

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Documento técnico de soporte

“POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL HÁBITAT” 2022 - 2031

Secretaría Distrital del Hábitat

Sector: Hábitat

Sectores corresponsables: Ambiente; Integración Social;
Mujeres; Planeación; Desarrollo Económico; Gestión
Pública

Entidad: Secretaría Distrital del Hábitat



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Claudia López Hernández

Alcaldesa Mayor de Bogotá

Nadya Milena Rangel

Secretaria Distrital del Hábitat

María Clemencia Pérez Uribe

Secretaria General

Felipe Jiménez Ángel

Secretario de Gobierno

Juan Mauricio Ramírez Cortes

Secretario de Hacienda

Aníbal Fernández de Soto

Secretario de Seguridad, Justicia y
Convivencia

Catalina Valencia Tobón

Secretario de Cultura, Recreación y
Deportes

Alfredo Bateman Quijano

Secretario de Desarrollo Económico

Diana Rodríguez Franco

Secretaria de la Mujer

Edna Bonilla Sebá

Secretaria de Educación

Margarita Barraquer Sourdis

Secretaria de Integración Social

Deyanira Ávila Moreno

Secretario de Movilidad

Alejandro Gómez López

Secretario de Salud

Carolina Urrutia Vásquez

Secretaria de Ambiente

Nadya Rangel Rada

Secretaria de Planeación

William Mendieta Montealegre

Secretario Jurídica



Resumen Ejecutivo

La Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH tiene por objetivo principal "Mejorar la calidad del hábitat urbano y rural de la ciudad por medio de una gestión integral del territorio, de la producción y acceso a soluciones habitacionales, soportada en criterios de desarrollo territorial, equidad, sostenibilidad ambiental y eficiencia institucional" con una visión de escala local sobre el territorio del Distrito Capital y con acciones de corto, mediano y largo plazo a un horizonte de tiempo hasta el año 2030.

Esta orientación estratégica surge de evidenciar a través de un ejercicio de diagnóstico que Bogotá presenta condiciones estructurales que derivan en una baja calidad, acceso y disfrute desigual del hábitat del territorio urbano y rural por parte de sus habitantes, situación que se explica principalmente por tres grandes factores, que a su vez tienen diferentes aristas que repercuten sobre la calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

Como primer factor, está la *baja calidad, disponibilidad y acceso a bienes comunes y servicios públicos de manera homogénea en el territorio*, problemática que se analiza desde una concepción que abarca el acceso y disfrute de diferentes atributos del entorno. En este sentido, el 38% del total de las manzanas de Bogotá requieren mejoramiento de las condiciones del entorno, especialmente en provisión de bienes y servicios; y, el 21% de las manzanas requieren acciones de intervención en las condiciones de la vivienda y su entorno. Por su parte, el indicador de espacio público efectivo promedio para el Distrito es de 4,57 m²/habitante y de 3 m²/habitante de parques disponibles en su entorno inmediato (500m de su vivienda). La mayor parte de la población tiene acceso a menos de 2m² construidos de equipamiento por habitante en el entorno inmediato de sus viviendas (500m de su vivienda).

Como segundo factor, se identificó el *bajo acceso a soluciones habitacionales dignas*. Dentro de los principales factores analizados se encuentran las situaciones de hacinamiento mitigable¹, las deficiencias en las condiciones constructivas internas y de la estructura de la vivienda, y, el bajo acceso y/o calidad de los servicios públicos al interior de esta tanto en lo urbano como en lo rural. En el otro frente, se identifican restricciones para el cierre financiero de los hogares, lo cual se encuentra relacionado,

¹ El DANE define el hacinamiento mitigable situaciones en las que duermen entre tres y cinco personas por cuarto (se excluyen la cocina, los baños y los garajes).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

principalmente, por la dificultad en el acceso al crédito hipotecario dada la tasa de informalidad laboral del 46,8% (DANE, 2021)²; la baja cultura del ahorro de los hogares; y, la pérdida de empleos afectada por la situación de pandemia COVID-19 presentada desde febrero de 2020.

En tercer lugar, está la *desarticulación entre los actores interesados en intervenir de manera integral el hábitat*. Si bien se ha avanzado en la organización del Sector Hábitat, el cual tiene como entidad líder la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT, para mejorar o impactar la calidad del hábitat se debe partir de una intervención integral e intersectorial; la cual a la fecha ha sido baja.

En cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, y en el marco de un proceso de construcción colectiva con las entidades distritales y diversos actores representantes del sector y de los grupos poblacionales, se definieron tres objetivos específicos que orientan las actuaciones de esta política: i) promover el acceso y disfrute a territorios de calidad y del cuidado; ii) generar herramientas que faciliten la producción y acceso a soluciones habitacionales; y, iii) potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat.

En este sentido, la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat permitirá que Bogotá cuente en el 2030 con un hábitat digno para sus habitantes expresado en la forma de habitar y construir el territorio; a partir de un enfoque de equilibrio territorial y social, contemplando el concepto del hábitat desde una visión amplia donde se vinculan elementos del entorno físico y ambiental y de la vivienda, buscando hacer realidad una mejor calidad del hábitat urbana y rural con énfasis en una ciudad próxima y del cuidado, en articulación con la región metropolitana.

Lo anterior en articulación con lo establecido en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 *“Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”* adoptado mediante Acuerdo 761 de 2020, el cual considera las metas establecidas para estos cuatro años en función del corto plazo y propone las acciones e intervenciones en el mediano y largo plazo que permitan alcanzar el objetivo propuesto, contribuir con la recuperación de Bogotá frente a los efectos negativos ocasionados por la pandemia del COVID-19 en materia social y económica, y alinear la política con la visión y apuestas del Plan de Ordenamiento Territorial - POT.

La política propone alcanzar los objetivos mencionados anteriormente, a

² Dato publicado por el DANE para 13 ciudades durante el trimestre octubre a diciembre de 2021.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

través, de la implementación de una serie de estrategias, de las cuales se puede destacar: la generación de información y conocimiento sobre las condiciones del hábitat, la coordinación de la gestión en el territorio, el fomento de un espacio público adecuado para el encuentro de la población, la integración de los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y gestión del territorio, la promoción de intervenciones integrales para el mejoramiento de la vivienda, la promoción de la construcción de vivienda y facilitar el acceso a diferentes soluciones habitacionales, entre otras.

Es importante mencionar que el enfoque poblacional diferencial y de género, constituyen un pilar en la construcción de la política, ya que permiten reconocer que las personas y colectivos tienen características y necesidades particulares que requieren respuestas diferenciales por parte del Distrito, visibilizar dinámicas de discriminación y exclusión social en la ciudad, comprender las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales, políticos, económicos, de tal forma que de manera articulada se establezcan acciones y respuestas de transformación desde la equidad, que materialicen el goce efectivo de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, tales como el de la vivienda digna.

Así, entendiendo que la aproximación al hábitat es multiescalar y multisectorial, para lograr la implementación de la PGIH a partir de su plan de acción, se contará con la concurrencia del Sector Hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, Caja de Vivienda Popular – CVP, Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. – ERU), la Secretaría Distrital de Planeación, el Jardín Botánico de Bogotá, el Instituto para la Economía Social, La Secretaría Distrital de la Mujer, entre otras, y se requerirán recursos por un valor estimado de \$ 2.240.552 millones de pesos valor en estimación a precios reales, provenientes de las diferentes carteras de las entidades corresponsables de la implementación de la Política.

Palabras claves: hábitat, vivienda, hogares, gestión integral del hábitat, subsidios, mejoramiento, entorno, urbano, rural.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
Siglas y Abreviaciones	9
1. Introducción.....	11
2. Antecedentes y justificación.....	18
2.1. Antecedentes	18
2.2. Justificación	27
3. Estrategia, proceso y resultados de la participación.....	30
4. Diagnóstico	37
4.1. Baja calidad y disponibilidad de bienes comunes y atributos del entorno	37
4.2. Déficit habitacional en el Distrito Capital	44
4.3. Bajas condiciones habitacionales de la vivienda	51
4.4. Bajo acceso a soluciones habitacionales dignas.....	57
4.5. Baja coordinación interinstitucional del hábitat	78
4.6. Caracterización del entorno rural	79
4.7. Caracterización del entorno regional.....	83
5. Política Pública Gestión Integral del Hábitat - PGIH.....	92
5.1. Objetivo general	93
5.2. Objetivos específicos	95
5.3. Productos de la política	100
5.4. Complementariedad con otros instrumentos de planeación...	105
5.5. Implementación y corresponsabilidad de la Política.....	112
5.6. Seguimiento y evaluación	113
6. Financiamiento.....	116
Glosario	121
Bibliografía	128
Anexos	130



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. DÉFICIT DE VIVIENDA POR LOCALIDAD (CNPV, 2018)	47
TABLA 2. MATRIZ DE VESTER.....	51
TABLA 3. HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA*	53
TABLA 4. CALIFICACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN POR LOCALIDADES	54
TABLA 5. ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SEGÚN GRUPO POBLACIONAL - 2018	63
TABLA 6. CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES POR NIVEL DE INGRESO.....	72
TABLA 7. VIVIENDA, HOGARES Y PERSONAS EN ZONA RURAL DE BOGOTÁ, 2021	80
TABLA 8. PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON ACCESO A SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 2018.....	81
TABLA 9. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES RURALES POR FORMA DE TENENCIA – 2017.....	81
TABLA 10. HECTÁREAS PARA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y NO AGROPECUARIA	82
TABLA 11. MIGRACIONES MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA.....	85
TABLA 12. NECESIDAD REGIONAL DE VIVIENDA 2022-2035.....	88
TABLA 13. AVANCE DE LA HUELLA URBANA EN BOGOTÁ Y LA REGIÓN.....	89
TABLA 14. RELACIÓN DE OBJETIVOS, RESULTADOS Y PRODUCTOS DE LA PGIH.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
TABLA 15. COMPLEMENTARIEDAD DE PRODUCTOS EN OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	110
TABLA 16. FINANCIAMIENTO DE LA PGIH (MILLONES A PESOS REALES)	117
TABLA 17. FINANCIAMIENTO DE LA PGIH POR SECTOR	118
TABLA 18. FINANCIAMIENTO DE LA PGIH POR ENTIDAD.....	119

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 1. ACCESO A EQUIPAMIENTOS A ESCALA VECINAL	38
MAPA 2. ACCESO A ESPACIO PÚBLICO	39
MAPA 3. INCIDENCIA DEL IRC	43
MAPA 4. ARBORIZACIÓN	44
MAPA 5. NÚMERO DE HOGARES CON DÉFICIT CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DE VIVIENDA POR UPZ ...	48
MAPA 6. DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO (HACINAMIENTO MITIGABLE).....	52
MAPA 7. STOCK HABITACIONAL – CALIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN.....	56
MAPA 8. POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO POR LOCALIDAD	64
MAPA 9. PORCENTAJE HOGARES POR LOCALIDAD CON AL MENOS UN MIEMBRO CON ALGUNA LIMITACIÓN FÍSICA PARA SU MOVILIDAD.....	65
MAPA 10. PORCENTAJE FAMILIAS MONOPARENTALES CON JEFE DE HOGAR MUJER SEGÚN LOCALIDAD...	66
MAPA 11. PORCENTAJE FAMILIAS MONOPARENTALES CON JEFE DE HOGAR HOMBRE SEGÚN LOCALIDAD 66	
MAPA 12. HOGARES URBANOS CONFORMADOS POR PERSONAS CON ORIENTACIONES SEXUALES E IDENTIDADES DE GÉNERO DIVERSAS	68
MAPA 13. POLÍGONOS DE MONITOREO 2022.....	76
MAPA 14. TERRITORIO RURAL DE BOGOTÁ	80
MAPA 15. PRECIOS POR METRO CUADRADO DE VIVIENDA NUEVA 2002–2020	91
MAPA 16. ESTADO DE LA CIUDAD CONSTRUIDA	95



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. MAPA CONCEPTUAL SÍNTESIS DE LA POLÍTICA 2007 – 2017	25
ILUSTRACIÓN 2. ESPACIO PÚBLICO EFECTIVO VS. PORCENTAJE DE ÁREA URBANA DE ORIGEN INFORMAL EN BOGOTÁ - LOCALIDADES.....	41
ILUSTRACIÓN 3. DÉFICIT DE VIVIENDA EN BOGOTÁ - 2018	45
ILUSTRACIÓN 4. COMPONENTES DÉFICIT HABITACIONAL.....	46
ILUSTRACIÓN 5. FORMACIÓN ANUAL DE HOGARES VS INICIACIONES DE VIVIENDA (ANUAL 2007 - 2021).....	59
ILUSTRACIÓN 6. COMPORTAMIENTO DEL MERCADO FORMAL DE VIVIENDA.....	59
ILUSTRACIÓN 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES* SEGÚN GRUPOS ÉTNICOS 2018	62
ILUSTRACIÓN 8. ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE VIVIENDA EN BOGOTÁ.....	70
ILUSTRACIÓN 9. PARTICIPACIÓN DEL CANON DE ARRIENDO EN LOS INGRESOS DE LOS HOGARES (2014 Y 2017).....	71
ILUSTRACIÓN 10. CAPACIDAD DE COMPRA DE VIVIENDA DE LOS HOGARES POR NIVELES DE INGRESO .	73
ILUSTRACIÓN 11. PROPORCIÓN DE PERSONAS PROVENIENTES DE BOGOTÁ.....	87



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Siglas y Abreviaciones

ACP	Análisis de Componentes Principales
ANS	Acuerdo Nivel de Servicio
API	Áreas Prioritarias de Inversión
BanRep	Banco de la República
CAP	Cuenta de Ahorro Programado
CCF	Caja de Compensación Familiar
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CVP	Caja de la Vivienda Popular
DADEP	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DFE	Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos
DPAE	Dirección de Prevención y Atención de Emergencias
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DTS	Documento Técnico de Soporte
EAAB	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
EM	Encuesta Multipropósito
ERU	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.
ESP	Empresa de Servicios Públicos
IDIGER	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático
IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
LGBTI	Lesbiana, Gay, Bisexual, Transgénero e Intersexuales
MIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NAU	Nueva Agenda Urbana
No VIS	Vivienda diferente de interés social y prioritaria
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPV	Organizaciones Populares de Vivienda
PDD	Plan Distrital de Desarrollo
PIVE	Programa Integral de Vivienda Efectiva
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ProBogotá	Fundación para el Progreso de la Región Capital
RLCPD	Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad
RUV	Registro Único de Víctimas
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SEGPLAN	Sistema de Información de Seguimiento al Plan de Desarrollo
SIS	Subdirección de Información Sectorial de la Secretaría Distrital del Hábitat
PGIH	Política de Gestión Integral del Hábitat
UAECD	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
UPR	Unidades de Planeamiento Rural
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal
VUC	Ventanilla Única de la Construcción
VIP	Vivienda de Interés Prioritario



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

VIS

Vivienda de Interés Social



1. Introducción

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas – ONU, en el año 2020 el 55% de la población mundial, es decir, cerca de 4.500 millones de personas viven en ciudades. Para el 2050, ONU Hábitat estima que esta cifra ascenderá a 6.500 millones de personas, con especial intensidad en los países en desarrollo. Esto significa, dos tercios de la humanidad viviendo en asentamientos urbanos; a pesar de que las ciudades ocupan solo el 3% de la superficie terrestre, representan entre el 60 al 80% del consumo de energía y son responsables del 70% de las emisiones de carbono, por lo cual es imposible asegurar la sostenibilidad de los países sin tener en cuenta lo que ocurre en las ciudades y sus áreas metropolitanas implicando un reto enorme de planificación y política.

Actualmente, este proceso de urbanización ha generado aumentos en el consumo de energía, crecimientos en las emisiones de carbono, expansión y densificación de los barrios de origen informal, fuertes presiones sobre los recursos ambientales, especialmente los hídricos y afectaciones en la calidad de vida de sus habitantes.

Dentro de este contexto, Colombia aparece como un país altamente urbanizado. De acuerdo con las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, realizadas con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV de 2018, para 2021 el 76% de la población del país habitaba en una cabecera municipal. Se estima que para 2018 las ciudades que conforman el Sistema de Ciudades presentaban una densidad urbana de 11.884 personas por km² (Observatorio Sistema de Ciudades, 2020), la cual ha venido disminuyendo desde 1990³.

Esta concentración poblacional en zonas urbanas, de acuerdo con el Instituto de Estudios Urbanos –UNAL (2015) obedece a la capacidad que tienen las ciudades de albergar multitudes de personas que obtienen mejores condiciones de vida y oportunidades en cuanto a vivienda, educación, salud, empleo y actividades culturales, comparado con las que tienen las personas que se asientan en las áreas rurales.

El crecimiento demográfico vegetativo y la migración a las zonas urbanas

³ De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación "Colombia presenta una reducción significativa en el número de habitantes por kilómetro cuadrado – densidad poblacional-, al pasar de 18.604 habitantes por kilómetro cuadrado en 1990, a 17.100 en el año 2000 y finalmente a 16.236 en 2015" consultado en <https://www.dnp.gov.co/Paginas/En-25-a%C3%B1os,-cay%C3%B3-13-la-concentraci%C3%B3n-de-poblaci%C3%B3n-por-kil%C3%B3metro-cuadrado-en-Colombia-.aspx>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

generan impactos sobre el territorio y sus habitantes. Por un lado, permitió que a comienzos del siglo XXI los colombianos experimentaran una mejora considerable en sus niveles de vida, logrando un mayor acceso a servicios y bienes públicos básicos. En Colombia en el año 2018 se alcanzaron niveles de cobertura de 96,3% en energía eléctrica; 86,4% en acueducto; 81,6% en recolección de basuras, 76,6% en alcantarillado; 66,8% en gas natural conectado a red pública y de 43,4% en internet (CNPV, 2018)⁴, esto acompañado de una disminución del 43,3% en los índices de pobreza monetaria entre 2002 y 2019 (DANE, 2020).

Este logro en pobreza se vio menguado por la doble crisis, una crisis social y sanitaria por la pandemia ocasionada por contagios masivos del virus SARS-COV-2. Entre el año 2019 y el 2020 llevaron a aumento de 6,8 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza nacional pasando del 35,7 por ciento al 42,5 por ciento (DANE, 2021).

Por otro lado, se profundizaron las brechas económicas y sociales entre zonas rurales y urbanas, se incrementó el consumo de energía, se aumentó la producción de residuos no aprovechados y, con ello, la contaminación del aire y las fuentes hídricas (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

Particularmente, el crecimiento poblacional acelerado que evidenció Bogotá, desde mediados del siglo XX y que continua a inicios del XXI, como consecuencia entre otros factores, de la migración de zonas rurales a urbanas, provocada por la transición urbano-rural, la existencia del conflicto armado y la búsqueda de mejores oportunidades laborales y niveles de vida, derivó en un crecimiento urbano no del todo planificado, el cual se expresó mediante procesos de expansión sobre tierras fértiles de la Sabana de Bogotá, sub-urbanización, conflictos de conurbación y dispersión urbana (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

Así, el Distrito Capital pasó de una población cercana a los 715.250 habitantes en 1951, a una cifra de 6.710.910 en 2005, y más recientemente a 7.834.167 en el año 2021 correspondientes a 2.840.109 hogares. La población para el 2021 se encuentra distribuida en 7.804.600 personas (99,6%) que viven en la cabecera y 29.507 en un centro poblado o un área rural dispersa (0,4%), hecho que contrasta con la distribución del territorio, el cual corresponde en un 75% a zona rural

⁴ Se incluyen los datos de acceso a servicios públicos domiciliarios Censo 2018 los cuales pueden ser consultados en el siguiente link: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/como-vivimos>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

(DANE, 2018).

Al comparar las cifras de hogares, se evidencian cambios importantes frente a periodos anteriores en donde la formación promedio anual de grupos familiares en Bogotá pasó de 49.652 durante el periodo 1994-2007 a 63.600 en 2008-2021 y, de acuerdo con las proyecciones, para el 2022-2050 se espera una formación promedio de 63.168 hogares. A su vez estos núcleos familiares han venido presentando cambios en su composición, mientras en el año 1993 el número de personas por hogar era de 4,1, en el año 2005 fue de 3,6 personas por hogar y para el 2021 está cifra pasó a 2,8 personas por hogar, a lo que se suma una tendencia creciente en la participación de hogares unipersonales, que pasó de 13,3% a 21,7%⁵ entre 2005⁶ y 2018 (DANE, 2018). Particularmente, los hogares rurales se encuentran conformados en promedio por 3,3 miembros, cifra que contrasta con el promedio en zona urbana.

Sin embargo, el panorama reciente para los capitalinos en términos económicos no es muy alentador, ya que según datos del DANE para 2020, la pobreza monetaria en la ciudad creció frente a 2019 12,9 puntos porcentuales, la pobreza extrema lo hizo en 9,1 puntos, mientras el coeficiente de GINI mostró un aumento de la desigualdad de 9%. En cuanto a las condiciones de calidad de vida se muestra que, según la información del Índice de Pobreza Multidimensional – IPM del DANE para el año 2018, el 9,0% de la población se encontraba en pobreza multidimensional, con una alta incidencia del trabajo informal 69,1 puntos porcentuales (p.p.) y un bajo nivel de logro educativo con 26,2%.

Adicionalmente, en variables relacionadas con vivienda, se destaca el hacinamiento crítico con 5,6%, inadecuada eliminación de excretas con 0,7%, material inadecuado de pisos 0,3% y materiales inadecuados de paredes exteriores 0,3%. En la zona rural las incidencias de los temas de agua mejorada e inadecuada eliminación de excretas alcanzaba al 16,8% y 11,8% de la población, respectivamente (DANE, 2018).

Los indicadores y las tendencias demográficas anteriores han generado presiones sobre el uso y demanda del suelo tanto para vivienda, como equipamientos, bienes y servicios complementarios. Por el lado de la

⁵ Para este cálculo se toman los registros del microdato censal publicado por el DANE en <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/643>, registros que corresponden a la población efectivamente censada en 2018.

⁶ Datos tomados de los informes censales de 2005, publicados en el siguiente enlace <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1/censo-general-2005>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

vivienda, se evidencia una brecha entre la demanda y la oferta de unidades. El promedio anual de iniciación de viviendas urbanas entre 2014 y 2021 en Bogotá fue de aproximadamente 31 mil unidades (DANE, 2021), mientras que la formación de hogares anuales fue de 72.375, a lo que se le debe sumar el déficit habitacional, que de acuerdo con el CNPV a nivel cuantitativo para 2018 era de 96.947 hogares, es decir el 3,86% del total de hogares.

Es importante mencionar que la brecha entre la demanda y la oferta por vivienda es más acentuada en los segmentos de vivienda de interés social y, por tanto, de los hogares de menores ingresos. En efecto, para 2020 el 75,2% de los hogares urbanos tenían ingresos de 4 o menos Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes – SMMLV, mientras que solo el 38,9% de la producción del periodo 2005-2020 perteneció al segmento de Vivienda de Interés Social – VIS y Vivienda de Interés Prioritario - VIP⁷, logrando la iniciación de 229.264 unidades (13.486 viviendas en promedio por año) (DANE, 2021).

Para el caso de la zona rural, entre los años censales de 2005 y 2018, se agregaron 3.966 nuevos hogares, mientras que entraron al stock de viviendas ocupadas 3.811 unidades, generando un rezago de 155 viviendas, presionando el mercado de vivienda rural (DANE, 2018).

Este desequilibrio en el mercado de vivienda se explica por diferentes razones, entre las que se destacan: la escasez de suelo urbanizable para vivienda VIP y VIS, altos precios del suelo urbanizable, excesivos trámites para el urbanismo y la construcción, inseguridad jurídica, así como temas relacionados con la alta demanda de vivienda de interés social, restricciones financieras y de acceso a la vivienda por parte de grupos poblacionales, y baja prioridad en soluciones habitacionales dirigidas a la ruralidad.

En particular, la SDHT y la SDP estiman que para el periodo comprendido entre 2022 y 2035, la formación de hogares y el déficit cuantitativo de la ciudad generarán una demanda inmobiliaria equivalente a 1.067.525. De esta demanda estimada, la mayoría corresponde a VIP con 440.786 (343.839 producto de la formación de nuevos hogares y 96.947 por déficit

⁷ A partir del III trimestre de 2019 para los siguientes municipios que hacen parte de la cobertura de la operación estadística CEED se define que el precio máximo para la Vivienda de Interés social (VIS) es de 150 Salarios Mínimos Legales Vigentes SMMLV según el decreto 1467 de 2019. AM Medellín: Medellín, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta. AU Barranquilla: Barranquilla, Galapa, Malambo y Soledad. AU BOGOTÁ: Bogotá. Cundinamarca: Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha y Zipaquirá. AU Cartagena: Cartagena y Turbaco. AM Bucaramanga: Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. AU Cali: Cali, Jamundí y Yumbo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

cuantitativo de vivienda según CNPV DANE, 2018); seguido de vivienda VIS con una necesidad estimada de 336.238 unidades. La necesidad vivienda para población de bajos ingresos, vivienda VIP y VIS, corresponde al 72,8% del total, las restantes corresponden al segmento de vivienda No VIS estimadas en 290.501.

Sumado a lo anterior, son los hogares vulnerables y de menores ingresos a los que se les dificulta más el acceso efectivo a una solución habitacional digna, debido entre otros factores a, restricciones relacionadas con el acceso al sistema financiero. Según datos de la Encuesta Multipropósito - EM de 2017, el 81,8% de los hogares no propietarios que manifestaron no tener planeado adquirir una vivienda para habitarla, declaró no hacerlo por razones como: *"no cuentan con el dinero suficiente"*, *"no tienen capacidad de endeudamiento"* y *"no cumplen los requisitos para obtener crédito financiero"* (DANE, 2017).

Por otra parte, más del 30% de la ciudad se ha desarrollado en condiciones de informalidad y precariedad, y además de ellos los fenómenos recientes de ampliaciones y densificación ilegal confirman la persistencia del fenómeno de urbanización informal en la ciudad. Muestra de ello, es que cerca del 35%⁸ de las viviendas construidas por año entre 2012 y 2018 tuvieron origen informal en Bogotá. Asimismo, la calidad de las viviendas que se han generado presenta diversas deficiencias. De acuerdo con cifras del DANE (2018), el componente del déficit cualitativo para Bogotá alcanzó en 2018 los 256.633 hogares, es decir, un 10,21% del total; con una incidencia en la zona rural de 43,62%, 4,3 veces superior a la registrada en la cabecera (10,14%). En el área rural⁹ las principales condiciones que afectan el déficit cualitativo son hacinamiento mitigable (18,6%), recolección de basuras (17,0%) y paredes inadecuadas (7,4%)".

En cuanto al entorno como elemento constitutivo del hábitat, este comprende diversos atributos, tales como: i) la infraestructura de servicios, ii) la localización de las viviendas, iii) los equipamientos y zonas verdes; se ha identificado que, en los entornos urbanos y rurales, persisten desequilibrios que llevan a no contar con las condiciones óptimas que generen bienestar y permitan un adecuado disfrute y goce de la ciudad por parte de sus habitantes.

⁸ Dato estimado a partir de la cobertura de planos urbanísticos de la base de datos geográfica del mapa de referencia de Bogotá (UAECD, 2021).

⁹ Se toman los resultados por componente no jerarquizados, esto con el fin de conocer la incidencia bruta de cada carencia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Los análisis cuantitativos y espaciales evidencian deficiencias en la oferta de equipamientos, parques y modos de transporte en el suelo urbano, entre otros. Con relación a la proximidad a sistemas de transporte masivo, se encuentra que las manzanas localizadas a distancias superiores a tres kilómetros de las troncales de Transmilenio se encuentran en el perímetro sur y occidental de la ciudad, en localidades como Fontibón, Ciudad Bolívar y la parte oriental de San Cristóbal y Usme, esto refleja en parte la marcada segregación socioespacial de la ciudad (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

Particularmente, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP menciona que para el 2021 el espacio público efectivo para la ciudad era de 4,6 m²/habitantes por debajo del estándar definido en el Plan Maestro de Espacio Público correspondiente a 6 m²/habitantes, con disparidades a nivel espacial, donde se encuentran localidades muy deficitarias como Los Mártires con 1,98 m²/habitantes. Al analizar el acceso a parques se muestra como condición predominante que la mayor parte de la ciudad tiene menos de 3 m² de parques disponibles por persona en el entorno inmediato de sus viviendas¹⁰, condición crítica en los bordes sur y occidente de la ciudad (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados anteriormente, la presente *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH* incluye un enfoque de equilibrio territorial y social, contemplando el concepto del hábitat desde una visión más amplia en el cual se vinculan elementos de la vivienda y el entorno físico y ambiental, aspectos que son trabajados en esta propuesta y con los cuales se busca avanzar frente a la política pública que finalizó su vigencia en el 2017; estableciendo como eje fundamental la heterogeneidad de la ciudad tanto en sus zonas urbanas y rurales, y la escala local, en donde el entorno más próximo de las viviendas, las zonas de trabajo, y espacios donde conviven las ciudadanas y los ciudadanos de Bogotá será el centro de la concreción de las estrategias y acciones de esta política.

Con base en el planteamiento anterior, la PGIH, como instrumento de planificación permitirá articular acciones multisectoriales encaminadas a superar la baja calidad del hábitat en las zonas urbanas y rurales de la ciudad de Bogotá.

¹⁰ Se entiende entorno inmediato de sus viviendas a la distancia de 500 metros desde su vivienda al equipamiento.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Para aportar a la solución de estas problemáticas se desarrollará una serie de estrategias, de las cuales se pueden destacar: la generación de información y conocimiento sobre las condiciones del hábitat, la coordinación de la gestión en el territorio, el fomento de un espacio público adecuado para el encuentro de la población, la integración de los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y gestión del territorio, la promoción de intervenciones integrales para el mejoramiento de la vivienda y el hábitat, la promoción de la construcción de vivienda y facilitar el acceso a diferentes soluciones habitacionales, entre otras.

Finalmente, es importante mencionar que la estructuración de la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat se da en una coyuntura estratégica pues se encuentra en el marco de la revisión ordinaria del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Bogotá; lo cual permitirá ver a la Política de Hábitat como un instrumento para: i) el desarrollo e implementación de las estrategias incorporadas en el POT; ii) monitorear y proponer los programas y proyectos para acompañar los cambios en la estructura física del territorio atendiendo el modelo de ordenamiento propuesto por el POT de una manera dinámica; y, ii) articular las políticas adoptadas, así como aquellas en proceso de formulación que aportan a la calidad del hábitat.

Con este contexto, este documento se desarrolla en seis (6) secciones, siendo la primera la presente introducción. La segunda sección desarrolla los antecedentes y justificación de la política. La tercera sección presenta de manera resumida la estrategia y proceso de participación desarrollado en la fase de formulación. La cuarta incorpora el diagnóstico e identificación de factores estratégicos en el que se incluye la problemática que abordará la política pública, las causas y los efectos identificados y los resultados obtenidos en la fase de agenda pública.

La quinta sección desarrolla la formulación de la política pública, donde se relaciona el objetivo general y los objetivos específicos. De manera seguida, se describe la articulación intersectorial, así como las entidades corresponsables en la fase de implementación y el esquema de seguimiento y la evaluación que se le realizará a esta política pública con miras a realizar retroalimentación, ajuste y toma de decisiones de acuerdo con los avances obtenidos. Finalmente, en la sección sexta se presenta el financiamiento requerido para la implementación de las estrategias asociadas a cada uno de los objetivos específicos con un horizonte hasta el 2030.



2. Antecedentes y justificación

La presente sección recopila el marco normativo bajo el cual se sustenta la elaboración de la *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH*, así como su justificación, con el fin de establecer las bases para su implementación con un horizonte de corto, mediano y largo plazo.

2.1. Antecedentes

2.1.1. Marco normativo

Mediante la Ley 74 de 1968, Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales - PIDESC, con el cual todos los Estados parte se obligan a garantizar a los ciudadanos, sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, teniendo como finalidad que los colombianos puedan gozar de mejores condiciones en el ámbito de la salud, educación, vivienda digna y demás derechos allí consagrados.

Teniendo en cuenta esta ratificación, el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia señala que *"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda"*.

De acuerdo con sentencias de la Corte Constitucional, la interpretación del contenido de este artículo se da *"conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito por Colombia, teniendo en cuenta la interpretación que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales realizó en la Observación General No. 4 sobre el asunto (...) comprendiendo (...) dos aspectos: las condiciones de la vivienda y la seguridad del goce de la vivienda"* (Alviar, Cubides, Maldonado, & Azuela, 2011). En este sentido, el derecho a la vivienda debe considerarse como el derecho a *"vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte"* ligado a otros derechos humanos y garantizado a todos y todas.

El Decreto 2190 de 2009¹¹, por su parte, reglamenta de manera amplia todo lo referente al Subsidio Familiar de Vivienda – SFV, un aporte en dinero para el área urbana definiendo en su artículo 2º el concepto de

¹¹ Compilado por el Decreto 1077 de 2015.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Vivienda de Interés Social - VIS, Vivienda de Interés Prioritario - VIP y Subsidio Familiar de Vivienda - SFV, lo que pone de presente la relación natural e inherente entre un subsidio otorgado para adquirir vivienda y las viviendas destinadas a cerrar las brechas de desigualdad en el país. No sería equitativo otorgar subvenciones a quienes cuentan con una capacidad adquisitiva elevada, pues esto iría en detrimento de los intereses y derechos de los sectores más vulnerables (Presidencia de la República, 2009).

De otro lado, mediante la Ley 1469 del 2011 se adoptaron las medidas para impulsar la oferta de suelo y promover el acceso a la vivienda. Dentro de los mecanismos que determina esta ley para lograr sus objetivos, se encuentran la planeación y ejecución de macroproyectos de interés social que garanticen la habilitación de suelo urbanizable para la construcción de vivienda, la declaratoria de utilidad pública de interés social de los predios ubicados en cualquier suelo en donde se lleven a cabo los macroproyectos, incentivos fiscales para la construcción de viviendas de interés prioritario a través de la exención de impuestos, entre otras (Congreso de la República, 2011).

Por su parte, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1537 del 2012 con el objeto de señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y proyectos de vivienda de interés prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda (Congreso de la República, 2012).

Posteriormente, a través del Decreto Nacional 1921 del 2012 se regula el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie - SFVE, el cual equivale al valor de una VIP, especificando de igual forma la focalización y la identificación de los potenciales beneficiarios los cuales tienen unas características de vulnerabilidad relacionada con la pobreza extrema y población víctima del desplazamiento forzado (Presidencia de la República, 2012).

Con el Decreto Nacional 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", se compila la reglamentación sobre los instrumentos de financiación de vivienda incluyendo el Subsidio Familiar de Vivienda, así como los temas relacionados con el desarrollo urbano del país (Presidencia de la República, 2015).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Asimismo, el Decreto Nacional 1077 establece los lineamientos del espacio público y sus estándares urbanísticos; sobre el primero, lo define como *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes”* y establece un Índice mínimo de Espacio Público Efectivo de 15 m² por habitantes para las zonas urbanas del país.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” adoptado mediante la Ley 1955 de 2019, propuso tres pactos de nivel superior denominados como legalidad, emprendimiento y equidad; y dos pactos de menor jerarquía, sectoriales y regionales, que cohesionan y bajan al territorio las apuestas de mayor jerarquía (Presidencia de la República, 2019).

En este instrumento de mayor jerarquía, el sector vivienda y desarrollo urbano hace parte del Pacto por la Equidad bajo el lema *“Vivienda y entornos dignos e incluyentes”*. La misión del sector en el Plan es contribuir a la reducción de la pobreza y la exclusión a través del mejoramiento de las condiciones habitacionales y la facilidad en el acceso a vivienda. Entre las 20 metas más importantes del Plan, figura la de beneficiar a más de 600 mil hogares con mejoramientos de vivienda e iniciar la construcción de 520 mil VIS. Como parte de la estrategia general, el Plan contempla intervenciones específicas como la promoción del arriendo social como un nuevo mecanismo de acceso a vivienda; la revisión de los precios máximos de la vivienda social, el aumento del crédito hipotecario y la articulación de fuentes de financiación, así como, el fortalecimiento del programa de Vivienda de Interés Social Rural.

En este orden de ideas, en el Pacto por la Sostenibilidad, en articulación con el Pacto por la Equidad, se busca la *provisión de edificaciones e infraestructura sostenible* teniendo en cuenta las recomendaciones del CONPES 3919 de 2018 de edificaciones sostenibles y su impacto en la definición de los precios de la VIS y VIP; así como la formulación de los lineamientos para los sistemas urbanos de drenaje sostenible, y, la promoción del desarrollo territorial sostenible mediante la estrategia de ciudades y cambio climático (Presidencia de la República, 2019).

Posteriormente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Desarrollo, orienta la política de vivienda



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

en las zonas rurales. Para atender este sector habitacional, mediante el Decreto Nacional 1341 de 2020 "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural" emite los lineamientos para la formulación y ejecución de la política pública de vivienda rural.

En lo relacionado con normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales, se expidió la Ley 2044 de 2020 cuyo objeto es sanear la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, además fijar las pautas para la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales.

Para 2021, el Gobierno Nacional adoptó la Ley 2079 de 2021 "*Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*" reconociendo en su Artículo 1º que la política pública de hábitat y vivienda es una *Política de Estado* liderada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el cual deberá diseñar y adoptar normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos (Presidencia de la República, 2021).

A nivel Distrital, la formulación de la *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH* encuentra su fundamento jurídico en el Acuerdo 257 de 2006, el cual reformó administrativamente al Distrito y creó la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT. El Decreto 121 de 2008, modificado por los Decretos Distritales 578 de 2011, 478 de 2013, 572 de 2015 y 535 de 2016, reglamenta las funciones misionales de la SDHT estableciendo en su artículo 2 el objetivo de esta entidad: "*formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental*" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Asimismo, el artículo 3º del mismo Decreto Distrital prevé, entre otras, las siguientes funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat:

*"a. **Elaborar la política de 'Gestión Integral del Hábitat'** en articulación con las Secretarías de Planeación y del Ambiente, y de conformidad con el*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Plan de Ordenamiento Territorial – POT y el Plan de Desarrollo Distrital (...)

b. Formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de los asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social,

c. Promover la oferta del suelo urbanizado y el apoyo y asistencia técnicas, así como el acceso a materiales de construcción a bajo costo, (...)

*e. **Formular la política y diseñar los instrumentos para la financiación del hábitat**, en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, los subsidios a la demanda y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social (...)*

g. Formular la política y diseñar los instrumentos para la cofinanciación del hábitat, entre otros sectores y actores con el nivel nacional, las Alcaldías locales, los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, las comunidades (...) en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos subnormales, producción de vivienda nueva de interés social y titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social”.

Por su parte, el artículo 1º del Decreto Distrital 121 de 2008, modificado por los Decretos Distritales 578 de 2011, 478 de 2013, 572 de 2015 y 535 de 2016, define la Política Distrital de Hábitat como el “*Conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas, y proyectos a cargo de las entidades y personas que integran el Sector Hábitat que, contruidos de una manera participativa bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital del Hábitat, permiten canalizar los recursos normativos, presupuestales, técnicos, humanos y operativos con que cuenta el Sector Hábitat en dirección al cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad, a la provisión de soluciones de vivienda y a la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios*” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

Finalmente, el Acuerdo 761 de 2020 “Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 ‘*Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*’” tiene por objetivo “*consolidar un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional que permita avanzar hacia la igualdad de oportunidades, recuperando la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia y de esta forma construir con la ciudadanía, una Bogotá donde los derechos de los más vulnerables sean garantizados a través de: la ampliación de las oportunidades de inclusión social y productiva, en particular de las mujeres, los jóvenes y las familias,*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

para superar progresivamente los factores de naturalización de la exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial que impiden la igualdad de oportunidades y el ejercicio de una vida libre, colectivamente sostenible y feliz” definido en su Artículo 2 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020).

El PDD se encuentra estructurado en propósitos de ciudad. A continuación, se enumeran los diferentes propósitos y los logros relacionados con la construcción del hábitat en la ciudad:

- **Propósito 1.** Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política. En el marco de este propósito se tiene como logro *aumentar el acceso a vivienda digna, espacio público y equipamientos de la población vulnerable en suelo urbano y rural.*
- **Propósito 2.** Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá, adaptarnos y mitigar la crisis climática. Dentro de los logros de este propósito relacionados con el hábitat se tienen: i) implementar estrategias de mantenimiento, recuperación, rehabilitación o restauración de la estructura ecológica principal y demás áreas de interés ambiental en la Bogotá – Región; ii) intervenir integralmente áreas estratégicas de Bogotá teniendo en cuenta las dinámicas patrimoniales, ambientales, sociales y culturales; iii) aumentar la oferta de espacio público y áreas verdes de Bogotá promoviendo su uso, goce y disfrute con acceso universal para la ciudadanía; iv) reducir la contaminación ambiental atmosférica, visual y auditiva y el impacto en morbilidad y mortalidad por esos factores; y, v) aumentar la separación en la fuente, reciclaje, reutilización y la adecuada disposición final de los residuos de la ciudad; entre otras.
- **Propósito 3.** Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación. Uno de los logros de este propósito relacionado con el hábitat está relacionada con la disminución de la ilegalidad y la conflictividad en el uso y ordenamiento del espacio público, privado y en el medio ambiente rural y urbano.
- **Propósito 4.** Hacer de Bogotá-Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible y su logro relacionado con mejorar la experiencia de viaje a través de los componentes de tiempo, calidad y costo, con enfoque de género, diferencial, territorial y regional,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

teniendo como eje estructurador la red de metro regional, el sistema integrado de transporte público y la red de ciclorutas; permite la implementación del hábitat bogotano.

- **Propósito 5.** Construir Bogotá-Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente. A través de su logro relacionado con la promoción de procesos de integración y ordenamiento territorial en la Bogotá-Región sostenibles social, económica, ambiental e institucionalmente, permitirá la cohesión del concepto del hábitat.

En desarrollo del PDD, el Decreto Distrital 213 de 2020 establece lineamientos para la adopción y operación del Manual de oferta de Vivienda de Interés Social e Interés Prioritario al que hace referencia el artículo 77 del Acuerdo Distrital 761 de 2020; el Decreto Distrital 145 de 2021 adopta los lineamientos para la promoción, generación y acceso a soluciones habitacionales; la Resolución Distrital 471 de 2021 adopta el manual de oferta VIS y VIP de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Distrital 213 de 2020 y 145 de 2021.

2.1.2. Política Integral del Hábitat 2007-2017

La elaboración de la primera política pública de hábitat denominada *Pacto por el Hábitat Digno* para el periodo 2007–2017¹², fue formulada en el marco de la “*Misión Hábitat por Bogotá*”. Dicha política planteó seis líneas de trabajo que orientaron las estrategias durante ese periodo, a saber: i) limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal; ii) favorecer la convergencia regional; iii) promover la densificación y la redensificación, iv) promover la producción social del hábitat; v) financiación del hábitat; y vi) cultura, ciudadanía y fortalecimiento institucional.

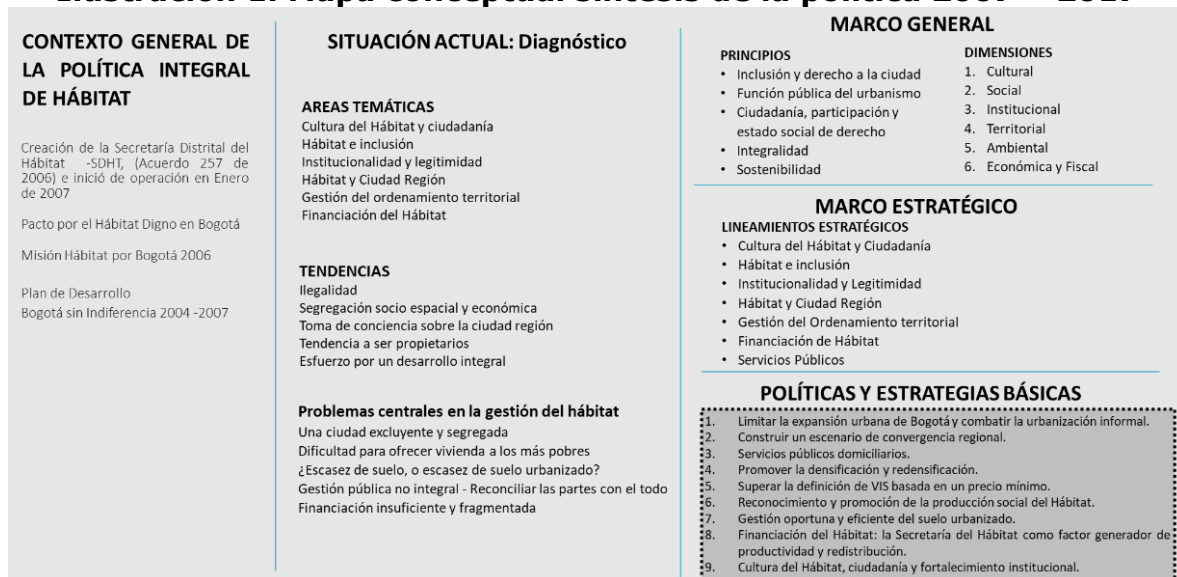
Dichas estrategias obedecieron a la identificación de cinco problemáticas relacionadas con: i) una ciudad excluyente y segregada; ii) la incapacidad de ofrecer vivienda a los más pobres; iii) la escasez de suelo urbanizado; iv) la gestión pública no integral; y, v) la financiación insuficiente y fragmentada.

¹² Si bien esta primera política pública no fue adoptada mediante acto administrativo, durante la última década se constituyó en un referente conceptual y teórico importante en el proceso de construcción y evaluación de las políticas públicas en materia de vivienda y hábitat en el Distrito.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Ilustración 1. Mapa conceptual síntesis de la política 2007 – 2017



Fuente: SDHT – ONU-Hábitat (2018)

La evaluación realizada en 2018 por ONU-Hábitat, en el marco de la Misión del Hábitat, a la política pública de hábitat para el periodo 2007-2017, reveló que, pese a las acciones ejecutadas por la Administración Distrital desde 2007, orientadas a la provisión de soluciones de vivienda, la adecuada prestación de servicios públicos domiciliarios, el mejoramiento de viviendas y barrios, y la planeación de los asentamientos humanos en suelos de desarrollo y renovación urbana; estos cinco problemas persisten en la ciudad (ONU HÁBITAT, 2018).

No obstante lo anterior, en la evaluación adelantada se identificó un notable avance en la reducción del déficit habitacional en sus dos componentes, cualitativo y cuantitativo, contrapuesto con un menor nivel de desarrollo en otras líneas de acción de la política tales como: superar la definición de la Vivienda de Interés Social – VIS basada en un precio mínimo, el reconocimiento y promoción de la producción social, la construcción de un escenario de convergencia regional y la territorialización de las acciones de política.

El “Suelo Rural” se ha pensado como potencial de productividad, razón por la cual, en primera instancia el Ministerio de Agricultura es quien se encarga de generar políticas públicas para el beneficio y desarrollo de éste tipo de zonas, sin desconocer los grandes esfuerzos por parte del gobierno nacional por abordar el tema desde otras entidades como por ejemplo el Ministerio de Vivienda y otras entidades que también apoyan en menor instancia el marco normativo para el desarrollo del suelo rural.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

En cuanto al mejoramiento del hábitat rural, es importante reconocer que el Gobierno Nacional y el Distrital han avanzado en cuanto a instrumentos de política y normativa vigente para el mejoramiento integral, reconocen la existencia de éste tipo de territorios y lo visualizan como un espacio en el que adicionalmente al potencial productivo existente también se desarrollan otras dinámicas que permiten la vida campesina y resaltan el hábitat como potencial para el desarrollo y consolidación del territorio. En este sentido, el Distrito ha adoptado la Política Pública de Ruralidad del Distrito Capital mediante el Decreto Distrital 327 de 2007; el Plan de Gestión para el Desarrollo Rural Sostenible – PDGR mediante el Decreto Distrital 042 de 2010; y, se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Rural mediante el Decreto Distrital 021 de 2011 y 365 de 2019.

2.1.3. Marco conceptual de hábitat

La PGIH busca incorporar una visión integral del concepto del hábitat, entendido este como un concepto dinámico y que abarca múltiples dimensiones. Así, se parte de las definiciones que nacen de la conferencia HÁBITAT I, realizada en Vancouver, Canadá, en 1976, las cuales se consolidan en la visión actual de la Naciones Unidas que define al hábitat como:

"Más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa así algo más que el techo bajo el cual protegerse, siendo el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana ..." (ONU Hábitat, 2018)

Para el presente documento de política se adopta como concepto de hábitat:

El hábitat es la construcción colectiva del territorio en el cual se expresan y se construyen las relaciones sociales, económicas, ambientales y culturales entre las diferentes formas de vida; soportadas en las viviendas, los equipamientos, el espacio público, la estructura ecológica, el patrimonio y el tejido productivo, generando diversas dinámicas urbanas y rurales.

Asimismo, la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH para Bogotá D.C. tiene como referentes los soportes de la Constitución Política de Colombia, en particular los valores, principios y las tres generaciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

de derechos consagrados en ella, y los instrumentos que el Estado colombiano ha suscrito dentro del ámbito institucional del sistema de Naciones Unidas y con otras instancias internacionales en temas relacionados con el hábitat. Se destacan, el derecho constitucional a la vivienda digna, la vivienda adecuada, así como las metas incorporadas en la Nueva Agenda Urbana - NAU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS.

La Asamblea General de las Naciones Unidas definió como objetivo primordial para el desarrollo mundial, promover ciudades y asentamientos sostenibles, desde un enfoque centrado en las personas y el cumplimiento de los derechos humanos. Esta directriz se incorporó en los ODS número: 6 "Agua limpia y saneamiento", 7 "Energía asequible y no contaminante", 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" y 12 "Producción y consumo responsable", los cuales, marcan la hoja de ruta para lograr disminuir tanto las desigualdades en cuanto a goce de los beneficios relacionados con el acceso a un hábitat digno, como el impacto ambiental que las ciudades generan sobre el medio ambiente.

2.2. Justificación

La Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH se desarrolla a partir de un enfoque de equilibrio territorial y social, contemplando el concepto del hábitat desde una visión amplia donde se vinculan elementos del entorno físico y ambiental y de la vivienda, buscando hacer realidad una mejor calidad del hábitat urbana y rural con énfasis en una ciudad próxima y del cuidado, en articulación con la región metropolitana.

Para lograr esta ciudad próxima y del cuidado se requiere evidenciar los múltiples y complejos retos de Bogotá:

- La necesidad de asegurar el derecho a la ciudad y una calidad de hábitat digno para todos en una ciudad que pasó de una población cercana a los 715.250 habitantes en 1950, a una cifra de 6.740.859 en el año 2005, de manera que en un lapso de 55 años la población se multiplicó por 9,4; llegando a 7.834.167 en el año 2021, correspondientes a 2.840.109 hogares según las proyecciones del DANE.
- Atender de manera prioritaria un proceso de crecimiento desordenado e informal de la ciudad, reflejado en la formación y densificación de los asentamientos humanos con condiciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

deficitarias en materia de hábitat y en presiones permanentes sobre los bordes y zonas de valor ecológico en la ciudad.

- La existencia de privaciones habitacionales, la informalidad de la vivienda, y, en un entorno urbano y rural que cuenta con bajos estándares en todo el territorio para generar niveles de bienestar y que permitan un adecuado desarrollo de los habitantes (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).
- La brecha urbano-rural entre 1993 y 2005 se acentuó pasando de 17,6 p.p. a 29,13, es decir, un incremento de 11,5 p.p.; brecha que se acentúa con mayor fuerza en los componentes de acceso a servicios públicos domiciliarios y hacinamiento, al analizar los resultados de 2018 se tiene que, esta brecha crece, alcanzando los 38,2 p.p. (DANE, 2018).
- La dinámica del mercado de vivienda formal presenta una brecha entre la oferta y la demanda, y entre las distintas zonas de la ciudad, lo cual impacta además en la región, por ejemplo, propiciando, una migración hacia municipios de la región metropolitana de Bogotá-Cundinamarca, generando cambios importantes en la producción de viviendas, así como en la localización de su demanda.
- La presión migratoria es un elemento que presiona a la región en términos de la generación de viviendas y soportes para estas.
- Para el año 2018 Bogotá contaba con 96.947 hogares en déficit cuantitativo, 256.633 en déficit cualitativo, para un total de 353.580 hogares (DANE CNPV, 2018).
- El ritmo de demanda por soluciones habitacionales plantea un reto importante gobernanza y coordinación para Bogotá y la región. Mientras que en Bogotá la necesidad proyectada es en promedio de 82 mil soluciones anuales aproximadamente, la ciudad logra iniciar en promedio 34 mil viviendas nuevas (CEED-DANE), otra parte de la demanda es satisfecha por la oferta informal como se manifestó anteriormente y el restante se suma al déficit persistente en la ciudad.

Teniendo en cuenta los elementos enunciados se hace necesaria la adopción de la presente *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat* para revertir estas problemáticas a partir de acciones coordinadas entre entidades del Sector Hábitat y otras entidades relevantes. Esta coordinación se verá fortalecida mediante la adopción de la PGIH que asegure la articulación institucional y sectorial en la formulación, implementación y seguimiento, garantizando además la gobernanza y la coordinación de las actividades de las distintas unidades ejecutoras de la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

política económica y social con una visión de corto, mediano y largo plazo.



3. Estrategia, proceso y resultados de la participación

La formulación de la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat – PGIH a 2030 es una iniciativa de la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT para definir y diseñar una visión y una ruta en el largo plazo, conformada por un conjunto de objetivos, estrategias y proyectos con la finalidad de atender las problemáticas relacionadas con el hábitat, enfocadas particularmente a las condiciones habitacionales de las viviendas, el acceso a unas soluciones habitacionales dignas y la distribución de bienes y servicios del entorno en el territorio y con esto aportar al desarrollo armónico de los asentamientos humanos y la mejora en la calidad del hábitat de Bogotá.

El proceso de expedición de la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat inició con la fase preparatoria en la que se definió la problemática principal, la identificación de los sectores administrativos distritales que tuvieran competencia o que podían incidir en la formulación de la política y, por último, la identificación de actores estratégicos y el esquema de participación que se llevaría a cabo con la ciudadanía.

Adicional a lo anterior, en la fase de agenda pública una de las primeras acciones y con el fin de iniciar el proceso de formulación de la política pública, desde la SDHT se suscribió el Acuerdo de Contribución No. 465 de 2017 con ONU-Hábitat, el cual tuvo por objeto *"Aunar esfuerzos técnicos, financieros y jurídicos para el proceso de formulación de la 'Política de Gestión Integral del Sector Hábitat 2018-2030 de Bogotá D.C.' y su estrategia de implementación, asegurando la articulación de la política con el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, e incluyendo los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*.

En segundo lugar, en 2018 se inició una fase de agenda pública, en la que se tuvieron en cuenta los documentos técnicos remitidos por ONU Hábitat y las necesidades identificadas en el sector, la SDHT en su rol de líder de la política, estructuró, ejecutó y sistematizó las etapas requeridas para elaborar el documento de diagnóstico. Esta fase contó con la realización de cinco espacios de participación para tres (3) grandes grupos: i) Consejo Consultivo del Hábitat, ii) Sector público distrital y iii) Grupos poblacionales de especial interés en un espacio general.

En este proceso se consultaron más de 120 personas de diversas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

instituciones y sectores relacionados con el hábitat, expertos y representantes de distintos grupos poblacionales. Esto teniendo en cuenta los enfoques comprendidos bajo el marco de los derechos humanos como esenciales en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas distritales.

Para cada uno de los grupos consultados se elaboró una metodología de participación particular. Para el Consejo Consultivo del Hábitat y la consulta del sector público distrital se realizó una presentación magistral de diagnóstico de la política pública y sus miembros dieron insumos desde sus diferentes instituciones y experiencias. Para los grupos poblacionales de especial interés, se tuvo en cuenta el método café mundo – *World Café*, cuya técnica es un proceso de conversación estructurado que facilita la discusión profunda para la construcción de nuevo conocimiento, para lo cual se realizó una convocatoria para desarrollar las jornadas de agenda abierta establecidas en el marco de la política pública.

La metodología se diseñó para garantizar que los participantes contribuyeran activamente en el proceso de construcción de la política, generando insumos, tanto de diagnóstico como acciones para identificar y resolver los principales retos del Sector Hábitat.

En tercer lugar, durante el 2019 la SDHT llevó a cabo un proceso participativo adicional con grupos poblacionales. Como resultado de este proceso, se cuenta con las fichas técnicas resultantes de dieciséis (16) talleres que corresponden a las jornadas abiertas realizadas con: mujeres, LGBTI, infancia y adolescencia (0-17 años), juventud (18-27 años), adultez (28-59 años), envejecimiento y vejez (+60), familias, habitabilidad en calle, víctimas del conflicto armado, población rural, migrantes, personas con discapacidad, y pueblos étnicos (Rrom, indígenas, raizales y afrodescendientes)¹³.

Estas jornadas se realizaron entre el 15 de febrero y el 16 de junio de 2019, para un total de trescientos setenta y seis (376) asistentes a todas las sesiones.

De manera complementaria, durante la fase de agenda pública se realizaron las siguientes actividades: i) planeación de la campaña “Hábitat te escucha” e identificación de actores clave para cada uno de los segmentos poblacionales; ii) diseño de piezas de comunicación para redes

¹³ En el siguiente link pueden consultarse dichas fichas de los talleres poblacionales del año 2019: <https://www.habitatbogota.gov.co/pagina/h%C3%A1bitat-te-escucha>.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

sociales, página y grupos de interés y de la metodología; iii) implementación de estrategia de comunicación para difusión de los espacios poblacionales, creación de correo institucional “Hábitat te escucha”; y, iv) reuniones presenciales con responsables institucionales del segmento poblacional.

Para fortalecer las definiciones estratégicas de la política pública, durante la última semana de abril y hasta el mes de agosto de 2021 se ha realizado un proceso de consulta, participación y socialización con la ciudadanía y actores sociales relevantes en la fase de formulación de la *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat*, a través de los siguientes componentes:

- i) **Encuesta a la ciudadanía organizada:** entre el 15 de abril y el 14 de mayo de 2021, la Secretaría Distrital del Hábitat aplicó una encuesta virtual, utilizando una muestra por conveniencia¹⁴, entre las personas disponibles en las bases de datos de la SDHT y del IDPAC, categorizados de acuerdo con los grupos poblacionales¹⁵.

De los encuestados, el 71,6% correspondió a mujeres y el 28,39% correspondió a hombres. El rango de edad de los encuestados se encuentra entre los 13 y los 80 años; respecto a la identidad de género, 72% de las personas encuestadas se identifican con el género femenino, 27% con el masculino y 2% se perciben como transgénero. Para la categoría de grupo principal con el que se identifica, se obtuvo representatividad de los sectores sociales LGBTI (3%), habitante de calle (0,6%), víctimas del conflicto armado (3%), migrantes y/o refugiados (1,22%), afrodescendientes (2,45%), raizales (6,13%), Rrom (0,6%), indígenas (6,13%), personas con discapacidad (4,9%), habitante en la ruralidad (9,8%) y quienes no se identifican con ninguno de estos grupos (61,96%).

- ii) **Encuesta a vendedores informales:** de manera telefónica se contactó a los encuestados para remitirles el enlace de la encuesta realizando las siguientes preguntas: i) ¿Cuáles son los aspectos que representan una dificultad para acceder a vivienda en la ciudad?; ii) Proponga una solución y la forma de llevarlo a cabo; iii) ¿Cuáles son

¹⁴ El muestreo por conveniencia es una técnica de muestreo no probabilístico y no aleatorio utilizada para crear muestras de acuerdo con la facilidad de acceso, la disponibilidad de las personas de formar parte de la muestra, en un intervalo de tiempo dado o cualquier otra especificación práctica de un elemento particular.

¹⁵ Los grupos poblacionales fueron los siguientes: Juventud, Mujer, Sectores Sociales LGBTI, Adulterez, Ruralidad, Familia, Habitantes de calle, Víctimas, Migrantes y refugiados, Envejecimiento y Vejez, Afrodescendientes, Raizales, Rrom, Indígenas, Personas con Discapacidad, e Infancia y Adolescencia.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

los aspectos que representan una dificultad en el entorno de la vivienda?; y, iv) Proponga una solución y la forma de llevarlo a cabo.

De los encuestados 61% fueron hombres y el 39% correspondió a mujeres. El rango de edad de los encuestados se encuentra entre los 18 y los 71 años, respecto a la identidad de género 61% de las personas encuestadas se identifican con el género masculino y 39% con el femenino.

- iii) **Instrumento para captura de información de ciudadanía no organizada a través de la plataforma “Bogotá Abierta”**¹⁶: en alianza entre el IDPAC y la SDHT se propuso un reto que permitió a la ciudadanía realizar sus aportes entorno a las problemáticas principales que orientan y definen los objetivos específicos de la Política Integral de Gestión del Hábitat, con la siguiente pregunta:

*La Administración Distrital, a través de la Secretaría Distrital del Hábitat, se encuentra formulando la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat, instrumento que definirá una orientación estratégica que permita la **mejorar la calidad del hábitat urbano y rural de la ciudad** por medio de una gestión integral soportada en criterios **de desarrollo territorial, equidad, sostenibilidad ambiental y eficiencia institucional**.
¿Qué ideas propones para que Bogotá sea un mejor lugar para tener una vivienda digna?*

La pregunta estuvo disponible para ser respondida desde el 20 de abril hasta el 24 de mayo de 2021. En total se recolectaron 61 respuestas.

- iv) **Reuniones con grupos focalizados**: presentar a los actores invitados la propuesta de la Política de Gestión Integral del Hábitat de Bogotá. En total participaron 49 personas en cuatro reuniones, las cuales se realizaron entre el 27 de abril y el 4 de mayo de 2021 con los siguientes grupos focalizados: academia y observatorios distritales; cooperación internacional; representantes del sector privado relacionados con la construcción, financiero y agremiaciones; y, las Juntas de Acción Comunal.
- v) Socialización en redes sociales y en medios de comunicación interna

¹⁶ Bogotá Abierta es un espacio diseñado por el IDPAC - Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal que tiene el propósito de promover la participación e innovación ciudadana del Gobierno Distrital. A través de esta herramienta, se establecen retos y preguntas de interés para la ciudadanía que estén relacionados con las problemáticas de la ciudad. Con su participación, “los ciudadanos tienen la posibilidad de convertir los problemas o dificultades en oportunidades de transformación positiva que los ciudadanos impulsan con sus ideas, aportes y contenidos”. Tomado de la página de Bogotá Abierta, consultado el 7 de abril de 2021.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

del sector del hábitat.

- vi) Foro **"Hacia la construcción de un mejor hábitat para Bogotá"**, a través del cual se dio a conocer la PGIH y promovió la apropiación de este instrumento de planeación de largo plazo para la ciudad por parte de la academia, gremios, entidades de orden nacional y distrital, y los ciudadanos y ciudadanas en general.

El foro se estructuró en tres paneles, así: i) Derecho a la vivienda; ii) Condiciones para el goce efectivo del territorio; y, iii) Gobernanza para la gestión integral del hábitat. Para el desarrollo del mismo, se contó con la participación de expertos de la academia, sector privado, cooperación internacional y líderes sociales.

Dentro de las principales conclusiones obtenidas durante esta fase de formulación desde los grupos poblaciones se tienen:

- i) La principal dificultad para tener una vivienda digna es el acceso a la adquisición de vivienda propia, siendo la opción que mayor cantidad de votaciones obtuvo, 62,6% de personas encuestadas. Adicionalmente, la distribución del espacio de la vivienda es la opción que representa menor dificultad con el fin de tener una vivienda digna, correspondiente a solo el 11,7% de los encuestados.

El análisis por localidades reveló que para la mayoría de las localidades el aspecto que presenta mayor dificultad con el fin de tener vivienda digna es el acceso a la adquisición de vivienda propia, siendo esta la categoría que obtuvo mayor número de votaciones, con excepción de Usme, dónde el 50% de los encuestados de esta localidad escogió esta opción al igual que servicios públicos domiciliarios.

- ii) El análisis por grupo principal indica que para la mayoría de los grupos la adquisición de vivienda es el aspecto que representa una mayor dificultad con el fin de tener una vivienda digna, exceptuando a los indígenas y habitantes en la ruralidad para quienes la estructura de la vivienda representa igual dificultad que el acceso a la adquisición de vivienda.

El segundo aspecto que mayor dificultad representa luego de adquisición a la vivienda, en el caso de los sectores sociales LGBTI son la estructura de la vivienda y los servicios públicos, para la población víctima del conflicto armado consistió en estructura y servicios



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

públicos, y para la población afrodescendiente fueron distribución del espacio por número de habitantes (hacinamiento) y servicios públicos. Además, para la población raizal y las personas con discapacidad los aspectos de estructura, servicios públicos y distribución fueron los que consideraron representaban mayor dificultad luego de acceso a la adquisición de la vivienda.

- iii) El análisis de los resultados a la pregunta de *entorno* mostró que según los encuestados el aspecto que representa un mayor reto para tener un hábitat digno, es la seguridad, con un 48,5% de personas encuestadas que eligieron esta opción. Adicional a esto, para los encuestados, los equipamientos (hospitales, colegios, jardines, bibliotecas, entre otros), es la opción que representa un menor reto con el fin de tener un hábitat digno, solo el 8,6% del total de encuestados optó por esta opción.

El análisis por localidades reveló que para la mayoría de las localidades el aspecto que representa mayor dificultad con el fin de tener un hábitat digno es la seguridad, exceptuando las localidades de Kennedy, Puente Aranda, La Candelaria y Sumapaz.

Para el caso de Kennedy, el aspecto que representa un mayor reto es el medio ambiente (arborización, manejo de residuos, entre otros), 57,1% del total de votantes de esta localidad escogió esta opción. Para la localidad de Puente Aranda, la mayoría de los votantes, 80%, consideraron que los ámbitos de integración, participación y cultura es el aspecto que representa un mayor reto. Por otra parte, para la localidad de La Candelaria igual porcentaje de votantes eligió equipamientos y seguridad como los aspectos que representan un mayor reto. Por último, para la localidad de Sumapaz, la movilidad representa un mayor reto, donde 57,1% de los votantes de esta localidad optó por esta opción.

- iv) El análisis total de los resultados a la pregunta de Vivienda I mostró que según los vendedores informales encuestados la principal dificultad para acceder a una vivienda digna es el acceso a la adquisición de la vivienda propia (71,7 % de votaciones). Por su parte, el aspecto que se consideró representa menor dificultad correspondió a servicios públicos domiciliarios (1,7 % de votaciones).

El análisis por localidades reveló que para los vendedores informales de las localidades de San Cristóbal, La Candelaria y Antonio Nariño la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

principal dificultad con el fin de tener una vivienda digna está representada en la estructura de la vivienda, además para los encuestados de Ciudad Bolívar las mayores dificultades se encuentran en las condiciones de habitabilidad y el acceso a la adquisición de vivienda propia. Para el resto de las localidades, la mayor dificultad se halla en el acceso a la adquisición de vivienda propia.

- v) Según los vendedores informales encuestados el aspecto que representa un mayor reto para tener un hábitat digno es la seguridad (35 % de votaciones), seguido por la localización que también obtuvo una votación relevante (26,7%). Los ámbitos de integración, participación y cultura se consideraron como el aspecto que representa un menor reto.

El análisis por localidades mostró que para los vendedores informales de las localidades de San Cristóbal, Los Mártires y Puente Aranda la localización es el aspecto que representa un mayor reto para tener un hábitat digno. Para los encuestados de Ciudad Bolívar el mayor reto consiste en los equipamientos, además para los vendedores de Barrios Unidos y Antonio Nariño consiste en el espacio público. En lo que concierne a la localidad de Teusaquillo, los vendedores encuestados afirmaron que el aspecto de movilidad es su principal preocupación. Para las localidades de Bosa, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar la mayor dificultad se halla la seguridad.

Finalmente, se desarrollarán diferentes mecanismos de difusión para dar a conocer y generar apropiación a la ciudadanía en general sobre este instrumento de planeación de largo plazo de la ciudad.



4. Diagnóstico

La presente sección desarrolla el diagnóstico de la situación identificada para cada uno de los componentes hábitat, principalmente en las causas identificadas para atender a través de la *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH*.

4.1. Baja calidad y disponibilidad de bienes comunes y atributos del entorno

El Documento de diagnóstico del año 2019, realizado con apoyo de ONU-Hábitat, incorpora en su capítulo “La ciudad construida” un ejercicio de espacialización sobre las condiciones del entorno de las viviendas en función de las densidades, la proximidad a bienes y servicios, y el estado de atributos públicos y privados, sumado con los ejercicios de participación ciudadana que expusieron las experiencias y percepciones de los habitantes de la ciudad, condujeron a identificar como factores críticos de la baja calidad y disponibilidad de bienes comunes y servicios públicos: i) baja disponibilidad y acceso a los equipamientos; ii) espacio público escaso, deteriorado o de deficiente calidad; iii) deficiencias en el acceso a transporte y movilidad alternativas; y, iv) deterioro de las condiciones ambientales.

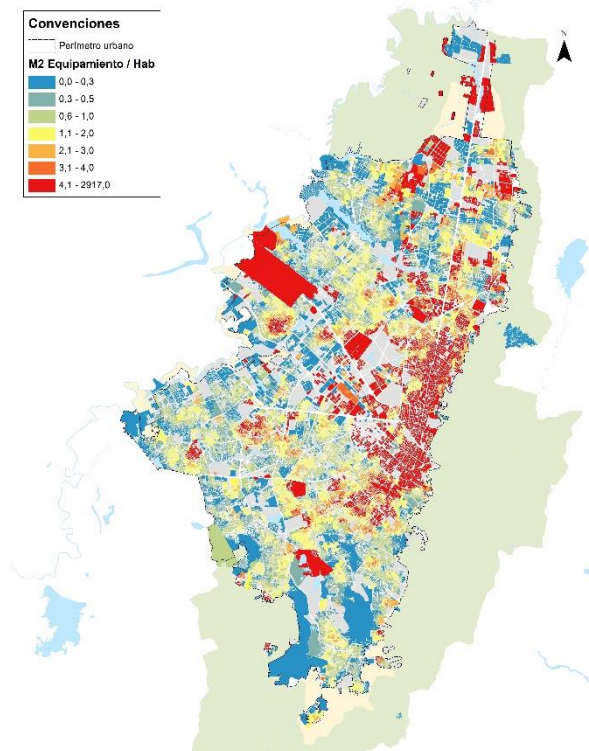
En cuanto a la primera causa relacionada con la **baja disponibilidad y acceso a equipamientos**, el Índice Integrado de Priorización por Manzanas - IIPM¹⁷ que evalúa la accesibilidad a equipamientos sociales, puso en evidencia que las mayores inequidades se concentran en las periferias de la ciudad, particularmente, en los bordes sur y occidente. (Secretaría Distrital del Hábitat, 2017) En complemento, la evaluación de cobertura de equipamientos disponible a 500 metros del lugar de residencia de cada habitante se puede ver a continuación:

¹⁷ Documento de investigación “Índice integrado de priorización por manzanas (IIPM) para la ciudad de Bogotá” publicado en la página web de Hábitat de la SDHT: <https://ovdc-5c280b.ingress-alpha.easywp.com/wp-content/uploads/2019/11/Accesibilidad-1.pdf>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Mapa 1. Acceso a equipamientos a escala vecinal



Fuente: SDHT, Documento de diagnóstico (2021).

Es importante destacar que la concentración de deficiencias en los asentamientos periféricos es por definición un problema que afecta además a los municipios circunvecinos y obligan al desarrollo de una estrategia coordinada dentro de un enfoque de ciudad-región. En rigor, el problema tiene su origen en la ausencia de terreno disponible en el núcleo central de la ciudad y la solución implica necesariamente una visión de índole regional.

En cuanto a la segunda causa problemática de análisis relacionada con el **espacio público escaso, deteriorado o de deficiente calidad**, el Decreto Distrital 215 del 2005 por el cual se adoptó el Plan Maestro de Espacio Público, señaló que la meta de espacio público efectivo para Bogotá era de 6 m²/habitantes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente para el 2021 la ciudad contaba solo con 4,6 m²/habitantes. A nivel espacial, la disparidad en el espacio público efectivo es amplia, con localidades como Los Mártires con 1,98 m²/habitantes que no logra ni siquiera un tercio del estándar mínimo decretado por la meta en dicho instrumento. De 19 localidades urbanas, catorce (14) registran un indicador de espacio público efectivo inferior al estándar del Plan Maestro, lo cual, confirma la escasez del espacio público en la ciudad y la inequidad

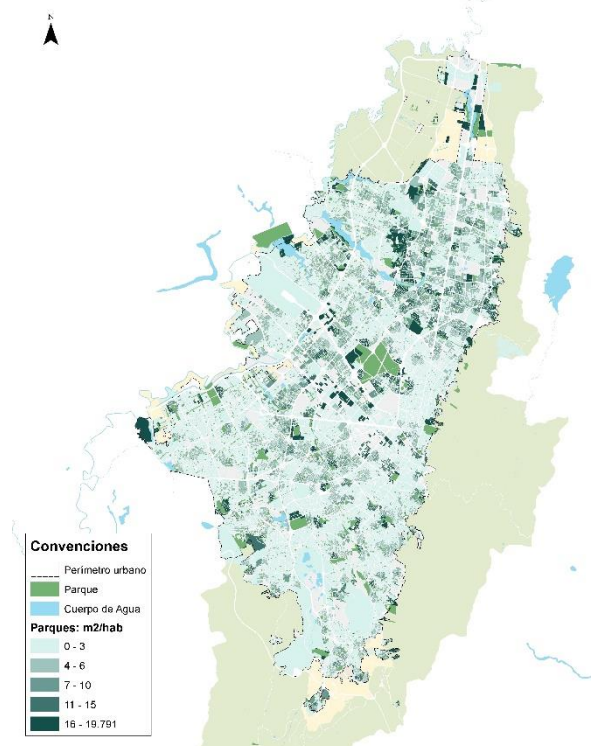


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

socio territorial de acceso al mismo existente.

De igual forma, el diagnóstico de esta Política en su capítulo “La ciudad construida” evaluó a escala vecinal la relación de la oferta y demanda de espacios públicos tipo parques, permitiendo identificar como condición predominante que la mayor parte de la ciudad tiene menos de 3m² de parques disponibles en el entorno inmediato¹⁸ de sus viviendas. Aunque esta condición es negativa para la ciudad en general, se presenta como crítica en los bordes sur y occidente dado que concentran la población con mayores condiciones de vulnerabilidad.

Mapa 2. Acceso a espacio público



Fuente: SDHT, Documento de diagnóstico (2021).

Respecto a la calidad del espacio público, la percepción y apropiación de este, es un buen indicador del uso efectivo por parte de la ciudadanía. Según la Encuesta Bienal de Culturas del 2019¹⁹ casi la mitad de los encuestados “*expresa que en el parque cercano se presentan peleas o riñas*” y/o “*afirma que espacios públicos recreativos y parques cercanos*”

¹⁸ Para el ejercicio se toma como entorno inmediato de la vivienda los equipamientos a los que se logra acceder a una distancia de 500 metros

¹⁹ Encuesta disponible en el siguiente enlace:

<https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-ciudadana/subdireccion-observatorio-de-culturas/encuesta-bienal-de-culturas/encuesta-2019>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

*no son seguros*²⁰. Por otra parte, solo el 33% *“afirma que los parques y espacios públicos cercanos están bien equipados”*. Lo anterior evidencia que la calidad del espacio público se ve impactado por estar mal equipado o porque este se percibe inseguro (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

A este respecto, considerada a nivel macro la mayor reserva de espacio público de la ciudad, las riberas del Río Bogotá, es también límite de municipios circunvecinos y requiere para su adecuada intervención una estrategia de gobernanza y coordinación regional, además de la compaginación con la autoridad ambiental regional la CAR.

Por otra parte, la baja calidad de los asentamientos humanos es mayor cuando estos son informales. Un indicador clave de la calidad de un asentamiento urbano es su nivel de espacio público efectivo. Al relacionar por localidades el espacio público efectivo y el porcentaje de área urbana de origen informal, se evidencia una relación decreciente, que implica que, a mayor área urbana de origen informal, menor es el indicador de espacio público efectivo²¹.

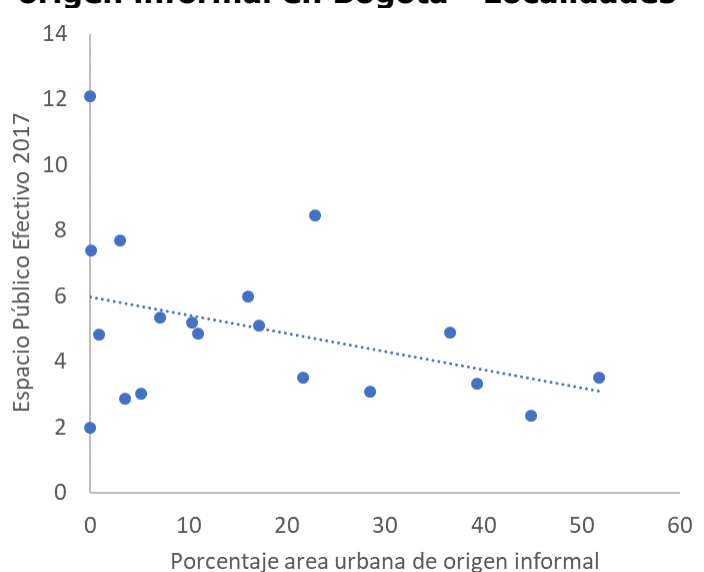
²⁰ Los porcentajes de hogares a cada pregunta son: 49% *“afirma que espacios públicos recreativos y parques cercanos no son seguros”*; 32% *“expresa que en el parque cercano se presentan peleas o riñas”*.

²¹ El indicador de espacio público efectivo mide la extensión de las zonas verdes de esparcimiento existentes respecto al número de habitantes, su resultado se encuentra determinado por: cantidad de m² de parques / Población.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Ilustración 2. Espacio público efectivo vs. porcentaje de área urbana de origen informal en Bogotá - Localidades



Fuente: DANE, EM 2017; DADP. Cálculos: SDHT - SIS

En referencia con la tercera causa analizada relacionada con el **deficiente acceso al sistema de transporte y movilidad alternativa**, en cuanto a las condiciones de acceso a las viviendas a través de la red vial, los sistemas de transporte masivo y la infraestructura para bici usuarios, se observa, en primer lugar, una situación deficitaria en vías arteriales que resalta la necesidad de considerar vías intermedias como elementos esenciales en la solución de los conflictos de conectividad y movilidad a través de la ciudad (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

Al respecto, se evidencia que a través del análisis de proximidad a vías intermedias se puede precisar las acciones relacionadas con la concreción de sistemas intermedios básicos para optimizar el funcionamiento de la ciudad y cualificar el hábitat actual. Este análisis, entendido como la estimación de distancia mínima de cada manzana a vías intermedias, refleja que las principales demandas de intervención se encuentran una parte en el norte de la ciudad, en sectores como Toberín y Suba, con manzanas a distancias superiores a 500 metros; y otra parte al sur de la ciudad donde se presenta la misma situación en la localidad de Bosa (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

En segundo lugar, con relación a la proximidad a sistemas de transporte masivo, se encuentra que las manzanas localizadas a distancias superiores a 3 kilómetros de las troncales de Transmilenio se encuentran en el perímetro sur y occidental de la ciudad, en localidades como



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Fontibón, Ciudad Bolívar y la parte oriental de San Cristóbal y Usme. Al respecto, se evidencia como necesidad general de la ciudad, complementar el sistema de troncales norte-sur por los corredores de la Avenida 68, la Avenida Boyacá y la ALO. Mientras, que los desarrollos de nuevo hábitat que se proyecten en el Río Bogotá y el norte de la ciudad deben atender recomendaciones de planificación para integrarse con el desarrollo de estos corredores de transporte (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

En tercer lugar, se encontró que las mayores limitaciones en acceso a redes de bici usuarios responden a las difíciles condiciones de la topografía en algunas localidades como Ciudad Bolívar, San Cristóbal y parte oriental de Tunjuelito. Las zonas centrales de Suba, así como, la parte occidental de la Autopista Sur en cercanías a León XIII presentan distancias mayores a 1 kilómetro.

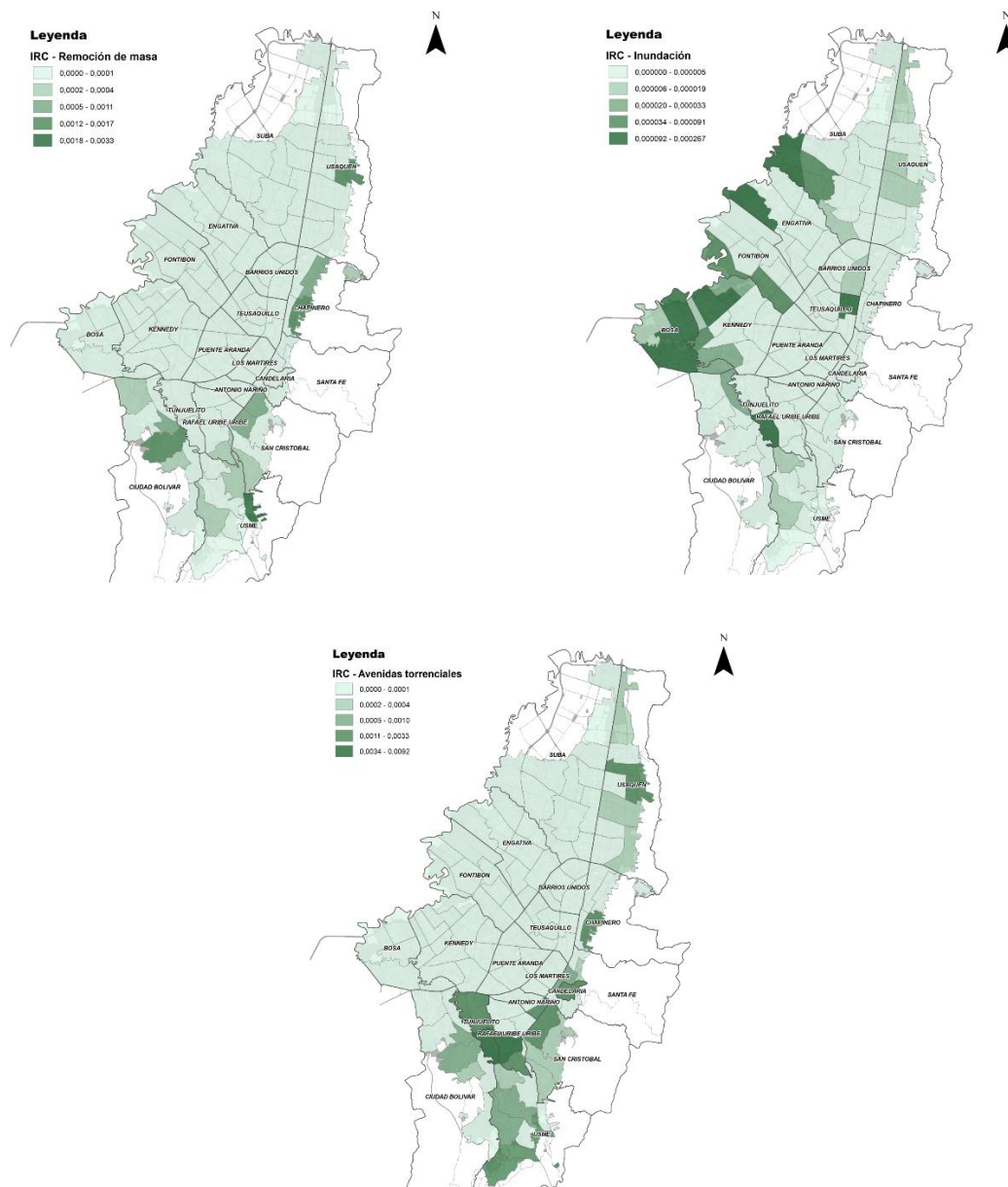
Así las cosas, este análisis de conectividad pone en evidencia que la extensión de las redes de movilidad sostenible es un asunto fundamental que no sólo tiene impacto positivo para la población en términos de movilidad, sino que se constituye en una estrategia de cualificación y mejoramiento de estándares urbanísticos de la ciudad.

Finalmente, la última causa analizada en cuanto a las condiciones del entorno se encuentra relacionada con el **deterioro en las condiciones ambientales**, afectado por dos factores prioritarios. Por una parte, la incidencia del Índice de Riesgo para adaptación ante escenarios al cambio climático - IRC, los cuales se representan en el Mapa 3 y afectan especialmente a los asentamientos de borde de la ciudad, con fenómenos de inundación al occidente, remoción en masa hacia el sur y oriente, y avenidas torrenciales en el borde oriente del suelo urbano. Como condición general, se identifican que en estos sectores predominan grupos poblacionales con condiciones de vulnerabilidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Mapa 3. Incidencia del IRC



Fuente: SDHT (2021).

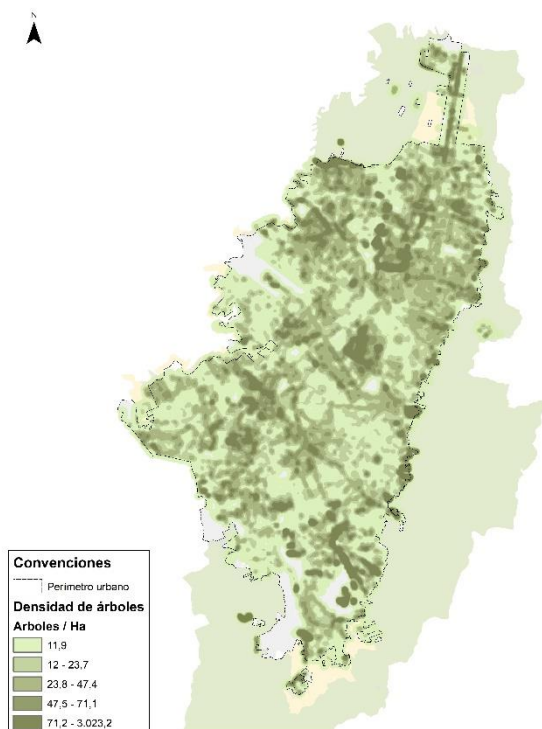
En esta misma línea, el diagnóstico de “La ciudad construida” evaluó la arborización en torno a las áreas residenciales. Esta variable considera la densidad de árboles en el espacio público, lo que permitió identificar que las deficiencias en cobertura verde son concordantes con la baja dimensión del espacio público y reflejan la mala calidad ambiental y paisajística de la malla vial asociada a la vivienda.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Es importante mencionar que, pese a que sectores de la ciudad presentan los mismos datos cuantitativos respecto de la cantidad de espacio público efectivo, el factor diferencial es la cantidad de árboles y la cobertura verde, que impacta en aspectos esenciales como la calidad del aire y el paisaje urbano.

Mapa 4. Arborización



Fuente: Fuente: SDHT, Documento de diagnóstico (2021).

4.2. Déficit habitacional en el Distrito Capital

De acuerdo con las cifras reportadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV de 2018, en total en Bogotá se registran 256.633 hogares en situación de déficit de vivienda de tipo cualitativo y 96.947 en cuantitativo, lo que representa el 10,21% y 3,86% de los hogares en Bogotá, respectivamente.

Los hogares urbanos corresponden a 2,5 millones, de estos los hogares en déficit cualitativo alcanzan 254.498 (10,14%) mientras que los que presentan déficit cuantitativo son 96.529 (3,85%). Por su parte, para los hogares rurales de un total de 4.895 hay 2.135 hogares en déficit cualitativo y 418 en cuantitativo (Ver Ilustración 3).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Ilustración 3. Déficit de vivienda en Bogotá - 2018

Bogotá		
Déficit habitacional	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo
14,1% 353.580 hogares	3,9% 96.947 hogares	10,2% 256.633 hogares
Área Centros Poblados y Rural Disperso		
Déficit habitacional	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo
52,2% 2.553 hogares	8,5% 418 hogares	43,6% 2.135 hogares
Cabeceras		
Déficit habitacional	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo
14,0% 351.027 hogares	3,8% 96.529 hogares	10,1% 254.498 hogares

Fuente: DANE – CNPV (2018). Elaboración: SDHT – SIS.

A continuación, se desagregan las principales carencias:

Déficit cuantitativo²²: en las zonas *urbanas* las principales carencias son la cohabitación, que afecta a 79.526 hogares, seguida por el hacinamiento no mitigable, con 10.672 hogares. En la *zona rural* este tema afectaba al 8,54% de los hogares, cifra 2,2 veces superior a la registrada en la cabecera. Particularmente, en las *zonas urbanas* los materiales deficientes de las paredes de la vivienda, afecta a 7.440 hogares y el tipo de vivienda, con 1.349 hogares. En la *ruralidad*, la carencia más frecuente está relacionada con los materiales de paredes, afectación con la que cuentan 363 hogares; mientras que la cohabitación afecta a 36 hogares, el tipo de vivienda a 29 hogares y el hacinamiento no mitigable a 11.

- **Déficit cualitativo:** para los *hogares urbanos* la carencia más

²² Se toman los datos por componente no jerarquizados.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

importante es el hacinamiento mitigable, con 201.677 hogares, seguida por el acceso a alcantarillado (55.709 hogares), el espacio adecuado para cocina (17.155 hogares), falta de acceso a servicio de recolección de basuras (13.692 hogares) y la disponibilidad de fuente de agua apta para cocinar (11.509 hogares). En las *zonas rurales*, las carencias más significativas corresponden a hacinamiento mitigable (911 hogares), recolección de basuras (830 hogares) y falta de acceso a fuente de agua para cocinar (818 hogares).

Ilustración 4. Componentes déficit habitacional



Fuente: DANE – CNVP (2018).

Asimismo, la Secretaría Distrital de Planeación - SDP realizó una estimación del número de hogares en déficit habitacional desagregados por localidad con el fin de identificar a una escala más concreta como se materializan estas deficiencias y así focalizar las acciones y estrategias de esta Política de manera diferencial (Ver Tabla 1).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Tabla 1. Déficit de vivienda por localidad (CNPV, 2018)

LOCALIDADES	Hogares censados	Déficit cuantitativo		Déficit cualitativo		Déficit	
	Hogares	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%
Usaquén	196.475	2.932	1,5%	14.206	7,2%	17.138	8,7%
Chapinero	66.881	627	0,9%	4.924	7,4%	5.551	8,3%
Santa Fe	41.277	2.227	5,4%	5.869	14,2%	8.096	19,6%
San Cristóbal	117.733	7.421	6,3%	16.186	13,7%	23.607	20,1%
Usme	108.504	2.935	2,7%	19.736	18,2%	22.671	20,9%
Tunjuelito	57.343	2.888	5,0%	6.802	11,9%	9.690	16,9%
Bosa	231.935	19.841	8,6%	24.990	10,8%	44.831	19,3%
Kennedy	334.472	11.874	3,6%	29.954	9,0%	41.828	12,5%
Fontibón	125.266	2.090	1,7%	9.986	8,0%	12.076	9,6%
Engativá	269.060	7.351	2,7%	22.484	8,4%	29.835	11,1%
Suba	387.632	9.083	2,3%	32.900	8,5%	41.983	10,8%
Barrios Unidos	48.505	815	1,7%	3.991	8,2%	4.806	9,9%
Teusaquillo	60.309	322	0,5%	3.307	5,5%	3.629	6,0%
Mártires	27.578	667	2,4%	3.489	12,7%	4.156	15,1%
Antonio Nariño	26.344	756	2,9%	2.304	8,7%	3.060	11,6%
Puente Aranda	81.338	3.181	3,9%	5.993	7,4%	9.174	11,3%
La Candelaria	7.900	317	4,0%	1.041	13,2%	1.358	17,2%
Rafael Uribe	115.020	5.438	4,7%	14.316	12,4%	19.754	17,2%
Ciudad Bolívar	194.050	14.476	7,5%	27.270	14,1%	41.746	21,5%
Sin clasificar	11.626	1.235	10,6%	4.594	39,5%	5.829	50,1%
Total	2.509.248	96.476	3,8%	254.342	10,1%	350.818	14,0%

Fuente: DANE, CNPV (2018). Cálculos SDP.

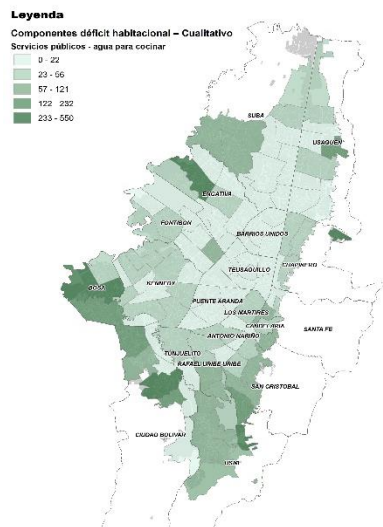
De manera gráfica en el mapa 5 se presentan el número de hogares en situación de déficit por cada uno de los componentes, para cuantitativo y cualitativo, por localidad. De esta manera, se puede analizar que: la localidad de Ciudad Bolívar concentra el mayor número de hogares en déficit en materiales de paredes exteriores, materiales de pisos y hacinamiento no mitigable; en cuanto a déficit en cohabitación, la localidad de Bosa; y en hacinamiento mitigable, cocina y recolección de basuras, Suba.



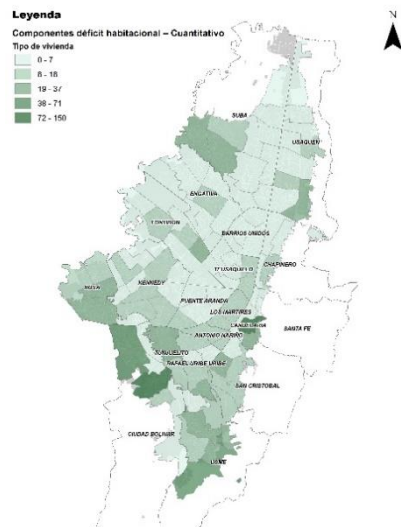
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Mapa 5. Número de hogares con déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda por UPZ

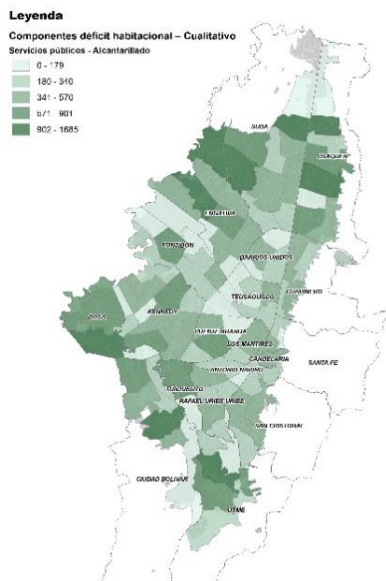
Panel 1. Componente déficit habitacional – Cualitativo
agua para cocinar



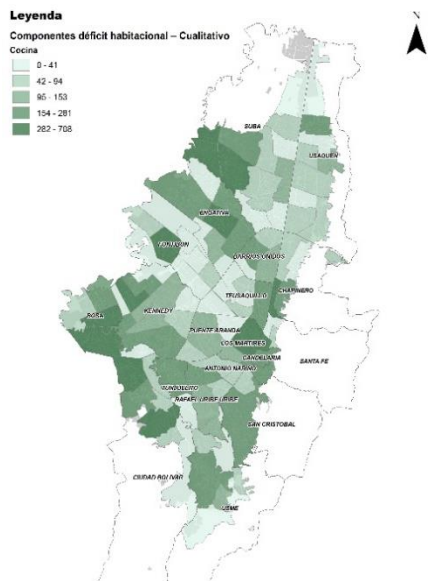
Panel 2. Componente déficit habitacional – Cuantitativo Tipo de vivienda



Panel 3. Componente déficit habitacional – Cualitativo
Alcantarillado



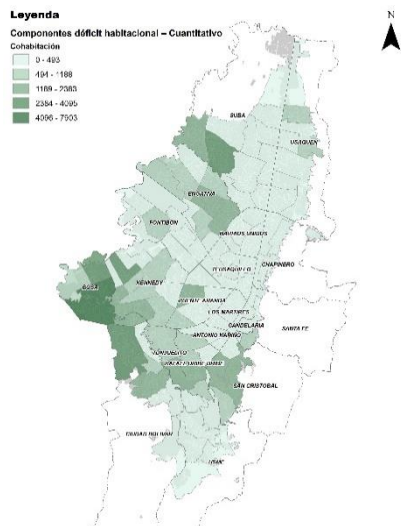
Panel 4. Componente déficit habitacional – Cualitativo
cocina



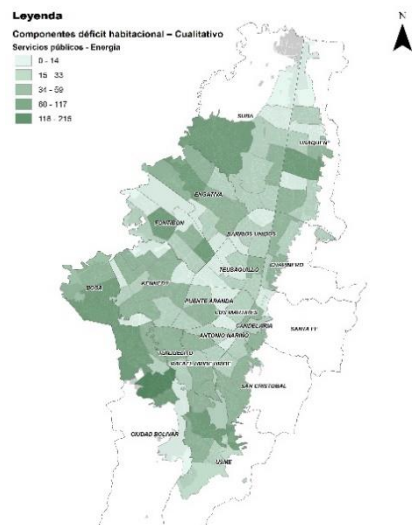


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

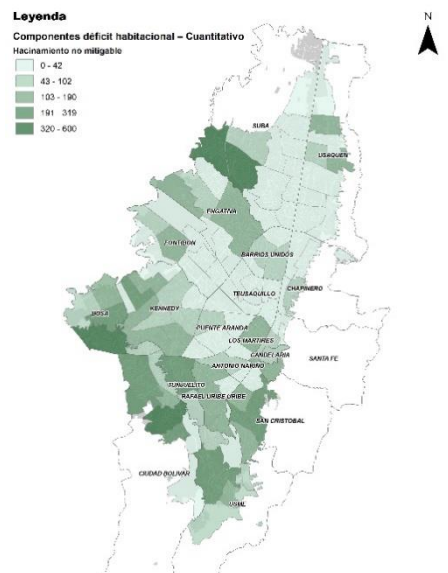
Panel 5. Componente déficit habitacional – Cuantitativo
Cohabitación



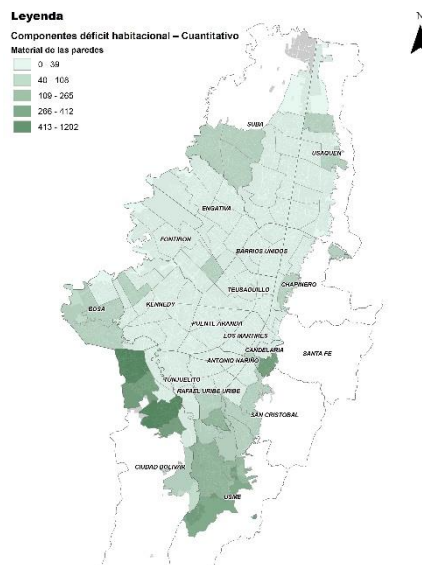
Panel 6. Componente déficit habitacional – Cualitativo
Energía



Panel 7. Componente déficit habitacional – Cuantitativo
Hacinamiento no mitigable



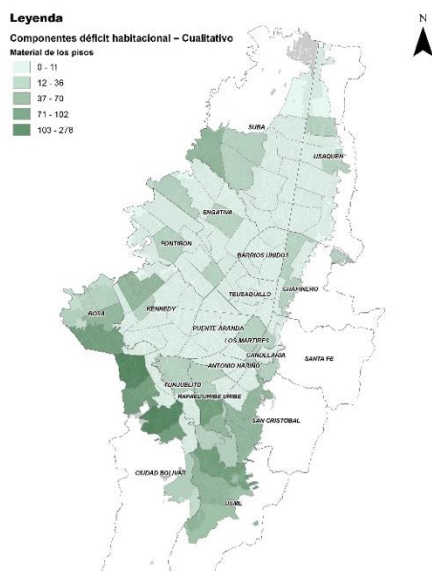
Panel 8. Componente déficit habitacional –
Cuantitativo Material de paredes



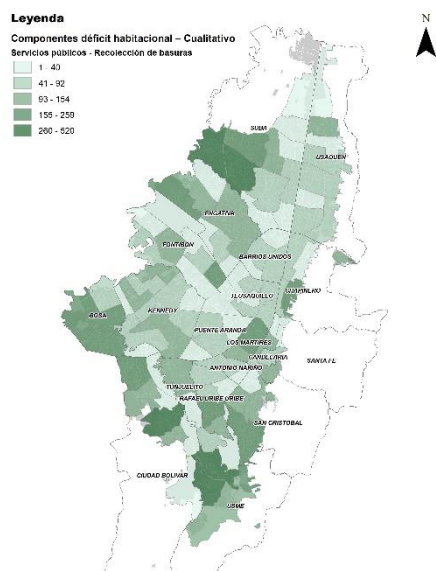


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Panel 9. Componente déficit habitacional – Cualitativo
Material de los pisos



Panel 10. Componente déficit habitacional – Cualitativo
Recolección de basura



Fuente: DANE, SDP, DEM. Elaboración: SDHT - SIS.

Si bien los datos sobre déficit de 2018 son los más precisos por su carácter censal, el DANE hace seguimiento a la tendencia de este indicador, a través, de estimaciones muestrales con la Encuesta de Calidad de Vida de los años 2019 y 2020, los cuales muestran en la cabecera un crecimiento no significativo y generalizado de las carencias habitacionales, especialmente en el tema cualitativo que creció 1,2 puntos porcentuales (p.p.) pasando de 10,4% en 2019 a 12,6% en 2020. En cuanto a la zona rural todos los componentes reportaron un decrecimiento no significativo, con especial fuerza en el componente cualitativo, el cual cayó 7,4 puntos p.p.

Aunado a la problemática que viven los hogares capitalinos desde el punto de vista del déficit habitacional, se han identificado otros puntos críticos para tener en cuenta para la formulación de la política pública²³.

²³ Para más información se puede consultar el Documento de diagnóstico realizado en el 2019 el cual se encuentra publicado en el Observatorio de Hábitat del Distrito Capital en el siguiente link <https://ovdc-5c280b.ingress-alpha.easywp.com/wp-content/uploads/2021/06/2019-11-14-DTS-PGISH-Final.pdf>.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Tabla 2. Matriz de Vester²⁴

Código	Variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Inf
P1	Baja producción de vivienda formal	0	3	0	0	1	2	0	0	3	1	0	0	3	0	2	3	3	21
P2	Alto precio de la vivienda y concentración en el mercado No VIS	3	0	0	0	2	0	0	0	3	1	0	0	3	0	3	3	3	21
P3	Escases de suelo urbanizable	3	3	0	0	3	2	0	1	3	2	0	0	3	0	2	3	0	25
P4	Restricciones para el cierre financiero de los hogares	2	2	0	0	3	1	1	1	3	1	2	1	3	3	3	3	3	32
P5	Baja calidad en el desarrollo de los asentamientos humanos	3	3	3	0	0	3	3	1	2	3	0	3	3	0	2	3	2	34
P6	Calidad de los servicios públicos urbanos	1	1	2	1	3	0	0	3	0	3	0	3	0	0	0	0	0	17
P7	Cobertura de servicios públicos rurales	3	3	0	2	3	0	0	2	3	3	0	3	0	0	0	0	3	25
P8	Percepción de inseguridad en la vivienda y el espacio público	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0	0	2	7
P9	Restricciones al acceso a la vivienda por parte de grupos minoritarios	2	2	1	3	3	3	3	2	0	3	0	2	3	0	3	3	3	36
P10	Espacios públicos escasos y de mala calidad	1	1	1	0	3	3	2	3	1	0	0	1	1	0	2	0	3	22
P11	Información respecto a los programas de subsidios de la Administración	2	1	0	3	1	1	0	0	3	0	0	1	3	0	2	3	1	21
P12	Contaminación y cuidado a las fuentes hídricas	0	0	0	0	0	3	3	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	10
P13	Segregación espacial de la vivienda	2	1	3	0	3	3	3	2	1	3	0	1	0	0	3	3	0	28
P14	Bajo monto de los subsidios de vivienda	3	3	0	3	2	1	2	1	3	1	0	1	3	0	3	3	3	32
P15	Bajos estándares en la vivienda (área, accesibilidad)	1	3	0	0	3	2	2	3	3	3	0	2	3	0	0	0	0	25
P16	Construcción ilegal y/o en zonas de alto riesgo	1	1	3	1	3	3	3	3	1	3	0	2	3	0	3	0	0	30
P17	Falta de programas y soluciones de hábitat dirigidas al campo	3	3	1	3	3	0	3	3	3	3	0	2	3	3	2	2	0	37
DEPENDENCIA		3	3	1	1	3	2	2	2	3	36	2	22	36	6	30	29	26	272
		0	0	4	6	6	7	5	6	2									

Fuente: SDHT – SIS. Documento de diagnóstico (2021)

Partiendo de esta identificación, se realizaron 12 talleres con las diferentes entidades del Sector Hábitat, así como entidades distritales²⁵ con el fin de realizar la identificación de los factores estratégicos a intervenir con la presente política. Asimismo, se realizaron diferentes espacios de retroalimentación con las áreas de la SDHT y de las entidades del Distrito con el fin de fortalecer la visión holística de la ciudad que queremos para el 2030 partiendo de los lineamientos incorporados en el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 y el cumplimiento del Objetivo 11 de los ODS “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

4.3. Bajas condiciones habitacionales de la vivienda

Las bajas condiciones habitacionales de la vivienda y servicios públicos se entienden principalmente a partir de tres grandes grupos, que a su vez

²⁴ La matriz de Vester es una herramienta desarrollada por el alemán Frederic Vester que permite identificar situaciones problemáticas y clasificarlas en críticas, activas, indiferentes y pasivas. Este proceso permite identificar cual es el problema central, cuáles son las causas y los efectos a partir de los resultados que evidencian la relación entre cada una de estas. Dicha relación se establece utilizando como parámetros la influencia y dependencia entre cada uno de los puntos críticos identificados.

²⁵ Las entidades que participaron en estas mesas de trabajo fueron: Sector Hábitat (entidades), Secretaría de Planeación, Secretaría de Ambiente, Secretaría de la Mujer, Alta Consejería para las Víctimas, Secretaría de Integración Social y Secretaría de Gobierno.

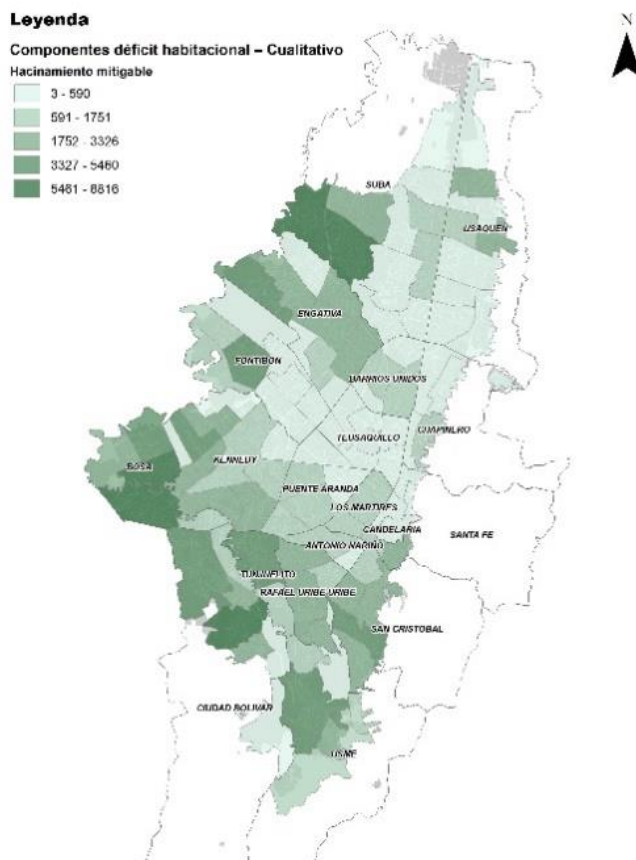


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

tienen causas más particulares, a saber: i) hacinamiento mitigable; ii) deficientes condiciones constructivas internas y de la estructura de la vivienda; y iii) bajo acceso y/o calidad a los servicios públicos al interior de la vivienda.

Como se ha mencionado anteriormente, 201.677 hogares urbanos presentan condiciones de **hacinamiento mitigable** y 911 hogares en las zonas rurales. Como se observa en el Mapa 6 las localidades donde más se encuentra esta situación habitacional son Bosa, Usme, Rafael Uribe Uribe y Suba.

Mapa 6. Déficit habitacional cualitativo (Hacinamiento mitigable)



Fuente: DANE, SDP, DEM. Elaboración: SDHT - SIS.

Esta condición de hacinamiento mitigable que presentan los hogares se encuentra relacionado con el concepto de habitabilidad de la vivienda entendido como la relación entre el tamaño de la vivienda (área construida) y el número de alcobas. Como referente del estándar de esta medición, se encuentra el establecido en el artículo 389 del Decreto 190 de 2004 donde se determina que el "área mínima de la vivienda será la



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

que resulte de multiplicar el número de alcobas de la vivienda por 15 m²".

Al tomar las cifras de las viviendas en oferta de los últimos 6 años en proyectos VIS y VIP, se encontró que la media del indicador de área construida sobre número de alcobas ha sido de 20,34 m²/alcoba para las VIP y de 20,93 m²/alcoba para el segmento VIS. No obstante, se observa que entre el 2005 y el 2022 la vivienda nueva promedio ha disminuido su tamaño de 70,2 m² a 39,8 m², lo cual se ha interpretado como una disminución en el estándar urbano de las viviendas.

Tabla 3. Habitabilidad de la vivienda*

Rango	Mínimo	P25	P50	Media	P75	Máximo	Desviación típica
VIP	19,47	19,49	19,92	20,34	21,48	21,92	0,90
VIS	19,55	20,20	20,64	20,93	21,74	22,53	0,94
Total	19,47	19,79	20,32	20,63	21,55	22,53	0,97

Fuente: La Galería Inmobiliaria – Cifras con corte febrero 2022. Cálculos: SDHT – SIS.

*Nota: Habitabilidad de la vivienda es el área construida entre número de alcobas disponibles.

Ahora bien, comparando el tamaño promedio de la vivienda y el tamaño promedio del hogar, se observa también una pérdida en el estándar de vivienda en cuanto al espacio disponible. En el largo plazo, mientras que un hogar de tamaño promedio en el 2005 (3,5 personas por hogar) dispondría de 20,1 m² por persona de acuerdo con el tamaño promedio de la vivienda nueva vendida en dicho año (70,2 m²), para el 2018 (siendo el tamaño promedio del hogar de 2,89 dicha relación descendió a 18,7 m². Si bien se encuentra por encima del criterio de habitabilidad mencionado anteriormente 15 m², este se ha ido deteriorando (La Galería Inmobiliaria, 2018).

En cuanto a las **deficientes condiciones constructivas internas y de la estructura de la vivienda**, estas se encuentran relacionadas con el tipo de material utilizado en el proceso constructivo, las dificultades técnicas, financieras o normativas (informalidad) y el desconocimiento de los estándares de la construcción que enfrentan los hogares para la construcción, ampliación o modificación de sus viviendas.

Como se ha señalado, existen 96.947 hogares que requieren una vivienda nueva, de este total 1.378 habitan en una vivienda tipo: contenedor, carpa, embarcación, vagón, cueva o refugio natural, mientras que por materiales inadecuados de las paredes esta cifra llega a 7.803 grupos familiares, esto incluye aquellos hogares que habitan en viviendas con



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

paredes de madera burda, tabla, tablón, caña, esterilla, otros vegetales, materiales de desecho, zinc, tela, cartón, latas, plásticos, u otros o que reportan no tener paredes.

Lo anterior se manifiesta en los puntajes de calidad de las construcciones que muestran las viviendas en la ciudad, donde los valores bajos y medio bajos tienen la mayor proporción del stock habitacional en la ciudad (53% de las construcciones), destacándose las localidades de Suba, Kennedy, Usaquén y Bosa que alcanzan un porcentaje del 56% del total de construcciones residenciales con calificaciones bajas en la ciudad. Sin embargo, al analizar la proporción de construcciones con calificaciones bajas con relación al total de construcciones por localidad, las localidades de Sumapaz, Usme, San Cristóbal y nuevamente Ciudad Bolívar, son las que tienen el mayor índice de construcciones residenciales con calificaciones bajas en relación con el total construido con el 99%, 85%, 82% y 81%, respectivamente.

Tabla 4. Calificación de la construcción por localidades

Localidad	Calificación de la construcción - Puntaje					Total construcciones residenciales
	<29, Bajo	30 - 38, Medio - Bajo	39 - 49, Medio	50 - 65, Medio - Alto	>66, Alto	
Antonio Nariño	3.347	4.657	7.722	4.382	195	20.303
Barrios Unidos	3.913	5.619	11.538	13.200	4.963	39.233
Bosa	50.225	57.869	46.348	4.291		158.733
Candelaria	1.373	1.143	1.826	1.222	2	5.566
Ciudad Bolívar	70.714	38.936	30.735	5.091		145.476
Chapinero	1.191	695	4.008	14.770	50.031	70.695
Engativá	31.932	35.947	92.995	41.409	5.701	207.984
Fontibón	11.646	17.623	33.350	30.137	19.956	112.712
Kennedy	48.184	63.344	99.643	48.826	8.867	268.864
Los Mártires	2.534	5.605	5.648	4.078	326	18.191
Puente Aranda	11.896	15.890	20.497	11.964	1.189	61.436
Rafael Uribe	32.489	30.647	19.633	4.509	84	87.362
San Cristóbal	40.765	29.534	18.859	2.913	27	92.098
Santa Fe	8.619	4.708	5.486	5.711	6.383	30.907
Suba	41.218	50.517	83.429	82.336	91.205	348.705
Teusaquillo	1.325	1.046	9.087	25.907	16.202	53.567
Tunjuelito	9.657	14.499	8.064	1.622	8	33.850
Usaquén	10.991	8.857	24.851	40.930	112.08	197.711
Usme	49.386	25.112	18.549	615		93.662
Total	431.405	412.248	542.268	343.913	317.22	2.047.055

Fuente: Calificación de la construcción, UAEC, marzo 2022.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Contrastando con la anterior situación, las localidades de Teusaquillo, Barrios Unidos, Chapinero y Usaquén presentan los menores índices de construcciones residenciales con calificaciones bajas con el 34%, 39%, 41% y 42%, respectivamente.

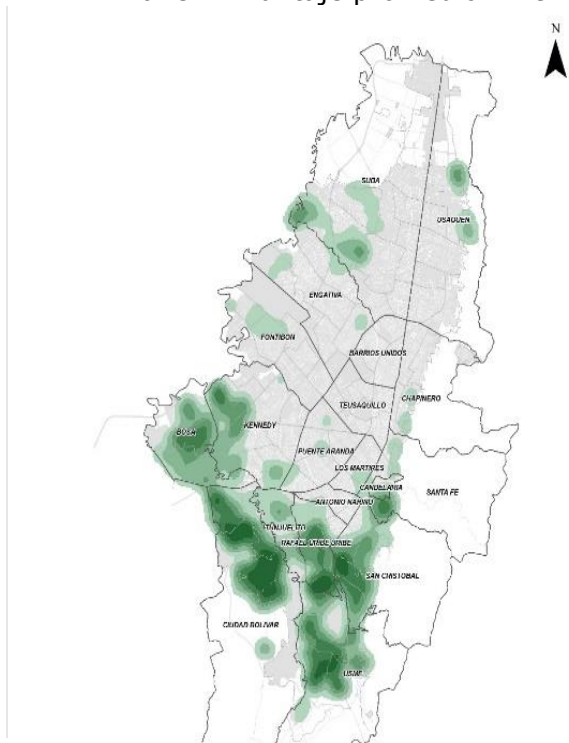
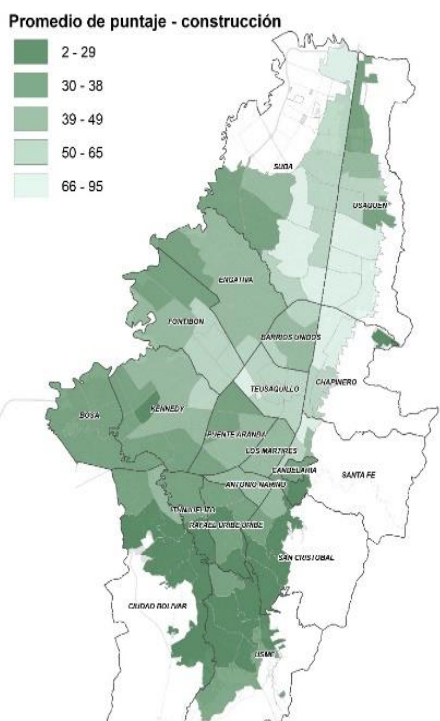


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Mapa 7. Stock habitacional – Calidad de la construcción²⁶

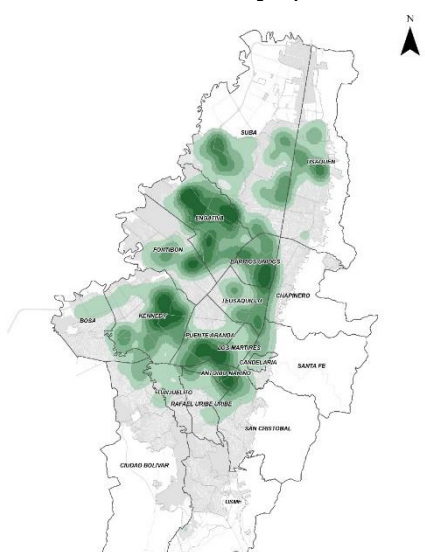
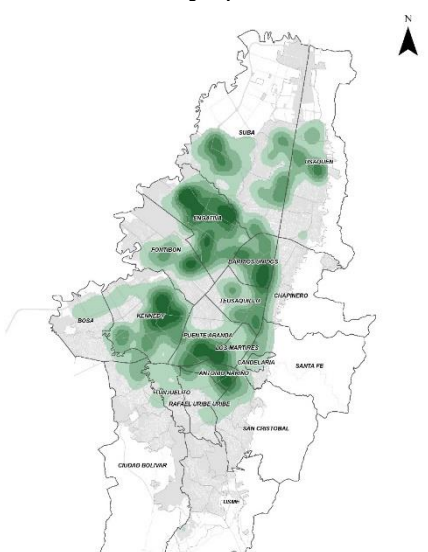
Panel 1. Puntaje Promedio

Panel 2. Puntaje promedio 2-29



Panel 3. Puntaje promedio 30-38

Panel 4. Puntaje promedio 39-49

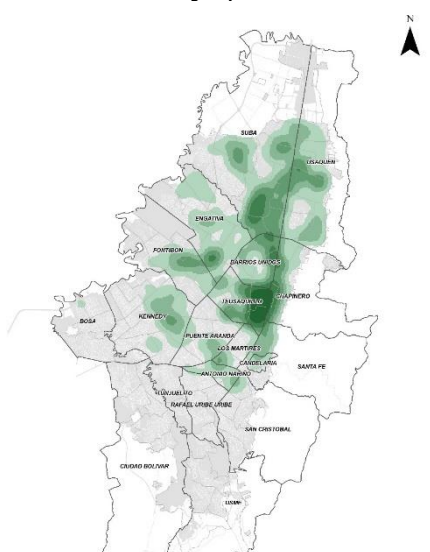


²⁶ La calificación de la construcción es un proceso mediante el cual se le asigna un puntaje a las edificaciones de acuerdo con sus características constructivas. El puntaje se estima entre 0 y 100, en donde a mayor es el valor, mejores son las condiciones de perdurabilidad, materiales y acabados de las construcciones.

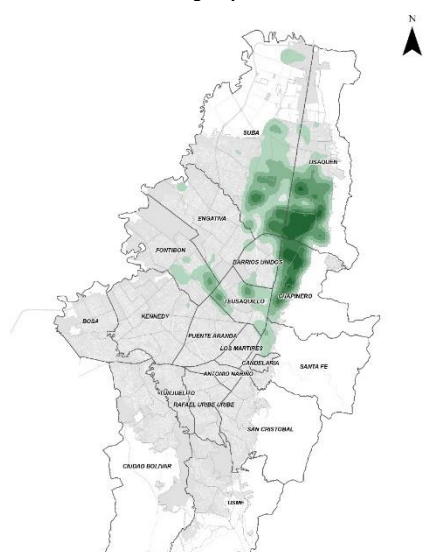


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Panel 5. Puntaje promedio 50-65



Panel 6. Puntaje promedio 66-96



Fuente: UAECD. Elaboración: SDHT – SIS

Esta dificultad está presente tanto en las viviendas de origen informal, como en las viviendas nuevas producidas por el sector formal. Por ejemplo, en el caso de la VIS, con base en la información de La Galería Inmobiliaria²⁷ se identificó que el 96,2% de las viviendas no son entregadas con cocina integral, ni con mueble de cocina (88,6%), los muros interiores vienen en bloque (37,0%) o concreto (53,7%); es decir, el 90,9% de las VIS se entregan en obra gris lo cual implica que los hogares deben invertir en materiales y mano de obra no especializada para el mantenimiento de su vivienda, lo cual a largo plazo, podría impactar el déficit cualitativo de las mismas (La Galería Inmobiliaria, 2018).

4.4. Bajo acceso a soluciones habitacionales dignas

Con respecto al bajo acceso a soluciones habitacionales dignas, situación que está explicada principalmente por tres causas: i) el desequilibrio en el mercado de vivienda; ii) las restricciones para el cierre financiero de los hogares; y, iii) la continua producción de vivienda informal. Sumado a ello como causas transversales a estos problemas, se encuentran elementos del lado de la *oferta* como la escasez de suelo urbanizable y su alto precio, lo cual se traduce en mayores precios de la vivienda, y excesivos trámites; mientras que por el de la *demanda*, se evidencia

²⁷ Con cifras a septiembre de 2018 y un universo de análisis de 171.665 viviendas.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

elementos como bajas condiciones de ingreso y vulnerabilidad de los hogares, baja cultura del ahorro y acceso limitado al sistema financiero formal por parte de los hogares, en especial los de menores ingresos o informales.

4.4.1. Desequilibrio en el mercado de vivienda

Con respecto al **desequilibrio del mercado**, este hace referencia al exceso en la cantidad demandada de la vivienda en Bogotá, en relación con la oferta disponible de vivienda formal, desequilibrio que a su vez está reflejado en el precio de mercado. Así las cosas, las restricciones en la *oferta de vivienda* se manifiestan en mayor medida en una baja producción de vivienda social, un limitado acceso y producción de soluciones habitacionales con criterios que reconozcan condiciones sociales, étnicas y culturales de la población. Mientras que, por el lado de la *demanda*, se encuentra un alto volumen de hogares de menores ingresos que demandan vivienda tipo VIP o VIS, pero con dificultades de un acceso efectivo.

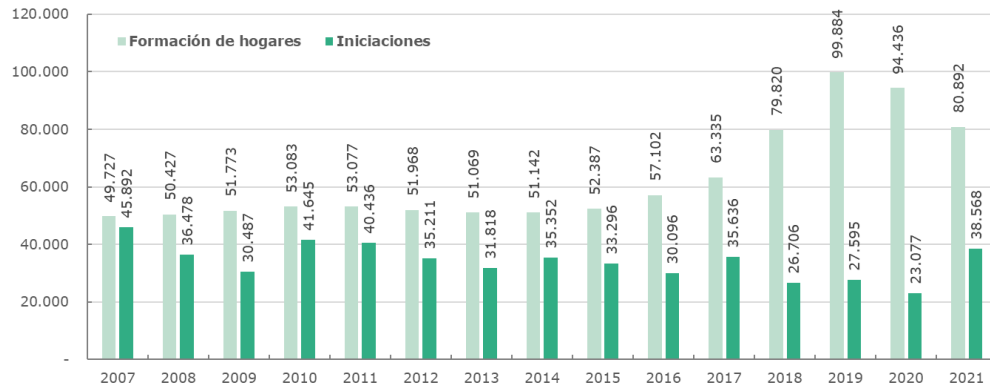
Este desequilibrio se acentúa con el comportamiento de la formación de hogares en el Distrito Capital. Este registró 72.375 mil nuevos hogares por año en el periodo 2014–2021, cifra que contrasta con el promedio de iniciación de viviendas entre 2014 y 2021 que fue de 31.291 unidades (DANE – Censo de Edificaciones – CEED), evidenciando una brecha en la producción formal de más de 40.944 mil unidades frente a la demanda potencial.

A este fenómeno se suma la reducción en el tamaño promedio de los hogares, que ha pasado de 3,5 a 2,8 miembros por hogar entre los censos de 2005 y 2018, y el crecimiento de los hogares unipersonales que han pasado de 13,3% a 21,7%, en ese mismo periodo (DANE, 2018).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Ilustración 5. Formación anual de hogares Vs iniciaciones de vivienda (Anual 2007 - 2021)

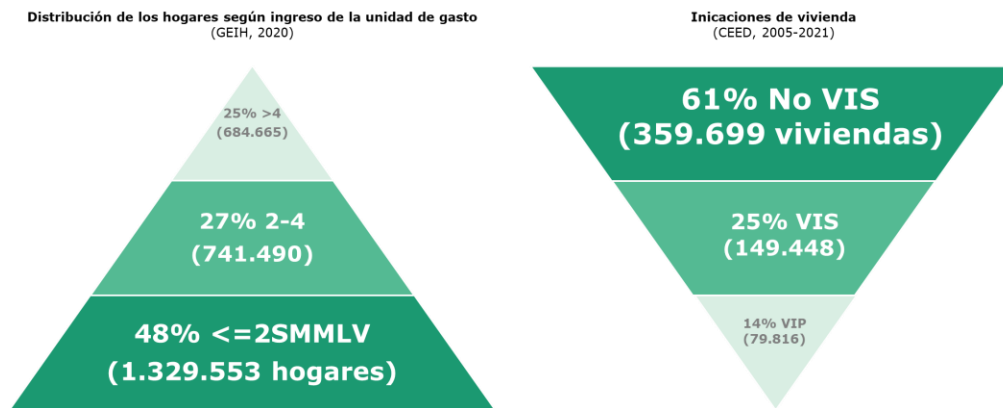


Fuente: DANE, Proyecciones de hogares – Demografía y población, CEED - iniciaciones de vivienda. Elaboración: SDHT - SIS.

Como se observa en la

Ilustración 6 el 48% de la demanda de vivienda se concentra en hogares con menos de 2 SMMLV de ingresos, mientras que la oferta VIP, vivienda a la que estos tienen más posibilidad de acceder, es tan sólo del 13% del mercado de vivienda. En esa misma línea, los de hogares con ingresos entre los 2 y 4 SMMLV tienen una participación del 27% del total, con una oferta de vivienda VIS del 25% de participación. En el otro segmento del mercado, la vivienda No VIS se observa con un comportamiento opuesto; mientras que los hogares con más de 4 SMMLV tienen una participación del 25% de la demanda, acceden a una oferta habitacional con un peso del 62% del total de vivienda nueva en Bogotá.

Ilustración 6. Comportamiento del mercado formal de vivienda



Fuente: DANE, Anexo de pobreza y desigualdad (2019). Cálculos: SDHT - SIS.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Esta situación se acentúa desde el lado de la producción habitacional en la zona rural. De acuerdo con la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, existe un rezago en las condiciones de vida de la población rural de país en términos de superación de la pobreza y mejoramientos de las condiciones de vida material (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2020). En efecto, de acuerdo con el CNPV de 2018, en Bogotá el 52,2% del total de hogares habitaban en unidades habitacionales que no cumplían los estándares mínimos de vivienda digna definidos por el DANE, de los cuales, el 8,5% presentaron condiciones asociadas al déficit cuantitativo y el 43,6% al déficit cualitativo. En términos cuantitativos, el mayor problema está relacionado con los materiales de las paredes, mientras que, en términos cualitativos, las mayores falencias están el tema de acceso a servicios públicos domiciliarios.

Sumado a lo anterior, se cuenta con una baja calidad de vida en la ruralidad y los bordes urbanos-rurales de Bogotá. Esta situación se da, entre otros factores, porque las condiciones de habitabilidad (incluyendo aspectos de la vivienda, el entorno y de calidad urbana) inciden en la disminución de la calidad de vida de los habitantes de los territorios rurales, teniendo como principales causas, las siguientes:

- Reducida asignación de subsidios de vivienda rural y de bordes urbanos, lo cual se presenta, especialmente, por: i) desconocimiento de la tenencia de la tierra y de las condiciones prediales rurales; ii) bajo nivel de control y seguimiento a los desarrollos de vivienda; y, iii) instrumentos de planificación, financiación y ordenamiento territorial desactualizados o insuficientes.
- Las viviendas rurales y de bordes urbanos no responden a las necesidades particulares de sus habitantes. Este fenómeno se genera principalmente por los siguientes problemas: i) debilidad en las iniciativas inversión; ii) ausencia de programas para vivienda de interés social rural en el territorio; y, iii) multiplicidad de sectores sociales con bajos ingresos que habitan en estos territorios.

Otro de los factores que influye en la oferta de vivienda son los trámites en que se deben incurrir para su producción. Actualmente, la cadena de trámites de urbanismo y construcción se divide en tres etapas: i) permisos y licencias, con 26 trámites y 417 días; ii) ejecución de obra, de 23 trámites y 152 días; y, iii) entrega y cierre de proyecto con 12 trámites y 281 días. En total, los 61 trámites mencionados pueden tomar cerca de 850 días, lo cual, genera sobrecostos en materia de producción de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

vivienda. Lo anterior, implica que surtir todos los procesos requeridos para gestionar oferta en la ciudad tiene incidencia sobre la competitividad y por lo tanto el control y la racionalización son fundamentales (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

Con el fin de reducir estos tiempos, desde la SDHT se cuenta con la Ventanilla Única de la Construcción – VUC como una herramienta de gestión en la cual se encuentran vinculados 28 entidades distritales, 7 entidades privadas, 20 alcaldías locales, más de 7.200 personas naturales y cerca de 3.000 personas jurídicas. Dentro de las principales consultas que se realizan a través de esta herramienta se encuentran: certificado catastral, certificado de tradición y libertad, certificado de existencia y representación legal, reporte de licencias de urbanismo y construcción, consulta del efecto plusvalía, entre otras.

Al analizar el acceso a una solución habitacional desde la **demanda**, la SDHT ha identificado grupos poblacionales en la ciudad que por condiciones sociales, étnicas y culturales tienen una mayor probabilidad de habitar en condiciones vulnerables. Dentro de estos hogares están aquellos con personas con algún tipo de discapacidad, miembros víctimas del conflicto armado, grupos familiares con jefatura monoparental femenina y población con algún tipo de identificación étnica. A continuación, se describen algunas de sus características básicas relacionadas con las condiciones habitacionales.

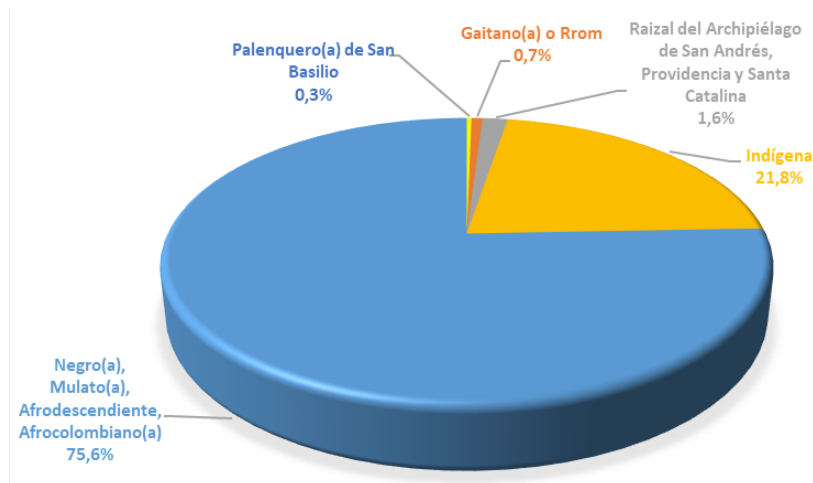
Con relación a los **grupos étnicos**, se encuentra de manera consistente tanto en el déficit cuantitativo como en el cualitativo, que la población negra, mulata o afrodescendiente es aquella donde las problemáticas son más acentuadas. Para los hogares con jefatura indígena, el porcentaje correspondiente al déficit cuantitativo aparece como el más alto de los grupos étnicos analizados. De acuerdo con el CNPV de 2018, para dicho año en la ciudad habitaban 86.600²⁸ personas que declararon pertenecer a algún grupo étnico, lo anterior representaba el 1,2% de la población capitalina. Sobre este total de población, el 22% eran “Indígenas”, el 0,7% “Gitanos o ROM”, el 1,2% “Raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, el 0,3% “Palenquero (a) de San Basilio” y el 75,8% se declararon “Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente o Afrocolombiano(a)”. Esta población estaba agrupada en 41.376 hogares, donde al menos un miembro manifestó pertenecer a algún grupo étnico, esto representa un tamaño de hogar promedio de 2,1 personas por hogar, dato muy inferior al reportado para el agregado de la ciudad 2,86.

²⁸ Dato tomado de la población efectivamente censada en 2018.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Ilustración 7. Distribución de los hogares* según grupos étnicos 2018



Fuente: DANE, CNPV (2018). Elaboración: SDHT – SIS.

*Se toman los hogares con al menos un miembro perteneciente a algún grupo étnico

Al analizar los patrones de localización, se evidencia que las localidades de Suba, Bosa y Kennedy son aquellas donde más residían hogares Indígenas; la población Gitana y Rrom se concentraba en las localidades de Kennedy, Engativá y Puente Aranda, mientras, la población Raizal tenía algunas concentraciones importantes en las localidades de Suba y Usaquén. La población Palenquera muestra algunos picos en las localidades de Suba, Kennedy y Engativá. Finalmente, la población Afrodescendiente presenta niveles importantes de concentración en las localidades de Engativá, Kennedy y Suba.

En cuanto a las condiciones habitacionales²⁹ de esta población, se tiene que el 0,3% de los hogares Raizales y el 0,2% de los Afros e Indígenas vivían en unidades habitacionales clasificadas como “*contenedor, carpa, embarcación, vagón, cueva, refugio natural, etc.*”, mientras el 10,3% de los núcleos indígenas, el 15,3% de los Palenqueros y el 7,4% de los Gitanos lo hacían en viviendas tipo cuarto. Se destaca también la alta presencia de hogares indígenas (0,8%) viviendo en unidades con paredes de “*Materiales de desecho (Zinc, tela, cartón, latas, plásticos, otros)*” y de piso de “*Tierra, arena, barro*” (1,3%).

La Tabla 5 muestra el nivel de acceso a los servicios públicos domiciliarios básicos de los hogares por etnia en 2018, donde destaca el bajo nivel de

²⁹ Debido a que para el cálculo del déficit habitacional con base en el CNPV del 2018 el DANE excluye a los hogares que habitan en tipos de viviendas indígenas o étnicas, los análisis se realizan por variables de manera desagregada.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

acceso presentado por la población “Palenquero(a) de San Basilio”, en cuanto al servicio de internet las más bajas coberturas se presentan en los grupos “Indígena” y “Palenquero(a) de San Basilio” con un nivel de acceso de 65,6% y 65,0%, respectivamente.

Tabla 5. Acceso a Servicios Públicos Domiciliarios según grupo poblacional - 2018

	Ninguna	Indígena	Gitano(a) o Rrom	Raizal del Archipiélago de S.A, Providencia y S.C	Palenquero(a) de San Basilio	Negro(a), Mulato(a), Afrodescendiente, Afrocolombiano(a)
Energía	99,8%	99,0%	98,5%	99,5%	94,9%	99,5%
Acueducto	99,5%	98,0%	99,3%	99,2%	97,8%	99,1%
Alcantarillado	99,2%	97,2%	98,5%	99,1%	96,4%	98,7%
Gas natural	93,3%	87,9%	94,1%	89,4%	81,8%	91,2%
Recolección de basuras	99,4%	97,7%	97,8%	98,5%	95,6%	98,5%

Fuente: DANE, CNPV (2018). Elaboración: SDHT – SIS.

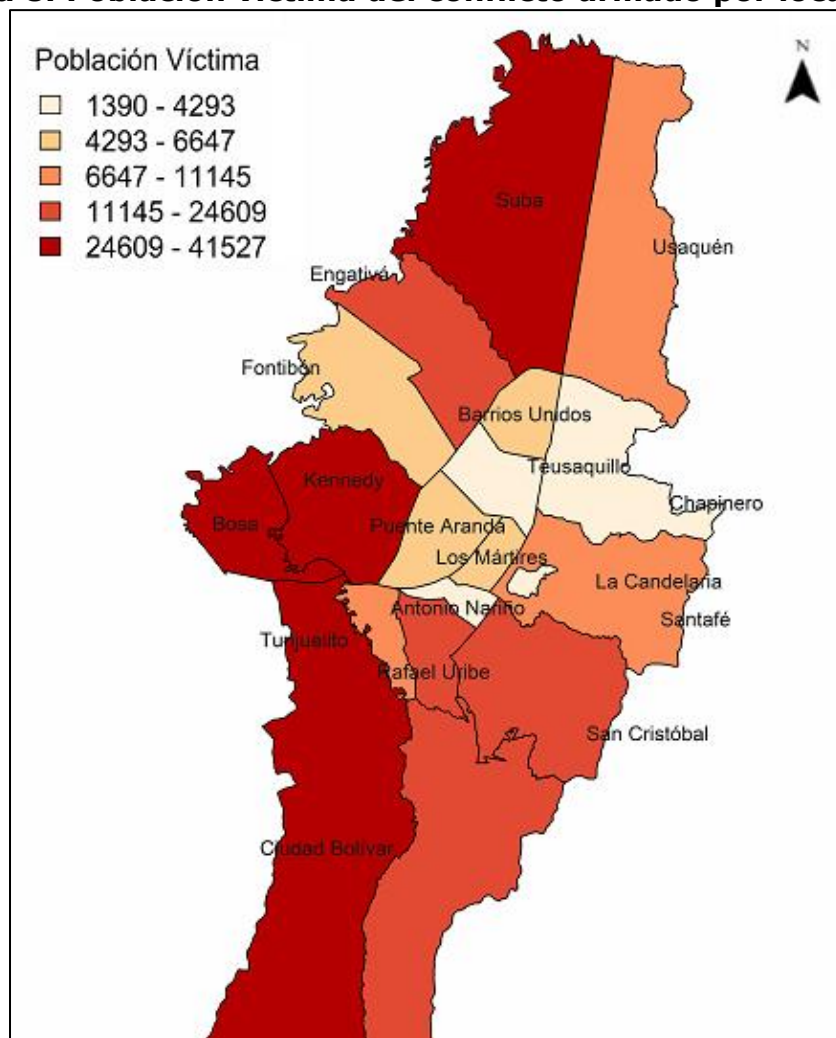
*El nivel de acceso se mide como la proporción de hogares que reportaron vivir en unidades con conexión.

En el 2021 la ciudad de Bogotá acogió a 378.676 personas víctimas del conflicto armado interno, el 4,1% de las 9.231.426 incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, esta población, y particularmente las víctimas de desplazamiento, presenta problemas para acceder a una vivienda digna y enfrenta retos en materia de habitabilidad. Según el informe de medición de indicadores de goce efectivo de derechos, en el 44,9% de los hogares con al menos una víctima de desplazamiento forzado se cumple el derecho a la vivienda, en el 28,4% no se cumple y para el restante 26,7%, no fue posible determinar la medición del derecho. El 25% de los hogares, con al menos una víctima de desplazamiento, localizados en Bogotá habitan en un inmueble con materiales inadecuados, el 29,1% habitan en un inmueble con hacinamiento crítico, el 39,7% en un inmueble sin servicios públicos básicos (energía eléctrica, agua potable y eliminación de excretas), el 62,4% en un inmueble que afectado por desastres naturales durante los últimos dos años. Finalmente, el 64,91% (85.846 hogares) de los hogares, con al menos una víctima de desplazamiento, localizados en Bogotá, habitan en un inmueble del cual algún miembro del hogar es propietario o arrendatario (Observatorio Distrital de Víctimas, 2021).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Mapa 8. Población víctima del conflicto armado por localidad



Fuente: RUV, UARIV. Corte septiembre 2021.

Frente a los proxys para la población en condición de discapacidad, con base en la información de la Encuesta Multipropósito 2017, se tiene que los hogares que reportaron tener al menos un miembro con algún tipo de discapacidad permanente corresponden a 262.584 hogares.

Según datos del CNPV de 2018, un total de 346.208 hogares convivían con una persona que reportó algún tipo de dificultad física para su movilidad, estos representan el 13,8% de los hogares efectivamente censados. De este total, 345.356 vivían en la cabecera de la ciudad, mientras los restantes 852 lo hacían en la zona rural. La mayor concentración de estos hogares está en Kennedy, Engativá y Suba, mientras la localidad con mayor peso de estos hogares en su área es

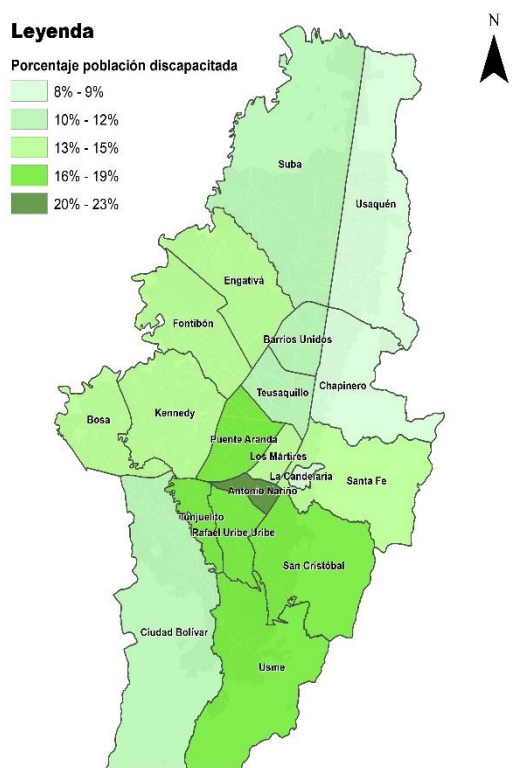


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Antonio Nariño.

En cuanto a sus condiciones habitacionales, 50.769 de estos grupos familiares (14,7%) vivían en estado deficitario³⁰, cifra que es 0,7 puntos porcentuales superior a la reportada por los hogares que no registran una persona con discapacidad, de estos 50.716 hogares, 14.343 necesitan la construcción de una nueva vivienda para superar sus carencias en temas de hábitat y 36.426 solo necesitan un mejoramiento a la estructura de la vivienda. Por componentes, se destaca la alta incidencia de pisos inadecuados, el cual alcanza el 0,2% (2.592 hogares), cerca de dos veces los hogares sin personas con discapacidad.

Mapa 9. Porcentaje hogares por localidad con al menos un miembro con alguna limitación física para su movilidad



Fuente: DANE-CNPV (2018). Elaboración: SDHT – SIS.

Por otra parte, desde el *enfoque de género* se visibilizan las desigualdades (equidad de oportunidades, empoderamiento) entre hombres y mujeres. Y de manera similar el *enfoque diferencial* permite comprender y

³⁰ Para el cálculo del déficit, la SDHT tomó los microdatos censales de 2018 y teniendo en cuenta que el DANE identifica el hogar primario dentro de una vivienda con información que no es pública, surgen algunas diferencias en el cálculo de la cohabitación, generando una disparidad de 511 hogares, entre el dato oficial de déficit publicado por el DANE (353.580 hogares) y el dato calculado por la SDHT (353.069 hogares).



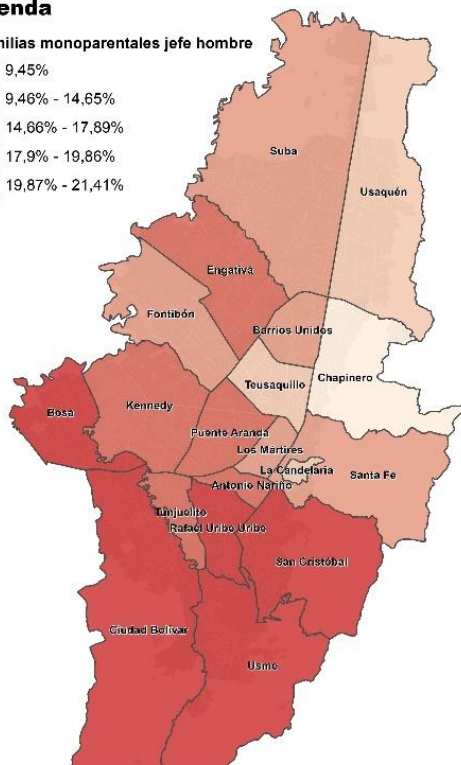
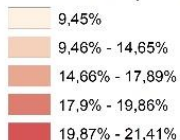
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

visibilizar las dinámicas de discriminación y exclusión social en la ciudad. En particular, este último enfoque brinda especial atención a la discriminación derivada de la orientación sexual de los ciudadanos.

Mapa 10. Porcentaje familias monoparentales con jefe de hogar mujer según localidad

Leyenda

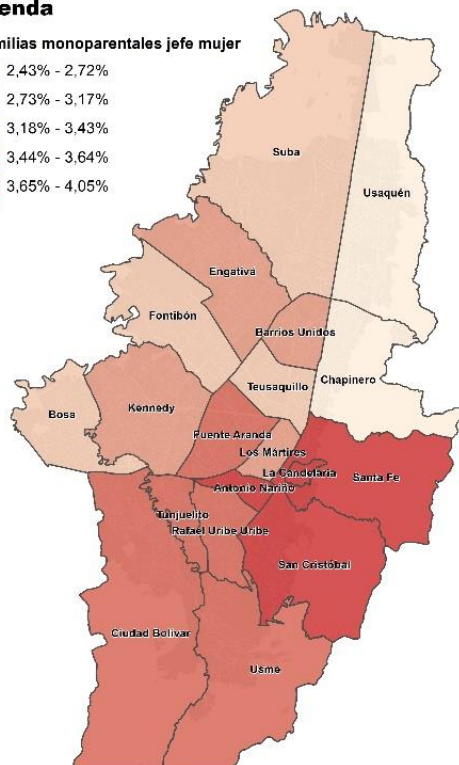
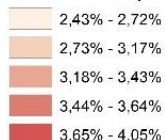
% Familias monoparentales jefe hombre



Mapa 11. Porcentaje familias monoparentales con jefe de hogar hombre según localidad

Leyenda

% Familias monoparentales jefe mujer



Fuente: DANE, CNPV (2018). Elaboración: SDHT – SIS.

En este sentido, haciendo uso de las tipologías de familia se encuentra que el 21,8% (548.304 hogares) son hogares monoparentales, es decir, son hogares con madre o padre que no conviven con algún conyugue y tienen hijos a cargo. El 18,5% (466.140 hogares) de los hogares de la ciudad son monoparentales con jefatura masculina, el 3,1% (82.587 hogares) son monoparentales con jefatura femenina. A nivel territorial puede apreciarse una incidencia muy baja de hogares monoparentales en las localidades de Usaquén, Suba, Chapinero y Teusaquillo, en contraparte, en las localidades del sur y suroccidente de Bogotá el total de hogares monoparentales es superior al promedio de la ciudad.

A partir del enfoque de género se visibilizan las desigualdades (equidad de oportunidades, empoderamiento) entre hombres y mujeres. Por otro



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

lado, el enfoque diferencial permite comprender y visibilizar las dinámicas de discriminación y exclusión social en la ciudad. En particular, este enfoque brinda especial atención a la discriminación derivada de la orientación sexual de los ciudadanos.

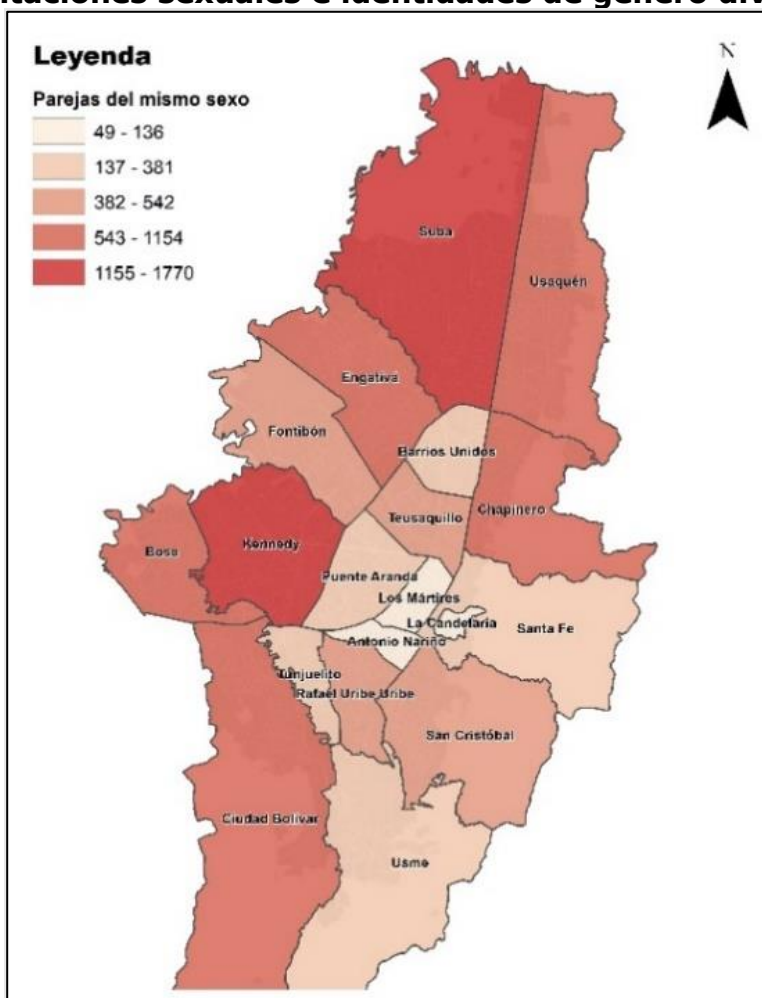
De acuerdo con el CNPV de 2018, en Bogotá hay 1.052.780 hogares con jefatura femenina, de los cuales 142.682 tienen déficit habitacional (13,55% del total de hogares con jefatura femenina). El número de hogares en déficit cuantitativo con jefatura femenina es de 41.661 (3,96% del total de hogares con jefatura femenina) y en déficit cualitativo de vivienda 101.021 (9,6% del total de hogares con jefatura femenina). En cuanto a cobertura de servicios públicos domiciliarios, el 99,8% de los hogares con jefatura femenina tiene cobertura del servicio de energía eléctrica, el 99,3% de alcantarillado, el 99,5% de acueducto, el 93,3% de gas y el 73,2% de Internet. Por su parte el 99,7% de los hogares con jefatura masculina tiene cobertura del servicio de energía eléctrica, el 99,1% de alcantarillado, el 99,4% de acueducto, el 93,3% de gas y el 75,2% de internet.

Se destaca que el 0,5% (11.662 hogares) están conformados por parejas del mismo género, este total corresponde a parejas que en algunos casos tienen hijos. Sobre este grupo poblacional pueden apreciarse signos de concentración en localidades como Chapinero, Teusaquillo, Santafé, La Candelaria y Los Mártires, no obstante, hay concentraciones importantes en zonas de Suba y Usaquén. Pero en términos absolutos las mayores concentraciones se encuentran en las localidades de Kennedy y Suba con 1.502 y 1.770 respectivamente con hogares conformados por parejas del mismo sexo.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Mapa 12. Hogares urbanos conformados por personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas



Fuente: DANE, CNPV (2018). Elaboración: SDHT – SIS.

Teniendo en cuenta la información reportada por la Secretaría Distrital de Planeación en el 2015³¹, se observa que las personas de los sectores LGBTI³² en su gran mayoría viven en arriendo o subarriendo (60%). En referencia a vivienda propia, se observa que las personas transgéneros son las que menos acceden a este tipo de tenencia comparado con otros sectores (gays, lesbianas y hombres y mujeres bisexuales) (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

³¹ El documento "Medición de la línea de base de la política pública para la garantía plena de los derechos de las personas de los sectores LGBTI" se encuentra disponible en el siguiente enlace: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/medicion_linea_de_base_de_la_politica_publica_lgbt_0.pdf

³² Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

4.4.2. Restricciones para el cierre financiero de los hogares

Ahora bien, la segunda causa relacionada con el bajo acceso a una solución habitacional por parte de los hogares se encuentra relacionada con el cierre financiero, es decir, con los recursos que un hogar debe acreditar con el fin de adquirir una solución habitacional. Estos recursos pueden tener varias fuentes: crédito hipotecario, ahorro propio, subsidios de vivienda o el Valor Único de Reconocimiento otorgado por la Caja de la Vivienda Popular, en el caso de los hogares inscritos en los programas de reasentamientos (SDHT, 2020).

Las restricciones para el cierre financiero de los hogares están explicadas por la baja capacidad de pago de los hogares y el acceso limitado a financiamiento para la población vulnerable. A esto se suma un bajo conocimiento sobre los programas de vivienda³³, bajo nivel de ahorro y cultura financiera, así como problemas de calidad en la información brindada en las salas de venta de los proyectos de vivienda, por los asesores comerciales de los bancos a los potenciales compradores de vivienda social en la ciudad, e incluso por los funcionarios de las entidades distritales.

En cuanto a la capacidad de pago, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV, mostraba que para 2020 de los 2,7 millones de hogares, el 41,2% contaba con vivienda propia, el 49,4% vivían en arrendamiento y 253.000 hogares en otros tipos de tenencia³⁴ (Ver Ilustración 8).

³³ La baja información y conocimiento de los programas de vivienda que ofrece el Gobierno Nacional y Distrital fue uno de los elementos manifestados en los 16 talleres realizados como parte de la agenda pública con los grupos poblacionales. En general, se identificó un desconocimiento generalizado sobre el procedimiento y los requisitos necesarios para acceder a los programas de la política de vivienda del Distrito y la Nación, así como, los beneficios de estos.

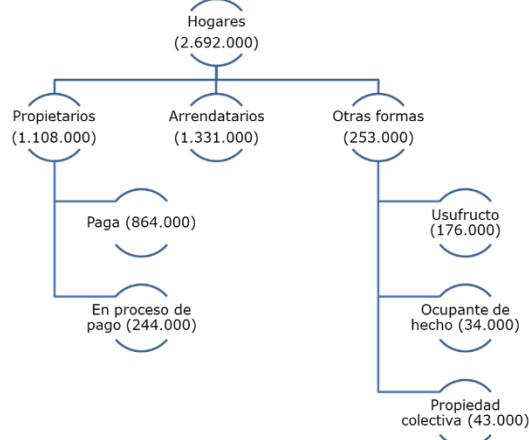
³⁴ Otros tipos de tenencia agrupa las categorías: " Con permiso del propietario, sin pago alguno (usufructuario)", " Posesión sin título (ocupante de hecho)" y " Propiedad colectiva"



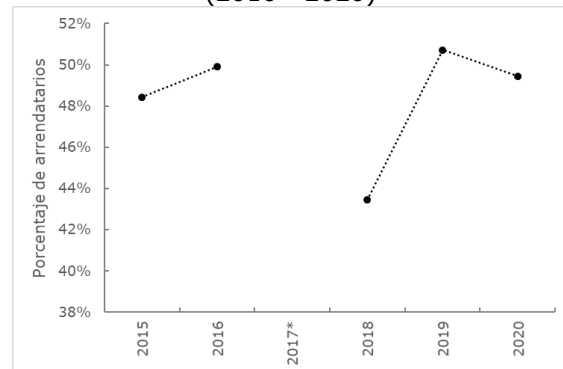
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Ilustración 8. Estructura de la tenencia de vivienda en Bogotá

Panel 1. Árbol de tenencia de la vivienda en Bogotá ECV (2020)



Panel 2. Evolución arrendatarios Bogotá ECV (2016 - 2020)



Fuente: DANE, ECV. Elaboración: SDHT - SIS.

*Para 2017 no es posible tener un dato a nivel Bogotá.

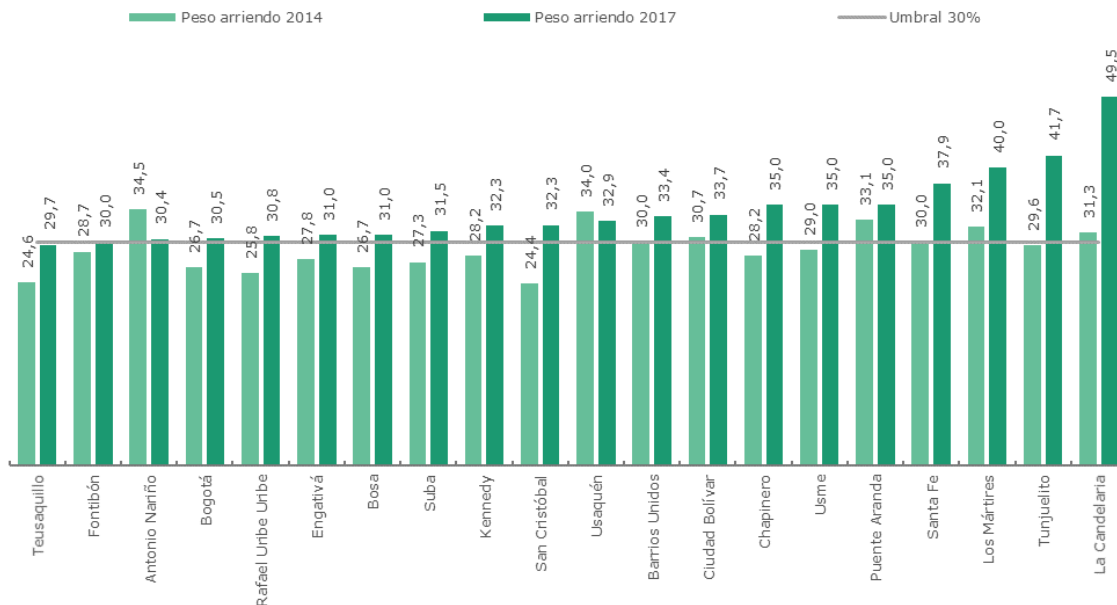
Particularmente, en el caso de los hogares arrendatarios, según datos de la Encuesta Multipropósito de Bogotá para 2017, el 77,3% de estos hogares registraban ingresos inferiores a 4 SMMLV, los cuales destinaban más del 30% de su ingreso mensual para el pago del canon de arrendamiento; sin embargo, este peso ascendía al 59,1% para los hogares con ingresos inferiores a 2 SMMLV. En promedio en Bogotá el gasto en arriendo representaba el 27% del ingreso del hogar; sin embargo, en localidades como Candelaria (32%), Sumapaz (31%), Los Mártires (31%) y Santa Fe (31%), supera el 30% del ingreso (DANE, 2017) (Ver Ilustración 9).

De lo anterior se puede concluir que los hogares con ingresos inferiores a las 2 SMMLV, al destinar una mayor participación de sus ingresos al pago de su arriendo, no lograrían realizar un ahorro para la adquisición de su vivienda, lo cual imposibilitaría su acceso a la oferta formal de vivienda; toda vez que, en ausencia de un ahorro equivalente al 40% del valor de la vivienda, el rango con ingresos de hasta 2 SMMLV se encuentra prácticamente excluido del mercado de vivienda formal.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Ilustración 9. Participación del canon de arriendo en los ingresos de los hogares (2014 y 2017)



Fuente: DANE, EM 2017 y 2014. Cálculos: SDHT - SIS

Teniendo en cuenta esta problemática, se han formulado programas de otorgamiento de subsidio de vivienda que buscan facilitar el cierre financiero de los hogares, disminuyendo el requerimiento de ahorro y reduciendo el monto de las cuotas mensuales. No obstante, dadas las condiciones de oferta, muchas veces el monto otorgado es insuficiente para acceder al valor de vivienda que ofrece el mercado.

Asimismo, existe un limitado acceso al crédito hipotecario. Al respecto, de acuerdo con los grupos participantes en los talleres de la fase de agenda pública de esta Política, los hogares de menores ingresos manifestaron tener fuentes de *ingresos no permanentes*, lo cual va de la mano con un alto nivel de informalidad, hechos que les reduce la probabilidad de ser sujetos de crédito, aun siendo beneficiarios de los subsidios.

La siguiente tabla presenta los montos máximos de crédito a los que podría acceder un hogar dependiendo de su nivel de ingreso. El análisis se realizó para hogares con ingresos de entre 1 y 4 SMLMV teniendo en cuenta un crédito hipotecario en pesos con una tasa de interés efectiva anual del 12%, un subsidio a la tasa de interés del 5% (para compra de vivienda VIP), un plazo de 20 años y una destinación del ingreso del hogar para el pago de la cuota del crédito equivalente al 30%.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Tabla 6. Capacidad de endeudamiento de los hogares por nivel de ingreso

Ingreso del Hogar en SMLMV	Ingreso del Hogar en \$ 2020	TEA promedio	Subsidio FRECH (VIP)	TEA Subsidia	Tasa Efectiva Mensual	Monto máximo de la cuota 30% del ingreso	Monto máximo de crédito a 20 años	Monto máximo del crédito en SMLMV
1,0	\$ 877.803	12,0%	5,0%	6,7%	0,54%	\$ 263.341	\$ 35.400.953	40
1,5	\$ 1.316.705	12,0%	5,0%	6,7%	0,54%	\$ 395.011	\$ 53.101.430	60
2,0	\$ 1.755.606	12,0%	5,0%	6,7%	0,54%	\$ 526.682	\$ 70.801.906	81
2,5	\$ 2.194.508	12,0%	5,0%	6,7%	0,54%	\$ 658.352	\$ 88.502.383	101
3,0	\$ 2.633.409	12,0%	5,0%	6,7%	0,54%	\$ 790.023	\$ 106.202.859	121
3,5	\$ 3.072.311	12,0%	5,0%	6,7%	0,54%	\$ 921.693	\$ 123.903.336	141
4,0	\$ 3.511.212	12,0%	5,0%	6,7%	0,54%	\$ 1.053.364	\$ 141.603.812	161

Fuente: SDHT, Cálculos realizados por la Subdirección Financiera 2021

Tal como se puede apreciar, un hogar que percibe ingresos mensuales equivalentes a 1 SMLMV podría tomar un crédito hipotecario de \$35.400.953, si se endeuda a 20 años, monto que equivale aproximadamente a 40 SMLMV. Haciendo el mismo análisis, un hogar que tienen ingresos mensuales equivalentes a 2 SMLMV podría tomar un crédito máximo de \$70.801.906 a 20 años, lo que equivaldría a 81 SMLMV.

Por otra parte, un hogar con ingresos mensuales equivalentes a 4 SMLMV podría tomar un crédito hipotecario a 20 años de \$141.603.812, que equivalen a 161 salarios mínimos del año 2020. Esto quiere decir, que dicho hogar podría adquirir una vivienda de interés social sin necesidad de un subsidio de vivienda, toda vez que estas tienen un precio límite de 150 SMLMV.

El comportamiento descrito se puede evidenciar con mayor detalle en el siguiente gráfico, que muestra la relación entre el ingreso de los hogares y el precio máximo de la vivienda que podrían adquirir, medidos en términos de salarios mínimos legales mensuales vigentes. La línea roja representa la capacidad máxima de endeudamiento de los hogares en función a su nivel de ingresos y su flujo de caja, es decir, el monto máximo de crédito al que podrían acceder si destinaran un 30% de su ingreso al pago de la cuota. Por su parte, el área roja debajo de la línea representa la capacidad real de endeudamiento del hogar, en estricto sentido, el



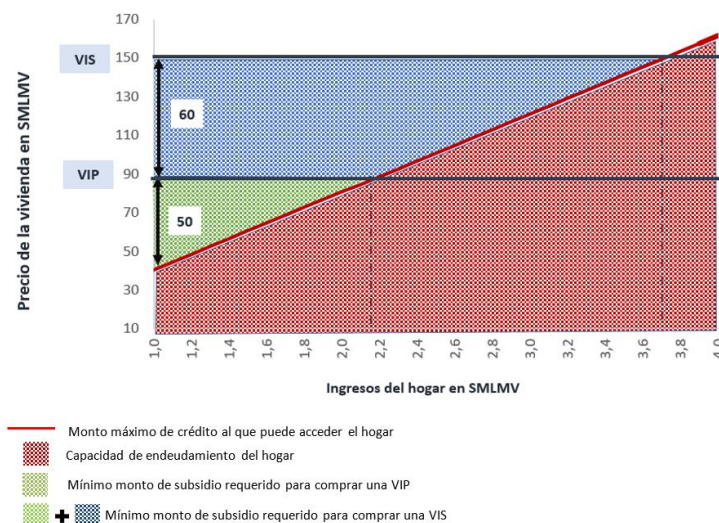
ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

monto de crédito que una entidad financiera puede prestarle a un hogar dadas sus condiciones socioeconómicas particulares se ubica en cualquier punto dentro de dicha área.

El área verde sobre la línea roja representa el déficit de los hogares para adquirir una vivienda de interés prioritario, cuyo precio está definido en 90 SMLMV. Entonces, dicha área representa el monto mínimo de subsidio que debería asignarse a los hogares en función a su nivel de ingresos. Por ejemplo, un hogar con ingresos mensuales de 1 SMLMV podría acceder a un monto máximo de crédito de 40 salarios y requeriría como mínimo un subsidio equivalente a 50 SMLMV para adquirir una vivienda de interés prioritario. Asimismo, un hogar con ingresos mensuales de 2,3 SMLMV podría tomar un crédito hipotecario equivalente a 93 SMLMV y en sentido estricto no requeriría un subsidio para comprar una VIP.

De manera complementaria, el área verde más el área azul representan el déficit de los hogares para adquirir una vivienda de interés social, cuyo precio máximo está definido legalmente en 150 SMLMV. Es decir, un hogar con ingresos mensuales de 2,3 SMLMV que podría acceder a una VIP sin subsidio requeriría un subsidio de 57 salarios para poder comprar una VIS. Mientras que un hogar con un ingreso igual o mayor a 4 salarios no requeriría ningún subsidio para acceder a cualquiera de las dos tipologías de viviendas social.

Ilustración 10. Capacidad de compra de vivienda de los hogares por niveles de ingreso



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat- Subsecretaría de Gestión Financiera



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Para cerrar la brecha entre la capacidad de endeudamiento de los hogares y el precio de la vivienda social, las directrices de política pública habitacional han establecido el otorgamiento de subsidios a la demanda a través de las Cajas de Compensación Familiar y el Programa del Gobierno Nacional “Mi Casa Ya”. Este mecanismo otorga subsidios de vivienda segmentados en dos categorías; i) 30 SMLMV a hogares con ingresos iguales o inferiores a 2 SMLMV y ii) 20 SMLMV a hogares con ingresos mensuales de entre 2 y 4 SMLMV.

Aunque la política de subsidios del gobierno nacional representa un aporte significativo para que los hogares de menores ingresos logren acceder a una solución de vivienda adecuada, estos montos resultan insuficientes, en particular, para los hogares con ingresos inferiores a 2 SMLMV, toda vez que, de acuerdo con las cifras analizadas en la presente sección, los hogares con ingresos superiores a 2 salarios mínimos pueden acceder a mayores montos de financiación que, en la mayoría de los casos, les permite comprar una vivienda VIP. Si a esto se le suman los 20 salarios correspondientes al subsidio del Gobierno Nacional o las CCF, se genera una mayor capacidad de compra que les permitiría adquirir viviendas de interés social de mayor valor. Por lo tanto, el subsidio de vivienda para hogares con ingresos superiores a 2 SMLMV se traduce en la posibilidad de acceder a una vivienda de mayor valor, más no es un factor excluyente para adquirir una vivienda de interés prioritario.

Ahora, en lo que respecta a los hogares con ingresos mensuales iguales o inferiores a 2 SMLMV pueden presentarse dos situaciones; que tengan o no Caja de Compensación Familiar. En el primer caso, el hogar podría acceder a la concurrencia de subsidios que establece el artículo 2.1.1.8.2 del Decreto 1077 de 2015, recibiendo una asignación de 50 SMLMV, por el contrario, en el segundo caso, los hogares sólo podrán acceder al subsidio del Gobierno Nacional equivalente a 30 SMLMV.

Con la concurrencia de subsidios, los hogares con ingresos de hasta 2 SMLMV podrían acceder por lo menos a una vivienda de interés prioritario, pero aquellos que no cuentan con una caja de compensación familiar tendrían un monto de subsidio insuficiente para adquirir este tipo de vivienda. En ese sentido, el subsidio distrital de vivienda que otorga la Secretaría Distrital del Hábitat deberá focalizarse en los hogares con ingresos mensuales iguales o inferiores a 2 SMLMV, priorizando aquellos con mayores condiciones de vulnerabilidad dadas por factores como: **i)** informalidad en la situación laboral, que se traduce en la no afiliación a una caja de compensación familiar **ii)** jefatura femenina del hogar **ii)**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

víctimas del conflicto armado, entre otros.

4.4.3. *Continua producción de vivienda informal.*

La tercera causa relacionada con el bajo acceso a soluciones habitacionales dignas se encuentra relacionada con la producción de vivienda informal. Estimaciones de la Secretaría Distrital de Planeación indican que el 19,81% del área urbana de la ciudad tiene origen informal, esto corresponde al área de los desarrollos informales legalizados sobre el área urbana total (UAECD, 2021)³⁵.

La baja producción formal de vivienda promueve dinámicas territoriales no deseadas. Siguiendo las estimaciones de la SDHT, entre 2011 y 2021 se construyeron 34.849 unidades habitacionales que no se encontraban reportadas en el CEED del DANE³⁶.

Adicionalmente, en el año 2004 se tenían definidas cerca de 1.978 ha de suelo susceptible de ocupación o enajenación ilegal, en las cuales, se tenían identificadas 3.235 ocupaciones. Con corte a marzo de 2022, dichas ocupaciones aumentaron llegando a 30.979, concentrándose principalmente en las áreas periféricas de la ciudad, en localidades como Rafael Uribe Uribe, Suba, Santa Fe y Chapinero (Observatorio del Hábitat, 2022)³⁷.

Es importante tener en cuenta que para el año 2008, se tenían definidas cerca 3.460 ha de suelo susceptible de ser ocupado o urbanizado de manera ilegal, a diciembre de 2021 se ha incrementado a 1.050 ha, llegando a 4.510 ha de suelo monitoreado. Para corte de marzo 2022 se identificaron 30.979 ocupaciones informales en los 269 polígonos de monitoreo definidos por la entidad (Observatorio del Hábitat, 2022).

El Mapa 13 presenta los polígonos de monitoreo por localidad, y evidencia que las localidades donde más se da el fenómeno de ocupaciones ilegales son Ciudad Bolívar, Usme, Usaquén y Bosa. De manera complementaria, los análisis de riesgo muestran que los niveles altos de amenaza corresponden a barrios de origen informal en la zona de Tintal, Ciudad

35 Unidad Administrativa de Catastro Distrital, UAECD. (2021) "Mapa de Referencia de Bogotá". Cobertura de área de planeamientos. Disponible en: <https://www.ideca.gov.co/recursos/mapas/mapa-de-referencia-para-bogota-dc>

36 Al restar al número de viviendas que el DANE estima recibirá la ciudad entre 2010 y 2021 (775.977 unidades), el número de viviendas cuya iniciación fue reportada en el CEED entre 2011 y 2021 (357.791 unidades), se encuentra que entraron a la ciudad 34.849 unidades cuyo inicio no fue registrado en el CEED.

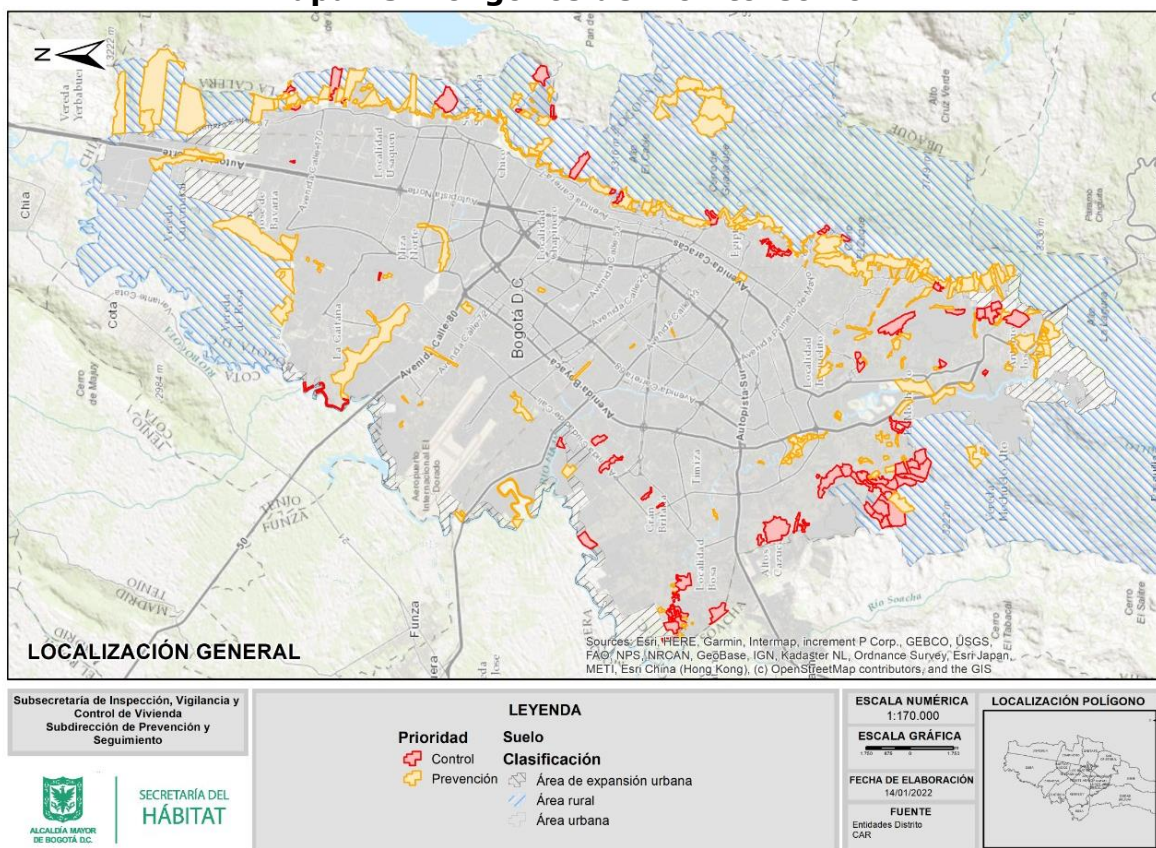
37 Consultado en [Polígonos de monitoreo \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Bolívar, Usme, San Cristóbal y los cerros orientales (Secretaría Distrital del Hábitat, 2021).

Mapa 13. Polígonos de monitoreo 2022



Fuente: SDHT – Subdirección de Prevención y Seguimiento – cifras a enero 2022

Asimismo, la construcción de vivienda social se desarrolla predominantemente en zonas donde el suelo urbanizable es menos costoso, áreas que coinciden con las de desarrollo en el borde de la ciudad o zonas con desarrollos de origen informal. Durante el periodo comprendido entre 2011 y el segundo trimestre 2021, el 70,60% de la producción de VIS en Bogotá se concentró en las localidades de Kennedy, Bosa, Usme, Suba y Ciudad Bolívar. A su vez, estas localidades, a excepción de Usme y Suba, tienen una relación de equipamientos de salud y educación por cada 10.000 habitantes y un metraje de espacio público efectivo por habitante por debajo del promedio de Bogotá, que es de 4,41 m²/habitante³⁸ (Secretaría Distrital del Hábitat, 2020).

³⁸ El espacio público efectivo (2017) es el siguiente: Kennedy (3,51 m²/hab), Bosa (2,35 m²/hab), Usme (4,88 m²/hab), Suba (5,10 m²/hab) y Ciudad Bolívar (3,31 m²/hab).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Sumado a esto, los altos precios del suelo urbanizable presionan al alza los precios de la vivienda, impactando de mayor manera al acceso de la población vulnerable. De acuerdo con cálculos de Economía Urbana para Camacol (2014), el valor del terreno representó cerca del 20% del precio de venta de una unidad de vivienda en 2013, y el valor del terreno por unidad aumentó 35% para las viviendas No VIS y 39% para las viviendas de interés social entre 2011 y 2013.

Precisamente, en el Índice de Precios de la Vivienda Nueva, Bogotá registró un incremento promedio anual del 9,43% para el periodo 2007-2021, mientras que la inflación registró aumentos promedio del 4,07%. Relacionado a esto, el índice de asequibilidad de vivienda³⁹ en Bogotá para un hogar con ingreso equivalente a la mediana de la población durante el periodo 2006-2018 fue de 11,5 años. Este valor se encuentra por encima del valor medio aceptable de 7 años de salario que un hogar debería destinar para acceder a una vivienda nueva de precio promedio. La evolución de este indicador tuvo su punto crítico en el 2013 cuando llegó a casi 15 años. Después de ese periodo ha descendido al actual 9,6 años, producto de una mayor participación de VIS y VIP en Bogotá.

En línea con lo anterior, con el fin de cuantificar la capacidad de la ciudad para producir vivienda formal en el largo plazo se presentan los cálculos elaborados por la Secretaría Distrital de Planeación (2021), que estiman el número de viviendas nuevas a generar a partir de los potenciales normativos que prevé el nuevo POT, así como su ajuste de acuerdo con los ritmos de mercado presentados en la ciudad.

De acuerdo con el DTS del Plan de Ordenamiento Territorial - POT adoptado mediante Decreto 555 de 2021, teniendo en cuenta los ritmos de mercado, la ciudad tendría el potencial de generar cerca del 55.2% de las demandas de vivienda a 2035 con nueva producción. A este se pueden sumar un 18.5% de soluciones habitacionales en otras tenencias y tipos alternativos a la vivienda propia, como lo son, la vivienda colectiva, en arriendo, el reúso de edificaciones, la subdivisión de vivienda, etc. La porción restante de soluciones habitacionales implica buscar una estrategia de solución coordinada con la región y de control sobre la formación de asentamientos informales. Este desbalance pone a la ciudad en un escenario de presión sobre de suelo y la vivienda (nueva y usada) en el que las subidas de los precios de estos podrían afectar la producción de vivienda de bajo costo y la oferta de vivienda social.

³⁹ El índice de asequibilidad de vivienda corresponde al número de años de salario que un hogar debería destinar para acceder a una vivienda nueva de precio promedio con los parámetros señalados en el texto.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Este elemento estructural es uno de los mayores desafíos de la ciudad, que requiere no solamente una gestión al interior de esta, sino un trabajo con los municipios aledaños, toda vez que la producción de vivienda está atada a elementos como la formación, conmutación y movilidad de hogares en la región. La necesidad de vivienda en Bogotá y 12 municipios que representan el primer anillo de una región funcional en materia de vivienda da cuenta de que a 2035 se deben generar 1.474.907 soluciones habitacionales, para cubrir la nueva demanda anual y el déficit cuantitativo de vivienda. Bogotá aporta a la necesidad el 72,4%, mientras que municipios como Soacha, Facatativá y Mosquera representan el 11.9%, 2.5% y 2.4%, respectivamente.

El reto regional radica en ofrecer las soluciones habitacionales suficientes, teniendo en cuenta aspectos como que los hogares crecen más rápido en los municipios que en Bogotá (mientras que en la ciudad el crecimiento promedio anual de los hogares es de 2.27%, en municipios como Mosquera o Soacha la tasa asciende a 3.8% anual), que las dinámicas de producción no son suficientes para que toda la respuesta se dé por la vía de producción de vivienda nueva, bien porque la oferta no reporta producción a la misma velocidad de generación de hogares (en promedio se requiere producir 113 mil viviendas al año), o porque los hogares no cuentan con ingresos suficientes para acceder a la compra de vivienda, entre otros. De igual manera, se espera que, con los proyectos de infraestructura de movilidad en las entradas a Bogotá, así como de aquellos relacionados con el transporte público urbano y regional, la demanda de vivienda que se genere en Bogotá se pueda satisfacer en los municipios cercanos. Lo anterior, dado que se reducen los costos de la congestión y el costo de la vida (incluido el transporte y la vivienda) puede ser menor en los municipios que en Bogotá.

Esto se traduce en que la región pueda consolidar un mercado inmobiliario que movilice el suelo, produzca vivienda con los soportes adecuados y se configure desconcentración urbana en la región con entornos y oferta de bienes y servicios urbanos con enfoque social.

4.5. Baja coordinación interinstitucional del hábitat

De acuerdo con el concepto de hábitat adoptado en este documento de política, varias de las decisiones de la política del hábitat no son exclusivamente del resorte de la Secretaría Distrital del Hábitat, dado que dependen de la nación o son de competencia de otras instituciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

distritales. Así mismo, una política de carácter integral debe tener en cuenta las posiciones de otros actores relevantes que incluyen los enfoques poblacionales, organizaciones del sector privado, otras organizaciones no gubernamentales y la academia. Lo anterior, es relevante para contextualizar los alcances de la política y los acuerdos que debe tener la administración con otras entidades y otros niveles territoriales para la gestión e implementación de la política del hábitat.

Así las cosas, partiendo de la definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, la gobernanza es el proceso de interacción y toma de decisiones entre diversos actores gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo. De acuerdo con el análisis realizado por el equipo de ONU-Hábitat, a través de la “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” publicado por la CEPAL; se identificaron los actores y se puntéo la relación a través de tres (3) factores: rol, expectativa y fuerza.

Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de los principales resultados se pueden destacar que el Distrito Capital cuenta con una entidad líder del Sector Hábitat, la SDHT, la cual articula las acciones entre esta Secretaría y las entidades adscritas a las mismas. Así mismo, se han conformado Comisiones y Comités buscando una articulación interinstitucional para la implementación de estrategias, programas y proyectos que permitan mejorar el hábitat de la Capital; sin embargo, esto aún no ha sido posible en una articulación al 100% como se puede observar al estudiar el déficit de entorno (disponibilidad de bienes comunes, equipamientos y servicios públicos) de los territorios⁴⁰.

4.6. Caracterización del entorno rural

La mayor parte del territorio de Bogotá es de carácter rural con 116.530,36 hectáreas, equivalentes al 75% del área total del Distrito; distribuidas en ocho de las veinte localidades que conforman el Distrito Capital: Suba, Usaquén, Ciudad Bolívar, Sumapaz, Usme, San Cristóbal, Santa Fe y Chapinero. El 25% restante corresponde al área urbana de la ciudad.

Asimismo, el suelo rural de Bogotá que se localiza al sur de la ciudad se

⁴⁰ Para más información sobre el análisis de los actores se puede consultar el Documento de diagnóstico realizado en el 2019 el cual se encuentra publicado en el Observatorio de Hábitat del Distrito Capital en el siguiente link <https://ovdc-5c280b.ingress-alpha.easywp.com/wp-content/uploads/2021/06/2019-11-14-DTS-PGISH-Final.pdf>

caracteriza por la interrelación de las actividades humanas con el entorno de páramos y bosques altoandinos, en donde predominan los paisajes de ladera y montaña.

Mapa 14. Territorio Rural de Bogotá



Fuente: SDHT (2020).

Del total del suelo rural, el 72% (84.062,91 has) corresponde a áreas protegidas, demostrando así el potencial geográfico, natural, cultural y productivo del territorio. Adicionalmente, presenta una gran oferta hídrica que se expresa en tres cuencas hidrográficas: río Sumapaz, río Blanco y río Tunjuelo. A la vez, en este territorio tan amplio existen diversidad de condiciones socioeconómicas y ambientales. Según el DANE para 2021 el sector rural estaba habitado por 29.507 personas, evidenciando una baja densidad poblacional, 0.3 personas por hectárea. Esta información poblacional, corresponde tanto a centros poblados como a áreas dispersas, de la zona rural.

Tabla 7. Vivienda, hogares y personas en zona rural de Bogotá, 2021

Viviendas ocupadas	Hogares	Personas
8.867	9.069	29.507

Fuente: DANE, proyecciones de población, viviendas y hogares

En cuanto a las condiciones habitacionales, se tiene que para el año 2018 el déficit habitacional alcanzaba al 52,16% de los hogares rurales, donde el 8,54% necesita acceder a una nueva vivienda para superar esta condición, mientras el 46,62% requiere de soluciones de mejoramiento habitacional. Para este tema las mayores falencias se reportaron en la dimensión de acceso a servicios públicos, hecho validado por los niveles de acceso, en donde se destaca el bajo acceso a servicios de agua, alcantarillado y gas natural.

Con base en los resultados del CNPV para el 2018, el 96,1% de las viviendas rurales tenía acceso al servicio de energía eléctrica, el 65,0% obtienen el agua para preparar alimentos de un acueducto ya sea público, veredal o comunal. Por otra parte, solo el 27,67% de los hogares rurales de Bogotá viven en una vivienda conectada a alcantarillado y el 42,82% elimina las basuras de manera adecuada. Es importante destacar que el costo de los servicios públicos fue un tema recurrente en los talleres realizados en la fase de agenda pública.

Tabla 8. Porcentaje de viviendas con acceso a servicios públicos domiciliarios 2018

Servicio Público	Cabecera	Centro Poblado y Rural Disperso*	Brecha**
Acueducto	99,53	71,18	28,35
Alcantarillado	99,31	27,67	71,64
Energía eléctrica	99,76	96,10	3,66
Gas natural	93,25	28,69	64,56
Internet	74,67	20,14	54,46
Recolección de basuras	99,44	56,62	42,82

Fuente: DANE, CNPV (2018). *Centros poblados y áreas rurales dispersas

** La brecha corresponde a la resta entre la cobertura en la cabecera y la zona rural.

Finalmente, según la Encuesta Multipropósito de Bogotá - EMB de 2017, la forma de tenencia predominante en la ruralidad es la propiedad (48%), seguida de las tenencias asociadas al usufructo y la ocupación de hecho, que cuentan con una participación del 30%.

Tabla 9. Distribución de los hogares rurales por forma de tenencia – 2017

Localidad	Propia, totalmente pagada		Propia, la están pagando		En arriendo, subarriendo o leasing		En usufructo *		Otra forma de tenencia (posesión sin título, ocupante de hecho propiedad colectiva)	
	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%	Hogares	%
Bogotá rural	1.053	44,2	89	3,7	536	22,5	413	17,3	294	12,3
Usaquén	12	22,6	0	0	11	20,8	23	43,4	7	13,2
Chapinero	43	46,2	2	2,2	27	29	13	14	8	8,6
Santafé	52	48,1	5	4,6	22	20,4	1	0,9	28	25,9
San Cristóbal	13	28,9	0	0	5	11,1	0	0	27	60
Usme	386	46,4	11	1,3	172	20,7	177	21,3	86	10,3
Suba	180	36,4	24	4,9	114	23,1	120	24,3	56	11,3
Ciudad Bolívar	193	50,5	19	5	82	21,5	52	13,6	36	9,4
Sumapaz	174	46	28	7,4	103	27,2	27	7,1	46	12,2

Fuente: DANE, EM (2017). Elaboración: SDHT – SIS.

Asimismo, según el III Censo Nacional Agropecuario también recopiló información de todas las Unidades de Producción Agropecuarias - UPA. Para el caso de la capital, el censo identificó 4.912 unidades de producción, de las cuales 3.907 (79,5%) correspondieron a unidades de producción agropecuaria UPA y 1.005 (20,5%) a Unidades de Producción No Agropecuaria - UPNA. Bogotá representa el 0,16% del total de UPA del país (2.370.009). En términos de área, el número de hectáreas destinadas a la producción agropecuaria en Bogotá es de 121.154 ha.

Tabla 10. Hectáreas para producción agropecuaria y no agropecuaria

	UPA		UPNA		TOTAL	
	Número	Hectárea	Número	Hectárea	Número	Hectárea
Bogotá	3.907	121.154	1.005	2.776	4.912	123.930
Colombia	2.370.099	108.993.335	543.064	2.459.663	2.913.163	111.452.998

Fuente: CNA 2014, SDHT – SIS.

Teniendo en cuenta lo anterior, las soluciones habitacionales deben incluir un enfoque de vivienda rural digna, sostenible y productiva. Especialmente, que fomente la inserción de actividades productivas para reactivar la economía en el área rural, con mejoras desde el enfoque habitacional y de salubridad, que permita unas condiciones mínimas de espacio, salubridad, saneamiento básico, calidad estructural y constructiva, especialmente el acceso a espacios para actividades productivas campesinas familiares. A su vez, la vivienda rural por su localización en áreas protegidas tanto distritales como nacionales, el enfoque de reactivación económica debe ser hacia la prestación de servicios ambientales.

La situación rural detallada hasta el momento se encuentra en línea con las principales conclusiones obtenidas en la Misión para la Transformación del Campo Colombiano liderada por el Departamento Nacional de Planeación durante el 2015 a través de la cual se realizó un balance general de las problemáticas recurrentes existentes en la zona rural, así como un diagnóstico y unas posibles propuestas hacia la promoción del desarrollo rural (Departamento Nacional de Planeación, 2015). En ese sentido, los temas más relevantes sobre los cuales se deben trabajar por recomendación de la Misión, relacionados con el hábitat, son:

1. Equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.
2. Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos mediante la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión

de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.

3. Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario por medio de la provisión adecuada de bienes públicos y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.
4. Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural con el fin de generar las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.

Tal como se observa en los ejes estratégicos propuestos en la misión rural, se ratifica la importancia de realizar acciones que permitan el desarrollo integral del campo entre las cuales sin lugar a duda están las acciones para el mejoramiento del hábitat, ya que el desarrollo esperado depende en gran parte de los habitantes tradicionales e históricos del campo y de garantizar por parte del estado el soporte necesario en infraestructura y servicios para mejorar sus condiciones de vida.

4.7. Caracterización del entorno regional

Las situaciones evidenciadas en el contexto del Distrito Capital a lo largo del diagnóstico han conllevado a una migración de hogares hacia municipios de la región, representada por Bogotá y los municipios de Cundinamarca que guardan una relación funcional con el Distrito. En este sentido, es importante tener en cuenta al menos tres elementos de esta relación o contexto regional. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la región viene presentando cambios estructurales, tanto en crecimiento como en la composición demográfica. Esto implica cambios importantes en la producción de viviendas, así como en la localización de su demanda.

En segundo lugar, el desarrollo del mercado inmobiliario ha sido notable en toda la región. Esto implica que los desarrollos de vivienda en la región conforman la oferta general para los hogares ubicados en ella. Lo anterior conlleva que, a partir de las relaciones funcionales de empleo, acceso a servicios urbanos, transporte y a espacios de vivienda diferenciados; la demanda por vivienda no se satisface únicamente en el ámbito local, sino también en el regional. Este tipo de demanda no solo se define como una solución habitacional para un nuevo hogar sino también como las

decisiones de inversión de hogares que cuentan con una vivienda en arriendo, segundas viviendas u otro tipo de disposición de los inmuebles que se adquieren en la región.

En tercer lugar, atado al mercado inmobiliario regional, al menos desde el punto de vista de la oferta, también existe una dinámica regional de precios. Sin embargo, esta se diferencia regionalmente, teniendo en cuenta los elementos de la estructura urbana de Bogotá, la cual establece por la vía de mercado, las variaciones de precios de las viviendas en toda la región. Como determinantes de la formación de los precios se pueden mencionar, a parte de la calidad misma de los productos inmobiliarios, la estructura de precios de la tierra, el acceso a los sistemas de transporte y a los soportes del territorio. Frente a estos elementos, los municipios vecinos a la capital suman a la dinámica de precios, la segregación, la densidad y especialización relativa de los productos inmobiliarios, su relación funcional con la ciudad y las condiciones sociales y económicas sobre las cuales se ha presentado el desarrollo urbano de cada uno de ellos.

Recientemente, estas condiciones se refuerzan a través de la segmentación de la demanda por vivienda que se origina en Bogotá y que se materializa en los municipios a partir de las condiciones de ingreso de hogares, de características de los proyectos de vivienda y de las condiciones de habitabilidad que se presentan en cada municipio.

La tendencia de crecimiento poblacional da cuenta de un cambio estructural significativo. En primer lugar, se proyectan crecimientos sostenidos de la población que se soportan sobre un bono demográfico que se explica porque la población joven o económicamente activa supera a la población dependiente económicamente, los menores de edad y los adultos mayores; y por crecimiento vegetativo, siguen naciendo personas, aunque con menos velocidad que lo observado en el siglo XX. En segundo lugar, los tamaños de hogar en Bogotá se proyectan como unidades familiares cada vez más pequeñas dando la posibilidad de una mayor constitución de hogares unipersonales o compuestos por dos personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

Con este panorama resulta concluyente que a futuro el crecimiento de los hogares sea mayor al de la población. En este sentido, las proyecciones del CNVP en materia de hogares establece que para la región se parte de 3.580.516 hogares en 2022 y estos ascenderán a 4.941.974 en 2035. De

esta cifra, Bogotá contribuye con el 71,3% de nuevos hogares generados, aunque su tasa de crecimiento es inferior a la de la mayoría de los municipios analizados. Frente a esto, se proyectan crecimientos anuales significativos en todos los municipios considerados, incluso mayores en los municipios que en Bogotá. Tasas de crecimiento anual superiores al 3%, implican que entre 2022 y 2035, la mayoría de los municipios tendrán un 50% o más de hogares.

La dinámica demográfica de la región no solo se puede aproximar al crecimiento poblacional o de los hogares de manera natural. Mas allá de las consideraciones de nacimientos y defunciones, en la región se presenta un patrón común cuando se analizan los municipios con mayores relaciones funcionales con Bogotá. Específicamente, el crecimiento poblacional se ve reflejado por el saldo migratorio que se ha manifestado en la región y que da cuenta de cómo en todos los casos, en la región llegan más personas de las que salen. Según el CNVP, municipios como Soacha, Mosquera y Madrid presentan saldos positivos importantes en términos de personas migrantes, internacionales o internos del país, con 131.075, 24.546 y 21.658 nuevas personas respectivamente.

Tabla 11. Migraciones municipios de Cundinamarca

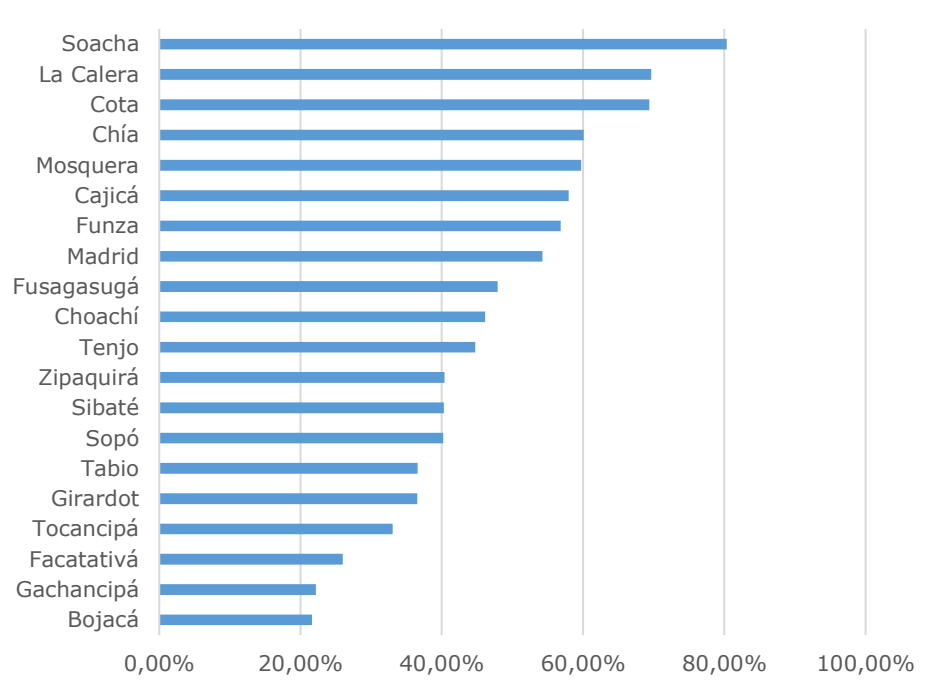
MUNICIPIO	Vivian en este municipio hace 5 años (Salieron)	Vivian en otro municipio y ahora vivían en este municipio (Llegaron)	DIFERENCIA ENTRADA Y SALIDA DE PERSONAS
Bojacá	1.271	2.008	737
Cajicá	4.579	20.719	16.140
Chía	10.840	20.466	9.626
Choachí	943	1.160	217
Cota	2.338	7.666	5.328
Facatativá	10.420	15.434	5.014
Funza	8.009	14.864	6.855
Fusagasugá	11.969	19.020	7.051
Gachancipá	1.116	3.677	2.561
Girardot	8.829	6.384	- 2.445
La Calera	2.063	4.644	2.581

Madrid	6.447	28.105	21.658
Mosquera	8.012	32.558	24.546
Sibaté	1.979	2.950	971
Soacha	15.224	146.299	131.075
Sopó	2.182	3.854	1.672
Tabio	1.765	2.948	1.183
Tenjo	1.886	3.641	1.755
Tocancipá	2.735	7.992	5.257
Zipaquirá	7.727	15.366	7.639

Fuente: DANE, CNPV (2018).

Al examinar la procedencia de las personas migrantes se puede observar cómo los saldos migratorios son explicados en la mayor parte de municipios por la llegada de población que residía en Bogotá cinco años atrás. Aunque en Soacha, como se mencionó, es el mayor receptor de población en los municipios analizados y tiene aproximadamente el 80% de migrantes provenientes de Bogotá, esta dinámica no es exclusiva de los mayores receptores de población. En este caso, municipios donde la dinámica de llegada de población no es proporcionalmente importante, si lo es en términos de la procedencia del Distrito Capital. Casos como La Calera, Cota y Chía con proporciones de personas provenientes de Bogotá que superan el 60%.

Ilustración 11. Proporción de personas provenientes de Bogotá



Fuente: DANE, CNPV (2018).

La presión migratoria, de la que solo se tiene en cuenta el componente interno, es un elemento que presiona a la región en términos de la generación de viviendas y soportes para estas. La forma en la que este componente suma al análisis se observa a partir de la proyección de hogares, la cual parte de la ecuación compensadora del crecimiento poblacional.

En cuanto a las condiciones de habitación, es necesario tener en cuenta que frente al crecimiento de los hogares se debe añadir la condición de déficit cuantitativo de vivienda, el cual refleja el número de hogares que, por las características de la vivienda de acuerdo con la metodología, requieren de una vivienda nueva con condiciones adecuadas para poder solventar su necesidad, que para el año 2018 era de 118.586 hogares en déficit cuantitativo, 373.152 en déficit cualitativo y 491.738 en total (DANE CNPV, 2018). La Tabla 12 también describe esta condición, tanto en la cabecera municipal, como en los centros poblados y ruralidad dispersa (resto). Si bien Bogotá representa el mayor nivel de hogares en déficit cuantitativo de los municipios, también se puede notar que para Soacha esta cifra no es marginal, ascendiendo a 6.396 hogares. Lo mismo se puede evidenciar para los municipios de Facatativá, Madrid, Mosquera

y Chía. En el primero, pese a tener un tamaño de población más pequeño, cuenta con un déficit habitacional que es aproximadamente el 38,4% de sus hogares, mientras que los dos siguientes suman el 47,4% del déficit de Soacha. Finalmente, para el municipio de Chía, se observan 1.843 hogares en condición de déficit cuantitativo.

Con el panorama de crecimiento de hogares, motivado por las características demográficas descritas, junto con el déficit cuantitativo de vivienda observado, se puede establecer una aproximación a las necesidades habitacionales de la región, las cuales en total suman 1.474.907. Bogotá de acuerdo con las proyecciones representa alrededor del 72,4% de la necesidad por satisfacer, mientras que las proyectadas para municipios como Soacha, Facatativá, Madrid, Mosquera y Chía es diciente de la realidad de la demanda por soluciones de vivienda. En el caso de Soacha la proyección implica generar al menos 13.500 viviendas anuales y en los municipios restantes deben generar en promedio 30.000 soluciones por año.

Tabla 12. Necesidad regional de vivienda 2022-2035

Municipio	Hogares 2022	Hogares 2035	Diferencia	Crecimiento promedio	Déficit cuantitativo cabecera	Déficit cuantitativo resto	Total déficit cuantitativo	Necesidad de vivienda
Bogotá	2.915.263	3.885.841	970.578	2,27	96.529	418	96.947	1.067.525
Cajicá	33.856	51.483	17.627	3,38	570	167	737	18.364
Chía	56.554	88.055	31.501	3,56	1.509	334	1.843	33.344
Cota	12.703	19.303	6.600	3,37	232	75	307	6.907
Facatativá	57.608	91.899	34.291	3,74	2.103	354	2.457	36.748
Funza	38.832	62.365	23.533	3,79	706	35	741	24.274
La Calera	11.869	17.161	5.292	2,99	29	116	145	5.437
Madrid	46.419	74.485	28.066	3,79	1.165	85	1.250	29.316
Mosquera	54.858	88.372	33.514	3,82	1.740	44	1.784	35.298
Sibaté	13.546	20.609	7.063	3,39	172	93	265	7.328
Soacha	277.352	446.455	169.103	3,81	6.256	140	6.396	175.499
Sopó	10.203	15.634	5.431	3,44	105	41	146	5.577
Zipaquirá	51.453	80.312	28.859	3,58	227	204	431	29.290
Total	3.580.516	4.941.974	1.361.458		111.343	2.106	113.449	1.474.907

Fuente: DANE, CNPV (2018). Cálculos: SDHT – SIS

El ritmo de demanda por soluciones habitacionales plantea un reto importante para la región. Mientras que en Bogotá la necesidad proyectada es en promedio de 82 mil soluciones anuales aproximadamente, como se vio la ciudad logra iniciar alrededor de 32 mil viviendas nuevas (DANE, CEED). Situación similar ocurre en los municipios de la región que se están analizando. La información de la última década permite establecer el número de viviendas que se han

iniciado en la región con un amplio dinamismo en Soacha con más de 100 mil viviendas, seguido de Madrid con más de 30 mil viviendas y Mosquera con 20 mil unidades aproximadamente entre los años 2011 y 2021. Sin embargo, al contrastar, con excepción de Madrid, para los municipios mencionados, se lograría cubrir la necesidad por vivienda al año 2035 con la dinámica inmobiliaria observada.

La información de iniciaciones contrasta con la de expansión de la huella urbana de Bogotá y los municipios de Cundinamarca. En la Tabla 13 se puede evidenciar cómo entre 2016 y 2020 no solo se observa un crecimiento de la huella en donde el volumen de iniciación es alto como en el caso de Madrid, Mosquera, Facatativá o Zipaquirá, sino también donde más ha habido expansión es en municipios donde la iniciación de vivienda formal no es importante en volumen, como es el caso de Bojacá, Cota y Tabio.

Tabla 13. Avance de la huella urbana en Bogotá y la región

MUNICIPIO	2016 (ha)	2020 (ha)	Diferencia (2016 - 2020)	% Variación total	% Variación media anual
Bojacá	134,89	172,94	38,05	28,20%	6,40%
Cota	1.289,80	1.584,69	294,90	22,86%	5,28%
Funza	1.226,48	1.505,80	279,32	22,77%	5,26%
Madrid	999,53	1.223,45	223,93	22,40%	5,18%
Tabio	933,68	1.130,86	197,18	21,12%	4,91%
El Rosal	534,30	636,77	102,48	19,18%	4,49%
Gachancipá	361,64	430,17	68,54	18,95%	4,44%
Zipaquirá	902,72	1.051,84	149,12	16,52%	3,89%
Facatativá	1.123,70	1.302,51	178,81	15,91%	3,76%
Tocancipá	1.165,83	1.326,06	160,23	13,74%	3,27%
Tenjo	1.472,60	1.653,92	181,32	12,31%	2,95%
La Calera	2.222,10	2.487,22	265,12	11,93%	2,86%
Sibaté	653,94	731,15	77,21	11,81%	2,83%
Mosquera	1.386,24	1.527,49	141,25	10,19%	2,46%
Choachí	592,59	651,25	58,66	9,90%	2,39%
Soacha	2.596,28	2.826,07	229,79	8,85%	2,14%
Cajicá	1.428,65	1.553,94	125,29	8,77%	2,12%
Chía	2.952,64	3.199,23	246,59	8,35%	2,03%
Sopó	1.301,43	1.389,34	87,91	6,76%	1,65%
Fusagasugá	4.029,75	4.176,24	146,48	3,64%	0,90%
Bogotá D.C.	36.142,65	36.443,55	300,90	0,83%	0,21%

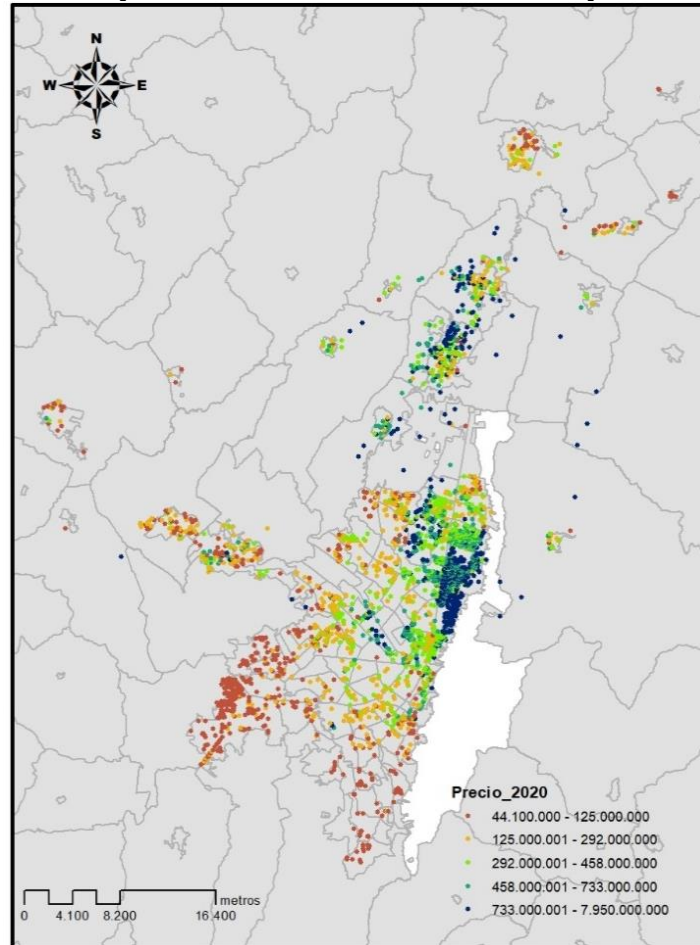
Total	63.451,44	67.004,49	3.553,05	5,60%	1,37%
--------------	------------------	------------------	-----------------	--------------	--------------

Fuente: Huella urbana 2016, IDOM (2018). Cálculos SDHT – SIS.

En esa línea, no solo resulta complejo satisfacer la demanda proyectada por soluciones habitacionales, sino se añade a esto, que las estrategias regionales de urbanización pueden limitar el acceso a estas en aquellos municipios que han optado por la suburbanización como forma de atender un segmento del mercado de vivienda. Por otro lado, se tienen municipios que atienden a la vivienda social con amplio volumen de producción como es el caso de Soacha, Madrid y Mosquera que reciben un número importante de población y generan una amplia demanda en el tiempo, no solo por suelo para el desarrollo de vivienda sino de los soportes para esta y los servicios sociales para la ciudadanía actual y futura. Ello evidencia que el fenómeno de segregación socioespacial propio de la ciudad de Bogotá ha permeado la región y se ha ido intensificando.

La segmentación del mercado tiene un reflejo en la región y es la evolución espacial de los precios de vivienda nueva, como indicador de las señales de localización de hogares por nivel de ingreso y de las transacciones que se realizan en términos de viviendas usadas o segundas viviendas. Como se puede observar en el Mapa 15, los altos precios por metro cuadrado de las viviendas entre 2016 y 2020, tiene reflejo no solo en Bogotá sino en municipios al norte de la capital (puntos azules), mientras que los menores valores se concentran al sur de la ciudad y en el municipio de Soacha, principalmente.

**Mapa 15. Precios por metro cuadrado de vivienda nueva 2002–2020
(Valores constantes de 2020)**



Fuente: DANE y de Galería inmobiliaria. Cálculos: SDHT - SIS

5. Política Pública Gestión Integral del Hábitat - PGIH

La Política Pública de Gestión Integral del Hábitat como instrumento de planeación busca atender el problema de la baja calidad del hábitat en la zonas urbana y rural de la ciudad de Bogotá que afecta la calidad de vida de los ciudadanos de la capital. Esta situación se expresa a través de dos elementos principales: i) desarticulación entre los actores interesados en intervenir de manera integral el hábitat; ii) baja calidad y disponibilidad de bienes comunes y servicios públicos en los territorios; y, iii) bajo acceso a soluciones habitacionales dignas.

En el marco de la presente política, la gestión integral del hábitat se entiende como el conjunto de acciones relacionadas con las intervenciones físicas y las acciones en el funcionamiento social para lograr la integridad en las intervenciones territoriales. Se entienden como intervenciones físicas aquellas relacionadas con las construcciones o intervenciones en las edificaciones, urbanización y ecosistemas próximos que permitan lograr los estándares propuestos en el presente documento. Se entienden como acciones sobre el funcionamiento social aquellas acciones relacionadas con la información y la formación social para la producción del hábitat.

En esa línea, esta política propone acciones en pro de la protección y cumplimiento de los derechos para la población, desde una perspectiva amplia e integral de los Derechos Humanos, los Derechos Económicos Sociales y Culturales, en especial el derecho a la vivienda digna, el derecho a la ciudad y el acceso a los servicios públicos

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el Artículo 51 de la Constitución Política de 1991, la garantía de este es uno de los ejes transversales de esta política, debido a que una de las grandes problemáticas que se evidencia en la ciudad es el déficit habitacional de los hogares, como se presentó en la sección de diagnóstico. Asimismo, el derecho a la vivienda adecuada, al agua y al saneamiento básico son considerados asuntos fundamentales de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

En una escala mayor a la vivienda, la Nueva Agenda Urbana destaca el derecho a la ciudad. En esta se establecen componentes de inclusión,

igualdad de género, seguridad, acceso a espacios públicos de calidad y mejora de los vínculos entre el entorno urbano y rural, atributos del hábitat que esta política busca garantizar y generar los mecanismos para su goce y disfrute efectivo, toda vez que en algunas áreas en la ciudad hay un acceso bajo a equipamientos, espacio público, zonas verdes, entre otros. Estos componentes también se relacionan con la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” en la que se transversalizan derechos tales como: acceso a la salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público, a un medio ambiente sano, al libre desarrollo, a la participación y gestión urbana, y a la herencia histórica y cultural.

En relación con estos derechos y en especial los derechos humanos, esta Política propenderá por atender las necesidades de toda la población con énfasis en las poblaciones más vulnerables o en situación de desigualdad y segregación social, especialmente en lo que respecta a su vivienda, la provisión de servicios públicos y el entorno. Se busca incidir en el cambio de paradigma en la escala de intervención y en la transformación del territorio hacia un hábitat urbano y rural complementario.

En línea con lo anterior, la Política está orientada a viabilizar la implementación de las estrategias y los productos en torno al hábitat que permitan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas a partir de los siguientes enfoques: i) territorial, ii) poblacional – diferencial; iii) género y iv) regional.

A continuación, se expone el objetivo de la PGIH al 2030; y se describen las estrategias que desarrollan los tres (3) objetivos específicos, junto con los resultados esperados en cada uno de ellos.

5.1. Objetivo general

El objetivo de esta Política es:

Mejorar la calidad del hábitat urbano y rural de la ciudad por medio de una gestión integral del territorio, de la producción y acceso a soluciones habitacionales, soportada en criterios de desarrollo territorial, equidad, sostenibilidad ambiental y eficiencia institucional.

En este sentido, Bogotá contará con un hábitat digno para sus habitantes expresado en la forma de habitar y construir el territorio, respondiendo a

los desafíos actuales como la rápida urbanización y densificación, el crecimiento urbano, el cambio climático y el deterioro de las condiciones ambientales, la necesidad de pensar la ciudad en un contexto regional y el escenario que queda posterior a la crisis ocasionada por la pandemia y la movilización social; colocando especial énfasis en los nuevos paradigmas post pandemia resignificando las condiciones habitacionales de la vivienda y propendiendo por nuevas dinámicas para el disfrute de un entorno seguro, que promueva la productividad y el encuentro de la población.

Así las cosas, se promoverán cambios en clave de revitalización, teniendo en cuenta las particularidades de los diferentes territorios que componen la ciudad reconociendo la necesidad de equilibrar el acceso y calidad a los bienes y servicios comunes en las distintas escalas de intervención, lo cual permitirá la inclusión y mayor goce de un hábitat digno e incluyente de zonas urbanas y rurales actualmente en déficit y con oportunidades de mejora. Asimismo, se buscará generar mayor inclusión orientando el análisis, diseño y planificación del hábitat y la vivienda respondiendo a las expectativas culturales de los diferentes grupos poblacionales permitiendo el mejoramiento de la calidad de vida de la población vulnerable, lo cual impactará positivamente en el total de los habitantes.

Se reconocerán los vínculos urbano - rurales evidenciando la importancia de intervenir en los bordes a través de los mejoramientos en el espacio público y las iniciativas de eco barrios, considerando las particularidades sociales y ambientales presentes en estos espacios dinámicos y complejos. En la ruralidad de Bogotá se buscará mejorar las condiciones habitacionales de las viviendas campesinas proporcionando subsidios y apoyo a las familias para solventar dificultades técnicas para avanzar en los procesos de titulación de predios rurales, así como también mejorando las condiciones de los asentamientos rurales desde los componentes de: servicios públicos domiciliarios, protección ambiental, accesibilidad y movilidad, productividad, equipamientos, desarrollo social y vivienda, entre otros.

Para fortalecer la relación con la región y afianzar la gestión del hábitat regional se destacarán iniciativas de gobernanza que permitan a las entidades públicas conocer con mayor detalle las dinámicas propias de la gestión del suelo, la informalidad, la conurbación, los procesos suburbanos y rurales, entre otros; en una perspectiva de articulación y gestión de conocimiento soportada en procesos de cooperación en doble

vía.

Finalmente, se busca que la Política al impactar el componente habitacional del Índice de Pobreza Multidimensional – IPM permita mejorar las condiciones de dichos hogares y buscar la articulación con otras entidades que lideren los demás componentes del Índice para que los hogares puedan ir superando sus condiciones y salir de las condiciones de pobreza.

5.2. Objetivos específicos

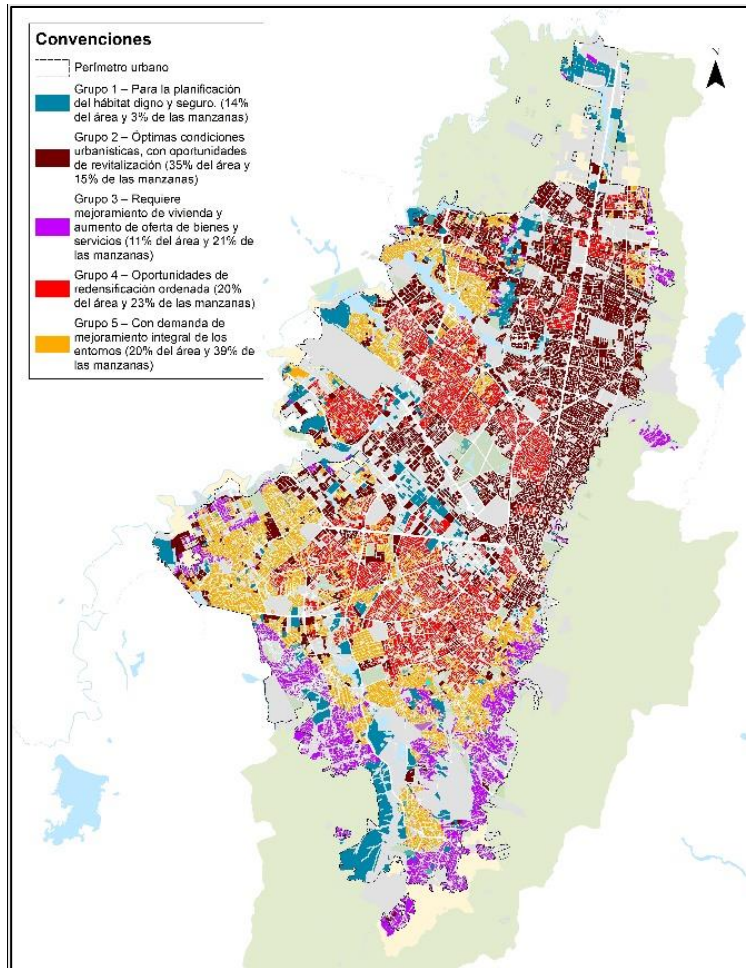
5.2.1. *Promover el acceso y disfrute a territorios de calidad y del cuidado.*

Desde el Sector Hábitat, se diseñarán y pondrán en funcionamiento programas orientados al acceso y goce efectivo de los bienes y servicios del entorno próximo a la vivienda, en el suelo urbano y rural, en sectores con deficiencias y con oportunidades para consolidar territorios sostenibles, próximos y cuidadores, para así, lograr el equilibrio y la integralidad entre la dimensión económica, social, cultural y ambiental.

Con el fin de realizar seguimiento al resultado de las estrategias planteadas en este objetivo específico, se incorpora como indicador de resultado el “*Manzanas con mejoramiento de condiciones del entorno*”. Para la construcción de este indicador en su componente urbano, se realizó un diagnóstico denominado “Estado de La ciudad construida” que caracteriza mediante un análisis multivariado⁴¹ las condiciones diferenciales del hábitat urbano de Bogotá. Como resultado, el indicador permitió agrupar las manzanas que tienen actividad residencial en 5 grupos, según sus necesidades y potenciales de intervención, como se muestra en el Mapa 16.

Mapa 16. Estado de la ciudad construida

⁴¹ Comprende cuatro dimensiones: i) Densidad edificatoria y poblacional; ii) Oferta de bienes y servicios: equipamientos, espacios públicos, vías arteriales e infraestructura de transporte público y bicicleta; iii) Estado de lo privado: renta de suelo, valor de la construcción y estratificación; y iv) Estado de lo público: calidad de aire, cobertura arbórea, estado de la malla vial y andenes, conflictos en espacios públicos y exposición a riesgos altos.



Fuente: SDHT - SIS (2021)

Para la definición de la meta urbana, se georreferenciaron las potenciales intervenciones territoriales permitiendo territorializar los impactos y caracterizarlos de acuerdo con las necesidades y oportunidades de intervención; donde la línea base de la entrada en vigencia de la Política es cero (0), y se proyecta una meta de 8.337 manzanas con mejoramiento de condiciones del entorno.

Con referencia a los resultados obtenidos en el suelo rural, se plantea como el “*centros poblados con mejoramiento de condiciones del entorno*”, donde la línea base en la entrada en vigencia de la Política es cero (0), y se proyecta una meta de 8 centros poblados mejorados en sus condiciones de entorno.

Así las cosas, para el cumplimiento de estos resultados se implementarán

las siguientes estrategias:

- **Estrategia 1.1. Impulsar la consolidación de una ciudad cuidadora y próxima de 30 minutos.** Propone identificar junto con los actores territoriales las necesidades de provisión de equipamientos, infraestructura de servicios públicos y adecuación de espacios públicos en los territorios, y atender de manera articulada, pertinente y oportuna, con las instituciones responsables, las intervenciones requeridas, incluyendo medidas que garanticen el diseño inclusivo y accesible. Para lo anterior, desarrollará obras e intervenciones a nivel territorial bajo enfoques de revitalización, mejoramiento y desarrollo integral en coordinación con las entidades territoriales y los esquemas asociativos territoriales cuando aplique, buscando garantizar los adecuados soportes urbanos.
- **Estrategia 1.2. Integrar en la planificación y gestión del hábitat medidas para el desarrollo de una ciudad construida responsable ambientalmente.** Prevista para fortalecer las dimensiones ambientales y productivas encaminadas a la sostenibilidad de los desarrollos urbanísticos, asentamientos de origen informal, bordes urbanos y la ruralidad. Se define la incorporación de criterios de construcción sostenible, ecourbanismo, reverdecimiento, el cálculo de la huella de carbono para el sector vivienda, y acciones para incentivar la movilidad sostenible.
- **Estrategia 1.3. Prevenir y preservar los suelos susceptibles de ocupación ilegal en zonas de riesgo y estructura ecológica principal.** Dispuesta para fortalecer las acciones de control y la articulación interinstitucional que incentiven el cuidado, la sostenibilidad y prevención de la ocupación informal del suelo y de las de zonas de riesgo y de la estructura ecológica principal, promoviendo el uso y el arraigo comunitario del espacio recuperado.

5.2.2. Generar herramientas que faciliten la producción, acceso y mejora de soluciones habitacionales.

Desde el Sector Hábitat, se diseñarán y ejecutarán programas e instrumentos orientados al fomento de la producción de diversas soluciones habitacionales, así como la eliminación de las barreras de acceso a la vivienda de calidad por parte de los diversos hogares de la ciudad en las zonas urbanas y rurales, cercana a servicios del cuidado, transporte,

equipamientos, con servicios públicos, calidad arquitectónica y bioclimática.

Particularmente, para mejorar el acceso a los servicios públicos y la gestión de residuos sólidos, en este objetivo se trabajarán los aspectos relacionados con gestión de residuos vía acciones orientadas a solventar las deficiencias de las viviendas en estos temas tanto en la zona urbana como rural.

Para abordar el impulso a la transformación del modelo de servicios públicos y de gestión de residuos hacia una economía circular a nivel ciudad (urbano y rural) y de gran escala, se propone, dada su profundidad y complejidad, avanzar en la construcción de otro instrumento de planeación teniendo como marco la PGIH.

Con el fin de realizar seguimiento al resultado de las estrategias planteadas en este objetivo específico, se incorpora como indicador de resultado el *“número de hogares a los que se les mejoraron sus condiciones habitacionales”*. Este indicador realiza el conteo de los hogares que, dada una intervención del Distrito, ven mejorada sus condiciones habitacionales, teniendo en cuenta solo las intervenciones contenidas en el plan de acción de la presente política. Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea como meta del indicador para la zona urbano llegar a 106.683 hogares que mejoran sus condiciones habitacionales y de 2.589 hogares en la zona rural.

Así, se implementarán las siguientes estrategias:

- **Estrategia 2.1. Promover la oferta de vivienda,** A través de instrumentos, acciones y actuaciones que incentiven, faciliten y habiliten el desarrollo de soluciones habitacionales para solventar las necesidades de vivienda en el territorio. Asimismo, se gestionará suelo útil destinado para la construcción de vivienda social y prioritaria con los adecuados soportes de bienes y servicios urbanos y rurales.
- **Estrategia 2.2. Facilitar el acceso a soluciones habitacionales.** Brinda herramientas y fortalece capacidades a los hogares de menores ingresos, con el fin de facilitar el acceso a las soluciones habitacionales, reduciendo las barreras financieras, educativas y de información.
- **Estrategia 2.3. Realizar intervenciones para mejorar la calidad**

de la vivienda, A través de programas, subsidios y acciones que posibilitan el mejoramiento las condiciones de habitabilidad de la vivienda en el suelo rural y urbano por medio de prácticas de ecourbanismo y de construcción sostenible, generación de conocimiento e incentivos para la promoción de la calidad de la vivienda y promoviendo el reasentamiento de hogares localizados en las zonas de alto riesgo no mitigable y estructura ecológica principal.

5.2.3. Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat.

Desde el Sector Hábitat, se diseñarán y ejecutarán programas e instrumentos orientados a fortalecer articulación, coordinación y promoción de acciones participativas e incluyentes entre la administración distrital, actores públicos, organismos de cooperación, sociedad civil, sector privado y academia en los procesos de gestión integral del hábitat para soluciones conjuntas, innovadoras y transformadoras de territorios.

Con el fin de hacerle seguimiento al resultado sobre los procesos de participación entorno a la gestión integral del hábitat se utilizará la calificación de la dimensión de Gestión de la Participación del Índice Institucional de Participación Ciudadanía de la Secretaría Distrital del Hábitat; el cual mide la manera en que las entidades cumplen su rol de promoción, apoyo y fortalecimiento de la misma, a través de la noción que tienen las entidades, los arreglos institucionales y la gestión que realizan para llevar a cabo los procesos de participación ciudadana. El índice cuenta con una línea base de 46,8 para el 2021 y plantea llegar en el 2032 a 82.

Para lograr el fortalecimiento de los procesos de gobernanza se proponen las siguientes estrategias:

- **Estrategia 3.1. Definir lineamientos para la gestión del hábitat** que orienten, articulen y organicen las intervenciones en el territorio de los diferentes actores atendiendo a estándares mínimos de calidad de la gestión del hábitat. Las entidades del Distrito en la planeación y diseño de intervenciones en el hábitat de la ciudad tendrán en cuenta los lineamientos definidos en el marco de esta estrategia para lo cual se podrá diseñar un programa de estímulos a diferentes tipos de organizaciones sociales en la gestión del hábitat.

- **Estrategia 3.2. Desarrollar procesos de gestión del conocimiento sobre el hábitat** como política de gestión y desempeño que facilite el aprendizaje y la adaptación, dirigidos a propiciar procesos de innovación y mejora continua en los instrumentos de la política pública.
- **Estrategia 3.3. Implementar mecanismos para la gobernanza regional del hábitat** a través de la formulación de lineamientos de ordenamiento para la gestión integral del hábitat en la región, con la implementación del banco regional de tierras, la formulación de lineamientos para el desarrollo de proyectos estratégicos regionales, la definición del hecho metropolitano del hábitat, y la implementación de acciones de cooperación técnica regional.
- **Estrategia 3.4. Desarrollar mecanismos que articulen las intervenciones en el hábitat**, se diseñarán y coordinarán instrumentos y mecanismos que permitan la gestión coordinada entre los diferentes actores públicos de todos los niveles, privados, organismos de cooperación, sociedad civil y academia, para el diseño y la ejecución de proyectos e intervenciones del hábitat.
- **Estrategia 3.5. Promover la cultura ciudadana y la participación incidente de la ciudadanía para la gestión del hábitat**, mediante procesos de promoción de corresponsabilidad con la ciudadanía en la transformación de la ciudad, mediante cambios de comportamientos y la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y la gestión del hábitat.

5.3. Productos de la política

En la Tabla 14 se relacionan los objetivos específicos junto con los resultados que se busca alcanzar con las estrategias, y los productos esperados que permitan mejorar las condiciones del hábitat en el Distrito Capital.

Tabla 14. Relación de objetivos, resultados y productos de la PGIH

Objetivo Específico	Resultado esperado	Estrategia	Producto esperado
1. Promover el acceso y disfrute a	1.1. Aumento en la calidad urbana en	Impulsar la consolidación de una ciudad	1.1.1. Hectáreas gestionadas para proyectos de desarrollo, revitalización y renovación urbana

territorios de calidad y del cuidado	sectores con deficiencias u oportunidades en su entorno	cuidadora y próxima de 30 minutos.	1.1.2. Intervención integral en los territorios priorizados en la categoría 1 de déficit urbano
			1.1.3. Intervención integral en territorios priorizados con déficit urbano
			1.1.4. Mejoramiento integral del espacio público a escala barrial con participación ciudadana en los territorios priorizados
			1.1.5. Proyectos integrales para la recuperación de la vitalidad territorios formulados
			1.1.6. Estrategia de asignación de alternativas comerciales a vendedores informales que utilizan el espacio público.
			1.1.7. Planes parciales adoptados
			1.1.8. Actuaciones urbanas integrales gestionadas por SDHT
			1.1.9. Actuaciones urbanas integrales gestionadas por ERU
			1.1.10. Barrios legalizados urbanísticamente de conformidad con el modelo de ordenamiento territorial
			1.1.11. Diseño e implementación de una estrategia para la reducción del tiempo del trámite para la radicación de expedientes ante la SDP para legalización de asentamientos informales
			1.1.12. Zonas de internet gratuito
			1.1.13. Asistencia técnica para el desarrollo de las acciones orientadas a la prevención de violencias contra las mujeres
			1.1.14. Intervenciones de Acupuntura urbana y táctica
			1.1.15. Formulación de instrumentos de gestión en tratamiento de mejoramiento integral
			1.1.16. Implementación de metodología para la formulación de los proyectos integrales de gestión del hábitat.
		Integrar en la planificación y gestión del hábitat medidas para el desarrollo de una ciudad construida responsable ambientalmente	1.1.17. Árboles nuevos plantados en la ciudad
			1.1.18. Planes locales de Arborización Urbana actualizados
			1.1.19. Ecobarrios implementados
			1.1.20. Cálculo de huella de carbono para el Distrito (Sector Vivienda)

		Prevenir y preservar los suelos susceptibles de ocupación ilegal en zonas de riesgo y estructura ecológica principal.	1.1.21. Documentos técnicos de gestión del riesgo relacionados con el sector hábitat emitidos
			1.1.22. Monitoreo a polígonos para evitar la ocupación ilegal del suelo
			1.1.23. Estrategia de prevención a la ocupación o desarrollos ilegales
			1.1.24. Territorios intervenidos objeto de recuperación para aprovechamiento y apropiación
	1.2. Mejoramiento del entorno de los asentamientos y viviendas rurales	Impulsar la consolidación de una ciudad cuidadora y próxima de 30 minutos	1.2.1. Proyectos de mejoramiento de espacio público rural en centros poblados
			1.2.2. Estudios técnicos para la caracterización de los centros poblados y los nodos de equipamiento rural
2. Generar herramientas que faciliten la producción, acceso y mejora de soluciones habitacionales.	2.1. Acceso y mejoramiento de las condiciones habitacionales de las viviendas en la zona urbana	Promover la oferta de vivienda	2.1.1. Documentos de propuesta de simplificación y/o racionalización de los trámites de la cadena de urbanismo y construcción en Bogotá realizados
			2.1.2. Iniciaciones de vivienda VIS o VIP promovidas
			2.1.3. Proyectos gestionados para la construcción de unidades habitacionales VIS y VIP en zona con tratamiento de renovación urbana y/o desarrollo
			2.1.4. Hectáreas de suelo útil gestionado a través de instrumentos de planeación y/o gestión, destinado a la producción de VIS, VIP y usos complementarios
			2.1.5. Estudios de caracterización y definición de necesidades de las soluciones habitacionales que responda a los enfoques poblacional – diferencial
			2.1.6. Subsidios de mejoramiento progresivo de vivienda ejecutados.
		Facilitar el acceso a soluciones habitacionales	2.1.7. Diseñar e implementar soluciones habitacionales en la modalidad de vivienda en arriendo en edificaciones con potencial de reúso
			2.1.8. Subsidios distritales otorgados a los hogares, para acceder a viviendas nuevas VIP y VIS
			2.1.9. Programa de educación e inclusión financiera implementado

			2.1.10. Propuesta de regulación a inquilinatos a través de una normatividad tramitada por el gobierno nacional
			2.1.11. Repositorio virtual de oferta de vivienda
			2.1.12. Programa de arrendamiento público
			2.1.13. Viviendas VIS y VIP separadas en el marco del programa de Oferta Preferente
			2.1.14. Hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable trasladados
			2.1.15. Predios localizados en estratos 1 y 2 titulados
		Realizar intervenciones para mejorar la calidad de la vivienda	2.1.16. Subsidios de mejoramiento de vivienda urbana modalidad habitabilidad ejecutados
			2.1.17. Banco de Materiales para la intervención integral del hábitat consolidado.
			2.1.18. Actos de reconocimiento expedidos a través de la Curaduría Pública Social.
			2.1.19. Intervenciones para el mejoramiento progresivo de vivienda
			2.1.20. Programa para la mejora de la calidad de la vivienda
	2.2. Mejoramiento de las condiciones habitacionales de las viviendas en la zona rural	Promover la oferta de vivienda	2.2.1. Vivienda rural nueva
		Realizar intervenciones para mejorar la calidad de la vivienda	2.2.2. Viviendas rurales mejoradas
3. Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat	3.1. Dinamización de la cooperación y coordinación de los actores que gestionan el hábitat de la ciudad	Definir los lineamientos para la gestión del hábitat	3.1.1. Lineamientos para mejoramiento de entornos urbanos
			3.1.2. Lineamientos técnicos generales para la formulación de proyectos para la recuperación de la vitalidad del territorio y adecuación normativa elaborados
			3.1.3. Lineamientos de enfoque poblacional, diferencial y de género para una gestión integral del hábitat consciente, incluyente y cuidadora.
			3.1.4. Lineamiento para la prevención y gestión de las ocupaciones informales

			3.1.5. Sensibilización al talento humano de la Secretaría Distrital de Hábitat, referente a entornos inclusivos
			3.1.6. Sensibilización al talento humano de las curadurías referente a entornos inclusivos
		Desarrollar procesos de gestión del conocimiento sobre el hábitat	3.1.7. Estrategia de gestión del conocimiento a través del observatorio del Hábitat
			3.1.8. Inventario de arbolado urbano actualizado en el SIGAU
			3.1.9. Encuentros interdisciplinarios para los asuntos del hábitat en Bogotá
			3.1.10. Escuela del Hábitat
			3.1.11. Sistema de Información del hábitat actualizado
			3.1.12. Evaluaciones de lineamientos o instrumentos técnicos y de gestión del sector hábitat
		Implementar mecanismos para la gobernanza regional del hábitat.	3.1.13. Banco Regional de Tierras implementado
			3.1.14. Directrices para el desarrollo de proyectos estratégicos regionales de hábitat
			3.1.15. Estudios técnicos para los hechos metropolitanos y plan director sobre ordenamiento y hábitat
			3.1.16. Estrategia para la cooperación técnica en gestión del hábitat Bogotá-región
		Desarrollar mecanismos que articulen las intervenciones en el hábitat	3.1.17. Metodología para la coordinación de intervenciones menores de espacio público entre entidades distritales
			3.1.18. Estrategia de innovación social para la construcción del hábitat
			3.1.19. Reglamentación para la protección a moradores y actividades productivas
			3.1.20. Estrategia de cooperación internacional diseñada para captar recursos con el objeto de financiar proyectos estratégicos del sector hábitat.

			3.1.21. Estrategia de responsabilidad social empresarial con el sector privado diseñada para captar recursos con el objeto de financiar proyectos estratégicos del sector hábitat.
			3.1.22. Alianzas con agentes académicos que permitan la implementación de políticas y proyectos estratégicos de hábitat en un marco de innovación y generación de conocimiento.
		Promover la cultura y la participación ciudadana para la gestión del hábitat	3.1.23. Estrategia de promoción de la participación ciudadana priorizada en la Secretaría Distrital del Hábitat
			3.1.24. Plan estratégico sectorial de participación ciudadana elaborado
			3.1.25. Acompañamiento social a hogares que fueron beneficiarios del subsidio distrital de vivienda
			3.1.26. Jornadas de apropiación y adecuación de espacios públicos multifuncionales urbanos y rurales del Distrito Capital por parte de las niñas niños y adolescentes y sus familias para la participación y el ejercicio de la ciudadanía.
			3.1.27. Acciones pedagógicas realizadas para mejorar la convivencia en el espacio público entre la ciudadanía y el fenómeno social de la habitabilidad en calle.

Fuente: SDHT (2022)

5.4. Complementariedad con otros instrumentos de planeación

La Política Pública de Gestión Integral del Hábitat busca responder al reto global que implica alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en ese sentido las acciones definidas en la misma se orientan al cumplimiento de varios de estos objetivos, entendiendo que el desarrollo sostenible implica fortalecer la capacidad social, ambiental y económica de hacer frente a los problemas actuales del desarrollo y adicionalmente, ampliar las posibilidades y oportunidades de futuro de las poblaciones.

Es por esta razón que la política pública ha propuesto acciones con las que busca principalmente “Lograr que las ciudades sean más inclusiva, seguras, resilientes y sostenibles”(ODS 11), específicamente, mejorando su capacidad de planificación y gestión de los territorios para realizar

intervenciones integrales, participativas y sostenibles, así como también buscando el acceso a soluciones habitacionales de calidad, con servicios públicos, en entornos seguros y reconociendo los procesos sociales de los barrios populares para su mejoramiento.

Por otra parte, buscamos reducir el impacto ambiental de nuestra ciudad, integrando de manera especial las coberturas vegetales, en especial, los procesos de gestión del arbolado urbano de la ciudad que contribuye en la mejora de la calidad del aire, y buscando una gestión adecuada de los residuos tanto al interior de las viviendas como en el espacio público. En esta misma línea, y con el propósito de contar con zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, se proyectan desarrollar intervenciones de revitalización a través de los procesos de acupuntura urbana y urbanismo táctico, así como de gran escala, partiendo de la idea de que estos espacios deben ser adecuados para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

Asimismo, para fortalecer los vínculos urbano-rurales en especial en las zonas de borde se proponen acciones que permitan una mejor transición entre estas zonas, con especial énfasis en la contención de la expansión urbana en el territorio, en ese sentido se pretende impulsar los eco barrios en lugares de borde, las intervenciones de espacio público en el borde urbano rural, y también, vinculado con la gestión del riesgo en estas zonas se busca desarrollar soluciones basadas en la naturaleza y en la gestión colaborativa con los pactos de borde⁴².

Es importante tener presente que todo lo anterior se realiza, en particular, orientado a los hombres y mujeres más vulnerables, localizados en los territorios con mayores déficits y que incluso pueden coincidir con aquellos territorios con mayores oportunidades de mejora. En esta vía considerando la garantía de los derechos humanos de todos los habitantes de la ciudad tanto urbana como rural y en especial haciendo énfasis en la reducción de brechas.

Por otra parte, la SDHT y las entidades del sector, en el marco de sus funciones misionales acompañaron en la revisión y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial – POT a cargo de la SDP y adoptado mediante Decreto 555 de 2021, mediante aportes técnicos para la construcción de objetivos, programas, actuaciones, proyectos, normas, instrumentos de

⁴² Artículo 588 del Decreto 555 de 2021 – Plan de Ordenamiento Territorial.

gestión urbana y financiamiento que priorizan la inversión pública y orientan la inversión privada, para consolidar el modelo de ordenamiento de la ciudad teniendo como premisa la equidad territorial y el cuidado, logrando asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

La producción de vivienda en entornos sostenibles en toda la ciudad es una prioridad del ordenamiento en cuanto a la generación de áreas residenciales con los soportes urbanos adecuados. De igual manera, una visión integral de la vivienda propende por su entorno, así como la relación con los lugares de trabajo, ya sea por proximidad entre unas y otros o porque se utilice la unidad residencial como un insumo productivo y generador de la actividad económica.

Así, la aproximación es multiescalar reconociendo las interrelaciones que permitirán un desarrollo urbano sostenible a través de una estructura socioeconómica, creativa y de innovación que prioriza la producción de vivienda articulada con las estructuras ecológica principal, integradora de patrimonios y funcional y del cuidado dando soporte a su entorno mediante una clara gobernanza del ordenamiento con enfoque regional, distrital y local.

La orientación de la gestión integral del hábitat en el POT, adoptado mediante Decreto 555 de 2021, permitirá mejorar la calidad del hábitat en suelo urbano y rural para el cumplimiento de la visión de la ciudad y hábitat:

- i) Incentivar la producción de vivienda VIS, VIP, reúso de edificaciones y proyectos de vivienda en arriendo, vivienda de interés cultural y vivienda productiva.
- ii) Generar y contribuir a la sostenibilidad de espacio público, la prestación eficiente, bajo adecuados estándares de calidad y cobertura de los servicios públicos, acciones para el manejo eficiente de residuos y articulación con el sistema de cuidado.
- iii) Garantizar que el patrimonio se entienda y aplique en perspectiva de integralidad, como un activo social a partir de la convergencia de motivaciones e intereses, el cual forma parte de una traza histórica, social, económica y política; que narra una unidad de sentido necesaria para su comprensión, intervención, apropiación y fomento.
- iv) Promover usos dotacionales que impulsen actividades orientadas a

la recuperación ambiental, generación de conectividad ecosistémica y mejoramiento del entorno especialmente en el borde urbano-rural.

- v) Devolver el dinamismo a sectores de La ciudad construida promoviendo intervenciones que logren revertir sus procesos de deterioro físico y obsolescencia funcional.
- vi) Transformar las áreas con potencial de densificación, ya sea por influencia de los proyectos de infraestructura para la movilidad o por su localización estratégica en relación con las centralidades urbanas vinculando a la población original y las actividades económicas existentes.
- vii) Impulsar la localización de actividades económicas de aglomeración especializadas o diversificadas que propicien el crecimiento económico y fomenten la reactivación económica con la generación de nuevas oportunidades de empleo que ofrezcan un valor agregado a la ciudad.
- viii) Priorizar la construcción de equipamientos en áreas deficitarias de las actuaciones.
- ix) Promover la permanencia de moradores y comercio tradicional.

Asimismo, el POT:

- i) Incentiva decididamente el ecourbanismo y la construcción sostenible dando respuesta al cambio climático desde el hábitat, promoviendo el reverdecimiento de Bogotá y el uso racional y controlado de los recursos naturales, con economías circulares, el uso de energías renovables, el diseño urbano priorizando al peatón, el diseño bioclimático, el manejo alternativo de aguas lluvias y la incorporación del riesgo al ordenamiento.
- ii) Articula un Sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos en el marco de prácticas de economía circular, fortaleciendo la participación de las personas y empresas vinculadas a la recuperación y transformación de residuos, y define una estrategia de ecobarrios para impulsar prácticas y hábitos de desarrollo sostenible con comunidades y organizaciones de barrios y territorios que tienen fragilidad, exposición o vulnerabilidad ambiental en el suelo urbano y rural.
- iii) Incorpora prácticas sostenibles en las acciones para el mejoramiento de las viviendas, equipamientos de iniciativa pública e infraestructuras de servicios.
- iv) Reconoce al hábitat con acciones transformadoras para su

mejoramiento, donde prevalecen los valores ambientales y sociales de la ciudad frente a la ocupación zonas de alto riesgo y zonas de importancia ecosistémica y priorizando los soportes urbanos requeridos para atender a la población más vulnerable.

- v) Exige estándares de calidad con áreas mínimas para VIS-VIP, unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar, así como un área mínima para otros tipos de viviendas.
- vi) Responde a las necesidades de vivienda ante el déficit cualitativo y cuantitativo, la formación de nuevos hogares y las viviendas de reemplazo que demandan la construcción de vivienda social priorizando aquellas zonas deficitarias por medio de incentivos y obligaciones urbanísticas y, entendiendo las soluciones habitacionales con una visión más amplia a la vivienda nueva o multifamiliar, promoviendo conceptos de reúso de edificaciones, vivienda colectiva, vivienda productiva y programas de vivienda en arriendo.
- vii) Acompaña el cambio de paradigma hacia un hábitat urbano y rural interdependiente, que ayuda a restaurar las funciones y servicios ecosistémicos y que incluye a la ciudadanía en la producción de una ciudad en la que el cuidado se concreta en la producción de soluciones habitacionales de calidad con enfoque poblacional y de género, con proximidad y acceso a los servicios públicos y sociales, entornos urbanos sostenibles, y donde la estructura ecológica principal es soporte vital tomándola como directriz de ordenamiento, mediante prácticas que contribuyen a la adaptación al cambio climático.

Así, la PGIH como instrumento de implementación del POT busca dar los lineamientos para la puesta en marcha de las estrategias anteriormente relacionadas y su Plan de Acción está articulado con el contenido programático del Decreto 555 del 2021 en las metas a corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el concepto de hábitat abarca múltiples dimensiones y elementos de la ciudad, desde 2018 el Sector Hábitat ha participado de manera activa en la construcción colectiva de diferentes políticas públicas y poblacionales en las que se recoge de manera corresponsable y complementaria, acciones que responden directamente al objetivo de esta Política.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el proceso de concertación de esta

Política con las entidades distritales no se incluyeron productos relacionados con el Sector Hábitat en la matriz del Plan de Acción de la *Política de Gestión Integral del Hábitat*, que ya estuvieran incorporados en las políticas públicas propias de estas entidades. Sin embargo, se menciona que dichos productos aportan en el cumplimiento de estrategias de esta Política.

En la siguiente tabla se presentan las acciones dentro de otras Políticas que aportan al cumplimiento del objetivo de la Política Pública y su estrategia asociada:

Tabla 15. Complementariedad de productos en otras políticas públicas

POLÍTICA - CONPES	PRODUCTO	ESTRATEGIA PGIH
Política Pública distrital de juventud 2019-2030 – CONPES D.C. 08	Campañas realizadas a los jóvenes para que accedan a la oferta nacional y distrital de vivienda.	Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat
	Iniciativas de innovación social apoyadas para el mejoramiento del hábitat presentadas por jóvenes.	Intervenir de forma integral los territorios
Política Pública para las Familias (2021-2025)	Hogares de dos o más integrantes beneficiarios del subsidio para la adquisición de vivienda VIS y VIP en Bogotá.	Facilitar el acceso a soluciones habitacionales
Política Pública Integral de Derechos Humanos de Bogotá 2019-2034	Estrategia para acceder a la información sobre instrumentos de financiación distritales con enfoque de Derechos Humanos.	Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat
	Intervenciones Integrales de Mejoramiento del entorno realizados que incluyen enfoque de Derechos Humanos.	Intervenir de forma integral los territorios
Política Pública LGBTI (2022 - 2031)	Aplicar los instrumentos de seguimiento sectorial para la caracterización poblacional, incluyendo las variables que den cuenta de los enfoques diferenciales y de género.	Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat
	Capacitar a la población vulnerable de los sectores Sociales LGTBI con ingresos de hasta 4 SMMLV en el programa educación e inclusión financiera para la adquisición de vivienda.	Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat
Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (2020-2030)	Incentivos para organizaciones de mujeres y mujeres diversas que aporten al mejoramiento del entorno desde la innovación social.	Intervenir de forma integral los territorios
	Capacitaciones en programas para el desarrollo de capacidades y habilidades para mujeres diversas	Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat

	en temas de construcción y mantenimiento de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas y entornos.	
	Subsidios en la modalidad de vivienda nueva o usada para familias vulnerables con jefatura femenina, personas con discapacidad, víctimas del conflicto armado, población étnica y adultos mayores.	Facilitar el acceso a soluciones habitacionales
	Intervenciones urbanas enfocadas en una mejor iluminación, mejores andenes, parques más seguros y otros espacios urbanos, en áreas de alta incidencia de violencia sexual.	Intervenir de forma integral los territorios
	Planes de Gestión Social formulados en los procesos misionales de Mejoramiento de Barrios, Mejoramiento de Vivienda, Urbanizaciones y Titulación de Predios y Reasentamientos Humanos, que incluyan la participación incidente de las mujeres desde los enfoques de género, derechos y/o diferencial.	Intervenir de forma integral los territorios
	Mujeres que participan en actividades del componente social en el territorio en los proyectos priorizados por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. incorporando el enfoque de género, derechos y diferencial.	Intervenir de forma integral los territorios
Política Pública de Atención a las Víctimas del Conflicto Armado Interno	Beneficiar a población víctima dentro de los programas de promoción de acceso a la vivienda.	Facilitar el acceso a soluciones habitacionales
	Acompañar hogares víctimas del conflicto en la gestión a los programas de vivienda del Gobierno Nacional o los esquemas financieros de acceso a vivienda que desarrolle el Gobierno Distrital.	Facilitar el acceso a soluciones habitacionales
	Reglamentar las mesas de acompañamiento social de los proyectos de vivienda gratuita.	Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat
Política Pública de Servicios Públicos	Plan de servicios públicos rurales	Realizar intervenciones para mejorar la calidad de la vivienda rural
	Fortalecimiento de los acueductos rurales	Realizar intervenciones para mejorar la calidad de la vivienda rural
	Distritos térmicos	Integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y gestión del territorio

Política Pública Territorio Inteligente	Infraestructura inteligente	Intervenir de forma integral los territorios
Política Pública Distrital de Espacio Público	Generación de espacio público efectivo	Intervenir de forma integral los territorios
	Recuperación de espacio público bajo criterio de urbanismo sostenible	Integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y gestión del territorio
	Proyectos en espacio público para mitigar impacto ambiental	Integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación y gestión del territorio

Fuente: SDHT (2022) a partir de las diferentes políticas públicas.

5.5. Implementación y corresponsabilidad de la Política

La gobernanza de la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat permitirá orientar la acción y la actuación pública del Distrito frente a la ejecución de las estrategias, objetivos y metas de esta política, que tiene como objetivo articular sus programas y proyectos con el programa de ejecución de los planes distritales de desarrollo y el presupuesto distrital, para fortalecer, validar y legitimar la capacidad de ejecución de sus acciones particulares frente a la ciudadanía y las organizaciones sociales.

Así las cosas, se contará con espacios como la rendición de cuentas, el uso y aprovechamiento de la información, la participación ciudadana, la colaboración e innovación y el mejoramiento de la experiencia del usuario, para lograr que la implementación de la PGIH permita la articulación interinstitucional, la transparencia, la participación y la colaboración de la ciudadanía, a partir de estrategias que favorezcan el desarrollo equitativo, sostenible y competitivo de la ciudad.

En este sentido, la formulación de la política y el liderazgo en su ejecución estará en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat y las entidades del Sector Hábitat. Las demás entidades distritales y del nivel nacional que se articulen al desarrollo de sus objetivos específicos serán igualmente responsables según lo establecido en el Plan de Acción que hace parte integrante de este documento.

Entre las entidades que aportarán en la implementación de la PGIH se encuentran:

- a. Sector Hábitat: Secretaría Distrital del Hábitat, Caja de la Vivienda Popular y Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.
- b. Secretarías Distritales: Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría

- de la Mujer y Secretaría Distrital de Integración Social.
- c. Otras entidades: Jardín Botánico de Bogotá, IDIGER, IPES y Alta Consejería TIC.

5.6. Seguimiento y evaluación

La *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH* contará con su respectivo seguimiento y evaluación de la implementación. Este proceso permitirá analizar y contar con información para la toma de decisiones orientadas a actualizar las metas y productos (una vez estos se cumplan) que permitan el desarrollo deseado de la política y será esencial para la retroalimentación, fortalecimiento y ajuste de la política como mecanismo transformador del valor público.

El seguimiento tendrá como objetivo la valoración objetiva haciendo uso de la información en los tres niveles de la cadena de valor: i) operativo; ii) gerencial; y iii) estratégico. En el nivel operativo se usa la información cuantitativa y cualitativa requerida para identificar las acciones y medios que permiten entregar los productos haciendo un uso eficiente de los recursos, en el nivel gerencial, la información permite tomar decisiones de asignación presupuestal y priorizar el gasto en grupos poblacionales específicos y en el nivel estratégico, se utiliza la información relacionada a la entrega de productos y generación de resultados, únicamente considerando aquella que se considera estratégica.

Por otro lado, la evaluación permitirá analizar de manera objetiva y rigurosa el desarrollo de la política pública, con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos, de tal forma que permita tomar decisiones oportunas en su direccionamiento (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Teniendo en cuenta lo anterior, esta política contará con:

- a. **Seguimiento** a cargo de la Secretaría Distrital del Hábitat como entidad líder del sector. La entidad se encargará del seguimiento de las metas y reporte del plan de acción ante la SDP o el mecanismo competente que se determine. La SDHT realizará el seguimiento trimestral de los productos y metas establecidas y llevará a cabo un análisis crítico de los indicadores con la información de cada uno de los tres niveles descritos anteriormente.
- b. **Evaluación de la implementación:** se llevará a cabo por parte de la

Secretaría Distrital del Hábitat en asocio con las entidades que en cada fase consideren necesaria su participación, tanto en el diseño como en la ejecución de los instrumentos de evaluación. Se llevarán a cabo una (1) evaluación a los cinco (5) años de iniciada la implementación de la Política y una (1) evaluación al finalizar el periodo de la Política. El diseño estará en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat, procurando abarcar todos los procesos de la política y se complementará con la información obtenida en la Encuesta Multipropósito de Bogotá y otras operaciones estadísticas de carácter nacional como la Encuesta de Calidad de Vida y la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, y las demás que se lleven a cabo para medir el avance de la política.

Para lo anterior, se usarán como mecanismos de medición, los siguientes:

- a. **Batería de indicadores:** estará conformada por indicadores cuantitativos de producto con relación al plan de acción y a los indicadores de resultado, lo cuales, permitirán monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos, cuantificar los cambios y efectuar seguimiento para tomar los correctivos oportunos. Asimismo, comprenderá indicadores de eficacia que permitan observar el logro de los objetivos y las metas de la política (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2013).
- b. **Investigaciones sobre las condiciones del hábitat de la ciudad y la región:** la *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH* incluirá como parte de la estrategia de seguimiento y evaluación, toda la información cuantitativa y cualitativa que se derive de las investigaciones que, desde el sector público y privado, se encarguen de recolectar, sistematizar y analizar la información disponible, con el mayor grado de especificidad, sobre el Sector Hábitat de la ciudad. Dentro de este tipo de investigaciones se incluyen las evaluaciones de impacto dispuestas para la evaluación de la implementación y efectividad de los programas.

Finalmente, la Subsecretaría de Planeación y Política de la Secretaría Distrital del Hábitat, o quien haga sus veces, actuará como instancia rectora del seguimiento de la PGIH, con la participación de los demás sectores de acuerdo con la temática de trabajo. Lo anterior, con el objetivo de velar por el correcto desarrollo de las acciones, tomar decisiones frente a procesos de ajuste y rediseño y brindar el

acompañamiento para la ejecución del plan de acción por parte de cada una de las entidades responsables. Asimismo, en el proceso de seguimiento, participarán representantes del Sector Hábitat, personas y grupos organizados de la ciudadanía, para que puedan ser consultados de forma directa sobre temáticas relacionadas al desarrollo de la política.

6. Financiamiento

Para garantizar la implementación de la PGIH, la Secretaría Distrital de Hacienda en coordinación con la SDHT establecerán la programación presupuestal anual de las inversiones prioritarias que se vinculen con los proyectos de gestión del hábitat del Distrito Capital, que deberán ser incorporados en el Plan Operativo Anual de intervención en concordancia con lo previsto en los planes de inversiones del Plan de Desarrollo Distrital y los Planes de Acción de cada sector y entidad.

El costo total estimado para la ejecución de la *Política Pública de Gestión Integral del Hábitat - PGIH*, con vigencia de 10 años (2022–2031), es de \$ 2.240.552 millones de pesos valor en estimación a precios reales. Las principales fuentes de financiación para la política provienen de gastos de inversión y de las entidades distritales responsables de productos establecidos en el plan de acción de la política pública.

Para la implementación de esta política pública, se recomienda a la Administración Distrital la gestión continua de recursos para garantizar la ejecución de los diferentes productos establecidos en el plan de acción de la política.

Tabla 16. Financiamiento de la PGIH (millones a pesos reales)

Objetivo Específico	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Costo total
1. Promover el acceso y disfrute a territorios de calidad y del cuidado.	108.606	94.324	47.936	80.343	66.604	67.771	62.997	64.128	71.944	28.061	692.714
2. Generar herramientas que faciliten la producción, acceso y mejora de soluciones habitacionales.	187.423	164.303	73.989	150.891	155.017	159.338	144.395	172.790	177.937	106.533	1.492.655
3. Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat.	11.806	7.482	4.112	4.067	6.226	2.511	6.361	4.635	6.798	1.184	55.183
Total general	307.835	266.110	126.037	235.302	227.847	229.620	213.752	241.553	256.679	135.779	2.240.552

Fuente: SDHT – SIS.

Nota: La información desagregada por cada acción está en el Plan de Acción Anexo 1 de este documento de política.

**Tabla 17. Financiamiento de la PGIH por sector
(millones a pesos reales)**

Objetivo Específico	Sector	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Costo total
1. Promover el acceso y disfrute a territorios de calidad y del cuidado.	Subtotal	108.606	94.324	47.936	80.343	66.604	67.771	62.997	64.128	71.944	28.061	692.714
	Ambiente	29.948	29.779	8.389	7.189	6.963	7.152	6.996	6.956	5.523		108.895
	Desarrollo Económico	197	203	209								609
	Gestión Pública	176	181	187	192	198	204	210	216	223	230	2.018
	Hábitat	75.491	61.282	36.186	69.705	56.127	57.040	52.028	53.120	62.297	25.775	549.052
	Mujer	167	172	177	182	188	193	199	205	211		1.694
	Planeación	2.627	2.707	2.788	3.075	3.128	3.181	3.564	3.630	3.690	2.057	30.447
2. Generar herramientas que faciliten la producción, acceso y mejora de soluciones habitacionales.	Subtotal	187.423	164.303	73.989	150.891	155.017	159.338	144.395	172.790	177.937	106.533	1.492.655
	Hábitat	187.423	164.303	73.989	150.891	155.017	159.338	144.395	172.790	177.937	106.533	1.492.655
3. Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat	Subtotal	11.806	7.482	4.112	4.067	6.226	2.511	6.361	4.635	6.798	1.184	55.183
	Ambiente	1.539	1.320	165	500	500	500	500	500	500		6.024
	Hábitat	10.267	6.039	3.820	3.436	5.591	1.872	5.718	3.988	6.148	1.184	48.062
	Integración Social		124	127	131	135	139	143	147	150		1.096
Total general		307.835	266.110	126.037	235.302	227.847	229.620	213.752	241.553	256.679	135.779	2.240.552

Fuente: SDHT – SIS.

Nota: La información desagregada por cada acción está en el Plan de Acción Anexo 1 de este documento de política.

**Tabla 18. Financiamiento de la PGIH por entidad
(millones a pesos reales)**

Objetivo Específico	Entidad	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Costo total
1. Promover el acceso y disfrute a territorios de calidad y del cuidado.	Subtotal	108.606	94.324	47.936	80.343	66.604	67.771	62.997	64.128	71.944	28.061	692.714
	CVP	23.764	15.175	3.805	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	182.744
	ERU	28.481	24.072	24.221	17.607	18.146	18.701	19.274	19.864	20.472		190.838
	IDIGER	1.498	1.573	1.620	1.669	1.719	1.770	1.824	1.878	1.935		15.486
	IPES	197	203	209								609
	JBB	28.450	28.206	6.769	5.520	5.244	5.382	5.172	5.078	3.588		93.409
	SDHT	23.246	22.035	8.160	32.098	17.981	18.339	12.754	13.256	21.825	5.775	175.470
	SDP	2.627	2.707	2.788	3.075	3.128	3.181	3.564	3.630	3.690	2.057	30.447
	Secretaría Distrital de la Mujer	167	172	177	182	188	193	199	205	211		1.694
	Secretaría General	176	181	187	192	198	204	210	216	223	230	2.018
2. Generar herramientas que faciliten la producción, acceso y mejora de soluciones habitacionales.	Subtotal	187.423	164.303	73.989	150.891	155.017	159.338	144.395	172.790	177.937	106.533	1.492.655
	CVP	53.138	51.008	18.318	36.853	36.853	36.853	36.853	36.853	36.853	36.853	380.437
	ERU											
	SDHT	134.285	113.295	55.671	114.038	118.164	122.485	107.542	135.937	141.083	69.680	1.112.219
3. Potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat	Subtotal	11.806	7.482	4.112	4.067	6.226	2.511	6.361	4.635	6.798	1.184	55.183
	JBB	1.539	1.320	165	500	500	500	500	500	500		6.024
	SDHT	10.267	6.039	3.820	3.436	5.591	1.872	5.718	3.988	6.148	1.184	48.062
	SDIS		124	127	131	135	139	143	147	150		1.096

Total general	307.835	266.110	126.037	235.302	227.847	229.620	213.752	241.553	256.679	135.779	2.240.552
---------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	-----------

Fuente: SDHT – SIS.

Nota: La información desagregada por cada acción está en el Plan de Acción Anexo 1 de este documento de política.

Glosario

1. **Agenda de Gobernanza del Hábitat:** compuesta por los objetivos de largo plazo y las estrategias a desarrollar entre los diversos actores de la ciudad para la mejora del hábitat del territorio.
2. **Alianza por el Hábitat:** red de actores interesados en promover la mejora del hábitat que intercambian conocimiento, capacidades, experiencias y acuerdan la agenda para la gobernanza del hábitat.
3. **Diálogos de expertos del hábitat:** conjunto de universidades, centros de estudios e investigadores interesados en los temas de hábitat que producen e intercambian conocimiento e investigaciones para la toma de decisiones y definición de estrategias.
4. **Consejo consultivo del Hábitat.** Instancia consultiva de la Administración Distrital creada para apoyar la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo e implementación de la Política Integral del Hábitat. Regulado por el Decreto Distrital 305 de 2008 o la norma que modifique, adicione o sustituya.
5. **Desarrollo informal.** Asentamientos humanos que se generan con el fin de constituir una comunidad, que comparte espacios públicos comunes para su interrelación, cuyo crecimiento o establecimiento se hace sin cumplir con los requerimientos normativos desde el punto de vista urbanístico y de ordenamiento territorial, susceptibles de ser legalizadas siempre y cuando no estén ubicadas en zonas de especial protección ambiental, alto riesgo o estratégicas para la estructura urbana de la ciudad.
6. **Hábitat.** Es la construcción colectiva del territorio en el cual se expresan y se construyen las relaciones sociales, económicas, ambientales y culturales entre las diferentes formas de vida; soportadas en las viviendas, los equipamientos, el espacio público,

la estructura ecológica, el patrimonio y el tejido productivo, generando diversas dinámicas urbanas y rurales.

7. **Intervenciones integrales.** Conjunto de acciones físicas articuladas con el fin de impulsar la consolidación de una ciudad cuidadora y próxima de 30 minutos, a partir de una aproximación multiescalar y sistémica, por medio de las cuales se contribuye al logro de los estándares de calidad del hábitat de acuerdo con el modelo de ordenamiento previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial para concretar apuestas de la ciudad próxima y del cuidado con soportes urbanos y rurales.
8. **Lotes con servicios.** Son aquellos terrenos urbanizados en suelo urbano para uso residencial dotados de servicios públicos esenciales donde se puede construir de manera progresiva y por autogestión una vivienda digna.
9. **Monitoreo y control.** Acción policiva para la prevención de la ocupación informal de áreas que no son aptas para la urbanización bien por sus características ambientales o de riesgo, o que siendo aptas para su desarrollo no cumple con el lleno de requisitos legales o que se trata de áreas recuperadas o de resiliencia climática que han sido objeto de procesos de reasentamiento. Esta acción se realiza a través de polígonos de monitoreo.
10. **Ocupaciones informales.** Es cualquier tipo de ocupación o indicio de ocupación informal del suelo identificado al interior de la ciudad.
11. **Polígono de monitoreo:** Es un área o territorio identificado como una zona susceptible o en proceso de desarrollo ilegal, ya sea por asentamiento o enajenación; el cual es objeto de vigilancia y seguimiento para adelantar labores de prevención a la ocupación y al desarrollo ilegal.

- 12. Producción pública de vivienda:** Es aquella solución que busca aprovechar los suelos fiscales de propiedad del distrito con el fin que se pueda generar por iniciativa pública, soluciones habitacionales permanentes o transitorias para los hogares priorizados por la Secretaría Distrital del Hábitat.
- 13. Reúso de edificaciones:** Como alternativa para la generación de soluciones habitacionales, se promueve el reúso parcial o total de edificaciones para el desarrollo de soluciones habitacionales y de proyectos de vivienda.
- 14. Reasentamiento.** Es el conjunto de acciones coordinadas interinstitucionalmente para el traslado de hogares correspondientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2, asentados en zonas de alto riesgo no mitigable, con el propósito de salvaguardar la vida, recuperar los suelos de protección para la resiliencia climática o de importancia ambiental, u objeto de intervención pública, en cumplimiento de las recomendaciones contenidas en conceptos técnicos, actos administrativos o sentencias judiciales; reubicándolos de manera definitiva o transitoria en una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible o aplicando cualquiera de las acciones para el programa de reasentamiento establecidos en la ley.
- 15. Soluciones habitacionales.** Son las distintas modalidades de vivienda que se promueven a través de instrumentos y/o mecanismos de regulación, gestión o financiación, que permiten a los hogares mejorar las condiciones de la vivienda, acceder a una solución de vivienda nueva, usada o en arrendamiento.
- 16. Soluciones habitacionales con servicios:** Corresponde a un tipo de vivienda con un área habitable de mínimo 18 metros cuadrados por unidad, destinada a estudiantes, personas mayores y personas vulnerables que requieran servicios de cuidado –formativos, asistenciales y/o médicos- y para los cuales se requiere, con destino

a servicios del cuidado, de áreas adicionales del equipamiento comunal privado necesarias para el grupo social residente.

17. **Subsidio Distrital de Vivienda.** Es un aporte distrital en dinero o en especie para acceder a soluciones habitacionales valorado en salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV; siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones establecidos en la normativa vigente y aplicable, adjudicado a los hogares en condición de vulnerabilidad social y económica, y que pueden concurrir con otros subsidios o recursos.
18. **Territorio.** Es la unidad geográfica que presenta condiciones estructurantes y funcionales similares, producto de las relaciones e interacciones políticas, sociales, culturales, económicas y ambientales que permiten su análisis y gestión integral, para concretar las políticas del cuidado, de hábitat y vivienda, y de revitalización urbana prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial.
19. **Tipo de tenencia.** Es la forma por la cual los hogares ocupan una vivienda, esta puede ser a título de propiedad; arriendo o subarriendo, usufructo, ocupación de hecho, o propiedad colectiva.
20. **Valor Único de Reconocimiento – VUR.** Instrumento financiero cuyo monto no podrá exceder el valor de una vivienda de interés social, que permite a los hogares vinculados al programa de reasentamiento, el acceso a una vivienda de reposición. Representa de manera general y uniforme los derechos reales de dominio y posesión sobre los inmuebles identificados en las zonas objeto de reasentamiento.
21. **Vivienda unifamiliar:** Edificación construida con los espacios necesarios para ser ocupada en su totalidad por una sola familia. Se caracteriza por desarrollarse individualmente en uno o varios lotes.

22. **Vivienda bifamiliar:** Par de edificaciones o unidades habitacionales construidas individualmente con los espacios necesarios para que cada una sea ocupada por una sola familia. Se caracteriza por desarrollarse en un mismo lote.
23. **Vivienda multifamiliar:** Corresponde a soluciones habitacionales desarrolladas en edificaciones que comprenden tres o más unidades constructivas independientes, y cuya área mínima habitable corresponde con 36 metros cuadrados (m²). Estas edificaciones deben prever áreas y servicios comunales, cuya propiedad y utilización se definen en reglamentos de propiedad horizontal.
24. **Vivienda colectiva:** Corresponde a un tipo de vivienda que por su área, configuración y espacios mínimos requiere de una mayor proporción y área del equipamiento comunal privado para suplir las áreas que no se alcanzan a desarrollar dentro de la unidad residencial, tales como área para lavado de ropas, zona multifuncional para reunión social, el trabajo y/o la actividad física que trata el artículo 384 del Decreto Distrital 555 de 2021. Este tipo de vivienda es NO VIS - VIP, y puede desarrollarse en un área habitable a partir de 18 metros cuadrados y menor a 36 metros cuadrados por unidad.
25. **Vivienda de construcción progresiva:** es la vivienda construida en asentamientos legalizados sujeta a actos de reconocimiento en donde pueden confluir recursos públicos para su mejoramiento o ampliación, la cual puede variar su área útil inicial incrementándola en función de las necesidades de los residentes y orientadas a disminuir gradualmente la vulnerabilidad en la vivienda, a partir del reconocimiento, la reconfiguración arquitectónica y reforzamiento estructural.

Puede incorporar la subdivisión predial o sometimiento a régimen de propiedad horizontal, en procura del mejoramiento o la

generación de una o varias soluciones habitacionales en la misma edificación.

26. **Vivienda productiva:** Es aquella vivienda en suelo urbano o rural en la que se destina un área para el uso comercial, servicios o industria artesanal, reconoce las tradiciones y saberes del hábitat popular como estrategia productiva para que las familias aumenten sus capacidades de ingresos. Este tipo de vivienda contabiliza para el cumplimiento de las obligaciones que generan condiciones de seguridad y relaciones directas de las fachadas con el espacio público. Se cumple esta obligación mediante la demarcación de las viviendas en la respectiva licencia urbanística.
27. **Vivienda rural:** Es la unidad habitacional localizada en el suelo rural, entendida como el conjunto de espacios y áreas asociadas entre sí y acordes a las labores familiares, que garantiza condiciones satisfactorias de salubridad, saneamiento básico, calidad estructural y que permite el desarrollo de la vida cotidiana, la productividad y la sostenibilidad.
28. **Vivienda pública en arriendo:** Es un tipo de solución habitacional a través del arrendamiento de viviendas, de propiedad del Estado o con opción de compra, para hogares en condiciones de vulnerabilidad y bajos ingresos. Las entidades distritales de acuerdo con el marco de sus competencias o funciones con los operadores urbanos podrán producir vivienda pública que se destinará para arriendo o que se materializa con recursos de inversión pública.
29. **Vivienda en arrendamiento:** Es un tipo de solución habitacional que puede hacer parte de programas derivados de las políticas nacionales o distritales de subsidio de arrendamiento, la que se ofrezca en situaciones de emergencia o de atención humanitaria, o la que haga parte de programas de arrendamiento social conforme a las condiciones y requisitos que definan las autoridades competentes.

30. **Vivienda de Interés Social (VIS).** Es aquella solución habitacional que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es el que se establezca en las normas que regulan la materia para este tipo de viviendas. Su área mínima habitable corresponde con la establecida en el artículo 384 del Decreto Distrital 555 de 2021.
31. **Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP).** Es aquella solución habitacional cuyo valor máximo es el que se establezca en las normas que regulan la materia para este tipo de viviendas. Su área mínima habitable corresponde con la establecida en el artículo 384 del Decreto Distrital 555 de 2021.
32. **Pactos ciudadanos:** acuerdos territoriales entre los habitantes y actores sociales e institucionales para transformar el hábitat.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Decreto 121 de 2008 "Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat"*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Encuesta Bienal de Culturas*. Bogotá D.C.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Acuerdo 761 de 2020*. Bogotá.
- Alviar, H., Cubides, S., Maldonado, M., & Azuela, A. (2011). *Fortalecimiento de la capacidad de la Corte Constitucional para dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes preferidas en el marco de la Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá: Amicus Curiae.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1469 de 2011*. Bogotá.
- Congreso de la República. (2012). *Ley 1537 de 2012*. Bogotá.
- DANE. (2014). *Encuesta Goce Efectivo de los Derechos*. Bogotá.
- DANE. (2014). *Encuesta Multipropósito*. Bogotá.
- DANE. (2017). *Encuesta Multipropósito*. Bogotá.
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Bogotá.
- DANE. (2018). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá.
- DANE. (2018). *Índice de Pobreza Multidimensional*. Bogotá.
- DANE. (2019). *Informe sobre indicadores de pobreza monetaria*. Bogotá.
- DANE. (2020). *MESEP*. Bogotá.
- DANE. (2021). *Censo de Edificaciones*. Bogotá.
- DANE. (2021). *Cifras de demografía y población*. Bogotá.
- DANE. (2021). *Información Pobreza monetaria nacional 2020*. Bogotá: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Misión para la transformación del campo colombiano*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales*. Bogotá.
- La Galería Inmobiliaria. (2018). *Informe del mes de septiembre de 2018 sobre el sector inmobiliario en Bogotá*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *Decreto 1341 de 2020 "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural*. Bogotá.
- Observatorio Distrital de Víctimas. (2021). *Medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de las Víctimas del Conflicto Armado*. Bogotá.
- Observatorio Distrital de Víctimas del Conflicto Armado. (2020). *Boletín de julio de 2020*. Bogotá.
- Observatorio Sistema de Ciudades. (2020). *Densidad urbana 2018*. Bogotá.
- ONU HÁBITAT. (2018). *Documento Evaluación Política Integral de Hábitat 2007-2017*. Bogotá.
- ONU Hábitat. (2018). *Proceso de formulación de la política integral de gestión del sector hábitat*. Bogotá D.C.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (17 de 01 de 2022). Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

- Presidencia de la República. (2009). *Decreto 2190 de 2009*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2012). *Decreto 1921 de 2012*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1077 de 2015*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2019). *Ley 1955 de 2019*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2021). *Ley 2079 de 2021*. Bogotá.
- SDP - DANE. (2017). Encuesta Multipropósito. Bogotá, Colombia.
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). *Política Pública para las familias de Bogotá 2011-2025*. Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2015). *Medición de la línea de base de la política pública para la garantía plena de derechos de las personas de los sectores LGBT*. Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Análisis de la dinámica urbana para la planeación y el ordenamiento territorial*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá.
- Secretaría Distrital del Hábitat. (2017). *Índice integrado de priorización por manzanas (IIPM) para la ciudad de Bogotá*. Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital del Hábitat. (2020). *Documento Técnico de Soporte de la Política de Gestión Integral del Hábitat para Bogotá*. Bogotá.
- Secretaría Distrital del Hábitat. (2020). *Documento Técnico de Soporte de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat*. Bogotá D.C.
- UAECD. (2021). *Mapa de Referencia de Bogotá. Cobertura de área de planeamientos*. Bogotá.

Anexos

ANEXO 1. PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL HÁBITAT – PGIH

**ANEXO 2. ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN, CONSULTA Y
SOCIALIZACIÓN EN LA FASE DE AGENDA PÚBLICA Y FORMULACIÓN DE
LA POLÍTICA PÚBLICA GESTIÓN INTEGRAL DEL HÁBITAT 2022 - 2031**