



## Cincuenta años dos caminos: políticas habitacionales en las ciudades de La Habana y Bogotá 1950/2000

### Fifty Years Two Roads: Housing Policies in the Cities of Havana and Bogotá 1950/2000

Walter López Borbón

**RESUMEN:** El Las ciudades de América Latina, a pesar de tener un origen común, presentan una alta diversidad dados sus contextos sociales y políticos, al punto de crecer y consolidarse de manera particular y diferenciada, siendo definitivas las políticas públicas en materia habitacional. En este artículo se comparan las ciudades de La Habana y Bogotá, en un lapso de tiempo de cincuenta años, buscando sus similitudes y diferencias, para así encontrar las razones que determinaron sus actuales tendencias y roles como ciudades capitales. De cada una de ellas se exploró cómo las determinantes sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales, incidieron a través del tiempo en la conformación del perfil de estos centros urbanos. Para concluir cómo las políticas públicas y, en algunos casos, las iniciativas privadas, logran establecer un tipo de desarrollo urbano, pre definiendo así una identidad urbana particular.

**PALABRAS CLAVE:** ciudad, desarrollo urbano, hábitat, políticas públicas, La Habana, Bogotá.

**ABSTRACT:** The cities of Latin America, despite having a common origin, have a high diversity given their social and political contexts, to the point of growing and consolidating in a particular and differentiated manner, with public policies on housing matters being definitive. This article compares the cities of Havana and Bogotá, over a period of fifty years, looking for their similarities and differences, in order to find the reasons that determined their current trends and roles as capital cities. From each of them, it was explored how the social, political, economic, cultural and environmental determinants influenced over time the conformation of the profile of these urban centers. To conclude how public policies and, in some cases, private initiatives, manage to establish a type of urban development, thus predefining a particular urban identity.

**KEYWORDS:** city, urban development, habitat, public policies, La Habana, Bogotá.

RECIBIDO: 16 julio 2019    APROBADO: 02 enero 2020

## Introducción

Desde hace más de veinte años el autor ha tenido la oportunidad de frecuentar la ciudad de La Habana por razones fundamentalmente académicas. Bogotá ha sido un tema de permanente estudio y de desarrollo de actividades profesionales. La selección de las dos ciudades, además de corresponder a un conocimiento subjetivo y vivencial, y a unas aproximaciones académicas e investigativas, se da por el contraste entre el punto de partida a mediados del siglo pasado, por lo menos a nivel demográfico, y las condiciones a que se llega para el año 2000.

Migraciones, incorporación de nuevas áreas, crecimiento urbano, políticas públicas, participación privada y acciones comunitarias van dando respuesta a procesos de consolidación, zonificaciones y vocaciones, tensiones entre las demandas habitacionales y de servicios complementarios y la oferta existente. Se parte de la década de los cincuenta del siglo XX, donde acontecimientos políticos y sociales marcaron de manera diferencial el futuro de las dos ciudades: el inicio de la Revolución en 1959, en Cuba, y en Bogotá la finalización de la dictadura del General Rojas Pinilla en el año 1957, dando paso al acuerdo entre los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, de alternar en el poder por los cuatro periodos presidenciales siguientes, lo que se conoció como el Frente Nacional.

Se busca explicar la relación entre crecimiento urbano y demográfico, los contextos sociales, políticos y económicos, y las políticas públicas, de tal forma que sea posible establecer condiciones de causalidad a manera de determinismos históricos [1]. En el transcurso de estos cincuenta años los diferentes agentes sociales de las dos ciudades, el Estado en el caso cubano, y la relación entre las políticas públicas, las iniciativas privadas y los movimientos sociales, en el colombiano, han dado como resultado dos ciudades con características diferenciales muy particulares.

## Desarrollo

Para el desarrollo del ejercicio se consultaron diversas fuentes cartográficas, estadísticas, e históricas, así como, de manera empírica a través de consultas a expertos, producto de recorridos y verificaciones en campo, para valorar la manera como se consolidaron las áreas centrales, se hicieron las declaratorias de patrimonio y conservación, se definieron las localidades y repartos, se fueron incluyendo los municipios circunvecinos, se atendieron los bordes urbanos, y se dieron o no situaciones de segregación socio espacial o de gentrificación.

Las ciudades de América Latina a mediados del siglo XX, se debatían entre asumir un proceso de modernización y atender la informalidad urbana, social, económica, cultural y política, producto de la llegada de un número importante de pobladores rurales, en busca de mejores condiciones de vida y trabajo. “En estos momentos, la ciudad iberoamericana ya no es la expresión de un tejido homogéneo, basado en la manzana como unidad y en el centro como punto de mayor énfasis de la imagen urbana, sino un complejo de sectores y texturas diferenciadas, que expresa la complejidad que día a día adquiere la nueva sociedad.” [2 p.120].

La Habana pasa de tener en 1953 un total de 1 223 900 habitantes, a completar en 1999, 2 191 000 (Montiel, 1996), mientras Bogotá tenía en 1951, 715 250 habitantes y a finales del siglo XX llegó a tener 6 276 428 [3]. A continuación se estudiará cada caso buscando explicar este contraste.

- [1] Pereyra, C. El determinismo histórico. *Revista Mexicana de Sociología* [Internet]. 1977 [Consultado: 12 de marzo de 2019]; 38(4):[1309-1322 pp.]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3539645?origin=JSTOR-pdf&seq=1>
- [2] Pergolis, J.C. La Plaza. El Centro de la Ciudad. Bogotá: Universidad Católica de Colombia – Universidad Nacional de Colombia; 2002.
- [3] Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo de Población. 1951. [Consultado: 16 de septiembre de 2019] Disponible en: [http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LB\\_896\\_1951.PDF](http://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LB_896_1951.PDF)

Comparar no deja de tener sus inconvenientes, máximo si se trata de dos historias políticas totalmente diferentes, pero dadas las salvedades, se trata de revisar en simultaneo los efectos de las políticas públicas en la conformación del territorio. La conformación de las ciudades no es solo el producto del conjunto de decisiones y su implementación, sino que conlleva por presencia o ausencia, una visión tanto de lo urbano, como de lo rural. El papel de los pobladores, sus organizaciones, iniciativas y aportes son relevantes en la medida que tienden a ocupar vacíos institucionales, y a resolver, en muchos casos, con altos costos, sociales, económicos y políticos, problemáticas, generando reconocidos procesos de informalidad urbana.

La Habana 1959 – 2000

Se pueden tomar algunos datos como punto de partida del discurso de Fidel Castro después del asalto del cuartel Moncada, en 1953, refiriéndose a la situación de la vivienda en Cuba [4] [Citado por Segre, 1980]: se cuentan en Cuba doscientos mil bohíos y chozas, cuatrocientas mil familias viven hacinadas en barracones, cuarterías y solares; dos millones doscientos mil personas viven en las ciudades en alquileres que les representa entre un quinto y un tercio de sus ingresos; y dos millones ochocientos mil carecen de luz eléctrica en las áreas rurales y suburbanas. La Habana no era la excepción. (Figura 1)

[4]Segre, R. La Vivienda en Cuba en el Siglo XX. República y Revolución. Ciudad de México: Editorial Concepto S.A; 1980.

[5]Comité Cubano de Asentamientos Humanos. Los Asentamientos Humanos en Cuba. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro; 1976.



Figura 1. Mapa de La Habana 1951. Fuente: <https://norfipc.com/cuba/mapas-antiguos-ciudad-habana-para-descargar.php>

Para 1959 el 23% de la industria no azucarera estaba en manos de monopolios estadounidenses, el 2,8% de las fincas abarcaban el 56,9% del territorio. Las ciudades con población entre 50 mil y 100 mil habitantes, pasan de representar el 13,3% y llegan al 24,2% [5]. La Revolución debe atender este panorama, teniendo antes que resolver temas relacionados con la producción, la educación y la salud, entre otros. Será de atención inmediata la erradicación de barrios insalubres, el mejoramiento de áreas céntricas e históricas de la ciudad, la ampliación de la cobertura de servicios básicos y la oferta de vivienda nueva.



Entre los años 1959 y 1974 se presentan algunos sucesos significativos, la creación en 1963 del área Metropolitana de La Habana, la consolidación de tres zonas: el centro histórico con el 4,9% del área; un anillo intermedio con el 32%, y la periferia, van determinando un nuevo perfil de ciudad. Aunque solo se tiene 1,1 m<sup>2</sup> de zona verde por habitante, y el acueducto cubre de manera regular la tercera parte de la población; con la incorporación de la mujer a la economía, un mayor nivel cultural y educativo, la poca inmigración de extranjeros, el aumento de emigrantes a los Estados Unidos y la baja natalidad, las tasas de crecimiento poblacional se reducen drásticamente [6].

La ciudad experimenta notables cambios por las actividades económicas, en el censo de 1953 se registra que el sector industrial vinculó el 19,9% de la Población Económicamente Activa, el censo de 1968 presenta un incremento del 33,5% de puestos de trabajo, con casi 460 mil viviendas, la mitad en buen estado, la cuarta parte regular, solo el 14% en mal estado y un déficit cuantitativo del 5% [6]. El Estado se propone acabar con la especulación inmobiliaria, favorecer a sectores de más bajos recursos controlando el valor de los alquileres, e inicia ambiciosos planes de vivienda nueva a nivel urbano y rural. Se pasa de 20 mil viviendas anuales entre 1959 y 1963, a 35 mil a finales de la década de los setenta [4].

Más recientemente, a finales de los años noventa, la tasa de natalidad de La Habana está por debajo del promedio nacional: se calcula que el 43% de la vivienda en la capital está en regular y mal estado; el 75% de la vivienda en La Habana Vieja presenta esta situación, ubicándose allí, y en la Centro Habana el 38% de las ciudadelas; si bien el Estado atiende el 90% de la oferta, es cada vez mayor la iniciativa privada en el mejoramiento y adecuación de las viviendas donde ahora conviven hasta tres generaciones [7] (Figura.2). Estos datos sumados a que el 77% de las familias no alcanzan con sus ingresos a cubrir sus gastos, que el 59,3% de los hogares reciben divisas, y que si bien la cobertura del acueducto es del 98,3%, solo el 49,8% tiene servicio diario, muestran un panorama de dificultades y albueros diarios [8].



[6] Universidad de La Habana. Equipo de redacción de Arquitectura/Cuba. Transformación urbana en Cuba: Gustavo Gili: La Habana; 1974.

[7] Pérez OE. La Construcción de Vivienda en Cuba. Antecedentes y Situación actual. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana; s.f.

[8] Pérez OE. Ciudad de La Habana, Desempeño Económico y Situación Social. Revista Cuba siglo XXI. [Internet] 2019 [Consultado: 21 de enero de 2020]. Disponible en: [https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/villanueva1\\_310302.htm](https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/villanueva1_310302.htm).

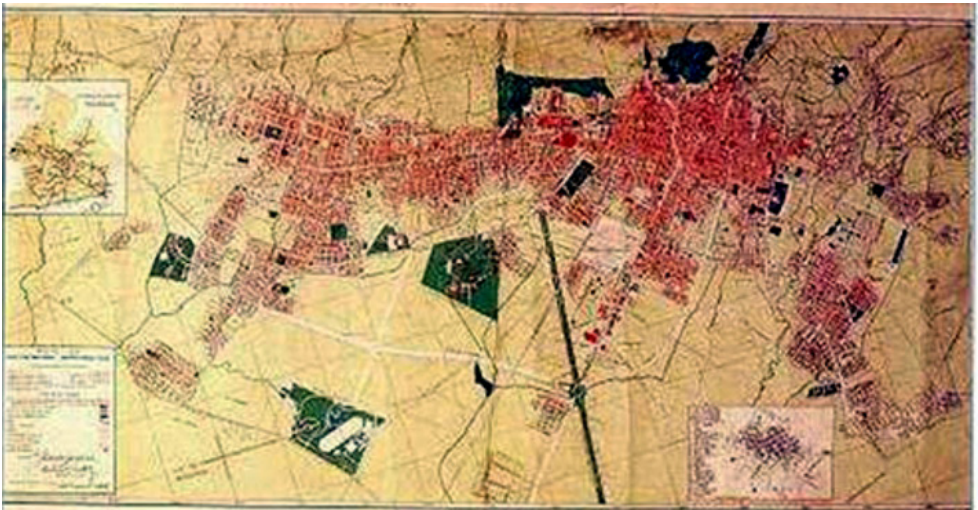
Figura 2. Mapa de La Habana 2000. Fuente: [http://www.cubatechtravel.com/destination/details\\_lang/english/2/havana-city](http://www.cubatechtravel.com/destination/details_lang/english/2/havana-city).

Algunos logros como la declaratoria de La Habana, primero como Patrimonio Cultural en 1977, y como Patrimonio de la Humanidad en 1982, los antecedentes del Plan Director de 1968 y 1970, el Reglamento de Planificación Física de 1978, el Plan Director 1980/2000 y el Plan Maestro, así como la actuación integral de la Oficina del Historiador en la Habana Vieja, han logrado la recuperación de importantes áreas del centro histórico [9].

Un país y una ciudad sitiada por el bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos, que debió asumir la caída del bloque socialista a través del llamado “Periodo Especial”, con escasos recursos para atender el tema habitacional, con una particular condición de migración, una sensible baja en las tasas de fecundidad y una clara política de fortalecimiento de la ruralidad, se puede explicar la actual condición demográfica de una ciudad como La Habana.

Bogotá 1954 – 2000

La ciudad de Bogotá definió su actual condición y perfil en la segunda mitad del siglo XX: de setecientos mil habitantes, en la década de los años cincuenta, pasa a casi seis millones en el año 2000, multiplicando 8,5 veces su población, y por catorce su área urbana (Figura 3). Solo hasta finales de mil novecientos ochenta se instauró la elección popular de alcaldes, con periodos fijos y la formalización de Planes de Desarrollo. La Dictadura del General Rojas Pinilla (1953-1957), anexó seis municipios circunvecinos, pasando el área urbana de 2 700 a 8 400 hectáreas, promoviendo una serie de obras, tales como el aeropuerto internacional, varias vías de acceso, el Centro Administrativo Nacional, el Hospital Militar, el Centro Internacional, entre otras, en miras a la modernización de la ciudad.



[9] Mesías R. La Habana desde el Centro. El Hábitat en la Zona Antigua. La Habana – Ciudad de México: CYTED; 2002.  
[10] López W. Origen de la informalidad urbana en Bogotá, años cincuenta. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 2003.

Figura 3. Mapa de Bogotá 1947.  
Fuente: Cuéllar, M. y Mejía G. 2007. “Atlas histórico de Bogotá. Cartografía 1791-2007.” Bogotá: Planeta.

Limites naturales como los Cerros Orientales, o al occidente el Río Bogotá, han marcado una clara tendencia de crecimiento en sentido sur – norte. Si bien la presencia de la informalidad urbana data de principio del siglo XX, es en los años cincuenta, producto de las migraciones del campo a la ciudad, donde se consolidará esta forma de producción de vivienda, a pesar de los esfuerzos del Estado por ofertar vivienda a los sectores de la población de escasos recursos [10]. Este panorama fue el escenario ideal para la aparición de los movimientos sociales urbano y en particular las Juntas de Acción Comunal.

Hasta el año 1972 el Estado, a través de instituciones del orden local, regional o nacional, asumió el reto de buscar atender tanto el déficit



cuantitativo, como el cualitativo, sin lograrlo, creándose la figura de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, una iniciativa privada para canalizar los ahorros de sectores medios de la población a la producción de vivienda [11]. La ciudad, como va creciendo, igual se va segregando, en esta década se conforman las Alcaldías Locales, y se inician los Programas de Erradicación de Tugurios, que luego se convertirán en Mejoramiento Barrial.

Leyes como la Reforma Urbana de 1989, luego la Ley de Subsidios de 1991, y la Ley 388 de 1997, han buscado disminuir la inequidad, ampliar la oferta, contra restar la informalidad urbana, logrando básicamente consolidar la oferta del sector privado para un segmento de la población con capacidad de ahorro y endeudamiento [12]. Esta última iniciativa obliga a los municipios a definir Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial a un plazo de 12 años, evitando en lo posible los avatares propios de las administraciones de turno. (Figura 4)

[11] Saldarriaga A. Estado, ciudad y vivienda: Urbanismo y arquitectura de la vivienda estatal en Colombia. Bogotá: INURBE; 1996.

[12] Ramos, O LC, Roa AS, Sierra DT. Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación, 1918-2005. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana; 2008.

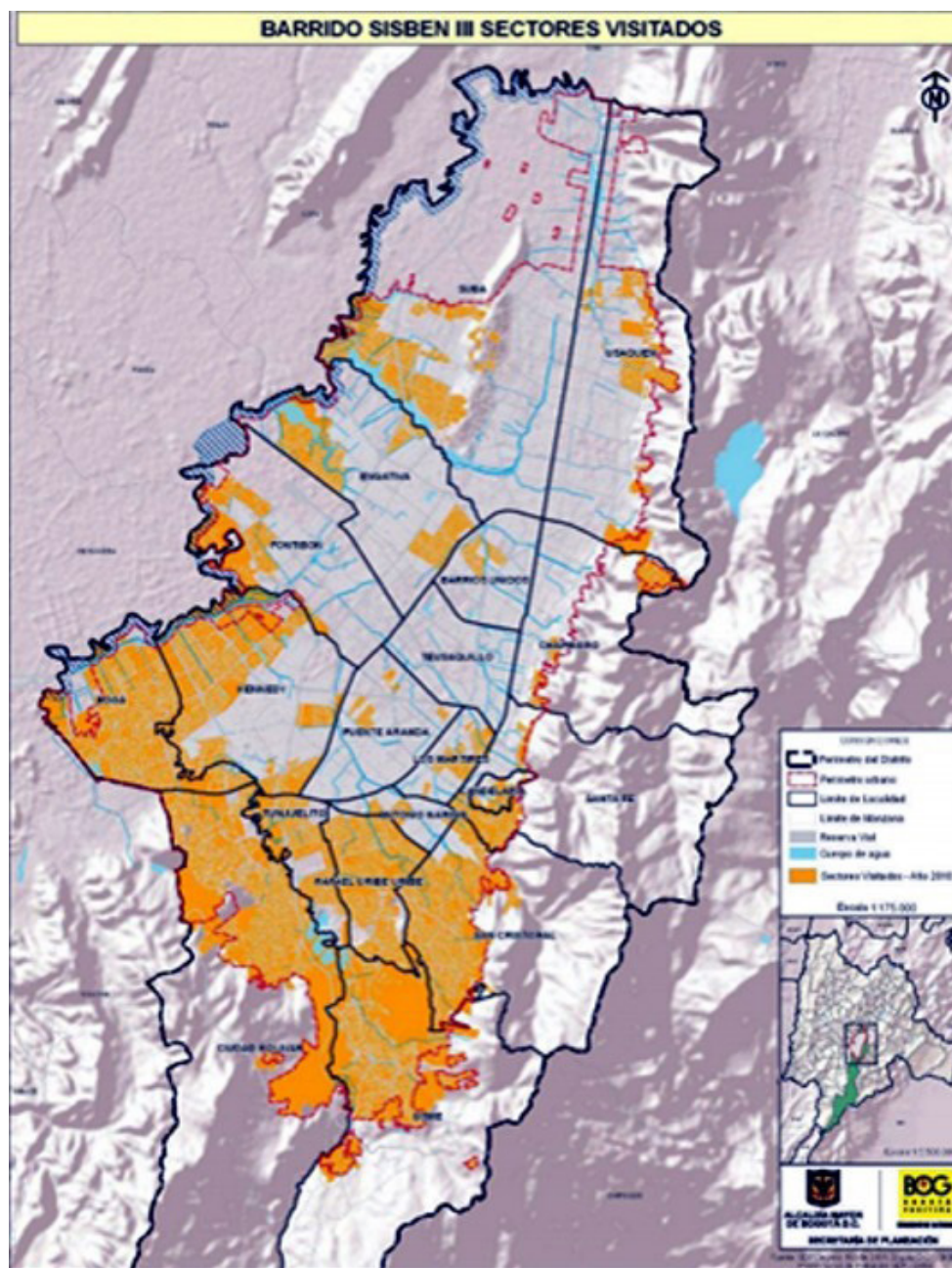


Figura 4. Mapa de Bogotá 2000. Fuente: "21 Monografías de Las Localidades. Bogotá 2011". Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación.

En el año 2007 el déficit era de 325 795 unidades de vivienda; el déficit cuantitativo representaba 175 899 viviendas, y el cualitativo 149 896, con problemas de hacinamiento, reforzamiento estructural, materiales precarios en pisos, cerramientos y techos, básicamente atendidos por los Programas de Mejoramiento de Vivienda, con un escaso cubrimiento y muy poca continuidad y sostenibilidad [13, p.127]. El modelo capitalista, donde el Estado pretende jugar el papel de regulador entre la oferta y la demanda, no solo no ha logrado resolver las condiciones de amplios sectores de la población de escasos recursos, sino que mantiene en crisis otros temas, como el de movilidad, medio ambiente y seguridad, que involucra al conjunto de los ciudadanos.

### Conclusiones

Si bien la selección se da a partir de consideraciones personales, esta responde a la comparación entre dos ciudades representativas de claros modelos políticos diferentes, en cuanto al papel del Estado, y las condiciones de contexto, siendo de especial atención en el caso cubano, una mirada integral de la relación entre lo rural y lo urbano. De esta manera se cuestiona lo inevitable del crecimiento urbano de las ciudades en América Latina, dándole particular relevancia a la manera como el contexto y las particularidades históricas marcan en las políticas públicas. Queda expuesto el significativo papel del Estado, bien sea, por ausencia o por sobre actuación, y de cómo la interacción entre lo público y lo privado, termina constituyéndose en una forma particular de hacer sociedad y de hacer ciudad.

En cada caso, tanto en La Habana como en Bogotá, hay unas dinámicas dadas por el mercado, demandas, ofertas, escasez, monopolio, saturación, especulación, de manera incipiente en la primera y sin mayores restricciones en la segunda, mercado evidente o subyacente, legalizado o clandestinado, normado y regulado por el Estado, o por acuerdos entre las partes, producto de la tradición y de los nuevos contextos. Son excepcionales las circunstancias en que se inscriben los proyectos pilotos, los ejercicios experimentales, las versiones únicas, que son por lo general las que resultan de coyunturas favorables, de momentos particulares y que en muchos casos sirven a estadistas e historiadores para crear, o pretender crear, tendencias y periodos. Pero lo que prevalece en ambos casos es el no acceso a un bien fundamental como la vivienda, o la llamada ahora “Construcción Social del Hábitat”.

Las dos ciudades, La Habana y Bogotá, guardan diferencias y similitudes, la primera se densifica a fuerza y necesidad, ante una oferta escasa y una demanda que va informalizando lo ya construido; la segunda, ha venido ocupando el territorio de la sabana de manera irresponsable, ha hecho del suelo una mercancía y de una necesidad un negocio, esto y la convivencia lastimera con la informalidad urbana le ha costado tener un horizonte de conflicto y tensión. Ambas ciudades ante el paulatino agotamiento del suelo urbanizable, se disponen a nuevos propósitos, frente al reto de mitigar la inequidad, evitar la segregación, y promover una adecuada y sostenible ocupación del territorio.

[13] Torres C, Rincón J, Vargas J. Pobreza urbana y mejoramiento integral de Barrios en Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; 2009.



Walter López Borbón  
Arquitecto, Doctor en Ciencias Técnicas por la Universidad Tecnológica de La Habana José A. Echeverría, CUJAE.  
Profesor de la Universidad Piloto de Colombia, Bogotá, Colombia.  
e-mail: wlopez@unipiloto.edu.co  
ORCID iD: 0000-0001-5447-9588