

LA EVOLUCION, RATIFICACION OFICIAL Y CONSECUENCIAS DEL USO SEGREGADO DE LAS TIERRAS EN UNA CIUDAD LATINOAMERICANA*

PETER W. AMATO**

LA segregación residencial —la separación o aislamiento de razas, clases socioeconómicas o grupos étnicos mediante la limitación forzosa o voluntaria de residencia a una área restringida— no es un concepto nuevo al urbanismo. Sin embargo, los problemas que ha creado y continúa creando no se habían manifestado abiertamente, sino hasta los últimos años, en motines y la creciente ola de crimen y violencia en los Estados Unidos. Los problemas a que se enfrenta la comunidad negra norteamericana son los de segregación por raza, y el foco de gran parte de los disturbios urbanos ha estado en la raíz del mal —en los "ghettos" negros de muchas de las áreas metropolitanas de la nación.

Otros pueblos, particularmente aquellos de los países en vías de desarrollo del mundo, se enfrentan a problemas sociales de naturaleza diferente pero de una seriedad paralela y una explosividad potencial que puede ser aún mayor a la observada actualmente en los Estados Unidos. Los problemas a que se enfrentan estos pueblos son los de la pobreza, y en muchos casos de un sistema de "castas" que prohíbe la movilidad social.

El propósito de este estudio es el de examinar la evolución, ratificación oficial y consecuencias de la segregación residencial de clases socioeconómicas en la ciudad de Bogotá, capital de Colombia, así como de explorar sus implicaciones en la distribución de los servicios in-

* La investigación en que se basa este artículo se realizó bajo subvención del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cornell en 1966-67. Parte de los resultados se presentaron anteriormente como tesis doctoral en el Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Cornell en 1968, con el título de "An Analysis of the Changing Patterns of Elit Residential Areas in Bogotá, Colombia."

** Profesor Asistente de Planificación Urbana y Regional en la Universidad de Wisconsin, Madison, Wisconsin, EE.UU.

dispensables de salubridad y educación e indicar los pasos necesarios a fin de aliviar estas condiciones potencialmente explosivas.

El desarrollo histórico de las clases sociales en Bogotá

La ciudad de Bogotá, fundada por los españoles en 1534, fue planeada sobre un patrón reticular en manzanas distribuidas casi simétricamente en todas direcciones alrededor de una plaza principal.¹ La zona residencial de más prestigio entonces era la del centro próxima a la Catedral y Plaza Mayor, donde los ricos procuraban ubicarse. La plaza concentraba el color y movimiento de la urbe durante el periodo colonial, y durante casi un siglo después de la Independencia permanecía como el foco de la vida gubernamental, eclesiástica e intelectual de la ciudad. La capital tenía poca industria; lo que existía era cosa de artesanos, en muchos casos dueños de talleres ubicados en las mismas áreas residenciales de la ciudad —algunos contiguos a las casas de los ricos. Mientras la sociedad evolucionaba desde el siglo xvi hasta el principio del xx, la clase social alta vivía en relativa armonía con las clases menos privilegiadas, muchos en barrios similares. Las diferencias entre las casas de los ricos y las de los menos afortunados eran notorias solamente por el tamaño, los materiales y el detalle del acabado. La distribución general y la composición espacial de las casas coloniales eran básicamente las mismas entre todas las clases.

El crecimiento de la economía cafetera y el surgimiento de nuevas clases sociales

Hacia la mitad del siglo xix, Colombia se abrió a los mercados internacionales y empezó una revolución industrial y comercial en escala nunca antes realizada. Esto fue un resultado directo de la aparición de una economía monetaria relacionada con el cultivo del café que iba en aumento a través de los años.²

¹ El impacto de las Leyes de Indias en el desarrollo inicial de las ciudades hispano-americanas está bien documentado. Véase por ejemplo: Robert C. Smith, "Colonial Towns of Spanish and Portuguese America", *Journal of the American Society of Architectural Historians*, Vol. XIV, Núm. 4, Dic. 1955, pp. 3-12; Dan Stanislawski, *The Anatomy of Eleven Towns in Michoacan*, Austin, University of Texas Press, 1950; Dan Stanislawski, "Early Spanish Town Planning in the New World", *Geographical Review*, Vol. 37 (1947), pp. 94-115; Dan Stanislawski, "The Origin and Spread of the Grid-Pattern Town", *Geographical Review*, Vol. 36 (1946), pp. 105-120; Leo F. Snore, "On the Spatial Structure of Cities in the two Americas", *op. cit.*, p. 393.

² Ver Vernon Lee Fluharty, *Dance of the millions*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1957, p. 15. De acuerdo con Fluharty. "A través de la mitad del siglo pasado, las utilidades del café han abastecido la mayoría de los fondos para el consumo del mercado doméstico y han sido la fuente principal de cambio sobre la que se ha

El crecimiento del cultivo del café contribuyó a la apertura de la economía colombiana. También influyó directamente el crecimiento de mejores líneas de transporte que conectaron varias partes del país entre sí. Líneas constantes de comunicación se abrieron entre los puertos del Atlántico y las zonas cafeteras del interior.

La nueva economía del café ocasionó también un tremendo aumento en el número de empleados de gobierno, y dio lugar a la verdadera burocracia, particularmente en la ciudad de Bogotá. Mediante la valorización artificial de propiedades se formaron grandes fortunas en muchas de las grandes ciudades del país. Entonces, de acuerdo con Nieto Arteta,³ el crecimiento de la industria del café colombiano en las últimas décadas del siglo XIX trajo gran prosperidad al país, abrió las puertas al comercio con otros países, y estableció muchas fortunas nuevas, lo que dio origen a una nueva élite: los grandes cafecultores y comerciantes, los jefes de comercio e industria, y la nueva burocracia de altos funcionarios.

El crecimiento de la economía del café en Colombia dio por resultado no sólo nuevas clases sociales conectadas directamente con su cultivo y distribución, sino que también ayudó en el desarrollo de industrias domésticas, dando lugar a una burguesía y a un proletariado. Nieto Arteta creía que el desarrollo de la economía cafetera creó en Colombia clases sociales que no existían antes. De este modo, el desarrollo del café como producto comercial introdujo nuevos elementos en el medio social colombiano, primero los comerciantes del café y luego los industriales y burócratas de alto nivel, todos los cuales se unieron a la élite de la clase urbana. Al mismo tiempo, el otro extremo de la escala social se llenaba con obreros industriales y manuales de bajo ingreso que se añadieron a las clases empobrecidas. Al principio del siglo XX y en las décadas subsiguientes, negocios, industria, banca y gobierno adquirieron un carácter muy personalista.⁴

Cambios en el orden antiguo

Colombia sintió con la llegada de la primera guerra mundial el impacto de nuevos mercados y la participación en el comercio mundial.

levantado su capital en formación... No es exageración decir que el café paga la cuenta por la prosperidad de Colombia". *Ibid.*, p. 27.

³ Ver L. E. Nieto Arteta, *El café en la sociedad colombiana*, Bogotá, Lit. Villegas, 1958.

⁴ Fluharty sostiene que "El comercio y la industria estaban en manos de círculos de amigos y de aquellos unidos por lazos familiares. Estos grupos, que Antonio García llama 'las grandes familias', vivían, actuaban y se desplazaban en un plan económico y social lejos del conjunto común. Era la vida de la colonia trasplantada al siglo XX, con su tradición de casta, privilegio y posesión de tierras" (*op. cit.*, p. 27).

Comenzó también a experimentar por primera vez la baja económica a lo largo de un ancho frente que sobrevino por el agotamiento de esos mercados. Estos acontecimientos perturbaron grandemente el balance interno del poder, y conllevaron desafíos sin precedente al orden tradicional. La Revolución Rusa de 1917 precipitó la dispersión de las doctrinas e ideas proletarias en Colombia, y el surgimiento de un sindicalismo militante. De acuerdo con Fluharty, "mientras el capital aumentaba y las ciudades continuaban en crecimiento, las viejas sociedades patriarcales y 'mutualistas' del trabajo sentían un agudo desafío".⁵ Esta fue la era de rebeliones, levantamientos de campesinos, cada vez mayores luchas laborales en las ciudades. Surgieron un movimiento socialista y un partido comunista dirigidos por los jóvenes intelectuales de la nueva generación.

Durante las décadas de 1910 y 1920, particularmente entre los años 1923-1928, se observó gran progreso en el campo y en las ciudades principales.⁶ Sin embargo, estos beneficios recayeron sobre todo entre los capitalistas y no se filtraron hasta el nivel de las masas. La prosperidad de las clases altas se logró por medio del mayor empobrecimiento de las clases menesterosas.⁷

De esta manera, en el periodo anterior a la salida de la élite del centro de la ciudad en las décadas de 1930 y 1940, se notó un principio de antagonismo entre las clases. Una crisis se desarrollaba entre la clase dirigente, en su ciega carrera hacia el provecho personal, y las masas del pueblo. La élite identificaba sus intereses como de naturaleza muy diferente a los de las masas, y experimentaban la necesidad de unirse entre sí cuando quiera que su *status quo* se veía amenazado desde abajo.⁸ La década de 1930 atestiguó también grandes migraciones a las ciudades, que a su vez no estaban preparadas para alimentar,

⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁶ Ver J. Fred Rippy, *The Capitalists and Colombia*, New York, Vanguard Press, 1931. El autor sostiene que "El comercio exterior de la Nación aumentó de 63 millones de pesos a 260 millones entre 1913 y 1928; para 1927 los bienes raíces valían 2,000 millones de pesos, las millas de línea telefónica fueron de 5,095 a 34,680 entre 1913 y 1927. El volumen de Correo se cuadruplicó, las millas de vías de ferrocarril se duplicaron. . . ; para 1929 había 15,350 automóviles en uso en el país. Las exportaciones por cabeza se han duplicado y los ingresos por causas diversas a los préstamos han subido 400% desde 1912. Las mejoras en la cría de ganado y el cultivo del café siguieron adelante, se distribuyeron carreteras y vías de ferrocarril en nuevas áreas, la construcción pública y las utilidades florecieron. Se limpiaron los puertos y se pavimentaron las calles, los edificios públicos parecían surgir de la tierra".

⁷ Ver Fluharty, *op. cit.*, p. 32. De acuerdo con el autor, "Los ricos se habían levantado económicamente sobre el proletariado".

⁸ Un buen ejemplo de la unión de las clases altas para asegurar que su *status quo* no se perturbara fue la coalición entre Liberales y Conservadores en la elección de 1930, en la que el Dr. Enrique Olaya, un aristócrata por nacimiento y oligarca, compitió y ganó en la planilla liberal, manteniendo así en jaque las presiones de los de abajo y ayudando a proteger a la élite de los peores efectos de la depresión económica.

albergar y cuidar a los campesinos que llegaban completamente faltos de recursos.

La evolución del uso segregado de la tierra en la ciudad

La segregación del uso de la tierra urbana no es algo que ocurre casualmente. Es el resultado de numerosas decisiones hechas a través de largo tiempo por las instituciones, los negocios y los hogares individuales —a menudo autorizadas por el gobierno— que tienden a favorecer a una área o áreas más que a otras en el desarrollo de ciertas comodidades e infraestructuras. Muchos sostienen que la segregación de usos asemejantes de la tierra, por ejemplo del uso industrial del residencial, son indispensables para el buen funcionamiento de una ciudad. No hay duda de que algunos usos son incompatibles, y deben separarse unos de otros. Lo que nos interesa aquí es el problema de la segregación de tierras de uso *igual*, tierras residenciales, por clases socioeconómicas —y la indicación de algunos problemas inherentes a este tipo de segregación.

Las áreas residenciales de la ciudad de Bogotá, como se ha mencionado, fueron originalmente construidas en torno a la plaza principal en un patrón reticular, y no fue sino hasta el crecimiento de la economía cafetera y la aparición de las nuevas élites y de una clase obrera a principios del siglo xx, que la segregación residencial llegó a ser prominente en la ciudad.⁹ El presente estudio sostiene que el movimiento de los grupos de alto ingreso, sector por sector, hacia el norte del centro de la ciudad ha tenido una influencia profunda en el desarrollo y dirección del crecimiento de varios servicios urbanos, y que la ciudad se ha dividido con el tiempo en dos campos físicamente separados, con normas diferentes de servicios comunales. Esto es especialmente notable en el crecimiento y desarrollo de los servicios de educación y salud.

Los niños de las clases altas en Bogotá han asistido tradicionalmente a colegios privados; y existe una positiva relación entre la localización espacial de estas escuelas y la distribución residencial de la clase alta y media alta. Una lista de los colegios existentes en 1881 demuestra una distribución espacial casi uniforme alrededor de la pla-

⁹ Para un análisis de la dirección del crecimiento de las clases altas en la ciudad de Bogotá, véase Peter Amato, "Patrones de ubicación en una ciudad latinoamericana", *Journal of the Interamerican Planning Society*, Vol. II, Núm. 8, Dic. 1968, próximo a salir en inglés bajo el título de "Environmental Quality and Locational Behavior in a Latin American City", *Urban Affairs Quarterly*, otoño 1969.

za mayor.¹⁰ Las instituciones educativas permanecieron situadas alrededor de la plaza central de la ciudad hasta mediados de la década de los 1930.¹¹ No es sino hasta el final de los 1930, el periodo de mayor migración de las familias de alto ingreso fuera del centro, que se observa una definitiva tendencia en la localización de los colegios.¹² Después del periodo de 1938-1940, sólo un pequeño porcentaje de familias de alto ingreso permanecen en las zonas residenciales coloniales del centro. Entonces la localización de colegios empezó a reflejar las nuevas agrupaciones demográficas por clase socioeconómica. Después de 1948, 19 colegios de un total de 50 se encontraban al norte del centro de la ciudad.

Una lista de planteles educativos para los años 1956-1957 muestra la continuidad de la tendencia iniciada algunos años antes. Los colegios han continuado distribuyéndose hacia el norte, y otros se han establecido en el oeste y noroeste. Un cuadro basado en listas del directorio telefónico de Bogotá para 1956-1957 muestra lo siguiente: 36 colegios ubicados al norte y noroeste de la ciudad; siete en el oeste; y sólo 16 de un total de 56 permanecieron en el centro.¹⁴

Una muestra tomada del directorio telefónico de 1967 indica que la mayoría de las escuelas privadas siguen localizadas en el norte y noroeste de la ciudad, donde se encuentran los núcleos residenciales de clase alta y medio alta. De 115 colegios observados, 72 (más del 62%) se encontraban al norte y noroeste de la ciudad; 17 en el oeste; y sólo 21 (menos del 19%) estaban en el centro.

La información anterior indica claramente que las instituciones privadas de enseñanza han aumentado en número, y se han situado predominantemente al norte de la ciudad en el área general de los grupos socioeconómicos privilegiados. Así, una positiva relación espacial existe entre el número de escuelas privadas en un sector y su nivel socioeconómico relativo. Más aún, nuevos colegios han aparecido en el norte de la ciudad, no sólo en respuesta a las necesidades de la élite, sino que algunos antiguos, bien establecidos, han abandonado la ciudad y se han acomodado en el norte. Una lista de colegios de 1938 muestra que de 21, sólo dos se encuentran al norte de la ciudad. Una revisión

¹⁰ Ver *Almanaque y guía ilustrada de Bogotá*, para el año de 1881, por Francisco Vergara V., Bogotá, 1881, Imprenta de Ignacio Borda, pp. 122-123.

¹¹ Una lista de los servicios educativos en 1931 muestra 32 colegios, cinco de los cuales están ubicados al norte de la ciudad o al norte de la calle 25. Ver *Lista General de Suscriptores: The Bogotá Telephone Company Limited*, Editorial Minerva, 1931.

¹² Ver Ricardo Valencia Restrepo, *Santa Fe de Bogotá, Guía Ilustrada, IV Centenario*, 1938, pp. 211-218. Esta fecha muestra 38 colegios de los cuales 8 están localizados al norte de la calle 25.

¹³ Ver *Guía de Bogotá*, Núm. 4, 1948.

¹⁴ *Directorio Telefónico*, 1956-57, Empresa de Teléfonos de Bogotá, D.E.

de la situación en 1966 indica que doce, o sea más de la mitad de éstos, están ahora en el norte —lo cual demuestra claramente un éxodo de colegios del centro de la ciudad hacia los barrios de alto ingreso.

Esto no significa que las zonas de bajo ingreso en el sur de la ciudad carezcan de escuela. Las escuelas públicas sí funcionan en los barrios pobres, como en otras secciones de la ciudad. Sin embargo, no son iguales en currículum, profesorado o servicios en general, en comparación con las escuelas privadas. Los niños pobres encuentran que sus compañeros de escuela son todos de la misma clase socioeconómica, y obtienen en el mejor de los casos sólo unos cuantos años de escuela, en planteles y con profesorado deficientes. Esta situación sólo puede rectificarse proveyendo de mejores servicios al sistema de escuelas públicas en general, y con amplias oportunidades para que los niños de padres pobres se mezclen y aprendan con aquellos de mejor nivel socioeconómico, aún dentro del sistema escolar existente. Las zonas norteñas registran un aumento en el número de escuelas públicas existentes durante los últimos años. Estas escuelas, se entiende que no se llenan con niños de la clase alta, pero son utilizadas por los de la gran clase media de Bogotá. Una condición indispensable para el progreso social de Colombia es la apertura del acceso a estas escuelas de calidad superior a los niños de la clase menesterosa.

Los servicios de salud en los barrios pobres de Bogotá son casi tan deficientes como los escolares. El médico colombiano se ha considerado tradicionalmente como hombre de grandes conocimientos y sabiduría. Vivir en la misma calle con un doctor ha sido y continúa siendo motivo de orgullo y satisfacción, tanto como de comodidad en momentos de urgencia. El médico ha jugado un papel prominente en la historia del país y en la vida de la ciudad.¹⁵ Un cuadro del año 1891 muestra una distribución de despachos de profesionistas (médicos y abogados) en torno a la plaza principal, relacionados estrechamente con la distribución residencial. Este patrón continúa por muchas décadas, hasta los años de la segunda guerra mundial.

La localización de oficinas de abogacía después de 1940 continuaba enfocada hacia el corazón de la ciudad, pero los consultorios médicos comenzaban a desplazarse al norte hacia los grupos de ingreso alto y medio-alto, la "población de paga".¹⁶ La localización de los con-

¹⁵ Ver Pecho María Ibáñez, *Crónicas de Bogotá*. Ibáñez relata las costumbres de los bogotanos durante el principio del siglo XX e indica la prominencia del médico en la sociedad colombiana. Ver también Moisés de la Rosa, *Calles de Santa Fe de Bogotá; Homenaje en su IV Centenario*, 1935, Bogotá, 1938. Este trabajo es una excelente historia de las áreas coloniales de Bogotá e indica también la importancia del médico en la vida diaria de Bogotá.

¹⁶ *Lista de suscriptores*, Empresa de Teléfonos de Bogotá, 1941, Editorial Cromos. *Directorio Telefónico para 1950*, Empresa de Teléfonos de Bogotá.

sultorios médicos en la ciudad en el año 1950 muestra un desplazamiento dramático hacia el norte. Sólo 35 de un total de 300 consultorios registrados, o aproximadamente uno en nueve se localizaban al sur de la plaza principal. En términos de servicios a la población, esto indica que aproximadamente 26% de la población tenía solamente el 12% de los médicos localizados en su zona.¹⁷ Diecisiete años más tarde, en el 1967, las condiciones habían empeorado. Una muestra del cuatro por ciento de la ubicación de consultorios indica que ha habido mayor deterioro. Sólo uno en cuarenta se encuentra al sur de la ciudad, a pesar de que la población de los distritos del sur continúa creciendo tan rápidamente como la de los sectores del norte. Las oficinas de abogacía por otra parte, continúan firmemente establecidas en el centro.¹⁸

Como en el caso de los servicios educativos privados, los consultorios médicos se han situado en torno a los grupos alto y medio-alto, cerca de su clientela. ¿Qué ha significado esta tendencia para los servicios de salud disponibles a la comunidad en general? Los grupos acomodados están mejor atendidos. Existen clínicas y hospitales en las secciones pobres de la ciudad, pero no tienen suficiente personal y no están equipados adecuadamente como otros en diferentes secciones. Las estadísticas de salud indican que hay más enfermedades contagiosas y mortalidad infantil entre los menores de un año de edad en las secciones más pobres de la ciudad que en cualquier otra parte.¹⁹ Un dato así se explica no solamente con relación a la inadecuación de los servicios de salud, sino como resultado también de la pobreza. Sin embargo, puede afirmarse que la falta de médicos en los barrios pobres y la casi completa dependencia en las clínicas y hospitales representa una deficiencia absoluta de servicios médicos para los necesitados.

La ratificación de usos segregados de la tierra,

El caso de la zonificación: Las Leyes de Indias prescribían la distribución original de la ciudad e indicaban las zonas donde podían construirse los edificios públicos. Estas leyes dictaban también el plan general de las calles y proveían las áreas en donde debían construirse las residencias. El papel normativo del gobierno, por tanto, ha exis-

¹⁷ Ver también: *Anuario Municipal de Estadística*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Vol. 11, 1950.

¹⁸ Ver *Directorio Telefónico Clasificado*, Bogotá, D.C., Tomo 11, 1967.

¹⁹ Para estadísticas de salud por distritos ver *Anuario Municipal de Estadística*, op. cit., volúmenes 1 a 17, años 1940-1956; *Anuario Estadístico de Bogotá*, D.E., volúmenes 18 a 24, años 1957-1963; y *Anuario Estadístico del Distrito Especial de Bogotá*, volúmenes 25-26, años 1964-65.

tido en Bogotá desde su fundación. Conforme iba creciendo la ciudad, desempeñaba el gobierno su papel planificador en la construcción de vías de transporte y la provisión de servicios municipales en la medida que era posible.

Hasta finales del siglo XIX, el centro de la ciudad retuvo su valor como foco comercial, gubernamental y religioso de la capital, así como del país entero. Como se señaló con anterioridad, el crecimiento de población de la ciudad fue lento hasta el principio del siglo XX; después, la población se redoblabla en períodos cada vez más cortos. Así, pues, el papel normativo del gobierno en Bogotá durante este período se circunscribió a proveer carreteras y servicios rudimentarios hasta bien entrado el siglo XX. Las estadísticas de la ciudad para las primeras décadas del presente siglo indican que experimentaba muchos problemas en mantener y aumentar los servicios municipales —y que la ayuda exterior se buscó repetidamente.

En 1928, una Sección de Planificación se estableció dentro del Departamento Municipal de Obras Públicas. Esta oficina se encargaba de preparar las proyecciones para el crecimiento futuro de la ciudad y de aprobar cualesquiera nuevos servicios de urbanización —servicios que hasta entonces se habían introducido espontáneamente en muchas partes de la ciudad, sin el beneficio de normas oficiales y, a menudo, sin aprobación gubernamental. En 1932, se confirió a esta Sección la tarea adicional de incorporar las dimensiones de todas las tierras de la ciudad a las hojas de evaluación de tierra.²⁰ En 1933 se creó el Departamento de Urbanismo, encargado específicamente de la planeación de la ciudad del futuro.²¹

Hasta 1944, Bogotá carecía completamente de regulaciones de zonificación. En toda la ciudad surgían nuevas urbanizaciones, de manera especial a partir de 1938. La clase media alta empezó a alarmarse, porque sus nuevas áreas residenciales se veían minadas por la incurción de usos indeseables. Se preocupaban especialmente porque los barrios obreros crecientes se confinaran a zonas específicas de la ciudad, y hallaron apoyo para su posición en Germán Zea, Alcalde de la ciudad entre 1938 y 1941. Zea pidió regulaciones que dividieran la ciudad en zonas de acuerdo con la clase de sus habitantes o con el tipo de actividades allí desarrolladas. Así propuso reservar zonas para los grupos obreros, otros para los de ingreso medio y alto, y otros para el comercio y la industria.

Las observaciones de Zea son las primeras que se pudo encontrar

²⁰ Ver: *La planificación en Bogotá*, Departamento Administrativo de Planificación Distrital, 1964, pp. 39-40.

²¹ *Ibid.*, p. 40.

reclamando una división de la ciudad por clase socioeconómica.²² Estas prepararon el terreno para la primera ordenanza de zonificación, que pasó como Resolución Número 21 de 1944. Esta Resolución dividió la ciudad en la manera prevista cuatro años antes por Zea. Las áreas residenciales de la clase alta se fijaron estrictamente como tales. Estas se dividían en lotes grandes, excluyendo prácticamente por este sólo hecho la construcción de casas humildes o edificios industriales. Por otro lado, las áreas obreras del sur se reservaban a la clase pobre.²³ La primitiva planificación de la ciudad fijó permanentemente la distribución espacial de los grupos socioeconómicos, y da testimonio del deseo y habilidad de la élite para estructurar la ciudad conforme a sus intereses.

La localización de vivienda obrera. El rápido proceso de la urbanización en Colombia durante las décadas pasadas ha dado lugar a un gran déficit de unidades residenciales en las zonas urbanas del país. Esta escasez es especialmente notable en las ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.²⁴ En Bogotá, varias agencias, tanto oficiales como privadas, han sido creadas a través de los años para proveer programas de vivienda y financiamiento a grupos específicos de la población. El Banco Central Hipotecario,²⁵ compañías aseguradoras, empresas industriales y organizaciones sin fines de lucro como El Minuto de Dios, La Sociedad de San Vicente de Paul, La Fundación Cristiana de la Vivienda, y otros, han contribuido con tiempo y dinero a la provisión de residencias para diversos grupos socioeconómicos de la población de Bogotá. La Caja de la Vivienda Popular, una entidad municipal, fue creada por la ciudad de Bogotá para desarrollar programas, multifamiliares y servicios comunales según ordenara el Consejo del Distrito Especial.²⁷

²² Ver: Germán Zea, "Bogotá ante el resto del país", *Registro municipal*, tomo X, Bogotá, Imprenta Municipal, 1940. Debe anotarse que Zea presentó este trabajo originalmente como una charla a un grupo de importantes hombres de negocios de la ciudad que ofrecieron un banquete en el exclusivo Jockey Club de Bogotá para celebrar el término del segundo año de Zea como Alcalde de la ciudad.

²³ Ver *Resolución Número 21 de 1944*. Este acuerdo divide la ciudad en siete zonas, como sigue: cívico comercial, central residencial, estrictamente residencial, mixta, obrera, áreas abiertas y áreas verdes.

²⁴ Ver Peter W. Amato, *Regional Housing Programming in Latin America, Needs and Methodology*, Bogotá, CINVA Press, 1965. También "Apuntes sobre desarrollo urbano", *Memoria del VII Congreso Nacional de Ingenieros*, Bogotá, diciembre 1966.

²⁵ El Banco Central Hipotecario ha llegado a ser a través de los pasados años la mayor fuente de préstamo monetario para los grupos de clase media de la ciudad.

²⁶ Debe anotarse que, aunque estas agencias han funcionado en un campo muy amplio de actividades, lo que se ha logrado en términos de unidades habitacionales ha sido comparativamente poco.

²⁷ Ver: *La planificación en Bogotá, op. cit.*, p. 167. La Caja de la Vivienda Popular fue organizada por la Resolución Número 15 de 1959. En 1960 el Consejo ordenó a esta organización la construcción de casas para empleados del Distrito Especial de Bogotá. Las casas debían construirse en el barrio El Centenario. En 1961 El Consejo

El Gobierno Colombiano tomó los primeros pasos hacia la solución del problema nacional de la falta de vivienda mediante la aprobación de la Ley 224 de 1938. Esta Ley se refería principalmente a la habitación rural, y no fue sino años más tarde que el gobierno nacional entró al campo de la habitación urbana. El Instituto de Crédito Territorial (ICT) fue establecido en 1939 como agencia para la construcción de vivienda rural, y en 1942 entró en el ramo urbano. El ICT empezó la construcción de casas en Bogotá en 1949. La historia de la financiación de casas y otra construcción en Bogotá desde 1949 al presente ha procurado beneficiar a la clase obrera. Se extiende crédito a las familias cuyo ingreso es menor a un máximo establecido por el gobierno. La demanda de habitación entre los grupos de bajo ingreso es grande, naturalmente, y el ICT ha construido en el área metropolitana casi 30,000 unidades hasta la fecha.²⁸

De todos los grandes proyectos desarrollados por el ICT el mayor y más conocido es el de Ciudad Kennedy que se inició en 1962 con la construcción de 7,561 unidades de habitación. Este proyecto se continuó en etapas durante los siguientes cuatro años, alcanzando un total de 10,233 unidades en 304 hectáreas de tierra aproximadamente. Este enorme proyecto, localizado en el terreno del viejo aeropuerto de Techo, al oeste del centro de Bogotá, fue llamado también Ciudad Techo y después Ciudad Kennedy en 1963.²⁹ Hoy es el proyecto más grande de su especie iniciado por el gobierno de Colombia y uno de los más grandes del mundo construido mediante el sistema de auto-construcción.³⁰ La población de Ciudad Kennedy, formada predominantemente por familias de bajo ingreso, consta aproximadamente de 80,000 personas, lo cual la ubicaría entre las 20 ciudades más grandes del país.³¹ El otro gran proyecto construido por el ICT es el de Quiroga situado al sur de la ciudad. Este también se construyó para ayudar a las familias de bajo ingreso, pero se llevó a cabo en un período de tiempo más largo que Ciudad Kennedy y sus adiciones se hicieron en porciones iguales a través de los años.

ordenó, bajo la Resolución Núm. 9, un préstamo especial destinado a trabajadores empleados por la ciudad.

²⁸ De acuerdo con las estadísticas proporcionadas por oficiales del ICT, el número total de unidades habitacionales construidas y financiadas directamente por el crédito del ICT para el periodo 1949-1966 fue de 26,187 unidades.

²⁹ Instituto de Crédito Territorial, *Informe al Señor Ministro de Fomento para su Memoria al Congreso Nacional*, Bogotá, 1964, p. 67.

Ciudad Techo fue oficialmente inaugurada en diciembre de 1961 por el entonces Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica John F. Kennedy y fue llamada Ciudad Kennedy después de su muerte.

³⁰ El término *auto-construcción* se usa en el ICT para referirse a las casas construidas por métodos de auto-ayuda. Casi la mitad, o sea 5,893/ unidades, en C. Kennedy fueron construidas de esta manera.

³¹ Información proporcionada por el ICT de acuerdo con el último censo de población hecho en C. Kennedy en 1966.

Si se revisa la suma total de los grandes proyectos construidos por ICT en Bogotá, se notará que la gran mayoría de ellos se llevaron a cabo en el sur y al oeste. Ciudad Kennedy está en la parte más lejana al oeste de la ciudad, casi en los límites del distrito de Alcantarillado. Otros proyectos como Avenida Décima, Muzu, El Tejar, Fragua, Fucha y Sosiego están también ubicados al sur y al oeste de la ciudad.

La idea de que la localización normativa de la vivienda por parte del gobierno responde a la segregación de las clases socioeconómicas se sostiene en una revisión de los proyectos que el ICT ya ha construido dentro del área metropolitana de Bogotá. Todos los proyectos construidos hasta la fecha se han ubicado en tierras cercanas a o dentro de las áreas de concentración de los grupos de bajo ingreso. Algunas de estas áreas, como en el caso de la Ciudad Kennedy, fueron vendidas a ICT por el gobierno a muy bajo costo. Un proyecto enorme como la Ciudad Kennedy, en el cual la gran mayoría de la población trabajadora consiste en grupos de bajo ingreso, refuerza la segregación de áreas residenciales por grupo socioeconómico. Este proyecto puede considerarse como una ciudad dentro de otra. No tiene industrias, pero sí tiene sus propias áreas comerciales, escuelas, hospitales y otros servicios públicos —completamente independientes de los del Distrito Especial de Bogotá.

Ahora podrá preguntarse: ¿Cuál es la política del ICT para la selección de tierras? ¿Qué criterio se utiliza en la revisión y selección final? De acuerdo con la ICT, hay dos consideraciones fundamentales:³²

1. *Disponibilidad de la tierra.* Bajo este título se consideran factores como costo, la identidad de los dueños y la disponibilidad de terrenos baldíos próximos.
2. *Conveniencia de la tierra.* Aquí se consideran la disponibilidad de servicios como agua, electricidad y alcantarillado. La necesidad de construir en zonas urbanizadas es primordial. También se considera la necesidad de encontrar terrenos apropiados para construcción —por lo general terrenos planos— y la disponibilidad de servicios de transporte.

Este criterio deja, en teoría, un amplio margen de selección. Sin embargo, los terrenos más baratos se han encontrado de manera general en las zonas de habitación más pobres o en la periferia de la zona de servicios urbanos.³³ Esta circunstancia presenta la interrogativa: Si

³² El criterio para esta selección fue proporcionado al autor por oficiales del ICT a través de entrevistas llevadas a cabo en Bogotá en 1967.

³³ Para el análisis de valor de tierras y clases socioeconómicas en la C. de Bogotá,

la segregación por grupos socioeconómicos de la vivienda se considera como una modalidad del pasado, ¿cuál es la situación actual y la previsible para el futuro de este aspecto tan importante de la vivienda para el sector de bajo ingreso? Los proyectos de vivienda actualmente en construcción y los contemplados para el futuro no registran cambios significativos en este aspecto.³⁴

El ICT es dueño de una parcela de 92 hectáreas que se llama Timiza, al sur de la actual Ciudad Kennedy. Allí se proyecta una extensión de la Kennedy con 4,500 unidades que elevarían el total del conjunto a 15,000 viviendas para familias de bajo ingreso. La población de la "ciudad" aumentada sería de unos 120,000 habitantes.

En el barrio de Quirigua, cerca del de El Minuto de Dios, se planea un proyecto residencial que cubrirá 61 hectáreas y sobre el cual se construirán 2,800 unidades bajo el sistema de auto-construcción. Este proyecto iba a iniciarse hacia la mitad del año 1967, financiado enteramente por el ICT. En Santa Lucía, cerca del proyecto contemplado de Quirigua, se planea la construcción por el mismo sistema de 3,000 unidades en 64 hectáreas, financiadas también por ICT. El inicio de la construcción se programaba para finales del 1967. En Las Esmeraldas, localizada en la ex-hacienda de El Salitre, el ICT proyecta otras 1,268 casas y empezó a construir en julio de 1966. En el Barrio Castilla, situado entre la urbanización "Marsella", la Ciudad Kennedy y la Avenida de las Américas, se construirán 1,268 unidades. Finalmente, junto al proyecto existente de El Minuto de Dios, habrá 426 casas nuevas financiadas por el Banco Internacional de Desarrollo, la Corporación del Minuto de Dios y el ICT.

Estos proyectos y planes financiados en total o en parte por el ICT están todos ubicados cerca o dentro de áreas de bajo ingreso o en los lindes de distritos de agua y alcantarillado. Los mayores de estos proyectos se planean como barrios independientes con sus propios servicios públicos como escuelas, bibliotecas y, en algunos casos, centros de salud, puestos de policía y bomberos.

Los datos anteriores apoyan la proposición de que las áreas residenciales de bajo ingreso se van segregando cada vez más en Bogotá, debido a la actuación normativa del gobierno a través de sus distintas agencias de urbanización en la construcción de proyectos autosuficientes aislados de los demás grupos socioeconómicos de la ciudad.

ver Peter Amato, "Population Densities, Land Value and socioeconomic class in Bogotá, Colombia", *Land Economics*, Vol. XLV, N° 1, feb. 1969.

³⁴ Instituto de Crédito Territorial, *Informe al Señor...*, *op. cit.*, p. 67. Ver también "En septiembre terminarán 4,500 viviendas en Timiza", *El Tiempo*, sábado, 4 de marzo de 1967, p. 8.

El papel de la renovación urbana. Se ha demostrado que la renovación urbana de Bogotá es un asunto enteramente controlado por la clase alta. Tradicionalmente, ha funcionado en beneficio principalmente de esta misma clase —contribuyendo a eliminar el deterioro del centro y las manifestaciones visibles de la pobreza allí, proveyendo zonas residenciales lujosas y aumentando el valor de la tierra en estas zonas. El estímulo para los nuevos barrios de alto ingreso se ha basado parcialmente en un esfuerzo para retener a las oficinas gubernamentales y a los comercios en el centro, e invertir el ciclo de localización atrayendo de nuevo a algunos de los ricos que abandonaron hace varias décadas el centro de la ciudad. Sin embargo, las propuestas más recientes indican que los programas de renovación urbana responden cada vez más a las necesidades de un público más amplio —y programas concretos para la realización de estas metas ya están en camino.

La renovación urbana es un fenómeno relativamente nuevo en Bogotá, aunque sus bases legales se remontan a varias décadas atrás. La primera ley que otorgaba al gobierno el derecho de obtener tierras para propósitos públicos era la número 50 de 1931, conocida como "Ley de Utilidad Pública", que autorizaba al gobierno de la ciudad a reservar zonas especiales para las instalaciones de los servicios públicos.³⁵ A esta ley siguió la ley 1 de 1943, que trataba de la construcción, reconstrucción y modernización de barrios. Al gobierno se le concedió el derecho de expropiar tierra en el interés social. Se definieron y aclararon además el proceso de renovación urbana y los métodos legítimos para lograr cambios en el uso de la tierra. Esta última ley proveía la base legal para la apropiación, adquisición y demolición de edificios deteriorados, y el proceso para poner en nuevos usos los terrenos despejados. Los logros alcanzados bajo esta ley se limitaban a la ampliación de carreteras, la provisión de zonas verdes, y el establecimiento de estacionamientos para automóviles.³⁶ La renovación urbana, tal como la conocemos hoy en día, no se practicaba bajo la Ley Número 1, aunque la base legal para ella estaba ahí disponible.

La Resolución Número 41 de 1959 estableció un sistema de valorización mediante el cual a los propietarios a lo largo de una calle que se ampliaba se les impondría un impuesto por mejoras en su propiedad. Esta resolución concernía además a la necesidad de proveer refugio para personas desposeídas de sus casas debido a la expropiación por parte del gobierno debida a propósitos de ampliación. Establecía

³⁵ Ver *La planificación en Bogotá, op. cit.*, capítulo titulado "Renovación urbana", pp. 206-221.

³⁶ *Ibid.*, p. 211. Un decreto posterior, Ley 182 de 1948, dio el derecho de propiedad vertical a varios dueños bajo una ley de condominio.

también un Fondo Rotatorio de Redesarrollo que pagaría subvenciones extraordinarias a los propietarios que cumplieran con prontitud la orden de abandonar sus propiedades dentro de las zonas afectadas.

La Ley Número 3 de 1962 declaró un área de aproximadamente 29 hectáreas como un Centro Cívico Nacional, parte del plan de renovación urbana. Esta área incluye el sector más histórico de la ciudad, y las zonas administrativas y comerciales principales, deslindadas por 15 manzanas que se extienden desde la Plaza Bolívar hacia el sur y el oeste.³⁷ Una resolución reciente (número 24 de 1967) ordena la formación de grupos mixtos autorizados para distribuir tierras obtenidas en el interés público, para facilitar el proceso de renovación urbana.

El Departamento de Planificación del Distrito Especial de Bogotá ha ideado un sistema de investigaciones para determinar la factibilidad del proyecto de renovación urbana, con base en estudios del desarrollo histórico de la zona, la valorización de tierra, sus usos, edad, tipo y altura de construcción, servicios públicos existentes, posibilidades de redesarrollo, tenencia y estudios de costo y beneficio.³⁸

De acuerdo con estos estudios de factibilidad, la ciudad de Bogotá se ha lanzado a un número de proyectos de renovación urbana, los cuales, aunque dirigidos principalmente al mejoramiento de la condición urbana en general, han beneficiado principalmente a los grupos de alto ingreso proveyendo residencias de lujo, depurando el centro de la ciudad y elevando el valor de los terrenos. Como ya se dijo, el proyecto para el Centro Cívico Nacional contempla una revitalización, ampliación y mejoramiento de esta área por medio de la destrucción de muchas residencias deterioradas en su derredor. Una de las metas principales es la retención en el centro de los edificios de los departamentos del Gobierno de Colombia. Durante los últimos años se ha registrado una tendencia de traslado de estos edificios hacia el norte y oeste. Para retener el centro administrativo en el centro de la capital, se consideraba necesaria la adopción de medidas enérgicas para el desarrollo y ampliación de esta zona hacia el oeste y el sur de la plaza existente.³⁹

En los viejos barrios coloniales de la ciudad, varios proyectos se han adelantado, cuyo tema principal es la conservación de lo tradicional. Objetivos adicionales son la rehabilitación de las áreas mejorables y redesarrollo de las que se encuentran en estado avanzado de deterioro. Actualmente se realizan una serie de estudios de los barrios

³⁷ *Ibid.*, pp. 214-215.

³⁸ *La planificación en Bogotá, op. cit.*, p. 216.

³⁹ *Ibid.*, pp. 212-221. Debe notarse que este plan habría desalojado a muchos grupos de ingresos bajo de estas áreas. Se espera que se encuentren residencias para ellos en viviendas subsidiadas por el gobierno en el área de San Facón o más lejos del centro.

residenciales alrededor de la Plaza Bolívar, preocupados principalmente con el aspecto de preservación. La Universidad de los Andes ha sido contratada para estudiar la renovación de los barrios de Santa Bárbara y Egipto⁴⁰ y dirigir los trabajos de renovación en el San Facón. El proyecto propuesto para la renovación urbana incluye el barrio actual de San Facón y la terminal de los Ferrocarriles Nacionales. Se contempla la transformación de esta área, de 591,000 metros cuadrados y una población actual de 3,000, en una pequeña comunidad con un mínimo de 6,000 familias y una densidad de 700 por hectárea.⁴¹ Ubicado a sólo un kilómetro de la Plaza de Bolívar, San Facón dispone de buenos servicios de autobús y de servicios adecuados a una población mucho mayor que la actual. Se proyecta, para la misma nueva zona de alta densidad residencial, un moderno gran mercado de Paloqueño.⁴²

Otros proyectos que caen dentro de los planes de renovación urbana incluyen el complejo ya construido de Bavaria con 1,200 apartamentos en un barrio céntrico para familias de mediano ingreso, y el complejo internacional ya iniciado, con sus edificios altos de apartamentos, sus teatros, restaurantes y un centro de exposición de productos comerciales de otros países. Estos proyectos se ubican en zonas residenciales anteriormente de baja densidad o de poco desarrollo. Todos los planes existentes anticipan un cambio en favor de multifamiliares y condominios cuyo objeto es atraer de nuevo a las familias de mediano ingreso hacia el centro de la ciudad. Incluyen también provisiones para la reubicación de las familias desalojadas por la renovación urbana.

En realidad, sin embargo, los apartamentos que se han construido hasta la fecha bajo el programa de renovación ha sido para la gente acomodada. Se ha desatendido, además, el aspecto complementario de reubicación de familias desalojadas. Puede sostenerse el alegato de que

⁴⁰ Es interesante notar que algunas de las más fuertes críticas expresadas en contra de este proyecto de renovación urbana, tal como fue contemplado por la Universidad de Los Andes, fueron las relacionadas con nuevos usos de las tierras del proyecto que requerían numerosas instalaciones habitacionales para el profesorado a costa de los demás grupos.

⁴¹ Estas cifras fueron informadas por funcionarios del Departamento de Renovación Urbana de la ciudad de Bogotá, que proporcionó también cifras para la posible población futura de San Facón, a razón de 8,000 a 9,000 familias o 60,000 personas, un promedio de 1,000 personas por hectárea. Actualmente se contempla la construcción de edificios con una altura de hasta 40 pisos.

⁴² La construcción de esta nueva plaza ya está iniciada. Ver *El Tiempo* del 11 de abril, 1967, p. 7. El mercado será uno de los más grandes de su tipo en América Latina y recibirá sus mercancías directamente de las zonas productoras. Incluirá espacio para el estacionamiento de 300 automóviles, además de restaurantes, bares y una cafetería. El proyecto está financiado por los Ferrocarriles Nacionales, el Banco Comercial Antioqueño, el Banco del Comercio y el Banco Cafetero.

la renovación urbana en Bogotá ha sido una actividad restringida por consideraciones presupuestarias y dirigida por las clases altas en beneficio propio. Sólo en los últimos años se ha ampliado el campo, comenzando a atacar los problemas de las clases menesterosas.

Conclusiones

El efecto de la segregación de usos residenciales de la tierra en Bogotá se ha visto como una influencia funesta para el desarrollo de una comunidad balanceada. Dos ciudades se han presentado en Bogotá —una hacia el norte de la ciudad antigua y otra hacia el sur; una relativamente próspera y la otra pobre; una que goza de las mejores escuelas y una dotación alta de médicos en proporción a la población, y la otra con escuelas y servicios de salud deficientes. Esta separación de la ciudad en dos campos se dio como resultado del desplazamiento de la clase alta hacia el norte durante los años treinta y la ratificación y determinación oficial de la segregación residencial por clases socioeconómicas por medio, primero de la zonificación y, después, de la localización de proyectos de vivienda pública y de renovación urbana.

¿Qué puede hacerse para remediar semejante dualismo? ¿Es ya tarde para alterar el patrón de segregación residencial, arraigado en el desarrollo de varias décadas y en todos los planes para el desarrollo futuro de la ciudad? ¿Qué posibilidad existe de un cambio en el patrón y cuáles serían los requisitos de tal cambio? La única solución para el deterioro del centro parece ser el regreso de las clases altas. Aún más importante, es indispensable la diseminación en todas partes de la ciudad de los grupos de bajo ingreso para ir erosionando la actual rígida segregación. Este resultado es sumamente improbable a menos que el gobierno relaje su política actual de zonificación y adopte una política diferente. La recomendación del presente trabajo es que se persiga un ensayo de política diferente que permitiría densidades más altas y, como resultado, rentas más bajas en los barrios actualmente restringidos a residencias elegantes. Junto con esto, una distribución en todas partes de la ciudad de los proyectos de vivienda pública para familias de bajo ingreso, que evitaría la concentración de enormes poblaciones de situación socioeconómica uniforme en zonas ya sobrepobladas. La política actual de vivienda sigue reforzando el patrón de segregación por clase socioeconómica.

Pueden notarse indicios de un cambio en la política normativa, conforme el gobierno colombiano se va haciendo cada vez más res-

ponsable a un sector más amplio de la población. Queda para el futuro la respuesta a la pregunta de si esta nueva sensibilidad crece de manera que permita atender a las necesidades de las clases más menesterosas y lograr un cambio verdadero en el régimen de segregación residencial.