradas históricamente a partir de la reconstrucción en DWG.

VUELO No.	ORTOFOTO No.
C 2492 -39 -92	033 A 036
C 2475 -50 - 92	60
C 1804 -33 - 78	82 - 83
C 1371 - 22 - 71	169 A 175
C 1454 77 S - 25832	139 - 144
C 1118 - 20 - 64	267
C 1118 - 20 -64 S 22543	379 A 381
C 1118 - 20 -64 S 22534	23 A 29



C 1118 - 20 -64 S 22535	110
M 1202 S - 1045	855 - 856
C 694	221 Y 222
C - 2643 - 38 - 6 - 98	101, 102 Y 110
C - 2116 - 35 - 83	12 A 17
C - 2384 -32 -89	07 A 011
C - 2138 - 19 - 54	020 A 023
C - 21 - 38 - 84	172
C - 2138 - 21 - 84	202 Y 203
C - 2166 - 20 - 84	115, 116 Y 119
C - 2692 S - 38874	042 A 045
C - 2692 S - 38881	174

El archivo fotográfico en láminas en papel está compuesto por 588 fotografías históricas y actuales relacionadas directamente con los proyectos, el material es importante por cuanto aporta aspectos de carácter constructivo, social, político y geográfico sustancial para el análisis.

1.12.1.4 Textos normativos

Esta base documental está compuesta por todos los documentos de carácter oficial, emanados por la rama legislativa y ejecutiva, clasificados por orden jerárquico como: Leyes, Decretos Reglamentarios y ejecutivos, de orden presidencial y municipal; Ordenanzas departamentales y Acuerdos municipales, a partir de los cuales se orientó la política de vivienda durante el periodo objeto de estudio.

1.12.1.5 Los Informes ICT

Es un material importante en cuanto sintetizan las acciones anuales, de gestión presidencial de cuatrienio, los elaborados para celebrar efemérides, da cuenta de los proyectos, políticas y programas ejecutados. Igualmente se consignan en ellos datos estadísticos y planos, que son relevantes para el análisis comparativo.



1.12.1.6 Censos

Para efectos del trabajo se ha elaborado una base de datos censal e intercensal, teniendo como referente los censos del DANE de 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005; a partir de ellos se realiza un análisis comparativo del crecimiento poblacional de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, y se contrasta con la dinámica poblacional con las áreas metropolitanas de Barranquilla y Cali, por cuanto tienen una similitud en términos de las poblaciones anexas, pese a que su peso poblacional es mayor la regularidad del proceso de crecimiento permite encontrar pautas que se asemejan.

1.12.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias son todas aquellas que han sido objeto de modificación o interpretación y que por tanto pueden estar sesgadas. En ellos se han incluido los **estudios**, que en nuestro caso son de carácter nacional o internacional y delimitado a algunos países cuyas legislaciones sobre vivienda son sincrónicas. Por tanto, se han clasificado por país así: Chile, Argentina, Uruguay, España, México y Puerto Rico.

Las **tesis, monografías y artículos**, son otra fuente importante de referencia. De estos materiales se destacan los enfoques, métodos y revisiones más actuales del tema. El origen de los estudios aportados está relacionado asimismo con las eventuales sincronías, con el objeto de estudio aquí desarrollado.