

MISIÓN HABITAT BOGOTÁ,
INCLUSIÓN Y DERECHO A LA CIUDAD



INFORME TÉCNICO DE SOPORTE DE LA POLÍTICA INTEGRAL
DE HÁBITAT

2007-2017

Bogotá *sin indiferencia*

BOGOTÁ, NOVIEMBRE DE 2007

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
I. CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT	2
1.1. LA MISIÓN HÁBITAT POR BOGOTÁ: INCLUSIÓN Y DERECHO A LA CIUDAD.....	2
1.1.1. Orientaciones de la Misión	3
1.1.2. Metodología de la Misión	3
1.2. ¿QUÉ BUSCA LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT?	4
1.3. ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA DE HÁBITAT?.....	4
1.4. ANTECEDENTES DE LAS DINÁMICAS ORGANIZACIONALES Y PROGRAMÁTICAS DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR Y SU LEGITIMIDAD EN LOS DIFERENTES ESCENARIOS Y ACTORES SOCIALES.	5
1.4.1. Lo institucional y programático.	5
1.4.2. La descentralización y el fortalecimiento local.	5
1.4.3. Las relaciones con la Nación y la Región.	6
1.5. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT, PLANES DE DESARROLLO Y GESTIÓN INSTITUCIONAL EN BOGOTÁ.	6
1.5.1. Periodo 1990 – 1993: Estudio prospectivo de vivienda	6
1.5.2. Periodo 1994 -1997: Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”	7
1.5.3. Periodo 1998 -2000: Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”	7
1.5.4. Periodo 2001 – 2003: Plan de Desarrollo “Para vivir todos del mismo lado”	8
1.5.5. La Política Habitacional del Distrito	8
1.5.6. Periodo 2004 – 2008: Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”	9
1.5.7. Sector Hábitat	9
1.6. DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA SITUACIÓN DE HÁBITAT EN BOGOTÁ.	10
1.6.1. Cultura del Hábitat y Ciudadanía	10
1.6.1.1. Percepciones, prácticas y usos	10
1.6.1.2. Asociatividad y participación.....	14
1.6.1.3. Percepción y expectativas sobre diseños institucionales y de política pública	16
1.6.2. Hábitat e Inclusión	18
1.6.2.1. Segregación Residencial socioeconómica (SRS).....	19
1.6.2.2. Segregación de acceso socioeconómica (SAS)	20
1.6.2.3. La disminución de la Segregación	25
1.6.3. Institucionalidad y Legitimidad.....	26
1.6.3.1. La Reforma institucional de Distrito	27
1.6.3.2. Institucionalidad del sector	28
1.6.3.3. Articulación institucional en el territorio.....	32
1.6.3.4. Legitimidad de la gestión pública (Información, comunicación y formación)	35
1.6.3.5. Redes y socios estratégicos	37
1.6.4. Hábitat y Ciudad Región.....	38
1.6.4.1. La definición de región: síntesis de la evolución de un debate inconcluso	39
1.6.4.2. La dimensión urbana del hábitat en la Ciudad Región y primeros rasgos de la suburbanización.	41
1.6.4.3. La dimensión rural y la suburbanización en la Ciudad Región	42
1.6.5. Gestión del Ordenamiento territorial	45
1.6.5.1. Suelo por desarrollar	45
1.6.5.2. Peso de la informalidad en el crecimiento urbano	46
1.6.5.3. Producción formal de suelo urbanizado y de vivienda de interés social	48
1.6.5.4. La ciudad construida.....	51
1.6.6. Financiación del Hábitat	58
1.6.6.1. Situación del Hábitat local	58
1.6.6.2. Situación de la política de hábitat. Avance en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo 2004-2008	61
1.6.6.3. Gestión y ejecución de los recursos	62
II. SITUACIÓN ACTUAL	63
2.1. TENDENCIAS QUE CARACTERIZAN LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA CIUDAD.....	63
2.2. PROBLEMAS CENTRALES PARA LA GESTIÓN DEL HÁBITAT	65
2.2.1. Una ciudad excluyente y segregada.....	65
2.2.2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres	67
2.2.3. ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado?	67
2.2.4. Gestión pública no integral. Reconciliar las partes con el todo.....	68

2.2.5. Financiación insuficiente, descoordinada y sesgada predominantemente al producto terminado vivienda, cuyo único referente es, rango de precio.....	68
III. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT.....	69
3.1. PRINCIPIOS.....	69
3.1.1. Inclusión y Derecho a la ciudad.....	69
3.1.2. Función pública del urbanismo.....	69
3.1.3. Ciudadanía, Participación y Estado Social de Derecho.....	69
3.1.4. Integralidad.....	70
3.1.5. Sostenibilidad.....	70
3.2. OBJETIVO.....	70
3.3. ENFOQUE DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT.....	70
3.3.1. Referentes conceptuales.....	72
3.3.1.1. Hábitat.....	72
3.3.1.2. Cultura del Hábitat.....	73
3.3.1.3. Producción Social del Territorio – Producción Social de Hábitat.....	73
3.3.1.4. Exclusión / Inclusión.....	74
3.3.1.5. Ciudadanía y Estado Social de Derecho.....	74
3.3.1.6. Por la "ciudadanización" de la ciudad: el derecho a la ciudad.....	76
3.3.2. Ámbitos de aplicación.....	77
3.3.2.1. Territorio.....	77
3.3.2.2. La Territorialidad y escalas.....	77
3.3.2.3. El Ordenamiento territorial y la política de suelo: factores estratégicos.....	78
3.3.2.4. Hábitat residencial.....	80
3.3.2.5. La Ciudad Región y su delimitación territorial.....	81
3.3.2.6. Financiación del hábitat: Un concepto estructural más allá de la financiación de "casas".....	82
3.3.2.7. Esencialidad de los Servicios Públicos Domiciliarios y su prestación como inherente a la finalidad del Estado.....	83
3.4. ALCANCE DE LA POLÍTICA.....	84
3.5. DIMENSIONES DE LA POLÍTICA.....	84
3.5.1. Dimensión Cultural.....	84
3.5.2. Dimensión Social.....	84
3.5.3. Dimensión Institucional.....	84
3.5.4. Dimensión Territorial.....	84
3.5.5. Dimensión Ambiental.....	84
3.5.6. Dimensión Económica y Fiscal.....	85
3.6. CONDICIONES QUE POSIBILITAN LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT.....	85
IV. MARCO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE HÁBITAT POR LINEAS.....	85
4.1. LÍNEAMIENTOS ESTRATÉGICOS.....	85
4.1.1. Cultura del Hábitat y Ciudadanía.....	86
4.1.1.1. Lineamientos de Política.....	86
4.1.1.2. Estrategias y Programas.....	86
4.1.2. Hábitat e inclusión.....	92
4.1.2.1. Líneas de Política.....	92
4.1.3. Institucionalidad y Legitimidad.....	94
4.1.3.1. Lineamientos y enfoques de Política.....	94
4.1.3.2. Estrategias y Programas.....	97
4.1.4. Hábitat y Ciudad Región.....	100
4.1.4.1. Lineamientos de Política.....	101
4.1.4.2. Estrategias y Programas.....	101
4.1.4.3. Instrumentos.....	101
4.1.5. Gestión del Ordenamiento territorial.....	102
4.1.5.1. Lineamientos de Política.....	102
4.1.5.2. Estrategias y Programas.....	103
4.1.6. Financiación de Hábitat.....	107
4.1.6.1. Lineamientos de Política.....	107
4.1.6.2. Estrategias y Programas.....	110
4.1.6.3. Programas e instrumentos.....	111
4.1.7. Servicios Públicos.....	115
4.1.7.1. Lineamientos de Política.....	115
4.1.7.2. Estrategias y Programas.....	116
V. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS BÁSICAS.....	116
5.1. LIMITAR LA EXPANSIÓN URBANA DE BOGOTÁ Y COMBATIR LA URBANIZACIÓN INFORMAL.....	116

5.2. CONSTRUIR SOBRE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT UN ESCENARIO DE CONVERGENCIA REGIONAL.....	117
5.3. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	118
5.4. PROMOVER LA DENSIFICACIÓN Y REDENSIFICACIÓN	118
5.4.1. Consolidación de áreas de mejoramiento integral	119
5.4.2. Renovación Urbana	119
5.5. SUPERAR LA DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL BASADA EN UN PRECIO MÍNIMO.....	120
5.6. RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT	121
5.7. GESTIÓN OPORTUNA Y EFICIENTE DEL SUELO URBANIZADO.....	121
5.8. FINANCIACIÓN DEL HÁBITAT: LA SECRETARÍA DEL HÁBITAT COMO FACTOR GENERADOR DE PRODUCTIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN.....	122
5.9. CULTURA DEL HÁBITAT, CIUDADANÍA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	123
5.9.1. Fomento de la cultura para la construcción y cuidado del hábitat	123
5.9.2. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional	123
5.9.3. Coordinación sectorial e intersectorial	124
VI. CONSIDERACIÓN FINAL.....	125
BIBLIOGRAFIA	126

INTRODUCCIÓN

A partir de la estructuración de los sectores en el marco de la reforma administrativa, de la creación y puesta en marcha de la nueva Secretaría Distrital del Hábitat, se ha dado el inicio a uno de los mayores y novedosos retos para la ciudad, para sus instituciones, habitantes y para los diferentes actores que intervienen la ciudad, el de construir colectivamente la ciudad deseada, a ejercer control sobre la misma y a producir y gestionar el hábitat.

La Ciudad apostó a un proceso de reforma institucional, a la integración y coordinación de las distintas entidades que realizan actividades relacionadas con la solución a problemas del hábitat, reconoce la complejidad e interdependencia de sus componentes y la necesidad de identificar y desarrollar políticas públicas capaces de responder a una mejor gestión en los aspectos habitacionales, de mejoramiento integral y servicios públicos.

Se avanza en este proceso de construcción de política, en el marco de una nueva institucionalidad, que nos coloca frente a grandes retos para la transformación de la vida social, ambiental, económica, cultural y política de la ciudad, el resultado es esta apuesta de política que surgió a partir del diagnóstico y de las propuestas sobre los temas de inclusión, ciudad región, financiamiento, cultura del hábitat, institucionalidad y gestión del ordenamiento territorial realizadas en la Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y derecho a la ciudad y la participación de equipo técnico de la Secretaría. Las distintas discusiones y análisis de las mesas de trabajo de la Misión y el trabajo de un activo y multidisciplinario grupo de profesionales permiten hoy, con responsabilidad mostrar a los ciudadanos un camino a seguir en los próximos 10 años.

La Política Integral del Hábitat es una inmensa apuesta a la construcción de una ciudad donde los derechos son la base del accionar público y, en ese sentido, una ciudad que promueve el ordenamiento territorial a favor de la inclusión y el progreso general, una ciudad que lidera, en el contexto regional y nacional, agendas que favorecen la igualdad de oportunidades, accesibilidad y habitabilidad y una ciudad que identifica en la ciudadanía, las organizaciones civiles y la participación, su principal activo para la acción colectiva en torno al hábitat .

Debemos continuar en la discusión iniciada, ampliando y fortaleciendo los espacios de participación, promoviendo la deliberación de la política pública y de las apremiantes necesidades en torno al hábitat, dichos retos requieren de un debate elevado sin perder la perspectiva de lo realizable y construir para el largo plazo.

El documento se divide en cinco partes: en la primera se realiza la introducción, una segunda establece los antecedentes sobre el abordaje dado en las últimas administraciones al tema de hábitat y el diagnóstico del hábitat en la ciudad, la tercera parte plantea el marco conceptual que soporta la política los principios, el enfoque, la noción de hábitat y el objetivo de misma, la cuarta es la política definida y la quinta parte las recomendaciones. Vale la pena señalar que este documento tiene como soporte el consolidado técnico de las mesas de trabajo y los informes de expertos de Misión.

I. CONTEXTO GENERAL DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT

Las iniciativas de convergencia y compromisos para el avance de manera concertada en el proceso de construcción de una agenda organizada en torno a la construcción del hábitat de la ciudad, se han visto reflejadas en los últimos años en distintos espacios institucionales y sociales como el Comité de Gestión Urbana y Habitacional, el Comité Sectorial de Hábitat, los Foros y Mesas por el Derecho la ciudad y el Pacto por el Hábitat Digno, a través de ellos se ha expresado la voluntad para acoger el concepto Hábitat como eje de análisis y formulación de propuestas y estrategias articuladas que den respuesta a las necesidades de calidad de vida relacionadas con el hábitat de la ciudad.¹

La Ciudad, por su parte apostó a un proceso de reforma institucional a la integración y coordinación de las distintas entidades que realizan actividades relacionadas con la atención a diferentes situaciones habitacionales de sus ciudadanos y al mismo tiempo a la plataforma común de contenidos y significados que representa el concepto Hábitat.

Mediante la creación de la Secretaría Hábitat², concebida como una institucionalidad integradora, se reconoce la complejidad e interdependencia de sus componentes y la necesidad de desarrollar políticas públicas, capaces de responder a los retos que plantean los problemas de la integralidad en asuntos prácticos de la planeación, el gobierno y la coordinación del conjunto de entidades del sector dentro del Distrito Capital que anteriormente han tratado de forma parcial aspectos, programas o proyectos aislados.

La Secretaría del Hábitat de Bogotá ha sido creada para proponer, diseñar, e integrar las políticas públicas y los procesos y dinámicas institucionales, que orientan armonizan y regulan:

- La garantía de los derechos humanos, económicos sociales, ambientales y culturales relacionados con la situación habitacional de los Bogotanos.
- La función pública del urbanismo
- El uso eficiente, productivo y sostenible del territorio del distrito capital
- Las políticas, prioridades, oportunidad y calidad de las acciones que ejecutan las entidades adscritas y vinculadas a la Secretaría Hábitat
- La agenda de la ciudad en materia de relaciones con las entidades territoriales y sectoriales, nacionales o internacionales, relacionadas con los asuntos de competencia de la Secretaría.

1.1. LA MISIÓN HÁBITAT POR BOGOTÁ: INCLUSIÓN Y DERECHO A LA CIUDAD

La Misión Hábitat Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, surgió como parte del proceso iniciado con el Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá en donde se reconoció la necesidad de: Una Política Integral y un marco institucional que permita la coordinación y gestión del sector así como el análisis y debate sobre el hábitat que la ciudad y la ciudadanía requieren en una perspectiva de largo plazo con inclusión social y progreso económico de la ciudad.

Este espacio multiactoral, de debate y construcción colectiva, permitió a lo largo de los últimos cuatro (4) meses sentar las bases y propiciar la configuración de una política integral del hábitat, recogiendo las experiencias, promoviendo la discusión y liderando la acción de nuevas propuestas.

¹ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Hábitat e Inclusión", Documento Técnico de Soporte, - GONZÁLEZ, Jorge; TORRES, Hugo y MARTÍNEZ, Libia – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

² El artículo 114 del Acuerdo 257 de 2006 consagra que el Sector Hábitat está integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del Sector, y por las siguientes entidades: a. Entidades Adscritas Establecimiento público: Caja de Vivienda Popular - Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos b. Entidades Vinculadas: Empresa Industrial y Comercial: Empresa de Renovación Urbana – ERU Empresa Industrial y Comercial: Metrovivienda Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB – ESP c. Entidades con Vinculación Especial: Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. - ETB – ESP Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB - ESP.

1.1.1. Orientaciones de la Misión

La Misión generó un proceso de participación que permitió la configuración y validación de la formulación de una Política Integral del Hábitat en el contexto de ciudad-región, en cabeza de la recién creada Secretaría Hábitat, que a través de un proceso colectivo de análisis, críticas y propuestas diversas, así como la divulgación de los resultados parciales que se venían obteniendo con la Misión a través de una estrategia pedagógica, denominada Mediawiki y que estuvo abierta a todos los participantes convocados a participar en esta formulación.

Dos elementos centrales definieron y orientaron la Misión: la *inclusión* y el ejercicio del *derecho a la ciudad*, dado que como lo plantea, González (2007), desde estos elementos, el sector público debería garantizar para todos los asentamientos una dotación de bienes locales y cierto nivel de subsidios de tal forma que el ingreso monetario de los hogares permita adquirir la canasta de bienes -incluyendo en esta canasta una vivienda digna- que por lo menos supere la línea de pobreza.³

De igual forma, la política pública integral de hábitat debe buscar la *ciudadanización* de la ciudad. Esta se entiende como la creación de las condiciones necesarias y suficientes para que todos los grupos sociales tengan acceso a un hábitat digno, construyan un sentido de pertenencia al territorio, convivan y se asocien para el logro de objetivos comunes y establezcan una relación con las autoridades públicas caracterizada por su incidencia en las decisiones sobre el manejo del hábitat.

La Política Integral de Hábitat debe ser por tanto incluyente⁴, de manera que las personas y los grupos sociales sin excepción se conviertan en sujetos de derecho, en especial con respecto al derecho al hábitat digno, y en protagonistas en la construcción individual y colectiva de su hábitat inmediato (vivienda y entorno inmediato) y de la ciudad en general. La Política Integral de Hábitat debe garantizar las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad.

1.1.2. Metodología de la Misión

A través de la Misión se buscó aportar a: i) la configuración y validación de la política integral del hábitat; ii) la identificación del perfil de actuación de la Secretaría en su papel de cabeza del sector, al interior de la administración y con los agentes externos vinculados con el desarrollo de Bogotá y la región; iii) la determinación de los objetivos, metas, programas y proyectos que deben emprenderse para la construcción colectiva del hábitat para la ciudad; y iv) a la socialización de la política y el posicionamiento de los principales principios que motivan y orientan la misión institucional de la Secretaría Distrital del Hábitat

Las premisas que orientaron el trabajo de la Misión, a partir de los avances, discusiones, apuestas y retos establecidos por la ciudad en la configuración de una visión integral del hábitat, son la base de su actuar y con ellas se busca proporcionar una imagen objetivo de ciudad y un referente de su futuro, estas premisas son:

- La estructuración de la política integral del hábitat, se nutre de las ideas de todos y así mismo, reconoce la expresión de las diferencias de los actores como un aporte hacia el consenso. El principio de orientación y acción de las discusiones y las proposiciones es el papel que asume la Misión.
- La búsqueda de soluciones a los problemas actuales tiene que iniciarse, pensarse o imaginarse con una perspectiva de largo plazo, es responsable con la ciudad pasar de los análisis y soluciones de coyuntura a los de prospectiva.
- El análisis, la discusión y las propuestas tienen en su esencia el enfoque de derechos, la inclusión, el derecho a la ciudad y el reconocimiento de realidades urbanas y sociales.

³ En los términos de la Carta Mundial por el Derecho a la ciudad

⁴ Según Sonia Fleury, la exclusión implica “la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, negando sistemáticamente sus derechos de ciudadanía, como la igualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas, e impidiendo su acceso a la riqueza del país”. (FLEURY, Sonia, Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años 90”, Caracas [mimeo], 1998).

- Es trascendental colocar los interrogantes y las inquietudes frente a los temas estructurales del país, como el modelo de desarrollo propuesto, sus instituciones, la sostenibilidad, en la medida en la ciudad, y Bogotá particularmente, la entiende la Misión como parte de un todo. Por lo tanto, la Misión será el espacio para plantear dichos interrogantes e inquietudes, y proponer las agendas con la nación y la región.

Teniendo en cuenta el sentido participativo y pedagógico de la Misión, se implementó un esquema de trabajo que busco recoger, de manera funcional a través de actividades conducentes a lograr su objetivo, mediante la participación, la comunicación y la cooperación: i) El fomento a la confianza institucional; ii) Un aporte novedoso para la reconstrucción del tejido social; iii) La formulación de una política integral del hábitat que convoque a la ciudadanía; y iv) La construcción colectiva de una Visión de ciudad habitable al año 2017.

La Misión realizó un trabajo intenso, con el acompañamiento permanente de la Secretaría. En una primera etapa, definió el estado del arte de la materia a través de la identificación de líneas de trabajo, basadas en la experiencia anterior de la ciudad para organizar las discusiones y en una segunda etapa la elaboración de los lineamientos de política, una agenda y los documentos pertinentes para las formalizaciones propuestas. Por último se están realizando ajustes para la presentación, difusión pedagógica y publicación de la política.

Las líneas de trabajo consideradas como las prioritarias por el equipo de la Secretaría fueron: Cultura del hábitat y ciudadanía, Hábitat e Inclusión, Institucionalidad y Legitimidad, Hábitat y Ciudad Región, Gestión del Ordenamiento Territorial y Financiación del hábitat

1.2. ¿QUÉ BUSCA LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT?

Partiendo de la base de lo planteado en el Decreto 271 de 2006, se busca que la propuesta desarrollada por la Misión, contemple un conjunto de principios generales como fundamento y que permita la definición de su alcance y el establecimiento y configuración de sus estrategias y programas.

La Política Integral de Hábitat, será la demostración práctica y la declaración de las prioridades y orientaciones establecidas con el fin de asegurar un hábitat digno a los habitantes de la ciudad, que permita a los mismos construir imaginarios y que desarrollen conductas que mejoren la calidad de su entorno, asumiéndose como sujetos de derecho y ciudadanos activos para exigir políticas incluyentes que garanticen su derecho a la ciudad.

Se pretende que la Política Integral de Hábitat, se convierta en una herramienta, orientada a partir de los siguientes principios generales:

- Garantizar la igualdad de oportunidades a todos los habitantes de la ciudad para el pleno ejercicio de sus derechos en torno a la producción, apropiación y disfrute de un hábitat digno.
- Tener en cuenta la diversidad y la complejidad socio-cultural de Bogotá en el contexto de ciudad-región.
- Cumplir la función pública del urbanismo y la función social y ecológica de la propiedad, para garantizar los derechos colectivos como el derecho a la ciudad, medioambiente sano, espacio público y vivienda digna.
- Dar continuidad a los logros obtenidos hasta el presente, remover los obstáculos institucionales y proponer las acciones colectivas para contribuir a la eliminación de los factores de exclusión económica, social, cultural y política.
- Consolidar acuerdos estables, con visión de largo plazo, en materia de estrategias para el mejoramiento de la calidad del hábitat en la ciudad

1.3. ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA DE HÁBITAT?

La importancia del hábitat en la ciudad y para sus ciudadanos, y la necesidad de establecer una Política Integral de Hábitat, se sustenta principalmente en las siguientes razones:

- Que las acciones del Estado y las políticas públicas que las sustentan deben regirse por el principio de la primacía del bienestar social como criterio de la acción estatal.
- Que se busquen soluciones a los problemas actuales, con una perspectiva de largo plazo, iniciando, pensando e imaginándose las mismas de forma que se pase de los análisis y soluciones de coyuntura a los de prospectiva.
- Que las propuestas tengan en su esencia el enfoque de derechos, la no exclusión y el reconocimiento de realidades urbanas y sociales. Por lo tanto, que sea una política incluyente.
- Que se proporcione una imagen objetivo de ciudad y un referente de su futuro a los aspectos habitacionales, mejoramiento integral y servicios públicos.
- Que se busque la ciudadanización de la ciudad y garantice las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad.

1.4. ANTECEDENTES DE LAS DINÁMICAS ORGANIZACIONALES Y PROGRAMÁTICAS DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR Y SU LEGITIMIDAD EN LOS DIFERENTES ESCENARIOS Y ACTORES SOCIALES.⁵

Los últimos diecisiete años en la administración distrital han estado marcados por reflexiones sobre la pertinencia de la estructura administrativa y la condición de sus instituciones para afrontar los cambios propios de una metrópoli, debate que ha tenido especial énfasis en el sector Hábitat, lo cual da soporte a la reciente institucionalidad adoptada.

1.4.1. Lo institucional y programático.

Se destaca el esfuerzo sistemático y permanente de las administraciones de la ciudad en la definición de las políticas de vivienda, en un inicio, posteriormente, de ordenamiento territorial y recientemente de hábitat y seguridad humana. En el año de 1993 la Misión siglo XXI propuso lineamientos de cambio en relación con el sector y su institucionalidad, posteriormente en 1997, se propuso el primer documento de Política de Vivienda. En el 2003 se adoptó la Política Habitacional del Distrito, que como principio rector se encuentra incluida en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente. (Período 2001 -2003.) y, más recientemente, en el año de 2005, se adelantó un esfuerzo institucional que dio como resultado el documento “*Apuntes para una Política Integral de Hábitat en Bogotá D.C. - Hacia una nueva institucionalidad*”.

Se visualiza un proceso de construcción de reflexiones y propuestas frente a la política, muy propositivo, aunque casi nunca participativo. Se visibilizan dos hitos: la creación de Metrovivienda en 1998 y la definición del esquema de gestión en relación con los promotores privados; que en sus inicios, impactaron positivamente el mercado de vivienda nueva, regulando la actuación de los demás promotores, vinculados o no al esquema institucional de producción de suelo urbano. El reciente escenario de Pacto por el Hábitat, tuvo una amplia y directa convocatoria por parte del Alcalde, de los actores urbanos más importantes vinculados con su actuación al sector.

1.4.2. La descentralización y el fortalecimiento local.

La ciudad no ha avanzado en procesos de descentralización a pesar de reconocerse por los administradores y expertos que ésta no sólo debe propiciarse por eficiencia administrativa, sino también para hacer viable el ejercicio ciudadano al facilitar la vinculación a escenarios administrativos fácilmente reconocibles y a territorios apropiables y comprensibles. Hasta el momento, en las reformas administrativas propuestas y en la recientemente adoptada, se ha en mantenido con un bajo perfil y casi al margen de la propuesta institucional, el ámbito local. Seguramente la descentralización y el fortalecimiento local, que trae consigo el reparto de competencias y funciones administrativas, significan la más profunda reforma administrativa distrital, y posiblemente debe estar acompañado de la redefinición de la división territorial de la ciudad, en las localidades, con las implicaciones políticas, sociales y culturales que ello genera.

⁵ Tomado de: Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Legitimidad e institucionalidad”, Documento Técnico de Soporte, -ESCALLÓN, Clemencia; RAMÍREZ, Luz Ángela y QUIÑÓNEZ, Paula – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

1.4.3. Las relaciones con la Nación y la Región.

Se observan vacíos importantes en las relaciones entre los niveles de gobierno nacional y regional (departamental): Las decisiones legislativas, como las adoptadas desde 1987 con la ley de Reforma Urbana y posteriormente las reglamentarias de la Constitución, como la ley 3 de 1991, tuvieron impacto significativo a nivel distrital y se evidenciaron conflictos por las distintas aproximaciones desde los niveles de gobierno, en relación con la aplicación de los instrumentos como el subsidio familiar de vivienda y el programa nacional desde la Red de Solidaridad. (1995 -1997).

La expedición de la ley 388 de 1997, y la adopción de los planes de ordenamiento territorial constituye una experiencia, que después de una década de aplicación, se evalúa como muy positiva en cuanto al impacto en el ordenamiento del territorio y los escenarios de socialización, y que muestra dificultades en la aplicación de los instrumentos de planeamiento que tienen impacto directo en los escenarios de gestión de suelo y producción de vivienda y el desarrollo de información de calidad para ese mismo propósito.

Las decisiones que se adoptan por norma nacional, en relación con la financiación y el subsidio, la gestión de suelo, la titularidad, las especificaciones técnicas, etc. al ser de obligatorio cumplimiento nacional, han generado altos costos de transacción institucional entre las entidades de los niveles nacional y distrital.

Desde hace varios años, la ciudad de Bogotá se aproxima, desde el concepto de hábitat, a formas diferentes de legislar, invertir y gestionar los programas y proyectos vinculados al hoy denominado sector hábitat, a nivel nacional, se mantiene la reflexión desde el sector vivienda y si bien en el documento Visión Colombia 2019, la estrategia se denomina ciudades amables, la estructura del análisis y las metas establecidas lo confirman. Esta misma condición se mantiene en el Plan de Desarrollo propuesto 2007 – 2010.

Es importante la visión regional adoptada en Bogotá en la revisión del P.O.T del 2003, donde se acoge la política Habitacional del Distrito y se propone la comprensión de programas integrales dentro de un marco de agenda para la región Bogotá – Cundinamarca y se especifica el papel de las entidades distritales en el marco de las relaciones de ciudades en red. La gestión del agua (13 cuencas regionales), las decisiones de política tarifaria, los acuerdos con las entidades ambientales regionales, las proyecciones de población y las decisiones de ordenamiento y clasificación de suelo, las decisiones reglamentarias y normativas, los estándares técnicos, índices, etc. son entre otros, los temas identificados prioritarios para la agenda que se viene trabajando conjuntamente.

1.5. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT, PLANES DE DESARROLLO Y GESTIÓN INSTITUCIONAL EN BOGOTÁ.⁶

1.5.1. Periodo 1990 – 1993: Estudio prospectivo de vivienda

En el estudio prospectivo de Vivienda realizado entre 1990 y 1993 por la Misión Siglo XXI, buscó entregar una visión integral del problema habitacional y hace énfasis sobre la aplicación de la Ley 3 de Vivienda para el Distrito Capital y la condición facilitadora de la administración y sus entidades sectoriales para la producción de vivienda, “propiciando un buen espacio de actuación al sector privado”.⁷ Se evidenciaba la altísima dispersión institucional, la desarticulación de acciones en el sector y la ineficiencia en la gestión de las entidades. Se recomendó la puesta en marcha del Sistema Distrital de Vivienda para la reorganización administrativa y la integración de agentes públicos y privados. Los grandes temas estratégicos identificados en su momento fueron: Los trámites y las licencias, las acciones sobre la oferta de tierras y el apalancamiento financiero para los sectores de bajos ingresos.

⁶ Tomado de: Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Legitimidad e institucionalidad”, Documento Técnico de Soporte- Anexo 1: “La institucional del sector hábitat y el nivel local, por periodos administrativos.”, - ESCALLÓN, Clemencia; RAMÍREZ, Luz Angela y QUIÑÓNEZ, Paula – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

⁷ Misión Bogotá Siglo XXI. Capítulo 8 Estudio prospectiva de vivienda. Editorial Servigraphic. Bogotá 1993.

1.5.2. Periodo 1994 -1997: Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”

El Plan de Desarrollo Formar Ciudad (Decreto 295 de 1995) hizo una apuesta en relación con la ciudad y su condición actual y futura. Esbozó una imagen de ciudad – región, densa y comunicada con sistemas de transporte masivo, respetuosa de su patrimonio ambiental y comprometida con la calidad y condición de su espacio público.

Desde las seis prioridades del plan se abordó y apoyó los denominados sectores de vivienda, servicios públicos y transporte, que conjuntamente con la administración local, recibieron el 55%⁸ del total de los recursos del Plan. Desde las políticas sectoriales, la de vivienda se propuso para coordinar la acción de las empresas de servicios, fomentar la participación del sector privado y los programas se enmarcaron en espacio público, progreso social y legitimidad institucional. Interesa resaltar el megaproyecto de Desarrollo del borde occidental, el cual con los proyectos de ampliación de redes de servicios, concertación con urbanizadores, planes piloto y búsqueda de nuevos modelos de desarrollo urbano, acompañaron la reflexión sectorial en su momento.

La experiencia de coordinación interinstitucional, definición de aportes de contrapartida y escenarios de gestión requeridos para permitir la aplicación de recursos de la entonces denominada Red de Solidaridad, programa público del nivel nacional, constituye ejemplo significativo para la institucionalidad y gestión distrital. Lo anterior llevó a evidenciar la necesidad de definir un “modelo de intervención sobre la subnormalidad”⁹ que se abordó con reflexiones sobre indicadores, condiciones de riesgo de la población y estratificación que cruzados con definiciones de programas nacionales (Vivienda y entorno del INURBE) y niveles de prevalencia definidos para la ciudad en las normas urbanísticas (Acuerdo 6 de 1990) dieron como resultado escenarios de focalización importantes para la gestión institucional distrital. La *Mesa de solidaridad* conformada por entidades ejecutoras del nivel nacional y distritales, representantes del Consejo Territorial Planeación, del Consejo Directivo del Plan Estratégico, y representantes de las Juntas Administradoras Locales, se organizó en comités de salud, educación, vivienda y empleo. El comité técnico de vivienda, adelantó un trabajo de reconocimiento de sectores y barrios y sus condiciones en relación con tenencia, aspectos urbanísticos y de servicios públicos que permitieron viabilizar las intervenciones y por lo tanto aplicar los recursos del programa.

Al finalizar este período de administración, desde la Caja de Vivienda Popular, se había adelantado una reflexión interesante frente a la condición institucional de la Caja y desde allí se generó la primera propuesta de Política de vivienda, documento que quedó en un círculo de discusión reducido y las propuestas de reforma institucional no trascendieron.

1.5.3. Periodo 1998 -2000: Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”

En la administración del Plan de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, los objetivos que expresaban su intención frente a los componentes del hábitat se definieron a través del programa de desmarginalización, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios que en conjunto con las acciones previstas desde el objetivo de eficiencia institucional aplicaron recursos correspondientes al 59%¹⁰ del total de los recursos del Plan.

Los hitos significativos de este período reconocen en la estrategia de sustitución de vivienda ilegal por vivienda planificada y la búsqueda de soluciones urbanas integrales que tuvo respuesta con la creación de Metrovivienda y desde la Empresa de Renovación, creada al final del período de administración, se buscó generar la capacidad institucional para reequilibrar la expansión y la densificación de la ciudad. El megaproyecto del Plan, “Banco de tierras”, ejecutado por Metrovivienda, desde donde se decidieron novedosos esquemas de operación vincularon de manera particular a los grandes empresarios de la

⁸ Plan de Inversiones 1994-1997

⁹ PARRA, Luis Fernando. Solidaridad social y autonomía local. En Antanas del Mito al Rito. Darío Bustamante compilador. Bogotá. 1995.

¹⁰ Plan de Inversiones 1998-2000

construcción, se abrió un nuevo escenario para la producción de vivienda nueva en la ciudad y generó procesos de regulación de precios de mercado del producto VIS en la ciudad.

1.5.4. Periodo 2001 – 2003: Plan de Desarrollo “Para vivir todos del mismo lado”

Se utilizó de forma decidida el nuevo instrumento de ordenamiento territorial - POT y sus definiciones en relación con los programas y proyectos, abriendo además escenarios altamente pertinentes de relación territorial con la región, que se reflejaron en la primera revisión del POT en el 2003.

En el plan de desarrollo 2001 -2004, los temas vinculados al hábitat, se enmarcaron principalmente en los objetivos de productividad, justicia social, ambiente, y para el fortalecimiento local en gestión pública admirable.

La experiencia acumulada de los profesionales vinculados a la administración distrital, proveniente del ejercicio de su función en relación con las decisiones tomadas desde el ordenamiento territorial y la gestión de los programas y proyectos del período anterior, permitió rápidamente visualizar la necesidad de constituir una instancia de coordinación del sector hábitat liderada desde el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, fue así como mediante el Decreto 682 de 2001 se creó el Comité de Gestión Urbana y Habitacional desde donde se formularon propuestas de ajuste institucional, se estructuró el Programa de Servicios Urbanos Fase I con el Banco Mundial, se define la constitución de una gerencia para iniciar la definición del Plan Zonal de la Operación Usme y transferencia del programa de mejoramiento Integral a la Caja de Vivienda Popular.

1.5.5. La Política Habitacional del Distrito

Para la revisión del POT, en el 2003, la reflexión sobre la estrategia integral para el hábitat, se basó fundamentalmente en el documento “Política habitacional para la ciudad región”¹¹. El planteamiento principal es la transición de la política de vivienda a una política habitacional en el marco de la planeación de ciudades en red, la gestión del suelo, la necesidad de recuperar el propósito original de hacer de Metrovivienda un banco de tierras y la posibilidad de que éste actúe en los municipios de la región. Se planteó igualmente la necesidad de articular la política de renovación con la política de vivienda como base para la formulación de la política habitacional”.¹²

“La Política Integral de Hábitat y Seguridad Humana, pretende constituirse en la carta de navegación para garantizar una vivienda digna a los ciudadanos y orientar los esfuerzos que desde los diferentes ámbitos de la sociedad se realizan. Su formulación parte de los postulados definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, en particular en el Programa Estructurante de Vivienda, en la Propuesta de Reforma institucional del Distrito y en la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y su posterior compilación. De igual forma reconoce los avances significativos desarrollados por la ciudad en los últimos años”¹³

En el Decreto de adopción de la revisión del POT, 469 de 2003 y posteriormente en el Decreto 190 de 2004, de compilación de disposiciones, en el artículo 9, se adopta la Política Integral de Hábitat y seguridad humana, y se expresan sus objetivos. En el documento técnico de soporte de la revisión del POT, en el capítulo VII, Desarrollo de una estrategia integral para el hábitat, se detallan tanto el diagnóstico, la necesidad de una política y los criterios de solución. Igualmente se resalta la importancia de su revisión en el marco de la planeación regional y finalmente se definen los contenidos de la Política habitacional del distrito.

El documento de elementos y antecedentes de la política, expresaba la reestructuración del sector hábitat como parte integral de la Política de Hábitat, y como estrategia para adecuar el dispositivo institucional del

¹¹ En abril de 2003 se estructura la Unidad Coordinadora de Política habitacional en el DAPD y se convierte en la secretaría técnica del Comité Sectorial

¹² Plan de Ordenamiento territorial. Documento técnico de soporte. primera revisión 2000 – 2003. capítulo VIII. Desarrollo de una estrategia integral para el hábitat. pag. 144. DAPD. Impresión segunda edición. Imprenta Distrital. 2005.

¹³ DAPD. Elementos y antecedentes de la política habitacional. Colección estudios y políticas sociales. Bogotá. 2005

Distrito a fin de garantizar la implementación y operación de la misma. *“Por lo tanto, las propuestas de ajuste institucional que se construirán, en cualesquiera de los escenarios, deben estar orientadas por las propuestas de la Política Integral de Hábitat y Seguridad Humana. La coordinación interinstitucional se determina a partir de la redefinición de las competencias institucionales y sectoriales, involucrando en este proceso no sólo a las entidades distritales, sino también a las del sector privado y a las del sector social. La coordinación intersectorial de aquellas entidades que realizan acciones, proyectos y actividades complementarias, es vital para evitar la duplicidad de esfuerzos y se debe aplicar en la implementación de los planes, proyectos y criterios de manera sistemática, ordenada y oportuna. De igual forma, es necesario que el Distrito Capital establezca los convenios de coordinación con las dependencias y organismos de los municipios de la red de ciudades de la región Bogotá – Cundinamarca que participarán y colaborarán en la ejecución de la Política Integral de Hábitat y Seguridad Humana, de conformidad a la normatividad que los rige y a lo establecido en los acuerdos.”*¹⁴

1.5.6. Periodo 2004 – 2008: Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”

El plan de desarrollo del Alcalde Garzón, expresó en la exposición de motivos la convocatoria a la ciudadanía a construir una ciudad moderna y humana. *“La modernización de Bogotá ha sido el signo distintivo de buena parte de las anteriores administraciones. Convertirla además en una ciudad humana implica citar a la comunidad para poner nuevos temas en el centro de la agenda gubernamental y ciudadana; estos, por su importancia, están llamados a convertirse en el eje de la discusión política y de la acción gubernamental en la ciudad y en el país en el futuro inmediato”*¹⁵

... *“La situación de la ciudad también muestra avances en cuanto al equipamiento urbano, el ordenamiento territorial, el hábitat, el ambiente, la movilidad y el espacio público. El documento de diagnóstico que sustenta el Plan describe los resultados e indicadores en materia de transporte público, de recuperación y organización del espacio público y de construcción de infraestructura educativa, bibliotecas, parques, andenes, ciclovías y troncales, los cuales han transformado y mejorado sustancialmente las condiciones de vida en la ciudad. Se destacan, igualmente, los adelantos en materia ambiental, en los procesos de ordenamiento territorial y de gestión del suelo, en la creación de mecanismos para ofrecer vivienda de interés social y en la definición de instrumentos para promover el desarrollo económico, la competitividad, la productividad y el empleo.”*¹⁶

El eje urbano regional del Plan, contiene prioritariamente los programas y proyectos relacionados con el hábitat y desde los ejes de reconciliación y gestión pública, se apoyan los proyectos dirigidos a fortalecer los procesos de participación ciudadana y gestión local.

1.5.7. Sector Hábitat

En el 2005, con el Decreto 063, se integró el Comité Sectorial del Hábitat y desde allí se gestionó la firma del “Pacto por el Hábitat digno” con entidades del nivel nacional, empresas privadas, organizaciones sociales y comunitarias, gremios, organismos de cooperación internacional, y la academia (proceso que contó con la participación de aproximadamente 77 organizaciones), *“dando inicio a un proceso de coordinación inédito hasta el momento en esta materia”*¹⁷

La administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón, continuó la gestión para la discusión y aprobación, ante el Concejo de la ciudad, de la propuesta de una nueva estructura administrativa, la cual fue adoptada por el Acuerdo 257 de noviembre 29 de 2006 en el que se definieron doce sectores y la institucionalidad para cada uno de ellos. El Decreto 271 de 2007, establece las unidades operativas de la Secretaría del Hábitat (seis direcciones) y los órganos consultivos que la acompañan (Consejo Consultivo del Hábitat y el Comité Interinstitucional de Hábitat).

¹⁴ idem. p 30.

¹⁵ Acuerdo 119 de junio de 2004. Exposición de motivos.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Apuntes para una Política Integral de Hábitat en Bogotá DC. Proyecto Col 46930. PNUD – Hábitat. 2005.

1.6. DIAGNÓSTICO GENERAL DE LA SITUACIÓN DE HÁBITAT EN BOGOTÁ.

En esta sección se presentará una descripción general de la situación actual de la población en el componente de Hábitat en Bogotá en torno a una serie de temáticas prioritarias que los afectan.

Estos son el producto del análisis realizado por la Misión Hábitat por Bogotá: Inclusión y Derecho a la ciudad, una revisión del estado del arte, del análisis de los distintos informes y reportes sobre el estado y de los diagnósticos y planes sectoriales que las distintas entidades distritales han venido construyendo y publicando en los últimos años, de igual forma responde a las discusiones y propuestas teóricas realizadas por las diferentes Mesas de trabajo de la Misión; los aportes, tanto de los funcionarios de la Secretaría del Hábitat, de los invitados a las mesas de trabajo presencial y de los participantes en los foros virtuales realizados en la MediaWiki de la Misión; y de las discusiones e intercambios realizados entre los coordinadores y relatores de las mesas, con la Secretaría Técnica de la Misión y los funcionarios de la Secretaría del Hábitat.

En este orden de ideas, este diagnóstico general de la situación del hábitat en Bogotá busca reflejar el estado presente en las siguientes áreas temáticas:

- Cultura del Hábitat y ciudadanía
- Hábitat e inclusión
- Institucionalidad y legitimidad
- Hábitat y Ciudad Región
- Gestión del ordenamiento territorial
- Financiación del Hábitat

1.6.1. Cultura del Hábitat y Ciudadanía

Con base en el trabajo desarrollado en el marco de la Misión Hábitat por Bogotá, a continuación se presenta un breve diagnóstico sobre cultura del hábitat y ciudadanía en Bogotá¹⁸, que a pesar de deficiencias en la información, busco sugerir las principales líneas de interpretación desde esta línea, con la perspectiva que en el futuro la Secretaría del Hábitat complementa.

1.6.1.1. Percepciones, prácticas y usos

En las percepciones, prácticas y usos del hábitat, la tenencia, así como las formas de consecución y adecuación de vivienda, juegan un papel fundamental. La búsqueda de vivienda propia, se convierte en una forma de realización de la calidad de vida, la seguridad y el bienestar, existiendo una relación entre la percepción de la pobreza y la vivienda en propiedad de vivienda¹⁹.

De esta forma, en el estudio sobre mercado del suelo y vivienda en sectores informales de Bogotá realizado por la Universidad Piloto²⁰ como la encuesta Bogotá Cómo Vamos, muestran que más de la mitad de la población es propietaria y que la mayoría de los que viven en arriendo han hecho gestiones para adquirir vivienda o tienen planes de hacerlo en el corto y mediano plazo, a pesar de considerar que la oferta de vivienda es muy poca y los costos se encuentran por encima de su capacidad económica.

¹⁸ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁹ Según la encuesta 2006 de Bogotá Cómo Vamos, del 29% de los encuestados que se considera pobre el 10% dice serlo por el hecho de no contar con vivienda propia, de tener que pagar arriendo.

²⁰ En lo que sigue tomaremos como referencia los datos del estudio Mercado del suelo y vivienda realizado por la Universidad Piloto de Colombia-PROCCO Colombia Fundación. 2006. El estudio incluye 14 de las 20 localidades de Bogotá.

La seguridad en la tenencia, es uno de los aspectos con mayor relevancia en la percepción de los hogares²¹, ligados al imaginario del riesgo de la pérdida en las viviendas del sistema formal²², y llevando a considerar como de mayor seguridad, en la tenencia, las viviendas adquiridas mediante procesos de autoconstrucción.

Al observar los ideales y aspiraciones habitacionales, con respecto al tipo de vivienda, presentados en los citados estudios, se identifican dos tendencias principales: de un lado, los sectores de medios y altos ingresos que optan, preferentemente, por los conjuntos cerrados, y de otro, los sectores de bajos ingresos que optan, principalmente, por la casa unifamiliar de barrio.

Tipo de vivienda – opciones

<i>Tipo de vivienda</i>	<i>%</i>
Casa de barrio	68.7
Casa de conjunto cerrado	18.7
Apartamento de conjunto cerrado	7.5
Apartamento independiente en casa	4.7
	99.6

Fuente: Universidad Piloto de Colombia-PROCCO. Colombia Fundación 2006

Entre las razones por las cuales se prefieren los condominios y conjuntos cerrados, encontramos: el deseo de un hogar tranquilo y seguro, adecuado para garantizar la seguridad de los niños, que permita una vida sin temor. En el caso de los sectores de ingresos altos, encontramos criterios como la exclusividad, el individualismo o el deseo de realizar un determinado estilo de vida. En Usaquén, los hogares viviendo en conjuntos cerrados superan el 60% y con cerca del 50% encontramos las localidades de Suba, Fontibón y Teusaquillo. Esta tendencia al encerramiento, que se observa igualmente en sectores de ingresos medios-bajos, coincide con un aumento creciente en toda la ciudad de la vivienda multifamiliar, aunque no necesariamente cerrada²³.

Como se observa en el cuadro siguiente, los sectores de bajos ingresos, al adquirir vivienda, consideran una serie de aspectos que responden a criterios de orden económico-productivo, como la posibilidad de utilizar la vivienda para la realización de actividades económicas o disponer de espacios para arrendar, los costos de los servicios públicos y a la existencia de redes sociales y funcionales.

Aspectos prioritarios para la selección de vivienda

<i>Aspectos</i>	<i>%</i>
Posibilidad de montar un negocio	27.3
Servicios baratos	21.0
Cercanía a familiares y amigos	14.6
Cercanía al lugar de trabajo	14.0
Cercanía al colegio de los hijos	13.8
Posibilidad de ampliar la construcción	9.3
	100.0

Fuente: Universidad Piloto de Colombia-PROCCO Colombia Fundación 2006

Estas expectativas económicas, se observa de igual forma, en las prácticas habitacionales, encontrando que el 40% de la población de sectores de bajos ingresos tiene alguna actividad económica en la vivienda (tiendas, restaurantes, misceláneas) y/o arrienda parte de ella (habitaciones, locales o apartamentos independientes). En este sentido, podemos decir que con la vivienda se busca formar un patrimonio y asegurar una renta para el futuro.

²¹ TARCHOPULOS SIERRA, Doris y CEBALLOS RAMOS, Olga Lucía (2003) Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá. Instituto de Vivienda y Urbanismo INJAVIU. Pág.74.

²² Debido principalmente a los problemas que presenta el sistema formal de financiamiento de vivienda, en especial por las altas tasas de interés, que han llevado a que algunos hogares entreguen la vivienda subsidiada como parte de pago, desestabilizando la seguridad en la tenencia.

²³ ALFONSO, Oscar. La ciudad segmentada. Para una historia del presente en Bogotá. Ponencia presentada en el III Seminario RIDEAL. Toulouse, 1 y 2 de diciembre de 2005

El acceso a la vivienda, para los sectores de bajos ingresos, considera como importante la posibilidad de autoconstruir o adecuar progresivamente la vivienda, solo una mínima proporción, valora la opción de comprar casa nueva y terminada en un programa de VIS. Esta marcada tendencia hacia la autoconstrucción como medio de acceso a la vivienda, pone de manifiesto que ésta no se concibe como un producto, sino como un proceso progresivo de fases y etapas que están relacionadas directamente con las necesidades y aspiraciones de los propietarios, así como con sus capacidades económicas²⁴.

Las tarifas de los servicios públicos ocupan un lugar importante en las percepciones ciudadanas en relación con el hábitat, los principales problemas relacionados con los servicios públicos, tienen que ver con las tarifas²⁵. El principal mecanismo, para acceder a la conexión a los servicios públicos domiciliarios, en los barrios de desarrollo progresivo, es la gestión propia o en coordinación con los vecinos ante las empresas. Sin embargo, las conexiones ilegales se mantienen²⁶. Hay una buena valoración por parte de los usuarios, frente la calidad en la prestación de los servicios, las calificaciones más bajas se encuentran en la zona occidente, que corresponde a las localidades de Kennedy, Engativá y Fontibón, y las más altas a la zona norte –Suba y Usaquén.

Calificación servicios públicos domiciliarios según zona de la ciudad

<i>Servicio</i>	<i>Zona Norte</i>	<i>Zona Chapinero</i>	<i>Zona Centro</i>	<i>Zona Sur-Oriente</i>	<i>Zona Sur-Occidente</i>	<i>Zona Occidente</i>	<i>Promedio Ciudad</i>
Gas	4.5	4.2	4.4	4.4	4.4	4.2	4.3
Energía	4.4	4.1	4.2	4.3	4.3	4.1	4.2
Acueducto	4.1	3.8	3.8	4.0	3.9	3.5	3.8
Alcantarillado	4.0	4.0	3.8	3.8	3.8	3.7	3.8
Recolección basuras	3.8	3.8	3.8	3.9	3.9	3.5	3.7
Teléfono fijo	3.9	3.7	3.7	3.9	3.8	3.4	3.7

Fuente: Bogotá Cómo Vamos Agosto 2006

La necesidad sentida de contar con una vivienda propia hace que en algunos casos factores como la seguridad o el riesgo pasen a un segundo plano²⁷. Esto de alguna manera explica el hecho de que en la ciudad existan 3.696 hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, según base de la DPAE para el 2.006 (tan sólo en el barrio La Esperanza de la localidad de Rafael Uribe Uribe existen 1.050 familias que deberán ser reasentadas).

En los sectores de bajos ingresos, la cercanía de la vivienda al lugar de trabajo o al colegio de los hijos²⁸, ponen en evidencia criterios de localización relacionados con la centralidad, la proximidad y la suficiencia de los territorios en términos de equipamientos y prestación de servicios. Sin embargo, la relativa calidad alcanzada en el proceso de consolidación de las viviendas no se corresponde con las condiciones ambientales y urbanísticas del entorno, especialmente en términos de espacio público, equipamientos y vialidad, no es un problema exclusivo de los barrios por autoproducción; también es frecuente en sectores de oferta formal de vivienda, especialmente en términos de espacio público, equipamientos y vialidad.²⁹

²⁴ En este sentido, el estudio realizado por el Injaviu sobre patrones urbanísticos y arquitectónicos en la vivienda dirigida a sectores de bajo ingresos, muestra que el proceso de consolidación de la vivienda por autoconstrucción se da en ocho (8) etapas que por lo general culmina con la construcción del tercer piso.

²⁵ Es una de las consideraciones tenidas en cuenta a la hora de conseguir vivienda: según la encuesta Bogotá Cómo Vamos bien sea porque se las considera muy altas, y/o porque cobran más del consumo real. Esto se da especialmente en el servicio de acueducto, teléfono fijo, alcantarillado y recolección de basuras. En el 29% de los casos la difícil situación económica está asociada al costo de los servicios públicos, aunque esta percepción ha disminuido entre 2001 y 2006.

²⁶ Según el estudio de la Universidad Piloto el 21% de las personas que accedieron a su vivienda por autoconstrucción realizaron conexiones a servicios como acueducto o energía sin permiso alguno de las empresas. De igual forma, según la encuesta Bogotá Cómo Vamos, la calificación promedio de la honestidad en la conexión a los servicios públicos es de 3.1, y de 3.6 la probabilidad de ser castigado por las autoridades por cometer esta infracción.

²⁷ En torno a esta práctica se pueden establecer dos hipótesis: primera, los sectores de bajos ingresos en la búsqueda de vivienda se ven obligados a ubicarse en zonas de riesgo porque las condiciones objetivas no les dan otra opción. Segunda, en una perspectiva racional, hogares de bajos ingresos se ubican en estas zonas frente a la expectativa de relocalización vía mercado o intervención Estatal.

²⁸ Considerados prioritarios en el momento de seleccionar la vivienda o permanecer en un determinado barrio

²⁹ TARCHOPULOS SIERRA, Doris y CEBALLOS RAMOS, Olga Lucía Op. Cit. Pág.73

La centralidad y la proximidad a equipamientos de servicios, entre los sectores de ingresos medios y altos, pierde fuerza frente a la cercanía de equipamientos comerciales, de ocio y entretenimiento. Los desplazamientos al trabajo o al estudio se resuelven con el vehículo particular. Sin embargo, en términos generales la existencia de infraestructura, equipamientos de servicios y espacios públicos, inciden directamente en la percepción sobre el mejoramiento en la calidad de vida³⁰ y con la valorización de las viviendas³¹.

La percepción de seguridad es uno de los criterios más valorados, y determina las condiciones de acceso y permanencia. Según la encuesta de cultura ciudadana de 2005 el 58% de los bogotanos considera que la ciudad es insegura. Esta percepción está más arraigada entre los estratos bajos y principalmente en las localidades como Mártires, Antonio Nariño, La Candelaria y Ciudad Bolívar³². Determinada por la existencia de delincuencia, el tráfico y consumo de drogas, la falta de policía cuidando o su poca efectividad a la hora de responder.

Percepción de seguridad según zonas y años

Zona	2004	2005	2006
Zona Norte	3.3	3.2	3.2
Zona Chapinero	3.3	3.0	3.2
Zona Centro	3.1	3.1	2.9
Zona Sur-Oriente	3.2	2.9	3.0
Zona Sur-Occidente	3.0	2.7	2.8
Zona Occidente	3.2	2.9	3.0

Fuente: Bogotá Cómo Vamos Agosto 2006

El espacio público³³, en su dimensión física es asociado con parques, andenes, calles y zonas verdes; en la social, con la posibilidad de encontrarse e interactuar con otros y actuar con libertad. El estudio de Pablo Páramo, señala que existen dificultades para diferenciar el espacio público de los espacios colectivos o abiertos e incluso lo público de lo privado; algunas personas consideran los centros comerciales como espacios públicos y los prefieren a los espacios abiertos como plazas o parques, por considerarlos más seguros a la hora de hacer compras, encontrarse con los amigos y divertirse.

Según este mismo estudio, existen dos tipos de características que los ciudadanos valoran de un espacio público: en primer lugar, las propiedades físicas (amplitud, limpieza, planificación, verdor, dotación de mobiliario, diversidad, iluminación, tranquilidad, ausencia de vehículos y de contaminación visual). En segundo lugar, aspectos socio-psicológicos y subjetivos (seguridad, el civismo, el control o las valoraciones estéticas). Existe satisfacción con el espacio público de la ciudad, aunque con relación con las prácticas y usos se privilegian aquellos espacios públicos que están próximos a la vivienda.

La recuperación del espacio público realizada por las últimas administraciones, consideran los ciudadanos que ha permitido la transformación de la estructura física de la ciudad, ha incidido en hábitos y prácticas de los pobladores y en la relación con la ciudad, convirtiéndola en una oportunidad para el aprendizaje de normas sociales sobre cómo cooperar y cómo cuidar de otros³⁴.

³⁰ Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003 entre un 30 y un 67% de los hogares consideran que la construcción de puentes peatonales, vías, bibliotecas, colegios, redes de acueducto y alcantarillado han mejorado su calidad de vida. En relación con los espacios públicos se valoran en más del 60% de los casos los parques, las ciclorutas y los andenes.

³¹ Banco Mundial. Evaluación programa mejoramiento barrial presentación hecha el 27 de marzo de 2007.

³²

http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/investigacion/observatorio_de_culturas/investigaciones/encuestas.php

³³ PARAMO, Pablo. El significado de los lugares públicos para la gente de Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional. Tesis de Doctorado. Próxima publicación. Este estudio aporta fundamentalmente elementos de tipo cualitativo.

³⁴ Contrasta con esta visión, los resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana de 2001, donde el 80% de los entrevistados considero que las acciones de cultura ciudadana como campañas de respeto al espacio público y mensajes de convivencia eran pérdida de tiempo y plata.

En la Encuesta de Cultura Ciudadana de 2005, el 62% de los bogotanos considera el espacio público como escenario del disfrute común sin que nadie pueda sacarle provecho particular. Sin embargo, la encuesta Bogotá Cómo Vamos, muestra que el 30% de los bogotanos califica como mala o muy mala la responsabilidad ciudadana con el cuidado y respeto de los espacios públicos, con una calificación promedio de tres (3).

El espacio público, para los sectores de bajos ingresos, constituye una forma de remediar los problemas de calidad de vida derivados de procesos de urbanización progresiva, de esta forma la construcción de un parque o de una vía peatonal representa para los barrios un elemento urbano de articulación, ordenación y continuidad del territorio barrial, que debe tener las condiciones y la capacidad de convertirse en lugares y espacios de encuentro.

La creciente valoración y preocupación por el espacio público, en la escala barrial, se refleja en el interés de las comunidades y sus organizaciones por gestionar iniciativas de construcción, mejoramiento y sostenibilidad del espacio público, a través de programas como Obras con Participación Ciudadana OPC (antes Obras con Saldo Pedagógico) y los Acuerdos para la Sostenibilidad y Gestión Concertada del Espacio Público. Los proyectos de Obras con Participación Ciudadana (OPC) responden a lo que Jordi Borja³⁵ denomina la función educadora, esto es la valoración de los espacios públicos en sí mismos y por lo que representan en términos de convivencia y de oportunidad de realización de derechos urbanos relacionados con estos espacios.

1.6.1.2. Asociatividad y participación

De acuerdo a lo presentado en la encuesta Bogotá Cómo Vamos de 2006, el 11% de los entrevistados dijo pertenecer a algún organismo de participación ciudadana (Juntas de Acción Comunal (JAC), Asociaciones de Padres de Familia, asociaciones cívicas y comunitarias de escala barrial, asociaciones de madres comunitarias y frentes de seguridad y consejos de juventud y de cultura.³⁶)

En Bogotá, a comienzos de la década, existían cerca de 4.000 organizaciones comunitarias³⁷, donde casi el 40% de estas organizaciones corresponden a Juntas y Consejos, ONG's, grupos artísticos, grupos religiosos, y organizaciones de jóvenes. Las organizaciones del tipo Comité se da como alternativa a algunas JAC y por el impacto de algunos programas públicos como los Frentes de Seguridad agenciados por la Policía Nacional.

Las organizaciones, actúan principalmente en los barrios, la mayoría de las JAC y de las Asociaciones de Vecinos trabajan en un vecindario, las organizaciones rurales, trabajan en una sola vereda. Entre las organizaciones que por su actividad agrupan varios barrios, como las Asociaciones de Madres Comunitarias, los grupos de la tercera edad, o las organizaciones juveniles alcanzan a cubrir con su trabajo entre cuatro y más barrios.

Existe una relación entre el nivel de consolidación urbanística de los barrios o UPZ y la incidencia de organizaciones como las JAC; éstas, por ejemplo, suelen ser más fuertes en los sectores de baja consolidación mientras que las Ongs lo son en los de alta consolidación³⁸.

Las principales áreas y actividades en las cuales intervienen las organizaciones sociales, encontramos educación, salud, transporte, cultura, medio ambiente, derechos humanos y seguridad. Las organizaciones sociales de base que trabajan fundamentalmente a escala barrial, también intervienen prioritariamente en temas relacionados con hábitat como espacio público o servicios domiciliarios.

³⁵ BORJA, Jordi y MUXI, Zaida (2001) L'espai públic: ciutat i ciutadania Espai públic urbà Diputació de Barcelona Area de Cooperació Oficina Técnica de Cooperació Pág.124

³⁶ La pregunta de la encuesta Bogotá cómo vamos mezcla organizaciones sociales y organismos de participación.

³⁷ CHAPARRO, Jairo (2002) La construcción colectiva del territorio como estrategia para incrementar la gobernabilidad de las grandes ciudades de América Latina: una aproximación al caso de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Bases de datos Fundación Corona.

³⁸ Fundación Corona (2003) Rasgos característicos de la organización y la participación en Bogotá.

Las instancias de participación de las UPZ, se presentan en las UPZ de Mejoramiento Integral, a través de los 26 Núcleos de Participación Ciudadana integrados por cerca de 640 organizaciones sociales, cuya participación se da en la planeación, participación ciudadana y control social y se encargan de formular, gestionar y hacer seguimiento a los planes zonales.

El Programa Mejoramiento Integral de Barrios, establece otro mecanismo de participación y gestión, a través del Fondo de Desarrollo Comunitario, como un instrumento para promover el desarrollo de la participación, la organización y la autogestión de las comunidades mediante la formulación y gestión de proyectos orientados a la solución de problemas comunitarios relacionados especialmente con la organización comunitaria, la convivencia, la generación de ingresos y la preservación ambiental y de obras ejecutadas. Entre 2004 y 2006 fueron inscritos 588 proyectos ante los Fondos de Desarrollo Local para ser incluidos en los planes operativos anuales de inversión 2006-2007.

Los Consejos Locales de Planeación, es un referente importante en materia de participación en el desarrollo local, en la medida en que tienen la iniciativa de formular programas de inversión y desempeñan tareas de control ciudadano a la ejecución de los planes de desarrollo de las localidades.

Por Ley los comités de desarrollo y control social, tienen funciones de fiscalización y representación a través de los vocales de control en las Juntas Directivas de las empresas de servicios públicos. En el 2003, en Bogotá existían 80 comités de los cuales apenas 37 estaban funcionando³⁹.

La Encuesta de Cultura Ciudadana de 2005 muestra que el 45,56% de los bogotanos considera que la Administración Distrital ofrece las suficientes garantías para participar, el 23,6% de los encuestados de estrato bajo no conoce ningún espacio de participación, el 10% de los de estrato medio considera que estos espacios no sirven y son controlados por políticos; y el 43,29% de los encuestados de estratos altos prefiere ocupar su tiempo libre en otras actividades.

En Bogotá, salvo la experiencia de los Núcleos de Participación Ciudadana, no existen organizaciones sociales ni instancias de participación relacionadas con el hábitat, que propicien el encuentro y la interacción con las administraciones locales y el Distrito, y que permitan definir agendas conjuntas y que la ciudadanía incida en la formulación, gestión y seguimiento a las políticas públicas.

Las organizaciones y movimientos viviendistas, cuyo auge fue notorio a fines de la década del 70 y comienzos de los años 80, han sido sustituidas por organizaciones barriales cuyo esfuerzo tiene que ver más con problemas del entorno vecinal, barrial o local, en los estratos medios y altos, los eventos asociativos se ven reflejados en experiencias como, por ejemplo, las Juntas de propietarios de los conjuntos residenciales. De esta forma, se observa que hoy día las organizaciones sociales dedicadas al tema de la vivienda prácticamente han desaparecido.⁴⁰ Esto no significa que no existan actividades asociativas relacionadas con la vivienda, la consolidación barrial teje una serie de redes de solidaridad y ayuda mutua como aglutinante de la población, son redes de vecinos, que están determinadas por cercanía física (cuadra, manzana y en algunos casos el barrio), con diferencias en sus fortalezas y en las cuales se involucra trabajo colectivo e intercambio de favores en lo referente a la construcción individual de la vivienda.

Las necesidades en torno al hábitat y su acondicionamiento, establecen redes que son frágiles e intermitentes, en la medida en que buscan solucionar una necesidad común, cotidiana y que, una vez satisfecha, la red deja de operar. A pesar de esto, el estudio de la Universidad Piloto, presenta que de las modalidades consideradas como más adecuadas para adquirir vivienda, el primer lugar, con el 36.5%, es ocupado por la opción de asociarse para comprar el lote y construir colectivamente, esto muestra de todas formas una tendencia asociativa, a pesar de la existencia de un déficit organizativo en el sector vivienda. Esta tendencia se observa en los recientes movimientos de organizaciones de propiedad horizontal, se

³⁹ VELÁSQUEZ, Fabio (2003) La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro. Alcaldía Mayor de Bogotá.

⁴⁰ Según el estudio y categorización de organizaciones hecho por la Fundación Corona en 2003 no aparecen referenciadas organizaciones dedicadas al tema de la vivienda. La Encuesta de Cultura Ciudadana de 2005 que las organizaciones de vivienda la componen los habitantes de La Candelaria en un 3.79%, y Barrios Unidos en 0.17%.

trabaja actualmente en la creación de consejos locales y de un consejo Distrital de propiedad horizontal, escenario que permitirá iniciativas y de tener incidencia en la política de hábitat y en los desarrollos normativos sobre el sector.

La modalidad de gestión comunitaria con la EAAB, durante los últimos años, ha sido una de las opciones para la dotación de redes de acueducto y alcantarillado, a través de las JAC o de otras organizaciones creadas para tal fin, las cuales aportan recursos económicos, en especie y sus conocimientos para el desarrollo de los proyectos. Dicha modalidad, igualmente, ha sido también adoptada por el IDU para la construcción de vías a escala barrial bajo el nombre de “gestión compartida”.

Dos programas de la Alcaldía Mayor, que se han mantenido en diferentes administraciones, han buscado fortalecer la participación en relación con el espacio público; por un lado, en la recuperación y construcción de espacios públicos barriales, a través del programa Obras con Participación Ciudadana, y, de otro, los Acuerdos de mantenimiento y sostenibilidad promovidos por el DADEP.

En los primeros cuatro años de OPC se inscribieron 2.121 organizaciones para formular proyectos, 592 de los cuales fueron ejecutados, actualmente, más de 1.200 proyectos de espacio público barrial, han sido diseñados y construidos a través de este programa.

A partir del año 2000, el DADEP lidera el programa “Acuerdos para la sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos”, cuyo propósito es llevar a cabo la administración, el mantenimiento y el aprovechamiento económico de las áreas o zonas de espacio público barrial (parques, zonas verdes, zonas comunales, salones comunales, parqueaderos) por parte de asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común. Entre el 2001 y el 2005 se suscribieron 159 acuerdos, con igual número de organizaciones, la mayoría Juntas de Acción Comunal; con asociaciones de copropietarios u organizaciones de conjuntos residenciales y de comités y otro tipo de organizaciones cívicas.

1.6.1.3. Percepción y expectativas sobre diseños institucionales y de política pública

Para los ciudadanos, algunas intervenciones sobre el territorio le generan desconfianza, entre estos, encontramos los procesos de renovación urbana o el mejoramiento de amplios sectores, principalmente, lo relacionado con la construcción de infraestructuras y equipamientos, producen temor frente a la posibilidad de tener que abandonar el sector por cambios en el estrato⁴¹.

El conocimiento que tienen los ciudadanos de las entidades, competentes en materia de hábitat, la encuesta Bogotá Cómo Vamos de 2006, presenta a las empresas de servicios públicos con una imagen favorable de las mismas, la que no coincide con los bajos promedios de confianza institucional.

Confianza e imagen de las entidades relacionadas con hábitat

Entidad ⁴²	Conocen	Confianza Promedio	Imagen	
			Favorable	Desfavorable
EAAB	99%	3.5	75%	25%
IDRD	81%	3.8	88%	12%
IDU	66%	3.1	64%	36%
DAMA	59%	3.3	71%	29%
DADEP	51%	3.0	64%	36%
DAPD	51%	3.0	63%	37%
UESP	37%	3.0	67%	33%
Metrovivienda	34%	3.3	79%	21%
Caja de Vivienda Popular	30%	3.2	73%	27%
Empresa de Renovación Urbana	24%	3.2	68%	32%

Fuente: Bogotá Cómo Vamos. Agosto 2006

⁴¹ Lo que genera el incremento en las tarifas de servicios públicos e impuestos.

⁴² Aparecen sombreadas las entidades que integran la actual Secretaría Distrital del Hábitat

Opinión sobre programas estatales de VIS

Valoración	%
Buenos	53%
Malos	10%
No sabe / no conoce	9%
Muy buenos	8%
Regulares	6%
Difíciles de conseguir	5%
Otras	5%
No le interesan	2%
Excelentes	1%
Muy malo	1%
	100

Fuente: Universidad Piloto de Colombia-PROCCO. Colombia Fundación 2006

La valoración negativa de los programas VIS, tienen como principales razones; el plazo de pago demasiado largo, los intereses altos, el tamaño de las casas y la relación costo/calidad.

La valoración de los ciudadanos a la gestión de la Administración Distrital en temas relacionados con hábitat, está determinado, principalmente, en temas de seguridad, espacio público, vivienda de interés social, infraestructura vial y de servicios, fortalecimiento de la organización y la participación comunitaria, etc. Entre las principales expectativas ciudadanas sobre la intervención y/o fortalecimiento de la gestión, están: el aumento de la oferta de vivienda, fortalecimiento de la seguridad, mejoramiento de la estructura vial, fortalecimiento de la cultura ciudadana, ampliación de la cobertura y mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios y protección y mantenimiento del espacio público.

Aspectos relacionados con hábitat en los que trabaja la actual administración

Aspecto	%
Seguridad ciudadana	39%
Parques y zonas verdes	29%
Vivienda de Interés Social	24%
Espacio público	23%
Convivencia y solidaridad	23%
Arreglo / Estado vías	23%
Calidad servicios públicos	18%
Acceso servicios públicos población más necesitada	17%
Fortalecimiento organización y participación	15%

Fuente: Bogotá Cómo Vamos Agosto 2006

En los Encuentros Ciudadanos de 2004, se plantearon propuestas relacionadas con legalización, titulación e inversión en barrios de origen informal; la creación de subsidios, el mejoramiento y créditos para la adquisición de vivienda, el suministro de vivienda digna, el mejoramiento de la vivienda rural y la construcción de vivienda popular. Se propuso la construcción y mantenimiento de redes de acueducto y alcantarillado, mejoramiento y manejo eficiente en la prestación de los servicios domiciliarios, y formulación y ejecución de programas para el manejo de residuos sólidos. En varias localidades, existe conciencia sobre la necesidad de controlar la expansión urbana por sus efectos negativos sobre el medio ambiente, resolver los conflictos generados por la ocupación de las rondas de quebradas y atender a los asentamientos ubicados en la zona de alto riesgo.

Las propuestas de los encuentros, tuvieron como constante la solicitud de construcción, mantenimiento y mejoramiento de la malla vial dentro de las localidades. De igual forma, la necesidad de construir y mejorar instalaciones educativas; construir comedores comunitarios y espacios para la realización de actividades culturales y deportivas, como Casas de la Cultura, polideportivos y escuelas de formación; en menor medida aparece la construcción y adecuación de centros de salud y hospitales de II nivel, bibliotecas públicas, modernización de las plazas de mercado y reubicación de algunos equipamientos asociados a problemas de salubridad como el matadero y el Cementerio Apogeo, ambos en Bosa.

El estudio de Páramo, muestra que en términos generales los bogotanos reconocen el trabajo realizado por las últimas administraciones en materia de recuperación y creación de espacio público para los peatones y de obras importantes en espacios culturales y recreativos en el conjunto de la ciudad; así mismo, algunos consideran que estas políticas de espacio público han contribuido al mejoramiento de la percepción de seguridad. Pero de igual forma, consideran que la prioridad en la recuperación de espacio público ha sido el centro de la ciudad y que las localidades más pobres no cuentan con suficientes espacios recreativos y culturales o presentan dificultades de accesibilidad a los espacios públicos de la ciudad, plantean igualmente, que se deben generar más espacios públicos de usos mixtos o múltiples, que faciliten la apropiación espacial y la inclusión social y balancear su distribución en todas las áreas de la ciudad particularmente en los sectores de bajos ingresos.

En los Encuentros Ciudadanos el espacio público es una de las preocupaciones más frecuentes y está asociado a temas diversos como recreación, deporte, convivencia y seguridad, medio ambiente e infraestructura. En este sentido, las expectativas están orientadas, en primer lugar, a la necesidad de construir, adecuar y mantener espacios de encuentro como parques o salones comunales, y en segundo lugar a la recuperación de espacio público invadido.

1.6.2. Hábitat e Inclusión⁴³

La economía convencional involucra el espacio desde la óptica de los precios. Sin duda, la espacialidad es uno de los factores que inciden en el valor del suelo, pero no es el único. Y por esta razón es necesario que además del precio del suelo, en los análisis socioeconómicos también se tenga en cuenta el espacio.

Siguiendo el modelo del distrito central de negocios (DCN), la distancia con respecto al centro está directamente relacionada, con los precios, dicha relación es negativa (a mayor distancia menor precio y a menor distancia mayor precio). El modelo tiene un alcance limitado, dado que no realiza consideraciones sobre la calidad de vida de las personas ubicadas cerca o lejos del centro, en el modelo la dimensión socioeconómica está ausente, además de estas restricciones, (inherentes al modelo del DCN), debe tenerse en cuenta que Bogotá es una ciudad policéntrica⁴⁴, y las interacciones que de allí se derivan no pueden ser captadas en el modelo sencillo.

Dado que los aspectos distributivos son sustanciales en el desarrollo de la ciudad, la regulación debe buscar que la relación entre costos, precios y plusvalías favorezca la inclusión, la aglomeración contribuye a la generación de un valor adicional y a través de los mecanismos regulatorios se debe garantizar que la plusvalía sea compartida por quienes habitan en la ciudad, a partir del criterio de que la riqueza que ha sido creada por la ciudad, debe servir para financiar los servicios de la ciudad, desde esta perspectiva, la gestión del suelo y su precio se convierten en una de las piezas centrales del desarrollo de la ciudad.

Las bondades de la aglomeración se reflejan en el ingreso per cápita, observamos como Bogotá presenta un ingreso superior al del resto del país, en 1990, el PIB per cápita anual de Bogotá era de \$6.2 millones (a precios de 2000), frente al nacional de \$3.8 millones. En el 2003, el PIB de Bogotá se redujo a \$6 millones y el nacional aumentó a \$4.2 millones, a precios del 2000. Sin embargo, la brecha entre Bogotá y el resto del

⁴³ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Hábitat e Inclusión", Documento Técnico de Soporte, -GONZÁLEZ, Jorge; TORRES, Hugo y MARTÍNEZ, Libia – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

⁴⁴ "Nuestras ciudades son claramente policéntricas, la estructura de la propiedad territorial urbana continúa siendo una restricción fuerte para la producción de espacio habitable, los procesos informales de ocupación del territorio emergen por toda nuestra geografía, los sistemas de financiamiento de la ciudad han colapsado a causa de las reformas financieras de corte neoliberal, las limitaciones para la provisión de los servicios públicos y colectivos urbanos se combinan ahora con una oleada privatista que exige mayores esfuerzos en regulación y, por supuesto, la volatilidad de nuestra transición demográfica y los nuevos signos de las migraciones imponen nuevos y variados retos a la ciudad" (Alfonso 2001, p. 21).

"La metrópoli está en proceso de expansión y transformación: está transitando de una conurbación altamente centralizada a una aglomeración expansiva y policéntrica. Esto implica, de hecho, una descentralización de las economías externas. En el análisis diacrónico esta tendencia se expresa en la concentración (no en la centralización) del dinamismo del poblamiento - a través de un crecimiento más elevado de las densidades - en el tramo intrametropolitano que va de la ciudad central (conurbada) a las ciudades intermedias localizadas en el borde de la zona metropolitana" (Molina, Rueda, Sarmiento y Pardo 2005, p. 62).

país continúa siendo muy amplia, y en el mediano plazo no hay signos de convergencia,⁴⁵ la persona que vive en Bogotá tiene mayores posibilidades de mejorar el ingreso. Estos beneficios de la aglomeración implican costos y la forma como se realice el balance entre las bondades de la ciudad y sus costos incide directamente en el nivel socioeconómico de las personas y en el grado de exclusión.

En todas las ciudades del mundo existe algún nivel de segregación espacial, la mezcla total (segregación cero) es imposible, el principio normativo básico establece que la segregación es aceptable únicamente si favorece la inclusión, si la segregación pasa de un cierto grado genera exclusión y, además, no garantiza el derecho a la ciudad⁴⁶.

El diagnóstico se realizó la estimación de dos medidas de segregación, por un lado, la segregación residencial socioeconómica (SRS), y del otro, la segregación de acceso socioeconómica (SAS)⁴⁷, Bogotá presenta niveles de SRS y SAS no compatibles con un hábitat de calidad (expresado en vivienda digna, desarrollo urbano incluyente y medio ambiente sano).

La política de hábitat tiene el reto de lograr que las intervenciones confluyan en un mejoramiento de la calidad del hábitat, debe permitir crear sinergias con las acciones que lleva a cabo el gobierno nacional, de esta forma es necesario hacer más eficiente el gasto de la administración distrital, las estimaciones realizadas por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), y el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDHB) muestran que en el 2004 el gasto de la administración pública en Bogotá fue equivalente al 32.2% del PIB de la ciudad (Cifra resultante de sumar el gasto que hace la Nación en Bogotá, que fue de 24.6%, y el gasto que hace el Distrito en Bogotá, que fue de 7.6%). El gasto público (nacional y distrital) tiene un impacto muy importante en la economía bogotana. Y dado el impacto que tiene la Nación, es fundamental que las dinámicas nacional y distrital vayan en el mismo sentido.

1.6.2.1. Segregación Residencial socioeconómica (SRS)

La segregación residencial socioeconómica (SRS) tiene como punto de referencia el hogar, y conjuga variables que son proxy del ingreso, con la distribución espacial de las residencias. Rodríguez (2001, p. 7) define la segregación residencial socioeconómica como “la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad”. La segregación se presenta, si en la unidad territorial escogida la varianza entre los hogares de niveles socioeconómicos distintos es pequeña. En tales condiciones puede afirmarse que no hay mezcla entre ricos y pobres.

Una de las medidas posibles de segregación es el índice de segregación residencial (ISR).

En las estimaciones realizadas por González, Díaz, Gómez, Martínez, Moreno, Ríos, Torres y Vargas (2007)⁴⁸, se ha encontrado que en Bogotá el nivel de segregación es mayor entre barrios que entre localidades. La localidad “mezcla”, más que los barrios, a los pobres y a los ricos. Esta conclusión general se mantiene con diversas medidas del nivel socioeconómico: ingreso del hogar, gasto del hogar, ingreso per cápita, costo de la educación, valor del m² de construcción, pago de servicios públicos, impuesto predial.

⁴⁵ “En el plano político, a pesar de la descentralización, la preponderancia bogotana ha crecido como resultado de la expansión misma del Estado, acompañada por la ausencia de políticas regionales con propósitos desconcentrativos. En el plano económico, el peso creciente de la ciudad en la generación de empleo y valor agregado industrial se ha sumado su liderazgo en las actividades terciarias superiores” (Cuervo y Alonso 2001, p. 38). Ver, además, Cuervo y González (1997).

⁴⁶ La ciudad debe favorecer la “construcción de una nueva ciudadanía” (Ministerio de Desarrollo Económico 1995, p. 29). Los enfoques de hábitat han evolucionado desde el derecho a la vivienda (Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Vancouver 1976 y Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Estambul 1996) hasta el derecho a la ciudad (Foro Social Mundial 2001 y Foro Global Urbano 2002), que se ha convertido en herramienta de lucha contra la inequidad y la exclusión.

⁴⁷ Ambas medidas incorporan el hogar, el nivel socioeconómico y el espacio, pero sus alcances son cualitativamente distintos. De manera intuitiva, la segregación puede interpretarse como la ausencia de mezcla. El indicador SRS relaciona las diferencias socioeconómicas de los hogares teniendo como parámetro de referencia la ubicación territorial de la vivienda (barrio, UPZ, localidad, etc.). La medida SAS relaciona el nivel socioeconómico del hogar con la disponibilidad de equipamientos urbanos.

⁴⁸ Los autores hicieron estos cálculos en el marco de un estudio más amplio que realiza el Departamento de Estadística de la Universidad Nacional para la Secretaría de Planeación Distrital.

Una característica intrínseca al ISR, es que la segregación disminuya a medida que la unidad territorial es más extensa, teniendo en cuenta que el ISR es una medida absoluta de naturaleza cardinal, (entre mas cerca de 100 el ISR, mayor es la segregación), dicha característica sirve de punto de referencia para evaluar los cambios que tiene la segregación a lo largo del tiempo y ayuda a tomar decisiones de política, teniendo en cuenta que la mayor vecindad entre barrios ricos y pobres se refleja en un menor ISR de la localidad.

Al observar como parámetro de referencia el pago de los servicios públicos, el ISR de la localidad es 15.61, el ISR de UPZ es de 34.16, y el del barrio es 47.30, para el parámetro de referencia "impuesto predial", el ISR de la localidad es de 21.74, el de la UPZ es de 44.02 y el del barrio es de 77.38.

Índice de segregación residencial (ISR), 2004

Variable socioeconómica	Localidad	Estrato	Dominio
Ingreso del hogar	11.46	24.70	26.94
Gasto del hogar	12.37	25.84	28.70
Ingreso per cápita	14.43	26.28	29.81
Costos de educación	19.62	38.35	44.50
Valor m ² de construcción	40.06	66.00	74.43

Fuente: González, Díaz, Gómez, Martínez, Moreno, Ríos, Torres y Vargas (2007)

1.6.2.2. Segregación de acceso socioeconómica (SAS)

La *segregación de acceso socioeconómica (SAS)* muestra la equidad en el acceso a equipamientos, la distribución es desigual, dicha segregación acentúa la exclusión, de igual forma la SAS difiere mucho por sectores, se observa como el sector de educación es menor que el de salud y cultura.

El cuadro siguiente reúne un grupo de variables que permiten el cálculo de SAS, cuya aproximación puede realizarse de maneras diversas, las dos columnas del lado derecho corresponden a variables de "acceso" (distancia y espacio), el resto de columnas representan indicadores socioeconómicos: H (incidencia), I (intensidad), Sen (medida de Sen (1976)), FGT (índice de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke (1984)). La intensidad (I) es la brecha de ingresos, o la diferencia entre el ingreso de la persona y la línea de pobreza.

Medidas de pobreza, distancia y espacio, por localidad, 2003. Bogotá

	H	I	HI	Sen	FGT ₂	DKm	EPC
Total Bogotá	0.5293	0.4754	0.2516	0.3269	0.1528		
Usaquén	0.3184	0.4605	0.1466	0.1939	0.0889	8.76	3.16
Chapinero	0.2883	0.4478	0.1291	0.1670	0.0712	5.78	4.17
Santafé	0.6713	0.5101	0.3424	0.4349	0.2115	5.93	7.37
San Cristóbal	0.7228	0.5032	0.3638	0.4686	0.2295	9.26	1.58
Usme	0.8020	0.5051	0.4051	0.5183	0.2535	15.03	1.28
Tunjuelito	0.5558	0.4505	0.2504	0.3281	0.1454	6.24	4.48
Bosa	0.7774	0.5102	0.3966	0.5121	0.2538	11.90	1.76
Kennedy	0.4555	0.4250	0.1936	0.2559	0.1087	8.93	2.95
Fontibón	0.4813	0.4843	0.2331	0.3000	0.1408	8.56	3.05
Engativá	0.4784	0.4221	0.2019	0.2717	0.1164	8.31	5.29
Suba	0.3578	0.4455	0.1594	0.2088	0.0915	9.19	2.23
Barrios Unidos	0.2920	0.3887	0.1135	0.1574	0.0627	6.18	11.32
Teusaquillo	0.1245	0.4790	0.0596	0.0838	0.0418	6.24	14.35
Mártires	0.4112	0.4027	0.1656	0.2316	0.0941	5.97	1.50
Antonio Nariño	0.4255	0.5107	0.2173	0.2834	0.1396	6.39	2.79
Puente Aranda	0.4958	0.4228	0.2097	0.2763	0.1155	7.02	3.32
Rafael Uribe	0.6788	0.4960	0.3367	0.4331	0.2088	9.66	2.35
Ciudad Bolívar	0.7520	0.5384	0.4049	0.5055	0.2599	11.30	1.85

H es incidencia, I es la intensidad, HI es la multiplicación de la incidencia por la intensidad, Sen es el índice de Sen (1976), FGT₂ es el índice de Foster, Greer y Thorbecke (1984), DKm es el promedio de la distancia, en km, de la casa al sitio de trabajo, al sitio de estudio y a los lugares de compra. EPC es el espacio público per cápita, en m².

Fuente: El dato de DKm es de Duarte (2006, p. 32). Los otros son del CID (2004), a partir de la encuesta de calidad de vida (ECV) del 2003

Una primera aproximación a la SAS, se realiza mediante el cálculo del coeficiente de correlación de los indicadores de pobreza y de las variables de distancia y de espacio (últimas dos columnas). El siguiente cuadro muestra los resultados, la SAS es mayor por distancia que por espacio público per cápita.

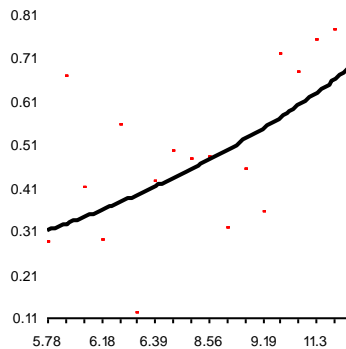
Coefficiente de correlación entre los indicadores de pobreza y variables de acceso (distancia y espacio)

	H	I	HI	Sen	FGT ₂
DKm	0.67	0.48	0.68	0.68	0.69
EPC	-0.28	-0.30	-0.30	-0.30	-0.32

Fuente: Cálculos de los autores a partir del cuadro: "Medidas de pobreza, distancia y espacio, por localidad, 2003. Bogotá."

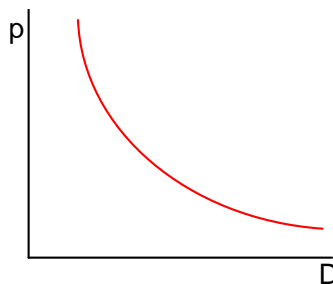
La correlación entre la incidencia de la pobreza (H), y la distancia en kilómetros (DKm) se observa en siguiente figura, construida a partir del cuadro: "Medidas de pobreza, distancia y espacio, por localidad, 2003. Bogotá." Cuando la incidencia de la pobreza crece, la distancia aumenta. Las localidades que tienen un mayor porcentaje de pobres están más lejos, como se mencionó anteriormente, el modelo que ha servido de punto de partida es el del distrito central de negocios (DCN), en el cual se plantea que a medida que la distancia del centro aumenta, el valor del predio disminuye, ver figura, "Relación entre el precio del suelo (p) y la distancia (D) con respecto al distrito central de negocios (DCN)"⁴⁹. En ciudades complejas como Bogotá la relación no es tan simple. Primero, porque hay diversas centralidades y, segundo, porque el precio está determinado, además de la distancia, por otros factores.

Relación entre la incidencia (H) de la pobreza por localidades y la distancia en Km



El eje vertical representa la incidencia (H), y el horizontal la distancia en Km
Fuente: Columnas H y DKm del cuadro. ¡Error! Marcador no definido.

Relación entre el precio del suelo (p) y la distancia (D) con respecto al distrito central de negocios (DCN).



A medida que la distancia con respecto al centro aumenta, el precio baja.

Existe una alta correlación entre el precio del suelo y el precio de la construcción con los deciles de ingresos, considerándose como otra manifestación de la SAS, los menores precios corresponden a los niveles de ingresos más bajos (Ver cuadro y figura siguientes). El circuito endógeno perverso se manifiesta en la medida en que los pobres adquieren los suelos más baratos, y como allí viven los pobres, la valoración del activo es relativamente lenta.

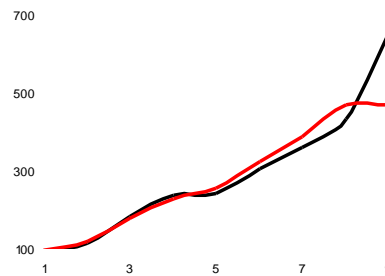
⁴⁹ La fórmula más frecuente es $p = \exp(\alpha - \beta D)$, siendo p el precio, y D la distancia. Ver, por ejemplo, Castaño (1986).

Valor del m² del suelo y de la construcción por deciles de ingreso. Precios corrientes, 2004.

Decil	\$ m ² terreno	\$ m ² constr.	Ingreso prom.
1	92.532	96.569	520.060
2	115.668	116.510	699.587
3	182.441	176.864	892.119
4	237.725	227.885	1.153.357
5	241.259	255.998	1.434.765
6	303.647	324.222	1.778.735
7	361.315	388.346	2.286.320
8	431.290	465.911	2.888.259
9	796.722	494.125	3.186.115
10	505.875	444.965	3.893.821

La última columna del lado derecho incluye el ingreso promedio mes del hogar.
Fuente: González, Díaz, Gómez, Martínez, Moreno, Ríos, Torres y Vargas (2007)

Relación entre deciles de ingresos y precios del suelo y de la construcción, 2004.



La curva roja representa los precios de la construcción. La curva negra los precios del suelo. El eje horizontal incluye los deciles. El valor de los deciles 9 y 10 lo hemos agrupado en el 9.

Fuente: Cuadro "Valor del m² del suelo y de la construcción por deciles de ingreso. Precios corrientes, 2004."

La vivienda como un bien complejo que involucra los atributos físicos, el entorno inmediato, la cantidad y calidad de los bienes públicos locales, las externalidades mediatas (localización, accesibilidad, etc.), resume sus características en el precio.

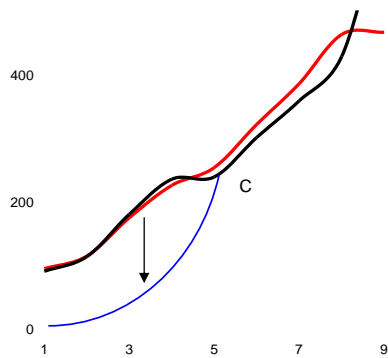
Desde la óptica de la segregación, es distinta la dinámica del precio del suelo y del precio de la construcción⁵⁰, el precio del suelo refleja, mejor que el de la construcción, las condiciones del entorno (accesibilidad, espacio público, parques, vías, equipamientos), de esta forma el valor del m² de construcción va subiendo, entre otras razones, porque la estructura de costos se va modificando a medida que se avanza hacia la construcción en altura que se presenta más frecuentemente en los deciles superiores.

De esta forma, se plantea que si las condiciones del entorno favorecieran la convergencia, la curva del precio del suelo y de la construcción debería ser más aplanada y el punto de corte de la curva con precio de la construcción debería ser inferior, de tal manera que los pobres paguen un valor menor que el actual.

En la siguiente figura se ilustra dicha situación, la línea azul refleja una situación en la que los precios del suelo y de la construcción para los deciles 1, 2, 3 son más bajos que los actuales, se quiere poner en evidencia dos situaciones; la primera, es la necesidad que la política pública esté atenta a la evolución de los precios y cree instrumentos que eviten la especulación con el suelo, especialmente cuando éste se destina a la construcción de vivienda de interés social; y la segunda, que es imposible impedir que haya diferencias en el precio del suelo, la curva siempre tendrá pendiente positiva, (los ricos viven en sitios más caros y construyen viviendas de mejor calidad), pero la acción de los gobiernos nacional y local sí puede incidir en el grado de inclinación de la curva.

⁵⁰ En Bogotá, el precio del suelo puede representar, en promedio, el 15% del valor total de la vivienda. En las grandes ciudades del mundo, el porcentaje puede ser del 50%, y por esta razón se recurre relativamente más al arriendo. En la fijación del precio incide el mercado (oferta, demanda, precios de otros bienes, ingreso, mercados financieros, etc.), y la sumatoria de las características más o menos independientes que estructuran el precio y que se conocen como modelos de precios hedónicos.

Precios de la construcción por Deciles



La curva roja corresponde a los precios de la construcción, tal y como aparecen en la figura "Relación entre deciles de ingresos y precios del suelo y de la construcción, 2004.

La curva negra es una reproducción del valor del suelo.

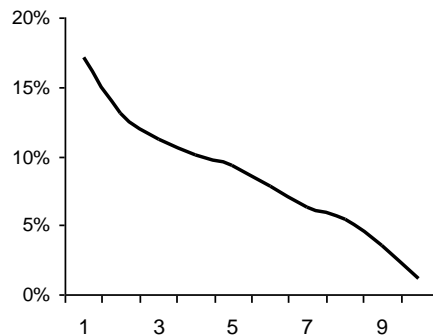
La curva inferior, convexa azul, representa una situación hipotética de menores precios.

El eje horizontal incluye los deciles. El valor de los deciles 9 y 10 lo hemos agrupado en el 9.

Fuente: Figura "Relación entre deciles de ingresos y precios del suelo y de la construcción, 2004"

Al considerar el transporte, es necesario diferenciar el acceso en términos de tiempo, y el acceso por tarifa, en lo referente al tiempo, no se observan diferencias importantes entre los distintos grupos sociales. La encuesta de movilidad del Dane (2005) y el Idhb (2006), estimaron el tiempo que dura el desplazamiento entre la casa y el sitio de trabajo, observando, que las personas del decil uno se demoran en promedio 38.83 minutos, las del decil ocho 39.11 minutos, las del decil nueve 37.09 y las del decil diez 32.13 minutos, dicha situación nos indica que los ricos y los pobres invierten más o menos el mismo tiempo en moverse de un sitio a otro⁵¹, la movilidad, expresada en el tiempo de desplazamiento, afectan igualmente a los ricos y a los pobres.

Relación entre el gasto en transporte público y el gasto total, por deciles



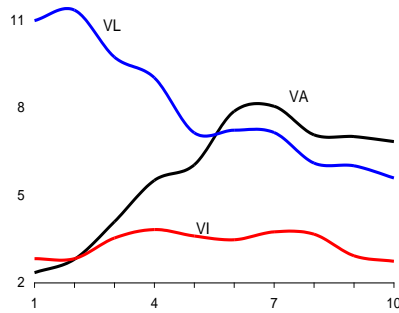
El eje horizontal representa los deciles. El eje vertical es el porcentaje del gasto que destinan los hogares de cada decil al pago del transporte público.

Fuente: Idhb (2006).

En la tarifa sí existen diferencias entre grupos sociales, la pendiente de la curva de la figura "**Relación entre el gasto en transporte público y el gasto total, por deciles**", los pobres están destinando un monto alto de su gasto al transporte público que representa el 17% del ingreso, lo que conlleva a que la persona pierda la capacidad de moverse.

⁵¹ En los modelos de tarifa que se utilizan en Colombia no se tiene en cuenta el tiempo del usuario, y se supone que su valor es cero. Este criterio debe cambiar (Otero 2006 y Mohring 1972).

Densidad vial por decil



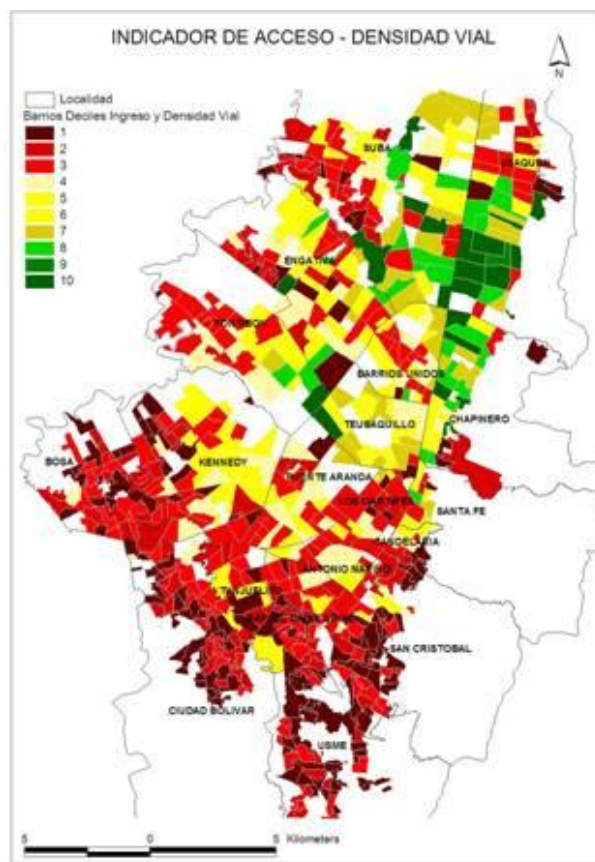
VL es vía local, VA es vía arterial, VI es vía intermedia.
El eje vertical es el porcentaje de área, y el horizontal corresponde al decil de ingreso.
Fuente: González, Díaz, Gómez, Martínez, Moreno, Ríos, Torres y Vargas (2007)

La densidad vial por decil, es otra medida de SAS, en la gráfica observamos que los deciles altos tienen mayor densidad vial arterial, reflejada en que las vías intermedias están mejor distribuidas⁵², esta situación nos muestra que se presenta una distribución desigual del ingreso y del espacio público⁵³, esto se ve incrementado por la situación de que el 40% de la malla vial local se encuentra en regular o mal estado y que los recursos asignados para su mantenimiento tienden a disminuir.

El mapa siguiente describe la relación entre deciles de ingreso y acceso a las vías, se observa que la densidad vial es mejor en los barrios en los que predominan las familias de los deciles altos.

⁵² También calculamos la SAS a través de la densidad de andenes y parques. Los deciles intermedios son los más favorecidos.

⁵³ Las pruebas estadísticas de diferencia de medias dieron como resultado que hay diferencias significativas entre los estratos superiores e inferiores en su accesibilidad a vías arterias e intermedias.



Fuente: González, Díaz, Gómez, Martínez, Moreno, Ríos, Torres y Vargas (2007).

Participación (%) que tiene el gasto en servicios públicos en el ingreso de cada uno de los estratos (1997, 2004). Bogotá.

Estrato	1997	2004
1	4	11
2	5	10
3	5	9
4	5	5
5	5	5
6	7	5
Total	5	7

Incluye acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas y teléfono.

Fuente: CID (2004 b)

Como se observa en el cuadro "Participación (%) que tiene el gasto en servicios públicos en el ingreso de cada uno de los estratos (1997, 2004). Bogotá", presentado en los estudios del CID (2004 b) sobre capacidad de pago muestran que los hogares pobres pagan, como porcentaje del ingreso, una tarifa considerablemente más alta que los hogares ricos, esta estructura tarifaria es inequitativa y favorece la exclusión,

En términos generales, observamos que los accesos favorecen a los ricos, y esta distribución desigual se traduce en diversas formas de exclusión. Las explicaciones de la SAS son de tres tipos: i) Bajo e irregular ingreso monetario y ausencia de financiación. ii) Política de subsidios irrelevante. iii) Administración de bienes públicos locales inequitativa. Lo ideal sería que las acciones ii) y iii) ayudaran a compensar la falta de ingreso.

1.6.2.3. La disminución de la Segregación

La segregación puede reducirse actuando sobre la distribución espacial de la población, los accesos y el ingreso. Y sobre estas tres dimensiones la política distrital tiene un margen de acción importante.

La distribución del ingreso debe estar guiada por los criterios de progresividad y el criterio George-Hotelling-Vickrey (GHV)⁵⁴ que busca establecer un balance entre los recursos que genera la aglomeración a través del manejo del suelo, y la financiación de los servicios sociales, se considera en términos generales que un tributo o una tarifa es progresivo, cuando los pobres, como proporción de su ingreso, pagan menos que los ricos. Pero no basta luchar contra la trampa de pobreza únicamente en términos del ingreso corriente. Es importante incluir las dimensiones monetarias y no monetarias.

La calidad de vida de los hogares debe entenderse como expresión del consumo originado en tres fuentes: ingreso monetario, subsidios y transferencias del sector público e inversión pública en bienes locales, zonales y urbanos. Cada una de las fuentes tiene sus propios determinantes y sus propios efectos sobre la calidad de vida de los hogares. Desde el punto de vista de la inclusión y el derecho a la ciudad, el sector público debería garantizar para todos los asentamientos una dotación de bienes locales y cierto nivel de subsidios de tal forma que el ingreso monetario de los hogares permita adquirir la canasta de bienes - incluyendo en esta canasta una vivienda digna- que por lo menos supere la línea de pobreza.

La mejor política de ingresos es el empleo, pero en los últimos 10 años se observa un deterioro claro en la calidad del empleo, a continuación se muestra la relación entre el número de trabajadores vinculados a los sectores formal e informal, donde se observa como la participación del sector informal se ha mantenido estable en alrededor del 55%, entre el 2001 y el 2005 el número de trabajadores informales pasó de 1.4 millones a 1.6 millones⁵⁵, en el 2005, el mayor porcentaje estaba vinculado al comercio (36%), le siguen servicios comunales, personales y sociales (23%), industrias manufactureras (17%), actividades inmobiliarias (8%), construcción (6%). La actividad informal crece más rápidamente en Bogotá (3.6% por año), que en las otras ciudades.

Número de trabajadores vinculados a los sectores formal e informal. Bogotá (2001-2005)

Año	Informal	%	Formal	%	Total
2001	1.446.733	55	1.201.610	45	2.648.343
2002	1.547.565	55	1.243.822	45	2.791.387
2003	1.593.594	55	1.310.695	45	2.904.289
2004	1.516.104	51	1.430.230	49	2.946.334
2005	1.659.237	53	1.476.835	47	3.136.072

Fuente: Cálculos del Idhb a partir del Dane.

La política de hábitat incide de manera indirecta en el ingreso a través de su incidencia en el precio del suelo y de la vivienda.

La espacialidad del bien público, es percibida por los hogares de distinta manera, lo importante es distinguir entre la percepción de espacialidad (noción subjetiva) y la naturaleza más o menos local del bien público (tiene que ver con la instancia nacional, departamental, municipal, alcaldía local, etc., que ofrece el servicio). La energía ayuda a entender estas diferencias. La familia percibe la luz eléctrica como cercana (basta prender el bombillo), pero su suministro es posible gracias a la interacción de políticas nacionales (generación y transmisión) y municipales (distribución).

1.6.3. Institucionalidad y Legitimidad⁵⁶

A partir de las reflexiones acerca de los cambios necesarios en la estructura administrativa de la ciudad y sus necesidades institucionales para afrontar los cambios de la ciudad, convertida en metrópoli, con especial

⁵⁴ Ver Vickrey (1997).

⁵⁵ Durante el período 2001-2005, el empleo informal de Bogotá corresponde al 34% del nacional. Cali y Medellín tiene cada una el 14%, Barranquilla el 8%, y Bucaramanga el 6%. El 24% restante se distribuye en el resto del país.

⁵⁶ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Legitimidad e institucionalidad", Documento Técnico de Soporte, - ESCALLÓN, Clemencia; RAMÍREZ, Luz Angela y QUIÑÓNEZ, Paula - Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

énfasis en el sector Hábitat, con acciones nuevas y con instituciones que continúan actuando en forma independiente, ha permitido observar aspectos estructurales del hábitat, dentro de los cuales encontramos:

- Existe poca preponderancia de los temas ambientales y el desarrollo de acciones aisladas
- Existe una mezcla de institucionalidad moderna con entidades que no responden a las exigencias actuales, diversidad, dispersión institucional y procesos aislados de ajuste institucional que dificultan la coordinación y presentan un bajo nivel de desarrollo instrumental y operativo que limita la capacidad de gestión de la administración.
- No existe un manejo integral de la oferta de suelo y la financiación para vivienda nueva, no articulando dicha oferta con otros productos habitacionales (mejoramiento de vivienda y arrendamiento, entre otros).
- La prevención, control y vigilancia, tanto de la ocupación ilegal de suelo como de la producción legal de vivienda, no logra vincularse a otros procesos locales, ni genera propuestas concretas de fortalecimiento local y control social que permita avanzar en este propósito.
- No se identifica las potencialidades de las escalas territoriales, administrativas y políticas, para la gestión institucional, dificultando así la construcción de “cadenas de valor”.
- Solo se consolidaron los sistemas de información de norma urbana – SINU POT y del sistema de seguimiento al Plan de Desarrollo - SEGPLAN y de forma tangencial, los recientes avances en relación con la información de la ciudad vinculados al programa “Servimos al Ciudadano” de la Secretaría General.

1.6.3.1. La Reforma institucional de Distrito

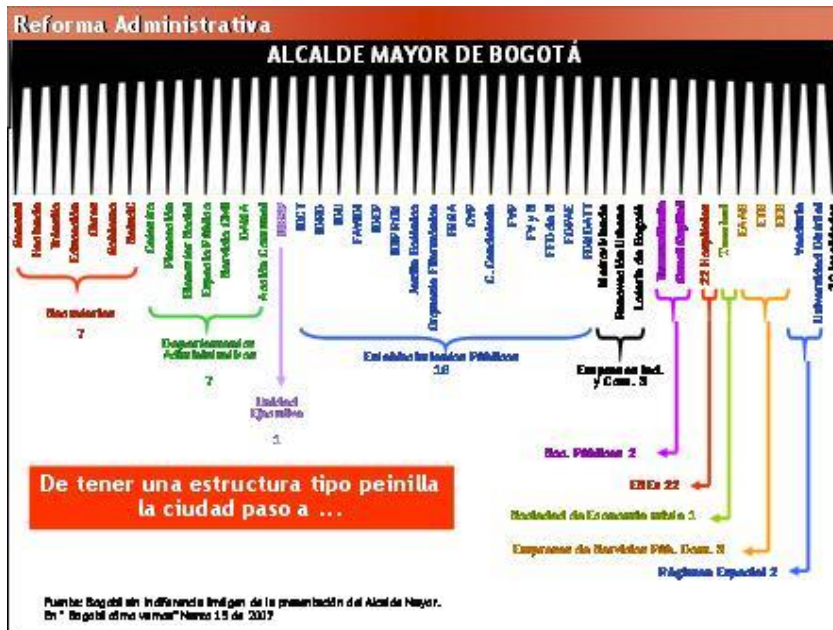
El Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, “*Por el cual se dictan las normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y las entidades de Bogotá D.C*”, tiene como propósito “(...) hacer a Bogotá una ciudad más moderna, humana, democrática, productiva, descentralizada e integrada con su entorno regional (...)”, y de igual forma se estableció una estructura de gestión pública que desarrolla doce sectores centrales, uno de los cuales es el sector Hábitat. La reforma administrativa tiene como objetivos específicos:

- *“La materialización de los derechos dentro del marco del Estado Social de Derecho, mediante la prestación de servicios y la provisión de bienes públicos.*
- *Consolidar una verdadera descentralización territorial en el Distrito, mediante el desarrollo del sector de las localidades precisando su naturaleza jurídica y asignando con claridad sus competencias y funciones administrativas.*
- *Organizar los sectores administrativos mediante la vinculación o adscripción de las entidades a cada sector atendiendo a su objeto y naturaleza jurídica.*
- *Establecer un sistema de coordinación interinstitucional que fortalezca una gestión pública integral mediante mecanismos sectoriales, inter-sectoriales y trans-sectoriales y la racionalización de los existentes.*
- *Fortalecer la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los procesos de corresponsabilidad en la construcción de las políticas públicas, así como su papel de agente de control social”⁵⁷.*

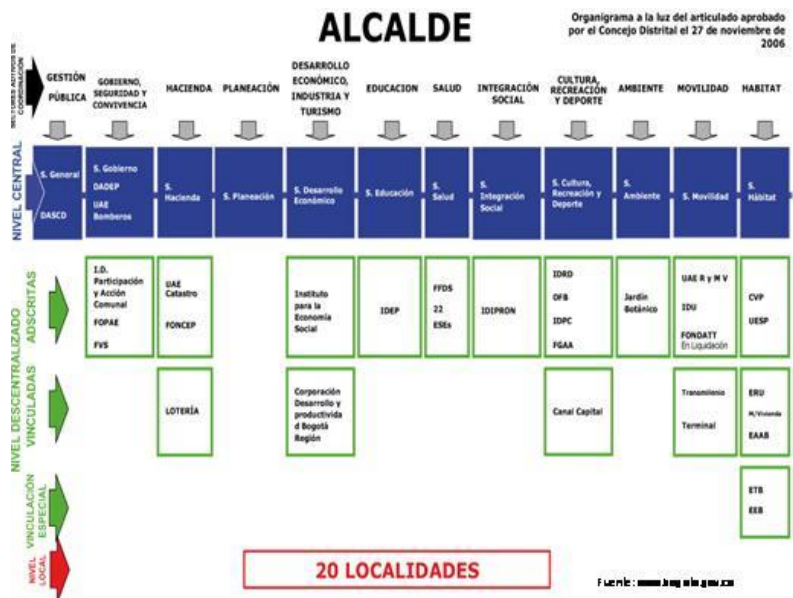
La Administración Distrital pasó de tener 42 entidades (ver gráfico “Antigua estructura administrativa”) entre departamentos administrativos, institutos, unidad ejecutiva, secretarías, empresas de servicios públicos, empresas industriales y comerciales, entre otras, las cuales tenían jerarquías análogas frente a la toma de decisiones, a tener 12 sectores (gestión pública; gobierno, seguridad y convivencia; hacienda; planeación; desarrollo económico, industria y comercio; educación; salud, integración social; cultura, recreación y deporte; ambiente; movilidad y hábitat). La cabeza de cada sector es una Secretaría, y cada sector tiene entidades adscritas, vinculadas y/o de vinculación especial. Los secretarios son responsables de dar lineamientos de política para cada uno de los sectores y, las entidades adscritas o vinculadas como encargadas de la ejecución de los programas y proyectos.

⁵⁷ Reforma institucional Exposición de motivos 2006

Antigua estructura administrativa del Distrito



Actual estructura administrativa del Distrito



1.6.3.2. Institucionalidad del sector

En la exposición de motivos del Acuerdo de la Reforma, se identifican los retos que asumirá el sector para atender los problemas del hábitat⁵⁸ y el bajo nivel de gobernabilidad. Los diagnósticos distritales muestran

⁵⁸ Que con diferentes matices, coinciden con los 10 que identificó UN-Hábitat: pobreza, inmigración, escasez de suelo urbano, déficit habitacional, desarrollo urbano ilegal, vulnerabilidad, mercados incompletos (referidos a la escasez de oferta de vivienda y la exclusión del sistema de financiamiento

que el déficit habitacional aumenta año tras año, que la ilegalidad urbana continúa siendo un problema aún no superado, que la política de subsidios pierde en efectividad en ausencia de un mercado de Vivienda de Interés Social para los más pobres, las restricciones que impone el sistema financiero a los independientes con bajos salarios, y el deterioro de algunos sectores de la ciudad, continúa siendo un problema que requiere de mayor atención por parte de la administración distrital, del sector privado y de la comunidad.

El sector ha establecido como misión: “*Garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos, desde una perspectiva de acrecentar la productividad urbana y rural sostenible para el desarrollo de la Ciudad y la Región*”. El esquema organizacional y operativo del sector se basa en la estructura administrativa del Distrito Capital, establecida en el Decreto Ley 1421 y en el acuerdo 257 de 2006 es decir que se opera desde el sector central o desde el sector descentralizado y localidades.

Se crea la Secretaría del Hábitat,⁵⁹ con autonomía administrativa y financiera, como líder y orientador de la política del sector, con dos instancias superiores que se han denominado Consejo Consultivo Distrital del Hábitat y Comité Interinstitucional del Hábitat.

Para operar la política, se cuenta con dos entidades adscritas.

- La Caja de la Vivienda Popular, presenta como principales riesgos: i) La alta concentración de sus funciones en la solución de las diferencias y conflictos generados en sus programas habitacionales y las dificultades para la administración de cartera hipotecaria y ii) El imaginario colectivo relaciona a la institución con la promoción directa de la vivienda aspecto que no forma parte de su misión ni de su rol en el sector.
- La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, cuyo principal riesgo son sus bajos niveles de reconocimiento en el imaginario colectivo al no ser la encargada de la prestación de los servicios

Igualmente, la reforma ha previsto contar con tres entidades vinculadas.

- Metrovivienda. Se detectan como principales riesgos: i) La naturaleza jurídica le ha impedido convertirse en un “Banco de Tierras” eficaz, ya que sus transacciones tienen que responder a las dinámicas del mercado inmobiliario y no a las dinámicas públicas y ii) En el imaginario colectivo aún no se refleja la misión institucional y se relaciona con la promoción directa de vivienda para los estratos 1 y 2 de la ciudad.
- La Empresa de Renovación Urbana. Se reconoce como su principal riesgo el no haber adelantado acciones que permitan la recordación de su accionar en el imaginario colectivo.⁶⁰
- La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, tiene como misión “Garantizar calidad en la prestación del servicio legal de Acueducto”. Regida bajo la reglamentación establecida para las empresas de Servicios Públicos⁶¹.”
- La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá “entrega de soluciones integrales e innovadoras de comunicaciones, se anticipa y supera las necesidades de sus clientes, desarrolla su negocio con altos estándares de calidad y servicio, apoyado en talento humano comprometido y tecnología adecuada, por medio de una gestión empresarial eficiente y con compromiso social”⁶²
- La Empresa de Energía de Bogotá tiene como misión “Ser una fuente creciente de valor para el Distrito Capital a través de la participación activa en el sector energético, nacional e internacional y una gestión de excelencia con responsabilidad social.”⁶³

convencional para los más pobres), deterioro en la ciudad construida, contaminación ambiental, coordinación entre agentes (Estado – Mercado – Comunidad)

⁵⁹ Decreto 571 de 2006 por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría del Hábitat

⁶⁰ Metrovivienda con reconocimiento del 34% y ERU 24%. Confianza de 3.3 y 3.2 e imagen favorable del 79 y 68% respectivamente Bogotá Como Vamos, 2006.

⁶¹ Decreto reforma institucional 2006 - Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

⁶² ETB .<http://www.etb.com.co/nuestracom/> (acceso hecho el 2 de Julio de 2007)

⁶³ EEB <http://www.eeb.com.co/nuestra.htm> (acceso hecho el 2 de Julio de 2007)

Por su capacidad para prestar servicios en la región, la EAAB y la EEB son un importante componente de la interlocución de Bogotá con los municipios de la región.

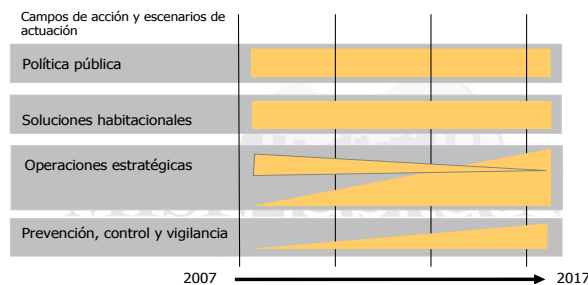
Las entidades adscritas y vinculadas, CVP, Metrovivienda y Empresa de Renovación Urbana, tienen en sus funciones adelantar los programas de titulación, reasentamiento y mejoramiento de vivienda, la urbanización de tierra para promoción de proyectos integrales de vivienda y la ejecución de actuaciones urbanas integrales, funciones que en su desempeño deben compartir escenarios de gestión e instrumentos legales y financieros.

La Secretaría del Hábitat y sus entidades operadoras deben generar procesos de gestión de suelo y su aplicación en los programas y proyectos prioritarios de vivienda y sus correspondientes equipamientos urbanos, la compra de inmuebles, la gestión y administración de suelo urbano producto de la aplicación de instrumentos del planeamiento (planes parciales, renovación o modalidad reestructurante) y/o la visibilización de otros escenarios de actuación como la vivienda en sitio propio.

La especialización en la actuación de los operadores, puede generar el riesgo de segmentar la gestión institucional por tipos de programas según modalidad de gestión de suelo (mejoramiento, renovación o expansión), lo pertinente sería revisar la institucionalidad de operación del sector, para potenciar las múltiples opciones de gestión de suelo urbano (privado – de gran y pequeña escala) y pública nuevo suelo, producto de la promoción en la aplicación de instrumentos de planeamiento definidos en el POT, propiciando una acción coherente y de impacto en el mercado de vivienda, particularmente en el de estratos bajos.

La gestión en operaciones integrales, debe propender por el uso de la capacidad institucional, técnica, financiera, jurídica y administrativa para la recuperación de sectores estratégicos de la ciudad, aplicándose en igualdad de condiciones en operaciones urbanas integrales tanto en periferia (actualmente desde el tratamiento de mejoramiento) como en centro. En este sentido, el programa de mejoramiento integral de barrios (con sus componentes de titulación, legalización, prevención y control, reasentamiento e intervención con modalidades reestructurantes) debe ser gestionado desde el sector Hábitat como una operación en la que se resignifiquen y consoliden sectores urbanos de periferia, cumpliendo el objetivo del programa.

Evolución de la generación de capacidades y construcción indicadores de gestión



- **La relación del sector Hábitat con los otros sectores institucionales**

Las relaciones del sector Hábitat, lideradas por la Secretaría Distrital de Hábitat – SDHT, con los otros sectores institucionales tienen diferentes niveles según la influencia que éstos en el accionar del sector.

Relaciones principales:

- **Sector Hacienda:** Lo relacionado con la asignación de los recursos de inversión y funcionamiento y hacer el seguimiento al presupuesto orientado a resultados. La Secretaría Distrital de Hacienda debe asesorar al sector Hábitat en la priorización de recursos y asignación presupuestal así como garantizar la sostenibilidad económica y fiscal de los procesos, se coordinan los préstamos, empréstitos y créditos de recursos de la banca multilateral y extranjera que pueda requerir el sector

Hábitat para el desarrollo de sus proyectos y es responsabilidad de la Secretaría la dirección, coordinación, supervisión de los proyectos así como garantizar la debida ejecución de los proyectos y la utilización de los recursos de financiamiento provenientes de Organismos Multilaterales y de otras entidades y organismos⁶⁴.

- **Sector Gobierno:** La participación y promoción de la organización social (a través del Instituto Distrital para la Participación y Acción Comunal - IDPAC), de administración de los espacios públicos (a través de la Defensoría del Espacio Público - DADEP), de prevención y atención de emergencias (a través de la Dirección y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – DPAAE - FOPAAE) y la relación con el nivel local, cuya relación se establece desde la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano. En cabeza de la Secretaría de Gobierno, se encuentra el Sistema Distrital de Participación y un sistema de información que debe servir de apoyo para la toma de decisiones, por parte de la Secretaría, en las localidades.
- **Sector de Planeación:** Como sector encargado de la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental así como desde la propuesta del Sistema Distrital de Planeación con participación para la planeación del territorio y del desarrollo distrital y local. Las relaciones con el sector Hábitat son particularmente estrechas con la Secretaría de Planeación en los temas que manejan las Subsecretarías de Planeación Territorial (legalización y mejoramiento integral de barrios, norma urbana, patrimonio y renovación urbana, servicios públicos y planes parciales), de Planeación Socioeconómica (operaciones estratégicas) y de Información y Estudios Estratégicos (Sisbén y estratificación).
- **Sector Ambiente:** Responsable de formular las políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales y del suelo, políticas que constituyen el marco para garantizar la evaluación, control y seguimiento de emisiones y calidad de aire, de calidad y uso del agua y el control ambiental a la gestión de residuos sólidos componentes esenciales de la calidad de vida del hábitat urbano. Adicionalmente, la Secretaría es la responsable de “La elaboración de normas referidas al ordenamiento territorial y las regulaciones en el uso del suelo urbano y rural”⁶⁵

Relaciones secundarias:

- **Sector de Movilidad:** Encargado de formular las políticas del Sistema de Movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal⁶⁶, que impactan la calidad de vida del hábitat urbano de la ciudad. A este sector pertenece el Instituto de Desarrollo Urbano, como entidad adscrita, responsable de la malla vial de la ciudad y Transmilenio, como entidad vinculada, responsable del sistema de transporte masivo de la ciudad.
- **Sector de Gestión Pública:** A través de la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano de la Secretaría General, que tiene como función “la promoción, el fortalecimiento, creación y administración de los canales que se determinen para el servicio al ciudadano, buscando llevar a éste el mejor, más eficiente y equitativo acceso a los servicios del Distrito en lo relacionado con las políticas y programas de atención al ciudadano”⁶⁷.
- **Sector de Cultura, Recreación y Deporte:** Relación potencial a través del Observatorio de Cultura Urbana y su encuesta de cultura ciudadana pues este puede convertirse en un instrumento para la captura de información desde los ciudadanos sobre demandas que tienen del sector Hábitat.

Las relaciones intersectoriales y la coordinación de acciones con los sectores de Planeación y Ambiente deben ser atendidas con particular atención, revisando la actuación de cada sector y comprendiendo los campos de interacción como oportunidades de coordinación y no como interferencias de gestión⁶⁸, dado el

⁶⁴ Decreto 245 de 2006 "Por el cual se adopta estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones"

⁶⁵ Decreto 561-2006 Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

⁶⁶ Decreto 567 de 2006 Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones.

⁶⁷ Sría General - Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano <http://www.bogota.gov.co/showdireccione.php>

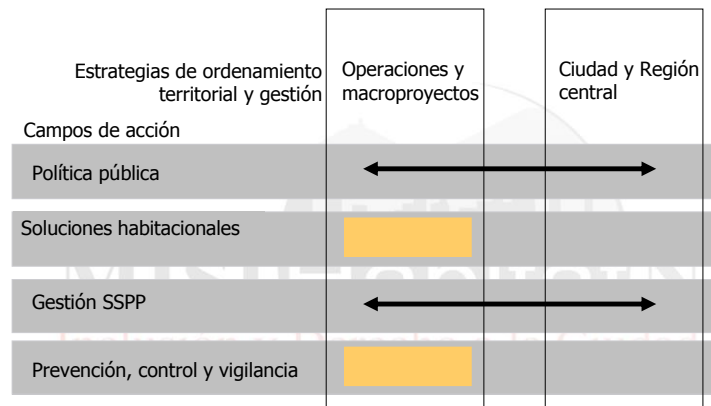
⁶⁸ El caso más crítico se presenta con la Secretaria de Planeación en temas de aplicación de instrumentos de ordenamiento (ejemplo coyuntural la adopción de los planes zonales)

tema tan amplio y las dificultades de limitar los temas relacionados con éste (territorio, ordenamiento, ambiente, espacio público, participación, entre otros muchos).

Dichas relaciones son importantes dado el impacto que tienen para el hábitat de los ciudadanos las decisiones que se tomen en dichos sectores, referidas principalmente a: i) Decisiones de ordenamiento territorial y ejecución del P.O.T, con la definición de políticas de desarrollo urbano del distrito capital y su articulación con el ámbito regional, en el caso de la Secretaría de Planeación; o ii) de aplicación de la política de ecourbanismo y la gestión desde sus operadores, manejo de suelos de la estructura ecológica principal y las decisiones sobre manejos de residuos sólidos, entre otros, en el caso del sector de Ambiente.

Así mismo, la importancia que tiene el ámbito local y zonal para la administración eficiente de algunas funciones asignadas a la Secretaría, y la generación de escenarios de corresponsabilidad con los ciudadanos y sus organizaciones, se hace prioritaria la coordinación de acciones con la Secretaría de Gobierno y particularmente con el Instituto Distrital para la participación. Con los demás sectores, como se describió anteriormente se debe reconocer la graduación de las relaciones de coordinación (de altas a bajas) para especificar con claridad los programas proyectos e instrumentos con los cuales se debe actuar coordinadamente.⁶⁹

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PROCESOS DEL SECTOR



1.6.3.3. Articulación institucional en el territorio

A partir del criterio que la articulación en el territorio, regula las competencias organizacionales, ordena la inversión, genera mayores valores agregados y establece relaciones de confianza en los actores sociales (legitimidad), la reflexión se centra sobre los niveles territoriales (nación y región) y las condiciones de la gestión institucional, la descentralización y los procesos de fortalecimiento de la administración local y las distintas aproximaciones en relación con los procesos de participación ciudadana. Por lo tanto, se busca reconocer los requerimientos de una gestión cercana al ciudadano, comprometida y legítima requerida por el sector Hábitat. En algunos temas se han generado relaciones más estables con el nivel nacional, en otros con el nivel local y se evidencia una gran ausencia en la relación con el nivel regional, excepto en los últimos años en las mesas regionales de planificación regional y competitividad para la definición de política (ver cuadro siguiente).

⁶⁹ En el nivel medio de relaciones intersectoriales se identifican vínculos importantes con el Observatorio de Cultura Urbana, en la Secretaría de Cultura, los programas y proyectos del IDU de la Secretaría de Movilidad, entre otros.

Relaciones del sector Hábitat con los niveles territoriales

Institucionalidad y legitimidad

ANTECEDENTES

Niveles territoriales	Vivienda	Mejoramiento	Renovación	Control	Riesgo	Política general
NACIONAL	■	■	■	■	■	■
REGIONAL	■	■	■	■	■	■
DISTRITAL	■	■	■	■	■	■
LOCAL	■	■	■	■	■	■

ALCALDIA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE C.C. SECRETARÍA HABITAT

- **Relaciones con la Nación**

Las relaciones Nación – Distrito se caracterizan especialmente por las dificultades de interlocución no sólo por tendencias diferentes en relación con las estrategias definidas para los programas (por ejemplo, el mejoramiento de barrios), sino también por la ausencia de una única instancia distrital que ordene, gestione y lidere la política.

La comprensión distinta de la integración sectorial entre el nivel nacional y el distrital, complejiza las relaciones interinstitucionales y la interlocución entre estos dos niveles territoriales: el Ministerio, maneja en una sola institución, los temas ambientales, de desarrollo territorial (ordenamiento) y de vivienda (no se denomina desde el concepto hábitat) y en el Distrito, los temas de planeamiento (ordenamiento), ambientales y del hábitat se reconocen como sectores diferentes.

- **Relaciones con el nivel regional**

El departamento de Cundinamarca, ha realizado esfuerzos significativos, a través de una alianza estratégica con el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas y la Oficina de Coordinación de Programas UN-HABITAT, donde se definen los “Lineamientos de política hábitat regional del departamento de Cundinamarca” con el objetivo general de *“Desarrollar una política de hábitat regional que responda a los retos que imponen la promoción de la construcción colectiva de una región humana, sostenible e incluyente, que reconoce y promueve el cumplimiento de los derechos, con prioridad en el derecho a una vivienda digna y ala derecho a un ambiente sano, basado en el reconocimiento de la diversidad cultural y ambiental del Departamento y que contribuya a la reducción de la pobreza y a la construcción de una sociedad con mayor justicia social”*.⁷⁰ La Gobernación de Cundinamarca ajustó su institucionalidad creando la Secretaria del Hábitat y Recursos Mineros (Decreto 164 de 2005), entidad responsable de la gestión de los programas y proyectos relacionados con la preservación ambiental, fomento al hábitat de calidad y los recursos mineros del Departamento.

La Secretaría presenta dificultades para operar la política, generadas principalmente por ausencia de recursos del nivel departamental para jalonar procesos en las instancias municipales, dejando la aplicación de estrategias a la decisión de las autonomías locales, una baja capacidad de inversión de los municipios y el departamento. Se observa una interacción amplia entre las Secretarías de Planeación y Hábitat de la

⁷⁰ “Lineamientos de política hábitat regional del departamento de Cundinamarca” Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas y la Oficina de Coordinación de Programas UN-HABITAT.

Gobernación, liderando la primera de ellas las relaciones con el Distrito, en la Secretaría de Planeación Distrital y la participación en las mesas regionales de Planeación y Competitividad.

Las propuestas recientes de ampliar el concepto regional con la creación de la “Región Central”, implica la interlocución, además de Cundinamarca, con los departamentos del Meta, Boyacá y Tolima, con lo cual se complejiza la interlocución especialmente por la diversidad y heterogeneidad de la institucionalidad relacionada con el tema de hábitat en las gobernaciones.

- **Las condiciones del nivel local**

La elección popular de alcaldes municipales y distritales y la expedición de la Constitución Nacional en 1991, detono procesos de reflexión, avances normativos y desarrollo de instrumentos que impulsaron el proceso de descentralización en el país y particularmente en Bogotá. El Decreto 1421 de 1993 - Estatuto de Bogotá, da impulso al nivel local, que se reforzó con procesos participativos locales, a través de las audiencias ciudadanas, cuya participación está relacionada con decisiones sobre el plan de desarrollo local y la puesta en marcha de las instancias de representación de los ciudadanos y sus organizaciones en el Consejo Territorial de Planeación CTP.

La administración Mockus-Bromberg adopta una nueva estructura del gobierno local, con unidades de ejecución de proyectos, de planeación local, de justicia local y de apoyo logístico y la oficina de participación ciudadana, estructura que fue derogada de forma inmediata al iniciar la administración Peñalosa. En enero de 1998, con la creación de las Unidades Ejecutoras locales – UEL, se propician dos actitudes: i) Una actitud descentralizada a través de la promoción de los encuentros ciudadanos para la definición de proyectos y; ii) Una actitud centralizada, en la administración y gestión de proyectos. Dicha situación, genero un ambiente de poca credibilidad ciudadana en el ámbito local. De igual forma, el Concejo de Bogotá expide el Acuerdo 13 del 2000 que regula la participación ciudadana en la planeación local.

En el período 2001-2003 se analiza la participación ciudadana y la descentralización desde la diversidad cultural del territorio: *“el reto termina siendo el doble: en primer lugar diseñar las instituciones administrativas capaces de llegar de manera eficiente y legítima a lo más local, y en segundo lugar traducir y hacer efectivas las normas en contextos culturales muy diversos”*.⁷¹ Se reconoce que la descentralización es parte esencial de la construcción colectiva de ciudad y su fortalecimiento, significa que desde lo local se resuelva la mayor parte de los problemas locales. La participación ciudadana es complemento a la descentralización, en la medida en que propicia el ejercicio activo de ciudadanía. Algunas instancias de participación posibilitan hasta la construcción de normas “desde abajo” (planes de desarrollo, código de policía y norma urbana).

Se observan avances en cultura democrática, a través del reconocimiento de la condición y calidad de las organizaciones sociales en las localidades de Bogotá y el papel que juegan en la construcción del proyecto colectivo, el reconocimiento de la condición de la gestión desde lo local y las decisiones adoptadas en el POT del 2003, con políticas de fortalecimiento de alcaldías locales, información y comunicación pública y participación ciudadana y la política de corresponsabilidad.⁷²

La necesidad de conformar el sistema distrital de planeación,⁷³ busca articular los distintos agentes políticos e institucionales y reconocerlo como un espacio fundamental para la construcción de las relaciones institucionales en el territorio y la de permitir consolidar espacios para vincularse con los ciudadanos.

La localidad de nuevo, es entendida no como un espacio administrativo, sino como un espacio político, desde donde hay que estructurar las lógicas con las que se administran las otras escalas territoriales, la distrital y la regional, en un proceso complementario y no excluyente. Hoy en el 2007, las autoridades locales reclaman una actitud distinta de las entidades distritales, más cercana a la realidad local y que aporten capacidades técnicas que disminuyan los desequilibrios actuales evidentes en la ciudad.

⁷¹Alcaldía Mayor. Bogotá para vivir. memorias de la administración 2001 -2003. Capítulo 6, Participación ciudadana y descentralización. 2003.

⁷² Decreto 190 de 2004. Título IV artículos 59.

⁷³ Idem. Art. 58

- **Desde la participación ciudadana.**

Con la Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Bogotá - Decreto 1421 de 1993, se buscó la promoción de la participación ciudadana y comunitaria, función asignada a los gobiernos locales, las decisiones adoptadas por el Acuerdo 13 en el año 2000, para la planeación del desarrollo local dieron los primeros pasos en la creación de instancias de participación con los Encuentros Ciudadanos. Posteriormente, la Administración Distrital del período 2001 – 2003 creó instancias locales de participación como los Consejos Locales de Juventud y de Cultura y elaboró estudios que permitieron conocer la situación de la participación en la ciudad, se elaboraron indicadores para medir la participación ciudadana⁷⁴, insumo fundamental para las acciones en torno a la participación planteados por la actual Administración Distrital.

La administración del Alcalde Garzón, desde su plan de desarrollo, ha tenido una apuesta por formar ciudadanos para los procesos de participación, buscando así tener la construcción de una ciudadanía activa e informada.

1.6.3.4. Legitimidad de la gestión pública (Información, comunicación y formación)

En el Distrito se han venido desarrollando instrumentos que permiten: el acercamiento al conocimiento de las necesidades de los ciudadano, mantenerlo informado sobre el desarrollo de las políticas públicas y ofrecerle los servicios que ha diseñado. Algunos de los instrumentos utilizan las tecnologías de información y comunicación – TIC, herramientas clave para el desarrollo⁷⁵, y otras se mantienen aún en el nivel de atención e información presencial.

Las tecnologías de información y comunicación -TIC - , permite a los gobiernos acercar la información y los servicios que ofrecen a más personas, en mayores áreas geográficas, con mayor rapidez y más alta capacidad de actualización. La Organización de Naciones Unidas considera el uso de las aplicaciones basadas en las tecnologías de información y comunicación TIC como un imperativo para la creación de oportunidades económicas y desarrollo humano⁷⁶.

En Bogotá, las TIC se han desarrollando en el marco del programa “Bogotá conectada”⁷⁷, liderado por la ETB, que busca “avanzar hacia la transformación de Bogotá en una ciudad digital, con el fin de estimular el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” Igualmente, la ciudad cuenta también con sistemas de información basados en tecnologías de información y comunicación para su operación.

- **Información**

Los sistemas de información operan en diferentes áreas de la Administración Distrital y tienen como fin ofrecer información actualizada y pública sobre programas y servicios del Distrito.

- El sector de Planeación cuenta con el SEGPLAN (sistema de seguimiento a la inversión en el marco del plan de desarrollo distrital) y el SINUPOT (sistema para consulta de norma urbana).

⁷⁴ “La Participación ciudadana en Bogota – Mirando el presente, pensando el futuro” Fabio Velásquez, IDCT – DAAC. 2003

⁷⁵ TIC: aplicaciones que utilizan Internet para comunicarse con los beneficiarios, en el caso de un gobierno, con los ciudadanos. Esto puede ir desde la posibilidad de obtener documentos públicos desde las páginas Web de los entes de gobierno, hasta pagar los impuestos por medio de pagos electrónicos, pasando por la posibilidad de hacer solicitudes como ciudadano y obtener respuestas de los funcionarios públicos

⁷⁶ ONU, 2004. United Nations Global E-Government Readiness Report 2004 Towards Access For Opportunity [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf] (acceso hecho el 23 de abril de 2007).

⁷⁷ Proyecto del eje urbano regional del plan de desarrollo distrital “Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.

- El Departamento Administrativo de Catastro Distrital ha venido liderando el IDECA (Infraestructura Integrada de Datos Espaciales del Distrito Capital de Bogotá) que busca integrar los datos georreferenciados del Distrito en una sola plataforma.
- La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Bogotá sin Hambre y la Universidad Distrital, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria, han diseñado el Sistema de Información del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá – SISAAB, una plataforma que sirve de punto de encuentro entre oferentes y demandantes de alimentos para evitar las intermediaciones que no agregan valor pero si costo, entre otros.
- La Red Capital del programa “Servimos al ciudadano”, busca agrupar la información de las entidades distritales (tramites y servicios), para suministrarla a los ciudadanos, mediante una amplia presencia en el territorio (SUPERCADES, CADES, RAPICADES, TURISCADES), un portal web y la línea telefónica. En este esquema se quiere inscribir la Secretaría Distrital de Hábitat con la creación del SUPERCADE del Hábitat.
- La ciudad cuenta con observatorios que tienen como propósito monitorear, evaluar, producir información y proponer líneas de investigación sobre diferentes temas. Algunos de estos observatorios son el de convivencia y seguridad ciudadana – SUIVD de la Secretaría de Gobierno, el de la movilidad urbana de la Secretaría de Tránsito y Transporte, el ambiental urbano de la Secretaría de Ambiente y el de cultura urbana de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
- Como mecanismo de información, del cumplimiento al plan de desarrollo distrital, se ha establecido los eventos de “Rendición de cuentas” en los que el Alcalde Mayor y su gabinete, informan a la ciudadanía año tras año, como van en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo distrital. Este evento es coordinado por la Veeduría Distrital⁷⁸.

- **Comunicaciones**

El distrito ha venido trabajando en el diseño de la Red Distrital de Comunicaciones que tiene como propósito servir de mecanismos de comunicación entre los funcionarios distritales sobre programas y proyectos que desarrollan las entidades. Esta red es una de las estrategias de la política distrital de comunicación organizacional interna de la Dirección Distrital de Desarrollo Institucional de la Secretaría General⁷⁹. El medio de comunicación interna del Distrito se llama “AMARILLO ROJO” y hacen parte de éste carteleras, noticiero virtual, medio de comunicación virtual y medios impresos. Esta red se constituye en un instrumento fundamental de comunicación por cuanto busca que todos los funcionarios estén informados sobre el quehacer de las diferentes entidades del nivel distrital lo cual debe redundar en ciudadanos mejor informados.

La comunicación hacia los ciudadanos adolece de una estrategia que contemple unos reeditores, está centrada en piezas de comunicación que, como ciudadano, no tienen un mensaje integral de administración.

Las apuestas de la comunicación pública, concepto que ha sido trabajado desde 1985, se resumen en el cuadro siguiente:⁸⁰

⁷⁸ En una apuesta por la transparencia, el Distrito también suministra información al programa “Bogotá como vamos” que hace un seguimiento al cumplimiento del plan de desarrollo distrital. Este programa es producto de una Alianza Interinstitucional entre la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá.

⁷⁹ Política Distrital de Comunicación Organizacional Interna - Alcaldía Mayor De Bogota - Secretaría General- Dirección Distrital de Desarrollo Institucional - Red Distrital de Comunicación Interna - septiembre De 2006 - Presentación

⁸⁰ Los apuntes sobre comunicación están basado en notas de exposiciones de Bernardo Toro y Juan Camilo Jaramillo y en el documento “Sistema de Comunicación Pública, Cabildeo e Incidencia en Políticas Públicas de la Confederación Colombiana de ONG”, Comunicaciones María & Limitada, 2004.

MODELO GENERAL DE COMUNICACIÓN PÚBLICA

La Comunicación Pública, se propone como:

Un modelo de comunicación para la vinculación de la sociedad y de las organizaciones a la movilización colectiva en torno a propósitos de acción mancomunada.

Una metodología de fortalecimiento de la participación, la formación ciudadana y la acción política, en cuanto reconoce:

- La intención democrática como principio de participación que parte de y regresa al interés común.
- El empoderamiento como proceso de legitimación o validación de propuestas sometidas a la deliberación colectiva.
- La construcción colectiva como una posibilidad de articulación comunicativa de procesos de concertación entre organizaciones o entre áreas de la misma organización sobre la base de objetivos programáticos concretos.
- La decisión ilustrada como una opción de asumir la deliberación colectiva para documentar y enriquecer las decisiones sin caer en un participacionismo sin consecuencia.

Un enfoque de planeación estratégica de la comunicación organizacional que parte de la voluntad política de la alta dirección.

Una estrategia para movilizar en torno a un propósito que se relaciona de diversas maneras con los diferentes sujetos sociales:

- “Interpelación diferenciada” en cuanto reconoce a los sujetos, organizaciones e instituciones con sus estilos, enfoques y contextos específicos; sus competencias, saberes y liderazgos sociales.
- “Interacción comunicativa” con cada mediador en forma autónoma, particular y en función de sus propios intereses y los de su audiencia.

Una red de acción comunicativa.

Fuente: “Sistema de Comunicación Pública, Cabildeo e Incidencia en Políticas Públicas de la Confederación Colombiana de ONG”.
Elaborado por: Comunicaciones María & Limitada, 2004.

• Formación

Como instrumento de formación, el Distrito ha puesto en marcha la Escuela Distrital de Gestión Social y Participación Ciudadana que busca formar ciudadanos para la participación en las discusiones de política pública e implementación de programas distritales. Actualmente la Escuela se encuentra formando ciudadanos en Ciudad Bolívar y San Cristóbal en los contenidos del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá, con el fin de convertirlos en actores de cambio informados que conozcan este plan, lo defiendan y lo implementen. Por otro lado, está en desarrollo desde la Escuela, la formación de consejeros locales de planeación para los encuentros ciudadanos locales del 2008.

1.6.3.5. Redes y socios estratégicos

La nueva institucionalidad del sector busca potencializar el trabajo en red, con los diferentes actores públicos, privados, como una de las principales estrategias de gestión de la política en el territorio. Dado que las redes son, antes que nada, formas de interacción social y espacios sociales que garantizan la convivencia y la conectividad. El trabajo en red se define por los intercambios dinámicos entre los actores, sus roles y sus compromisos frente a la ciudad y la región y especialmente, por el tipo de relaciones y de vínculos que permiten identificar las necesidades y problemáticas comunes y establecer nuevas formas de organización que le permita potenciar sus recursos y contribuir a la resolución de los mismos.

En este contexto, el principal avance, para la concertación de acciones y para el establecimiento de trabajo con socios estratégicos del sector privado y la academia, es el denominado “Pacto por el Hábitat Digno”, suscrito el 23 de junio de 2005 el cual se fijó como objetivo fundamental “... *unar esfuerzos de actores públicos, privados y comunitarios para maximizar los recursos técnicos, logísticos, institucionales y financieros de todos los involucrados en el sistema de vivienda, lo que permite construir una ciudad más incluyente y solidaria*”⁸¹.

Esta estrategia le permitió al sector reconocer y hacer visible el papel de los actores y socios, los roles de cada uno de ellos y los programas y proyectos en los cuales el trabajo articulado facilita la gestión en el territorio.

⁸¹ Boletín de Prensa- Metrovivienda – Bogotá 23 de junio de 2005



La agenda concertada basó su trabajo en ocho acuerdos:

- Provisión y gestión del suelo, promoviendo condiciones de transparencia del mercado inmobiliario y facilitando a los segmentos más pobres de la población el acceso a suelo urbanizado, a través de la gestión público-privada.
- Prevención y control de la urbanización y construcción ilegal, facilitando alternativas habitacionales adecuadas y fomentando una cultura de la prevención y el cumplimiento de normas.
- Provisión y mejoramiento de vivienda, garantizando criterios de sostenibilidad y eco-eficiencia, y prestando especial atención a la legalización de los títulos de propiedad, al reconocimiento de vivienda y a la recuperación de las áreas deterioradas a través de los programas de vivienda en zonas de renovación urbana.
- Provisión de alternativas para las poblaciones que habitan en situaciones de riesgo físico y de vulnerabilidad social.
- Mejoramiento integral de barrios, entendido como una política de subsidio colectivo en la ciudad a través del reforzamiento del tejido socio-institucional en los asentamientos precarios.
- Dotación de equipamientos sociales, articulando los espacios colectivos de educación, salud, recreación en los proyectos urbanos
- Ampliación de las fuentes y modalidades de financiamiento de los diversos componentes de la política del Hábitat, enfatizando en la generación de alternativas para los sectores tradicionalmente excluidos de los programas de crédito tradicionales.
- Agilización y simplificación de trámites de urbanismo y construcción

Esta estrategia, se considera como el punto de partida para la construcción de los lineamientos de política en esta acción de cambio.

1.6.4. Hábitat y Ciudad Región⁸²

La identificación de los límites regionales continúa siendo un aspecto recurrente en las discusiones sobre la organización territorial de la población y de la actividad económica, dado que la definición del borde terrestre y aéreo de la ciudad es decisiva tanto para las políticas de contención de su expansión física, como para la definición de la cota de servicios y para la clarificación de los derechos de edificabilidad sobre el suelo urbano.

⁸² Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Ciudad Región y Hábitat”, Documento Técnico de Soporte, ALFONSO, Oscar y RUBIANO, Melba – Bogotá, Julio 2007. En sdh.colnodo.apc.org.co

1.6.4.1. La definición de región: síntesis de la evolución de un debate inconcluso

En Colombia no hay proyecto nacional sobre regiones. Éste es un vacío notable que algunos achacan a la fragilidad de las políticas públicas nacionales, otros a la infranqueable tensión política de una nación sumida en un prolongado conflicto interno y, otros, a la incapacidad intelectual de la dirigencia nacional para promover los acuerdos sobre los que se construya un nuevo orden territorial. No deja de ser paradójico que en el llamado “país de las leyes”, los acuerdos territoriales formales sean tan difíciles de promulgarse.

En la Constitución Política de 1991 estaba prevista la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ley estatutaria que contendrá las reglas o acciones colectivas sobre tres aspectos principales: la “distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (artículo 288, C.P.C.) y la regulación de la “programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos” de la Nación y de los entes territoriales así como la “capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar” (artículo 352, C.P.C.)

De igual forma, no se ha configurado el nuevo orden territorial, dado que su configuración debe realizarse, según el artículo 307 de la Constitución Política de Colombia, a través del cumplimiento de condiciones que establecerá la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; deberá ser aprobada la iniciativa en el Congreso de la República y deberá refrendarse por los ciudadanos residentes en los entes territoriales involucrados. Ha existido incapacidad de las dirigencias nacionales para consolidar un acuerdo político, a pesar de existir un considerable número de iniciativas de articulado de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que reposan en los anaqueles de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

La polarización del desarrollo económico y social se acentúa, la población colombiana continúa su proceso de urbanización con rasgos concentrativos y metropolitanos (ver tabla siguiente). La espontaneidad de los movimientos poblacionales en el territorio colombiano es ahora menos volátil que en el pasado, anunciándose con ello la consolidación de poderosas cuencas migratorias de diferente envergadura y naturaleza.

Participación en el crecimiento poblacional urbano por grupos de municipios e interludios de la urbanización, Colombia 1950-2005

Taxonomía Municipal		Participación (%) en el crecimiento poblacional urbano		
Tipo	#	1950-72	1973-91	1992-05
Ciudad Primada	1	23,6	22,1	21,9
Crecimiento Notable	83	52,0	57,1	58,8
Crecimiento Estable	575	17,5	15,8	21,7
Crecimiento Moderado	149	1,1	0,7	0,4
Éxodo Moderado	243	2,1	0,9	(0,5)
Éxodo Persistente	52	2,1	1,5	(0,9)
Extinguidos	23	1,6	1,9	(1,4)
Total	1.126	100,0	100,0	100,0

Fuente: Alfonso, 2007c

El nivel central de gobierno ha tratado de intervenir en el territorio para contener la polarización del proceso de urbanización de la población colombiana, mediante dos poderosas políticas que, sin embargo, han terminado por agravar la situación: la apertura económica y la política fiscal territorial. Las políticas de apertura económica predecía la aniquilación de la primacía económica bogotana por la trascendencia que los costos de transporte, con mayor competitividad de los puertos colombianos, Barranquilla y Buenaventura. Sin embargo esto no ocurrió y se puso en evidencia el precario conocimiento sobre la potencia de las economías externas bogotanas y, en general, sobre la economía geográfica del país⁸³.

⁸³ Los resultados obtenidos son algo sorprendentes si se les mira a la luz del discurso teórico aperturista, donde se anunciaba el impacto desconcentrativo espacial de estas medidas. Como se observa, las cuatro grandes ciudades recuperaron cerca de cuatro puntos porcentuales de su participación en la generación de valor agregado industrial, al pasar del 71,8% en 1991 al 75,1% en 1995. De este comportamiento es de resaltar el sentido y la intensidad del cambio (Cuervo y González, 1997:403).

En el 2001, se presenta la reforma del Sistema General de Participaciones de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación y, como resultado de ella, los municipios con mayor dinamismo poblacional urbano reciben, en términos tendenciales, menos participaciones que los caracterizados por el éxodo poblacional.

- ***Del “autoritarismo” al “voluntarismo” o las primeras intenciones de cooperación horizontal entre el Distrito Capital y los municipios de su área de influencia inmediata: de la “región pactada” a la “región política”***

El proceso de urbanización de la población colombiana se aceleró notoriamente desde mediado el siglo pasado, siendo una de sus secuelas la reafirmación de la primacía poblacional urbana de Bogotá.⁸⁴ Esa expansión física y poblacional, propició un ambiente político e ideológico proclive a la introducción de una reforma administrativa que, además, facilitara la realización de las nuevas obras para la extensión de la accesibilidad y habitabilidad de la ciudad. A través del Decreto 17 de 1954, se creó el Distrito Especial de Bogotá, desatando un cambio profundo en la organización física y administrativa de la ciudad. Concibiendo un sector descentralizado relativamente autónomo e integrando al perímetro distrital a los municipios cundinamarqueses de Usme, Bosa, Fontibón, Engativá, Suba y Usaquén que, ya alojaban un conjunto de actividades residenciales, comerciales e industriales ligadas al desarrollo bogotano.

Esa integración funcional y territorial recibió críticas por el carácter autoritario o de “integración vertical” con que se adelantó, sin embargo se argumentó el carácter inaplazable de esta decisión por las crecientes demandas de espacio edificable surgidas del crecimiento poblacional.

La Constitución Política de 1991, otorgó a Bogotá, el carácter de Distrito Capital y, presentó la opción del “área metropolitana” como mecanismo de integración territorial entre la ciudad y los municipios circunvecinos y de la “región” con otros entes departamentales (artículo 325, C.P.C.). Dicha considero que se llevará a cabo por iniciativa de los ciudadanos residentes en los municipios y por la viabilización de la iniciativa en el Concejo Distrital (artículo 326, C.P.C.). En 1994 se promulgó la Ley 128 que desarrolló un estatuto orgánico para las Áreas Metropolitanas que en el Departamento de Cundinamarca y en los municipios circundantes a Bogotá creó una gran desconfianza en la medida que es una Ley que concede considerables ventajas al núcleo urbano principal en la orientación del nuevo ente territorial.

La necesidad de expedir el Plan de Ordenamiento Territorial con arreglo a la Ley 388 de 1997 y el convencimiento que el Distrito Capital “no podría seguir conteniendo de manera indefinida el crecimiento espacial de la ciudad, y que buena parte de ese crecimiento se daría, en adelante, en los municipios de la Sabana” (Gouëset, 2005:70) se propone un proyecto metropolitano, por parte del gobierno distrital del alcalde Peñalosa, que, contrario al “nuevo espíritu” de la época, la *cooperación horizontal* entre los entes territoriales involucrados, terminó por indisponer el ambiente político que requería el proceso.⁸⁵

En febrero de 2000, el gobernador de Cundinamarca y el nuevo alcalde mayor de Bogotá, acompañados por el director de la CAR, y teniendo como testigos a representantes del nivel central de gobierno y de algunos

⁸⁴ Para otros autores, tal aceleración proviene desde finales de los treinta (Jaramillo y Cuervo, 1987:351), particularmente desde 1938, año en que se realizó el censo poblacional previo al de 1951. Pero lo cierto es que entrados los años cincuenta la expansión física de la ciudad acompaña al crecimiento poblacional, modificándose la estructura residencial de manera notable en tanto la presión ejercida por las ensanchadas capas medias sobre los vecindarios de las clases altas ocasionó el desplazamiento de estas últimas hacia la periferia del norte de la ciudad, mientras que en los ejes de expansión centro-sur y centro-suroccidental se desarrollaron nuevos vecindarios para familias de ingresos bajos.

⁸⁵ Sin considerar mucho la posición del Gobierno departamental, ni el hecho de que varios municipios de la Sabana ya se habían decidido, con el apoyo del departamento, a negociar para crear “asociaciones de municipios”, la Consejería para Cundinamarca trabajó directamente sobre el escenario de crear un AM, conforme a la Ley Orgánica de 1994. Asumiendo siempre la iniciativa y el control del proceso, la Consejería invitó a una veintena de municipios de la Sabana a una mesa de concertación. A pesar del interés que hubiera podido representar para ellos un acuerdo con el DC, las primeras discusiones se desarrollaron en un clima de relativa desconfianza y de quejas por parte de los municipios convocados frente a las tarifas de agua potable y el manejo de las empresas distritales de servicios públicos (ESP), el proyecto de peajes carreteros, la ausencia de concertación en el proyecto Transmilenio, etc (Gouëset, 2005:73).

organismos internacionales, firmaron un “acuerdo de voluntades” para “promover una planificación concertada del desarrollo”, de manera que la necesidad de la *cooperación horizontal* para reestablecer la confianza y el diálogo signó la instalación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

El sector privado comenzó a aglutinarse y a proponer “iniciativas regionales” desde el Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca, al igual que el Comité Intergremial, veía en el proceso regional una oportunidad para promover iniciativas privadas y público-privadas para acrecentar la ganancia.⁸⁶ Los escenarios de ocupación del territorio fue la opción metodológica, permitió optar por el desarrollo desconcentrado en todo el territorio cundinamarqués. Los representantes de los gobernantes de los entes territoriales se involucraron en una dinámica caracterizada por la elección de proyectos de inversión de escala supralocal denominados, por entonces, como “proyectos estructurantes de región”.

La Mesa de Planificación Regional, busco el compromiso del gobierno nacional con el proceso, dando lugar a la expedición del Documento CONPES 3256 de “Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca” cuyo objetivo es “propiciar el trabajo conjunto entre las instancias del nivel nacional con los actores regionales públicos y privados, con el propósito de lograr una región más productiva, competitiva y con mayor inclusión y cohesión social”; y busco contar con un instrumento jurídico para contener la desconfianza derivada de la posibilidad de la disolución de los municipios concernidos, concretado en la modificación del artículo 306⁸⁷ de la Constitución Política de Colombia mediante el Decreto 99 de 2003. Se contaba con los marcos constitucionales y legales para que Bogotá y Cundinamarca se configurasen como región y poder adelantar iniciativas de inversión y de política para propiciar un desarrollo proclive a la inclusión y cohesión social.

A partir del proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, las administraciones de los departamentos de Tolima, Meta y Boyacá, en los que tuvo mayor eco el proceso precedente, emerge una nueva “región pactada”: la Región Central. La forma de intervención que se adoptó fue nuevamente la de promoción de las iniciativas privadas y público-privadas.

1.6.4.2. La dimensión urbana del hábitat en la Ciudad Región y primeros rasgos de la suburbanización.

Teniendo en cuenta que, la ciudad es, entre otras cosas, un proyecto colectivo de supervivencia de la especie humana y, como tal, los bienes materiales que la estructuran tienen una función social y ecológica⁸⁸, en la ciudad son discernibles al menos tres grandes movimientos de los agentes que la estructuran: i) *la ciudad palimpsesto*, aquella en la cual es tangible los procesos de destrucción creativa, o el reemplazo de antiguos stocks aún con considerable vida útil por opulentas edificaciones, que tienen como determinantes tanto el grado de difusión de las técnicas de construcción en altura, así como el nivel del ingreso familiar urbano y su distribución; ii) *la ciudad com-fusa*, metáfora sugerida por Pedro Abramo para esclarecer el doble movimiento de las metrópolis contemporáneas hacia la compactación y la difusión espacial superpuesta en una peculiar manera de apropiación del espacio en la que las lógicas de la necesidad se imponen en lo informal y las lógicas de la rentabilidad en lo formal; y, iii) *la ciudad segmentada* que concierne a la diversidad de formas de afirmación de la personalidad en el medio urbano que conduce a las

⁸⁶ Algunas de las más temerarias como la de la “región libre de impuestos” debieron ser contenidas por el Distrito y por Planeación Departamental, mientras que otras como la ampliación del Aeropuerto Eldorado aún continúan discutiéndose. Especial atención de las administraciones locales como de la departamental, así como de algunas firmas privadas, mereció la descontaminación del Río Bogotá que, no por coincidencia, fue objeto de una acción popular promovida por anónimos agentes regionales ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁸⁷ Artículo 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. El departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá, y los municipios contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva ciudad - región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.

⁸⁸ sobre ellos pesan limitaciones y obligaciones que promueven un orden en el que el colectivo no sea amenazado por el abuso de posición dominante, la competencia desleal o el interés de enriquecimiento sin justa causa de algunos de sus miembros pues cuando alguno de estos comportamientos individuales se impone al interés colectivo, aparecen la desigualdad social y la exclusión urbanas.

personas a solidarizarse y buscar solidaridades mecánicas y orgánicas en grupos sociales constituidos para diferenciarse de otros.

A continuación se presentan los componentes estructurales de la noción de “hábitat urbano”:

- En principio, la inclusión urbana es inherente a la intervención urbanística gubernamental y es simbiótica a la producción de las funciones de *accesibilidad* y *habitabilidad* urbanas en condiciones de igualdad de oportunidades para todas las familias, resultante de la proposición del proyecto colectivo de supervivencia aunada a la de la necesidad de la acción colectiva.
- El mercado residencial que lo determina es un mercado segmentado en el que difieren los mecanismos de coordinación de las decisiones descentralizadas de localización y de la búsqueda de mejores vecindarios por las familias, razón por la que en aquellos en donde opera la lógica de mercado las formas institucionales son diferentes a las de aquellos en donde opera la lógica de la necesidad.
- La disposición espacial y material de los stocks residenciales que habitan es un precipitado histórico que, además de revelar el esquema general de segregación de la ciudad, condensa las condiciones cambiantes de los vecindarios en razón de su adaptación a los cambios en el nivel del ingreso urbano y su distribución personal y del consecuente dinamismo de las economías de vecindad, a partir del reconocimiento de la heterogeneidad estructural de las familias que demandan una localización residencial y un vecindario.
- Es discernible por el tipo de dotaciones que los vecindarios acogen y que la diversidad de los mismos depende tanto del grado de apreciación social como de la jerarquía funcional de las dotaciones.
- El *hábitat urbano* adquiere su carácter *metropolitano* como manifestación de la urbanización de la población y de sus propiedades, rebasando los límites jurisdiccionales del núcleo urbano principal y de los municipios localizados en su “hinterland”. Originada principalmente en la relocalización espacial de los lugares de trabajo, en la búsqueda de segundas residencias por las familias de ingresos altos y de primeras residencias por las de menores ingresos, configurando un *hábitat regional* polarizado entre los “condominios confinantes” y los “municipios dormitorio” en la que los usos suburbanos emergen a medida que se diluyen los modos de vida rurales.

1.6.4.3. La dimensión rural y la suburbanización en la Ciudad Región

En relación con la “ruralidad”, en el Distrito Capital se han levantado variadas discusiones, dentro de las que identificamos tres como las más recurrentes:

- La dinámica de la ocupación del suelo urbano y, en particular, a la “gestión del borde” que delimita las áreas urbanizables de las que no lo son en las zonas de expansión de la ciudad.
 - El carácter estratégico que para la ciudad tiene el territorio administrativo correspondiente a la Localidad 20 del Sumapaz, en tanto reservorio ecológico –manto verde y cuerpos de agua- receptor de presiones derivadas de la urbanización de la población en Bogotá que, en ausencia de políticas, conlleva su degradación, como también por su papel en el desenvolvimiento del conflicto interno.
 - El desarrollo económico y a las potencialidades de los productores rurales de mejorar su desempeño y contribución a las ramas industrial, agropecuaria, de comercio y de abastecimiento de la ciudad.
- ***Borde y perímetro***

La delimitación del perímetro y la cota de la ciudad surge de la necesidad de establecer el “área de servicio” de la empresa prestadora del servicio de acueducto y alcantarillado, con lo que el perímetro urbano se confundía con el perímetro de servicios, con la aceleración de la urbanización de la población y el ensanchamiento de la primacía poblacional urbana de Bogotá, el perímetro se fue ampliando sucesivamente

ya por acuerdo local o ya de manera voluntariosa por urbanizadores de diversa índole que han acumulado ganancias derivadas de la presión por la expansión física de la ciudad.

En algunos períodos, terrenos de altísima fertilidad de la Sabana de Bogotá con elevadas rentas agrícolas, fueron cediendo ante la presión de las emergentes rentas urbanas, generando preocupaciones por la expansión física de la ciudad y la necesidad de producir suelo habitable, hacia mediados del siglo pasado. La contención del crecimiento físico de la ciudad apareció, generalmente en asocio a lecturas negativas sobre las migraciones o a diagnósticos sobre las precariedades fiscales para atender las demandas sociales y urbanísticas de una ciudad en crecimiento. Las migraciones campo-ciudad se tornaron dominantes, los modos de vida rural se asociaron en la llamada “Teoría de la Marginalidad” a arcaísmos que en un continuo rural-urbano se traslapaban en la ciudad con lo urbano que, por su parte, se idealizaba como lo moderno.

El final de siglo estuvo acompañado por un inusitado interés académico y político en la dimensión ambiental del desarrollo. La “sustentabilidad” y la “sostenibilidad” ambiental. Los años noventa se distinguieron por las políticas de apertura económica que, soportadas en la competitividad, comenzaron a tomar cuerpo en la reducción de las protecciones arancelarias y para-arancelarias del aparato productivo local. Con la exposición a la competencia internacional, la agricultura tradicional fue la primera en contraerse configurándose, consecuentemente, como uno de los factores impulsores de la desocupación poblacional del campo, precarizando la vida campesina, impulsado también por el recrudecimiento de la violencia.

El *borde del perímetro* es tratado ahora como “corredor ecológico” presentado bajo la forma de una banda de cuerpos de agua y de mantos verdes sin uso productivo pero si con funciones contemplativas y de “amortiguación del choque” entre lo urbano y lo rural. Pero llevar a cabo este proyecto de delimitación y tratamiento, *dejando constante* la demanda por suelo urbanizable, enfrenta varios desafíos:

- La heterogeneidad de las presiones sobre los bordes de la ciudad que se derivan del régimen de segregación socio-espacial urbana afianzado en la ciudad;
- El grado de apreciación social delimita los usos potenciales de los bienes ambientales en la franja de transición; y,
- De las actividades suburbanas que sustituyen al modo de vida rural emanan nuevas presiones sobre el borde que, además, involucra las visiones territoriales de otros agentes públicos –los municipios y las corporaciones ambientales- y privados –suburbanizadores y demandantes de nuevos lugares de residencia-, por ejemplo.

- ***El Sumapaz y la ciudad***

El Páramo de Sumapaz es una parte cordillerana del territorio de una considerable riqueza ecológica que, además, es el hábitat natural de un considerable número de especies animales y vegetales.

En el plano político-administrativo, el Parque Natural Nacional del Sumapaz y algunas zonas colindantes se han fragmentado entre la Localidad 20 de Bogotá, cuatro de los municipios del Departamento de Cundinamarca que conforman la Provincia del Sumapaz (Pasca, Arbeláez, Pandí, San Bernardo y Cabrera) y los que colindan con el Meta y el Huila.

En el plano territorial, es una zona estratégica del conflicto interno colombiano en la medida que, además de ser el vínculo geográfico natural con el Meta y el Huila, lo es adicionalmente de las zonas de influencia tradicional de las FARC en esos departamentos y, por tanto, ha sido escenario de las ofensivas de la guerrilla, de las contraofensivas del ejército y de brotes de paramilitarismo orientados a su contención. De manera que es una zona en disputa en la que las dinámicas socioeconómicas y políticas rurales son intervenidas de manera persistente por los agentes del conflicto armado.⁸⁹

⁸⁹ Se trata de acciones militares de las FARC y la fuerza pública en las zonas rurales. Es especialmente central en esta lógica geoestratégica el control del páramo de Sumapaz y el corredor de tierra fría de la Cordillera Oriental y realizar un permanente asedio relativo o total sobre la capital. Lo anterior explica por qué estas zonas fueron, como ya se anotó, escenarios de las mayores confrontaciones bélicas entre el ejército y las FARC, donde el objetivo de los militares era impedir la consolidación de las FARC en cercanías a la capital, y el de las guerrillas, mantener y ampliar este corredor militar. (Vásquez, 2005:96).

Sólo es posible entender el asedio de la guerrilla a Bogotá en la medida que la ciudad se identifique como parte de una zona en disputa y, en ese mismo sentido de la reflexión, es que el modo de vida rural del Páramo tiene que serle disputado al conflicto armado y por allí mismo ha de comenzar la difusión del desarrollo hacia la región.

- **Ruralidad y competitividad**

La economía bogotana, es una economía soportada en su mercado interno. Los cálculos realizados con base en la Matriz de Insumo-Producto de Bogotá de 2002 indican que la actividad agropecuaria le aporta el 0,58% al producto interno bogotano y la minera el 0,09%, por tratarse de un territorio rural clima inclemente y relieve escarpado en la mayor parte. Éste es uno de los determinantes de la baja densidad de ocupación, de su tendencia al desdoblamiento y de la dispersión territorial de los asentamientos humanos allí localizados.

Las formas empresariales de organización de la producción enfrentan grandes limitaciones, teniendo en cuenta que las inversiones para realizar un proyecto productivo de alguna escala afrontarían un riesgo considerable que el mercado local no compensaría. Otras formas organizativas como la manufactura en pequeña escala, tienden a localizarse dentro del mercado pues allí disfrutan de ventajas competitivas derivadas de los menores costos de transporte de las mercancías y de las economías externas de las demás firmas en la ciudad.

La bajísima dimensión del producto, la dispersión de los asentamientos rurales y sus desventajas de localización sugieren que son economías de subsistencia, en muchas ocasiones soportadas en bienes de “pan-coger” y que, probablemente, en algunos tramos generen un pequeño excedente derivado de cierta producción artesanal, la cría de ganado o por la extracción minera.

Las zonas rurales de los municipios de frontera del Distrito Capital, presenta diversidad, comenzando por la calidad de los suelos que es tan diversa como lo son las presiones a que se encuentran sometidos. Las zonas del Sumapaz son las de peor aptitud para los usos agrícolas, las de occidente son de buena aptitud aunque no tanto como las del norte que son las mejores. De manera que si la competencia por el suelo para usos agrícolas es más intensa en donde éste es de mejor aptitud, la eficiencia debería reflejarse en un excedente agrícola gradualmente superior en relación con la aptitud de las tierras.

Es evidente que allí en donde la aptitud de la tierra es peor, la estructura de la propiedad no es tan concentrada, mientras que en las de mejor aptitud predominan los medianos y grandes propietarios como en Madrid, Cajicá, Mosquera y Chía. La “gran propiedad” resiste al avance de la ciudad.⁹⁰

La desocupación poblacional de las áreas rurales del Sumapaz es correlativa a las precarias aptitudes de la tierra para la producción y generación de excedentes, al predominio de la opción minifundista y a su exposición como corredor militar de los contingentes armados del conflicto interno. Por su parte, el crecimiento poblacional rural de los municipios conurbados del occidente de la Sabana es relativamente bajo por la explotación agroindustrial predominante, en la que la floricultura se ha erigido como polo de atracción de inmigrantes, generalmente mujeres jóvenes que provienen de los departamentos circunvecinos y que residen en la cabecera municipal.

⁹⁰ En Bogotá pasa algo un poco distinto, debido a la repartición del poder entre los grupos en presencia. Los primeros consumidores de áreas de recreo se confunden parcialmente con los dueños de las grandes y medianas explotaciones agropecuarias, aunque bajo razones sociales distintas. Mientras en otros países latinoamericanos la burguesía urbana luchó en contra de la oligarquía terrateniente y apoyó las reformas agrarias, en Colombia la burguesía urbano-industrial y los terratenientes constituyen mundos bastante interpenetrados. Así, en la Sabana como en el resto de Colombia, la gran propiedad rural siguió existiendo. Constituye a la vez un patrimonio y un recurso utilizado para desarrollar actividades relacionadas entre sí: ganadería, agricultura e industria de las flores. En la competencia por el uso de la tierra, las explotaciones agropecuarias de gran tamaño tienen bastante fuerza. Sus dueños tienen la capacidad de integrarse a los mercados globalizados desde sus actividades agropecuarias, a la vez que controlar la política nacional y local (Mesclier, 2005:323).

Existe una contradicción entre las aptitudes del suelo rural del conurbado norte con su crecimiento poblacional, pues, en efecto, se presenta la paulatina transformación de las mejores tierras, en primeras residencias de familias de ingresos medios-altos y altos de la ciudad, cambio que implica la inmovilización del recurso productivo hacia un uso contemplativo-recreativo y la consecuente migración de sus antiguos propietarios hacia la cabecera municipal o hacia la ciudad. De manera que el crecimiento poblacional rural de Chía es notable no por la mayor generación de excedente agrícola sino por la profundización de sus usos *suburbanos*.

1.6.5. Gestión del Ordenamiento territorial⁹¹

La información utilizada para definir los elementos de diagnóstico tuvo como hilo conductor algunas de preocupaciones más recurrentes en el periodo reciente en la ciudad: el agotamiento del suelo urbanizable, y los problemas relacionados con la disponibilidad de suelo para vivienda de interés social⁹².

1.6.5.1. Suelo por desarrollar

El territorio de Bogotá tiene una extensión de 163.661 hectáreas, de las cuales 38,430 (el 23%) están clasificadas como urbanas, 122.256 hectáreas como rurales (75%) y 2.974 hectáreas como expansión urbana (2%). El suelo de protección (que, como es conocido, está localizado en cualquiera de las categorías anteriores), corresponde a 73.773 hectáreas.

Mediante el decreto 327 del 11 de octubre 2004, fueron liberadas de la obligación de formular plan parcial, 1.389 hectáreas, por corresponder a áreas menores de 10 hectáreas. Existían 290 hectáreas con licencia antes de la expedición del Decreto. A partir del Decreto y hasta diciembre de 2006 se habían expedido licencias de urbanismo para un área de 190 hectáreas. En diciembre de 2006, se encontraban **pendientes de desarrollo 909 hectáreas⁹³**.

Las áreas sujetas a planes parciales equivalen a 3.033 hectáreas⁹⁴, de estas han sido aprobados planes parciales para un área de 552 hectáreas⁹⁵ y para 666 hectáreas se ha cumplido algún tipo de trámite, iniciado y no continuado o en proceso⁹⁶, esto permite establecer que a principios de 2007, existían **1.815 hectáreas sin ningún tipo de trámite** iniciado ante la Secretaría de Planeación⁹⁷. Los planes de

⁹¹ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Gestión del Ordenamiento Territorial", Documento Técnico de Soporte, MALDONADO, María Mercedes y CAMARGO, Angelica – Bogotá, Julio 2007.

⁹² Esta información ha sido recogida en dos proyectos de investigación desarrollados por María Mercedes Maldonado, Angélica Camargo, Adriana Hurtado y Hernando Sáenz. El primero: Monitoreo a las políticas de suelo en relación con los mercados formal e informal, desarrollada en una primera etapa con apoyo del Lincoln Institute of Land Policy, luego por la Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Urbanos y la Universidad Piloto de Colombia y la ya mencionada investigación "Factores de continuidad y discontinuidad en las políticas públicas en Bogotá, 1988-2005, Análisis de las acciones de gobierno en ordenamiento territorial y gestión del suelo

⁹³ Información tomada del proyecto Monitoreo a las políticas de suelo en relación con los mercados formal e informal, Seguimiento al Decreto 327 de 2004, Maldonado María Mercedes y Hurtado Adriana a partir de información inicial suministrada por la Secretaría de Planeación

⁹⁴ De área neta urbanizable

⁹⁵ 132 hectáreas corresponden al proyecto El Porvenir de Metrovivienda y 70 a un plan de iniciativa pública, denominado El Edén-El Descanso.

⁹⁶ Los cambios en los datos en las distintas versiones del documento obedecen a actualizaciones de la información obtenida de la Secretaría de Planeación, a medida que avanzan los trámites o las verificaciones por parte de esta entidad

⁹⁷ Datos suministrados por la Dirección de Planes Parciales de la Secretaría Distrital de Planeación Estos datos varían constantemente en función de los trámites que inician los particulares

ordenamiento zonal del Norte (1.044,29 ha)⁹⁸ y de Operación Usme (749.70 ha), encontramos que el suelo con tratamiento de desarrollo asciende a **1.793 hectáreas**⁹⁹.

De acuerdo con información disponible en la página web de la Secretaría de Planeación, los trámites en relación con los planes parciales aprobados es el siguiente:

Estado	No. Planes	Ha
Construido totalmente	7	63,78
Parcialmente construido / en ejecución de obras.	8	265,29
No ha iniciado obras	11	223,71
Total	26	552,78

El siguiente cuadro resume la situación del suelo sujeto a plan parcial, según el Plan de Ordenamiento Territorial, con el fin de identificar los suelos objeto de desarrollo y construcción en la ciudad:

SUELO URBANIZABLE EN TRATAMIENTO DE DESARROLLO	
Liberado de planes parciales y pendiente de licencia	909 has
Planes parciales aprobados que no han iniciado la etapa de construcción	224 has
Planes parciales en trámite	666 has
Suelos sujetos a planes parciales sin trámite	1.815 has
Suelos de desarrollo en los planes de ordenamiento zonal de Usme y Norte	1.793 has
Total	5.407 has

La anterior información permite establecer que, la preocupación por la escasez de suelo urbanizable en la ciudad está lejos de ser sustentada, se cuenta con un poco más de 5.000 hectáreas desarrollables, incluir en este cálculo los suelos urbanizados no construidos ubicados en la ciudad construida.

A partir de establecer una densidad de 100 viviendas por hectárea bruta, podríamos decir que existe suelo suficiente para construir cerca de 500 mil viviendas, que albergaría una población cercana a 1.850.000 habitantes (28% de la población actual de la ciudad), que permitiría atender el crecimiento esperado de la población de cerca de 15 años o más, si la reducción de la tasa de crecimiento continúa. Si la densidad es menor, 80 viviendas/ha, habría tierra suficiente para construir 400.000 viviendas, para una población de 1.360.000 personas (20% de la población actual de la ciudad).

Además de las áreas sin desarrollar, de acuerdo con los datos del Departamento de Catastro, dentro del área urbana ya construida existen **1.442 hectáreas urbanizadas no construidas** de propiedad privada, distribuidas en numerosos lotes en toda la ciudad y 225 hectáreas de propiedad pública. Los lotes de propiedad privada, se distribuyen así: 694 hectáreas en tratamiento de consolidación, 308 en desarrollo, 337 en mejoramiento integral, 53 hectáreas en renovación y 26 hectáreas sin tratamiento asignado¹⁰⁰.

1.6.5.2. Peso de la informalidad en el crecimiento urbano

Durante la vigencia del Acuerdo 6 de 1990, fueron incorporados para usos urbanos 3.500 hectáreas (según información disponible), un 10% de dichos terrenos fueron luego desarrollados de manera informal:

⁹⁸ Los suelos de desarrollo en el plan zonal del Norte se discriminan así: Suelos no construidos ni urbanizados equivalentes a 752 has, suelos ocupados por usos dotacionales y comerciales que no han tramitado ningún tipo de licencia y en tercer lugar, suelos ocupados por usos dotacionales que aunque obtuvieron actos administrativos en algún momento, equivalentes a licencias urbanísticas, que no han sido incorporados al suelo urbano y deben hacerlo mediante plan parcial.

⁹⁹ De conformidad con los datos del Decreto por medio del cual se aprobó el Plan de Ordenamiento Zonal de Usme y del proyecto de decreto del plan de ordenamiento zonal del Norte que aparece en la página web de la Secretaría de Planeación

¹⁰⁰ Cálculos provisionales, sujetos a verificación, realizados dentro del Convenio U Nal- Secretaría de Planeación sobre planes parciales y Operaciones Estratégicas

- Aproximadamente 250 has corresponden a terrenos ubicados en la Reserva Forestal de los Cerros Orientales, donde algunos de los actos administrativos de incorporación fueron declarados nulos y otros tienen suspendida su aplicación por decisiones judiciales
- Cerca de 150 has no fueron construidas y se encuentran en trámite de plan parcial
- Aproximadamente 300 has corresponden al corredor de la Autopista, que tampoco ha sido desarrollado y hace parte del Plan de ordenamiento zonal del norte (con tratamiento de consolidación).

Cerca de 2.500 hectáreas, habrían sido incorporadas para usos urbanos, que en algunos casos surten todavía los procesos de obtención o prórroga de licencias de urbanismo o de construcción.

A continuación se presentan datos de algunos de algunos trabajos académicos o consultorías, del comportamiento de las ocupaciones informales:

Periodo	Lotes ilegales anual.	Lotes Ilegales Total	Has Ilegales Anuales	Has Ilegales Total
Hasta 1985		231.773		5.058
1985-90	4.255	25.527	78,23	469
1991-94	14.582	58.327	211,36	845
1995-99			237,44	1.187

Fuente: Juan de Dios Martín¹⁰¹

Para Martín, cerca de 7.559 hectáreas se han desarrollado ilegalmente hasta 1999.

Periodo	Has Ilegales Anuales	Has Ilegales Total.
Hasta 1949		471
1950-60	80	884
1961-72	83	1001
1973-85	152	1986
1986-95	194	1943

Fuente: Gustavo Ramírez¹⁰²

Para Ramírez, cerca de 6.285 hectáreas han sido ocupadas ilegalmente hasta 1995.

Los datos de Nicolás Rueda para el estudio realizado para el Departamento Nacional de Planeación titulado *Suelo urbano y vivienda en hogares de bajos ingresos* (Bogotá, 2006), se presentan a continuación:

Periodo	Crecimiento Has
1950 – 1960	960
1960 – 1970	1.510
1970 – 1980	1.564
1980 – 1990	1.315
1990 – 2000	2.119
TOTAL	7.468

Según Rueda, hasta el año 2000, se calcula una ocupación informal de 7.468 hectáreas, la Secretaría de Planeación, considera, que las hectáreas de origen ilegal son 7.151.

En la ciudad cerca de 7.500 hectáreas (cerca del 23% del área urbana), han sido ocupadas informalmente, en su mayoría por acción de loteadores piratas. Durante la vigencia del Acuerdo 6 de 1990 (periodo 1990 - 2000), cerca de 2000 hectáreas fueron desarrolladas de manera informal, cantidad cercana a la desarrollada –o por lo menos tramitada- formalmente. Casi el 50% del total de hectáreas ocupadas ilegalmente en toda la historia de la ciudad se produjo en las dos últimas décadas.

¹⁰¹ MARTÍN, Juan de Dios. Formación y Consolidación de la ciudad espontánea en Bogotá. El Caso de Altos de La Estancia en Ciudad Bolívar Tesis de Maestría. CIDER Uniandes Febrero de 2000.

¹⁰² “Apartes estructurales de la problemática habitacional de Bogotá”, como parte del proyecto “Evaluación y fortalecimiento institucional de la CVP, en el marco del sistema distrital de VIS” a cargo de la fundación ODIC. Citado por: Juan de Dios Martín, Op cit.

Según la Secretaría de Planeación, los datos de barrios y las áreas que han sido objeto de legalización urbanística, son los siguientes:

HECTAREAS LEGALIZADAS A ENERO 2006	
Hectáreas origen informal legalizadas	6.004,18
Vivienda Oficial Legalizada	695,70
Hectáreas por Legalizar	451,31
TOTAL	7.151,19

En el año 2006 había 451 hectáreas¹⁰³ pendientes de legalización urbanística y mejoramiento, sin incluir el crecimiento de la informalidad después del 2000, de lo cual no existen datos precisos¹⁰⁴. Existen además 4.200 familias que habitan zonas de alto riesgo y 10.000 en rondas de ríos y quebradas.¹⁰⁵

1.6.5.3. Producción formal de suelo urbanizado y de vivienda de interés social

Con base en información secundaria, se puede establecer que la producción de vivienda social formal en la ciudad ha sido reducida, durante todo el periodo de existencia el Instituto de Crédito Territorial-ICT¹⁰⁶ construyó en Bogotá 117.814, distribuidas así:

Proyectos	Período	No. Viviendas
9	1940-1949	1,943
12	1950-1959	5,349
91	1960-1969	31,849
49	1970-1979	48,472
23	1980-1990	21,500
39	Sin fecha	8,701
223	Total	117,814

Fuente: ICT.

Dentro de los programas distritales, encontramos que la Caja de Vivienda Popular construyó 28.500 viviendas¹⁰⁷. Favidí¹⁰⁸ construyó entre 1998 y 2005 aproximadamente 10.600 viviendas, el proyecto de lotes con servicios adelantando en Ciudad Bolívar –Arborizadora Alta y Baja y Sierra Morena-, concebido como una Operación Urbana y se entregaron 11.000 lotes, posteriormente el Distrito no ha ejecutado un proyecto de oferta de suelo para vivienda social.

El proyecto conocido como de “concertaciones” en el sector Tintal en Bosa, liderado por la Empresa de Acueducto, tuvo por objeto incorporar 700 has de suelo mediante la ejecución de obras de drenaje, control de inundaciones y servicio de acueducto y alcantarillado, 500 hectáreas de estas correspondían a terrenos ocupados ilegalmente que tendrían que ser objeto de regularización urbanística y mejoramiento barrial, la incorporación para usos urbanos no se realizó de manera inmediata, actualmente la mayoría se encuentra sin desarrollar o adelantando el proceso de desarrollo y en buena parte de ellas no se realizaron proyectos de vivienda de interés prioritario.

El Banco de Tierras de Metrovivienda cuenta con 396 hectáreas, su desarrollo ha sido lento, de acuerdo con los siguientes datos:

El Recreo	Desarrolladas-104 has de 115 Construidas 7.710 viviendas
-----------	---

¹⁰³ Sin tener en cuenta los desarrollos legalizados en 2006. Datos de la Secretaría de Planeación.

¹⁰⁴ El único dato de que se dispone es que se han identificado 8000 nuevas ocupaciones, dato muy impreciso

¹⁰⁵ Diagnóstico Técnico realizado por DEPAE para el Plan de Ordenamiento Territorial. Consultado [En: http://www.cvp.gov.co/programas_prf_diagnostico.asp](http://www.cvp.gov.co/programas_prf_diagnostico.asp)

¹⁰⁶ INSTITUTO DE CRÉDITO TERRITORIAL. Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989. INURBE; Bogotá: 1995.

¹⁰⁷ Dato suministrado por Martha Yolanda Nieto, exGerente de la Caja de Vivienda Popular

¹⁰⁸ MERCADO, Cecilia (2005) Historia institucional del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI. Bogotá: Alcaldía Mayor-Archivo de Bogotá.

El Porvenir	Desarrolladas 25 has de 132 Construidas 2.692 viviendas
Ciudadela Usme	Desarrolladas 26 de 65 has Construidas 596 viviendas
Campo Verde	84 has que no se han podido Desarrollar

Fuente: Datos obtenidos en Entrevista con funcionarios de la Subdirección de Planeación de Metrovivienda en febrero de 2007, dentro de la investigación Monitoreo a las políticas de suelo

Como se observa, solo se ha desarrollado el 39% del suelo, en diciembre de 2006 habían salido a la venta 11 mil viviendas, que corresponde al 21% de las ventas de viviendas de interés social tipo 1 aprobadas en la ciudad en el periodo 2000-2006. Igualmente, a pesar de la política de concentrar a Metrovivienda en la producción de VIS tipo 1 esto no ha ocurrido, en El Recreo se construyó mayoritariamente VIS tipo 2, según se deduce de las aprobaciones de la Dirección de Control de Vivienda otorgadas hasta 2005.

CIUDADELA	VIS Tipo I	VIS Tipo II	Total unidades	Promedio área	Promedio precio ¹⁰⁹	Precio/m2
El Porvenir	507	418	925	51,07	22.155.978	447.726
El Recreo	1.879	4.206	6.085	39,73	22.061.274	537.272

Fuente: Datos de la investigación Monitoreo a las políticas de suelo a partir de información suministrada por la Sub-dirección de Control de Vivienda, 2006

Los problemas de ejecución de los proyectos guarda relación con: i) la localización (algunos de ellos con problemas serios de accesibilidad, o de disponibilidad de equipamientos); ii) el precio de las viviendas; iii) condiciones de habitabilidad (áreas muy pequeñas, en agrupaciones, concebidas con pocas posibilidades de crecimiento posterior) y; iv) la dependencia del crédito bancario. En el caso del proyecto Campo Verde, este ha enfrentado problemas de tipo ambiental para su aprobación.

El modelo de gestión de banco de tierras, presenta problemas, dado que la administración distrital termina comprando tierra a altos precios, y asumiendo los costos de los stocks de la misma (así la haya obtenido mediante compra, expropiación o en asociación) y su consecuente gestión, así como todos los riesgos que de ella se derivan y movilizandolos recursos del presupuesto para urbanizar el suelo¹¹⁰.

En años recientes el sector privado formal empezó a construir vivienda de interés prioritario (con precio inferior a \$ 28 millones), su participación es minoritaria dentro de la producción total de vivienda de la ciudad, principalmente la vivienda tipo 1. Los constructores formales se siguen manteniendo en el precio tope bien sea de la vivienda de interés social o de la prioritaria, observable en la medida en que aún con el cierre financiero para vivienda de interés social tipo 1, no existe oferta de este tipo de vivienda.

El tamaño de las viviendas tiende a reducirse, la tipología usada es la de agrupación, que permite un mayor aprovechamiento del suelo, pero que afecta la posibilidad de una vivienda progresiva.¹¹¹ Tipología sometida al régimen de propiedad horizontal, situación que impide la creación de barrios y encarece la vivienda por efecto de las cuotas de administración.

¹⁰⁹ Los precios totales y por metro cuadrado son precios constantes de 2005

¹¹⁰ En los tres proyectos en ejecución (El Recreo, El Porvenir y Ciudadela Usme) se han invertido \$93.324.210.000 a precios de 2006 en compra de suelo, \$17.546.320.143 en urbanismo primario, \$64.650.283.508, en urbanismo secundario y \$40.354.185.010 en costos indirectos. Se destaca la alta participación de la compra de suelo (en el total de los tres promedios el 43% del total de gastos) y los gastos indirectos el 18%. Esa inversión se realizó para 30 mil viviendas proyectadas, de las cuales, como ya se indicó, a diciembre de 2006 solo se habían escriturado 11 mil. En relación con este tema se pueden plantear dos hipótesis: la primera que, por efecto de todos los factores señalados, el precio del suelo urbanizado termina siendo más alto que aquel que pueden obtener los constructores formales directamente, porque no habría otra razón para las dificultades en la comercialización de los terrenos, la segunda, que no existe un interés y posibilidades reales de que los constructores formales construyan vivienda de interés prioritaria, por los escasos márgenes de ganancia que ofrece, razón por la cual es urgente pensar en otras alternativas de producción de este tipo de vivienda.

¹¹¹ Condición esencial para las familias populares por diversas razones, que van desde sus condiciones de movilización de recursos, la conformación de las familias, hasta la necesidad de generar rentas en negocios o mediante el arriendo.

La financiación de la vivienda formal requiere contar, en la mayoría de los casos, con un crédito bancario, se presentan dos situaciones principalmente, uno, que el sector financiero no está dispuesto a otorgar el crédito, teniendo en cuenta que las familias se encuentran vinculadas informalmente al trabajo; y el otro, que algunas familias no están interesadas en tomar créditos. Todo ello contribuye a crear un conjunto de condiciones a favor de la oferta informal, y evidencia los límites de la política basada en oferta de vivienda formal por parte de constructores convencionales y en la cadena ahorro programado/crédito/subsidio.

La información producida por la Subdirección de control de vivienda, sobre ventas aprobadas entre 2000 y 2006 arroja los siguientes datos:

Año	Unidades VIP Tipo I	% de total	Unidades VIP Tipo II	% de total	Unidades VIS (Tipos III y IV)	% de total	Unidades no VIS	% de total	Total unidades (todos los estratos)
2000	667	5%	1.972	15%	8.724	65%	2.143	16%	13.506
2001	575	3%	7.326	34%	11.008	51%	2.591	12%	21.500
2002	400	1%	11.995	32%	17.865	48%	7.183	19%	37.443
2003	2.326	7%	5.607	17%	12.706	38%	13.070	39%	33.709
2004	1.813	6%	4.766	15%	7.589	24%	17.620	55%	31.788
2005	3.022	10%	4.376	14%	8.594	27%	15.672	49%	31.664
2006	4.036	16%	3.633	15%	7.705	31%	9.371	38%	24.745
Total	12.839	7%	39.675	20%	74.191	38%	67.650	35%	194.355

Del total de 194.355 viviendas aprobadas para la venta en la ciudad, el 35% (66.650 unidades), correspondió a vivienda para estratos altos; 38% (74.191 unidades), corresponde a vivienda de interés social tipo III y IV, cuyos precios tienden a superar los \$ 50 millones y solo el 27% a viviendas tipo I y II, correspondiente a 52.514 unidades, y solo el 7% es vivienda tipo 1. La oferta contrasta con la composición social de la población que es inversa: el 53% de la población está clasificada en los estratos 1 y 2, el 31% en el estrato 3 y el 15% está clasificada en los estratos 4 a 6.

Las licencias otorgadas en los suelos objeto del Decreto de desarrollo que fueron liberados de plan parcial presentan el siguiente comportamiento:

Estrato	Total unidades	Promedio precio total vivienda	Promedio área vivienda	Promedio precio/m2	Personas por hogar*	M2 vivienda por habitante no VIS	M2 vivienda por habitante VIS
2	1.412	30.150.555	64,38	611.262	4,2	15,32	13,26
3	2.409	52.049.805	69,62	901.044	4,1	16,98	13,67
4	1.975	101.008.000	81,56	1.230.752	3,8	21,46	
5	366	265.999.763	149,89	1.809.317	3,4	44,09	

*Dato Secretaría de Gobierno, 2005

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2006.

De 6.162 viviendas construidas en las 190 hectáreas licenciadas hasta diciembre de 2005, solo el 23% corresponde a vivienda de interés prioritario, la vivienda de interés social presenta precios promedio de \$52 millones.

A continuación se presentan los proyectos de vivienda de interés prioritaria:

Proyecto	Precio promedio	Unidades
Altavista del Sidel	\$ 17.900.000	154
Sierras de Santa Fe II	\$ 19.584.000	202
Bosques del Camino Verde	\$ 20.839.063	384
Sierras de Santa Fe I	\$ 21.139.900	56
Pinos de Nueva Castilla	\$ 26.700.000	230
Total		1026

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital 2006.

La producción de vivienda de interés prioritaria tipo 1 es escasa, debido entre otras a las siguientes razones:

- El Banco de Tierras han contribuido muy poco a apoyar la construcción de vivienda de interés prioritaria tipo 1 y sin lograr reducir los precios del suelo (ni urbanizable ni urbanizado), con un fuerte impacto sobre las finanzas distritales.
- Las decisiones dirigidas a agilizar la incorporación de suelo para usos urbanos –como la liberación del trámite de planes parciales- “*per se*” elevan los precios del suelo, al reducir las obligaciones urbanísticas y refuerzan la exclusión. Dichas decisiones deberían estar acompañadas de otras medidas como porcentajes importantes de suelo para ser destinado obligatoriamente a VIP y declaratoria de desarrollo prioritario para que tuvieran el efecto de facilitar la disponibilidad de suelo para este tipo de vivienda.

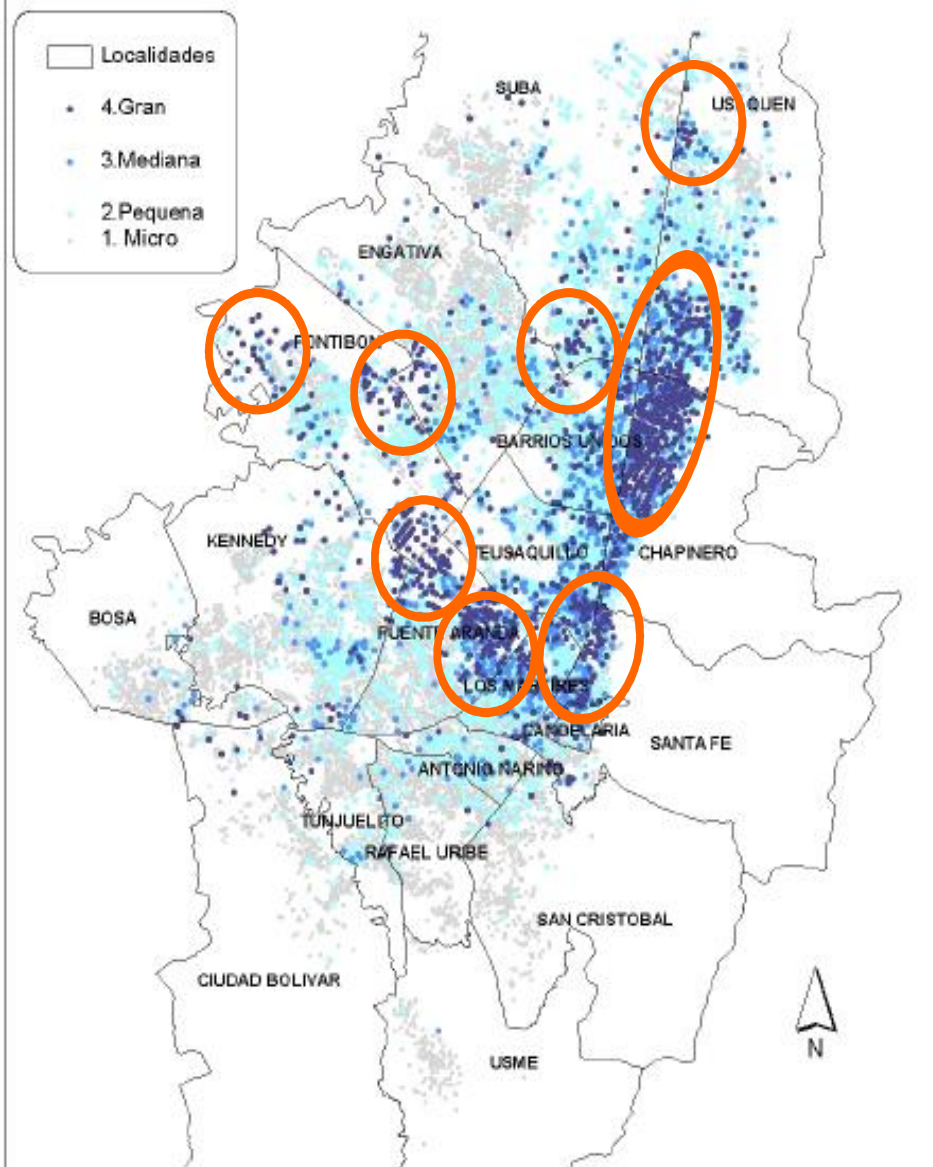
A manera de conclusiones se destaca, que el problema crucial para el desarrollo de programas de vivienda de interés social no es la escasez de suelo **urbanizable**, ni los problemas de los trámites (sin desconocer la necesidad de mejorar en este punto), sino que es debido principalmente a: i) La ausencia de suelo **urbanizado** de calidad, bien localizado y accesible en precio a las familias de menores recursos y; ii) La escasa eficacia de una política nacional –replicada a nivel distrital- centrada en los aspectos financieros y en los estímulos al sector de la construcción, basada en el otorgamiento de subsidios directos a la demanda y en los esfuerzos para asegurar el acceso al crédito

1.6.5.4. La ciudad construida

A nivel intraurbano encontramos una fuerte segregación socio-espacial y evidentes desequilibrios territoriales. Dicha situación se puede observar de manera gráfica a partir de los siguientes planos, preparados dentro del Proyecto “Las centralidades y las Operaciones Estratégicas en el POT”, adelantado para la Secretaría de Planeación por la Universidad Nacional de Colombia.¹¹²

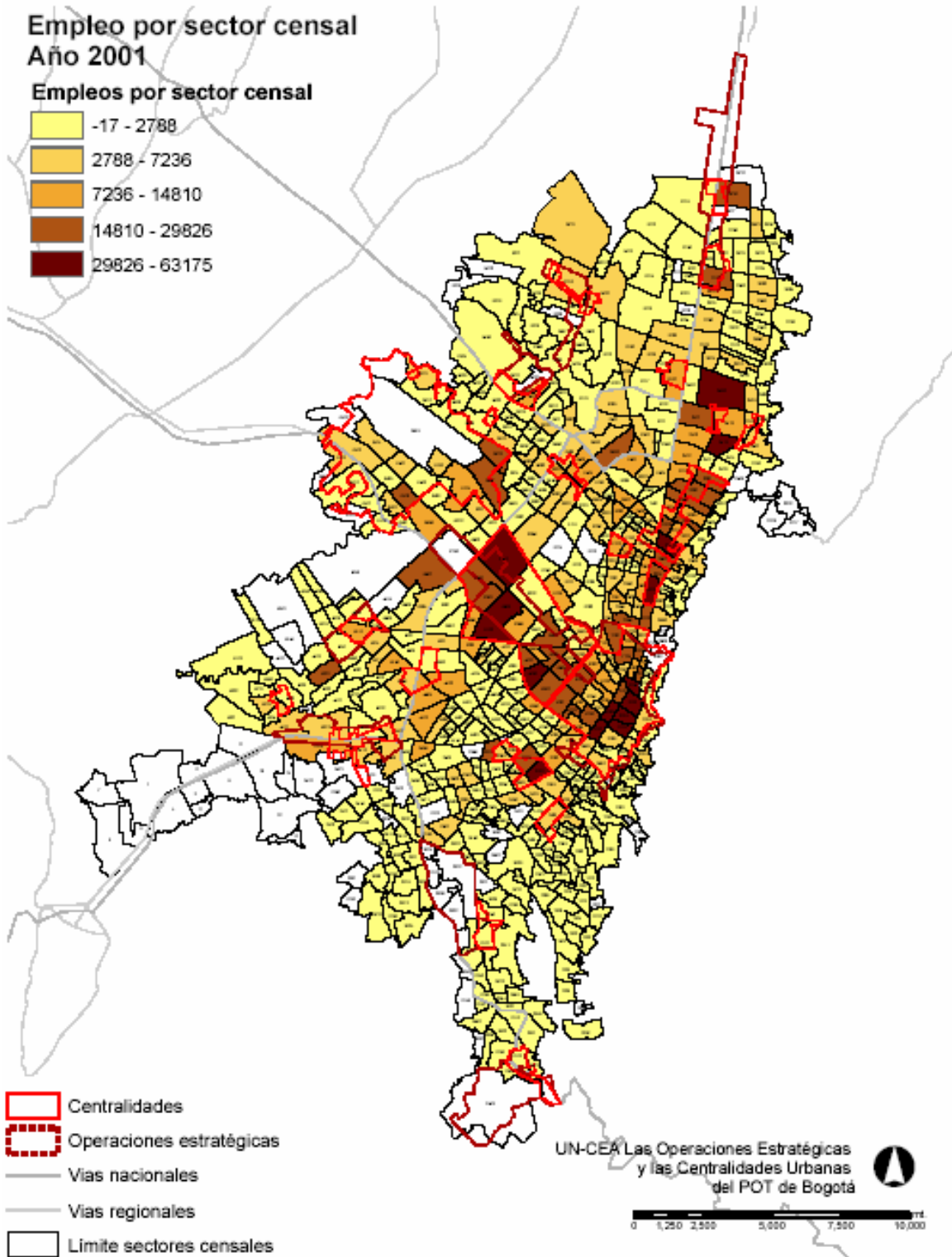
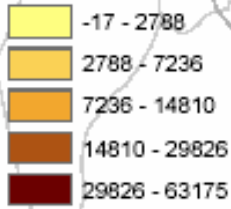
¹¹² Contrato que tiene por objeto Desarrollar los procesos de caracterización, diagnóstico y priorización de las operaciones estratégicas y el análisis económico-urbanístico y la evolución de las centralidades urbanas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, definir una estrategia de gestión de suelo y prestar apoyo técnico y jurídico especializado en los temas relacionados”, Informe de marzo de 2007

Composición del tejido empresarial de Bogotá según tamaño de empresa



Empleo por sector censal Año 2001

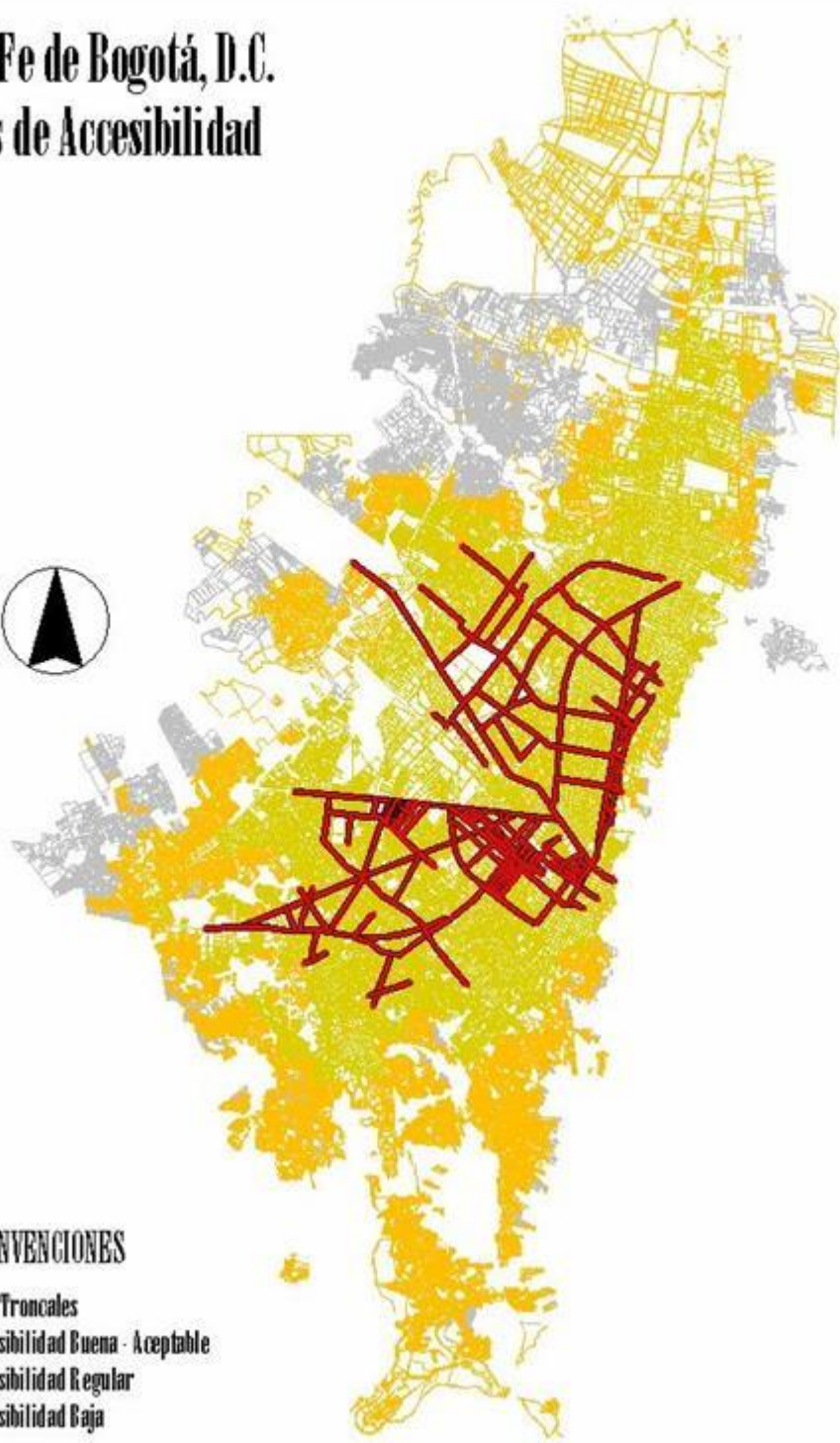
Empleos por sector censal

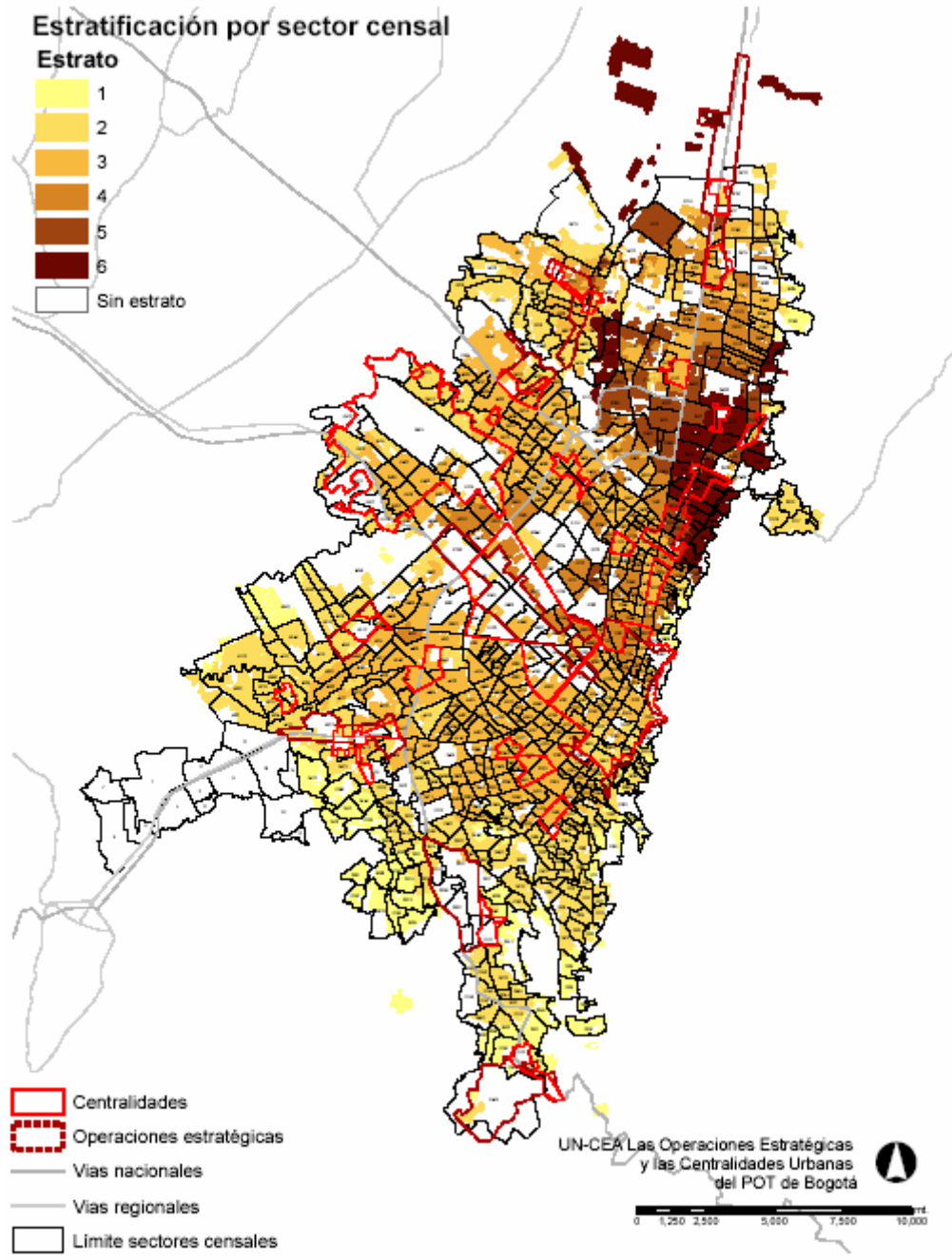


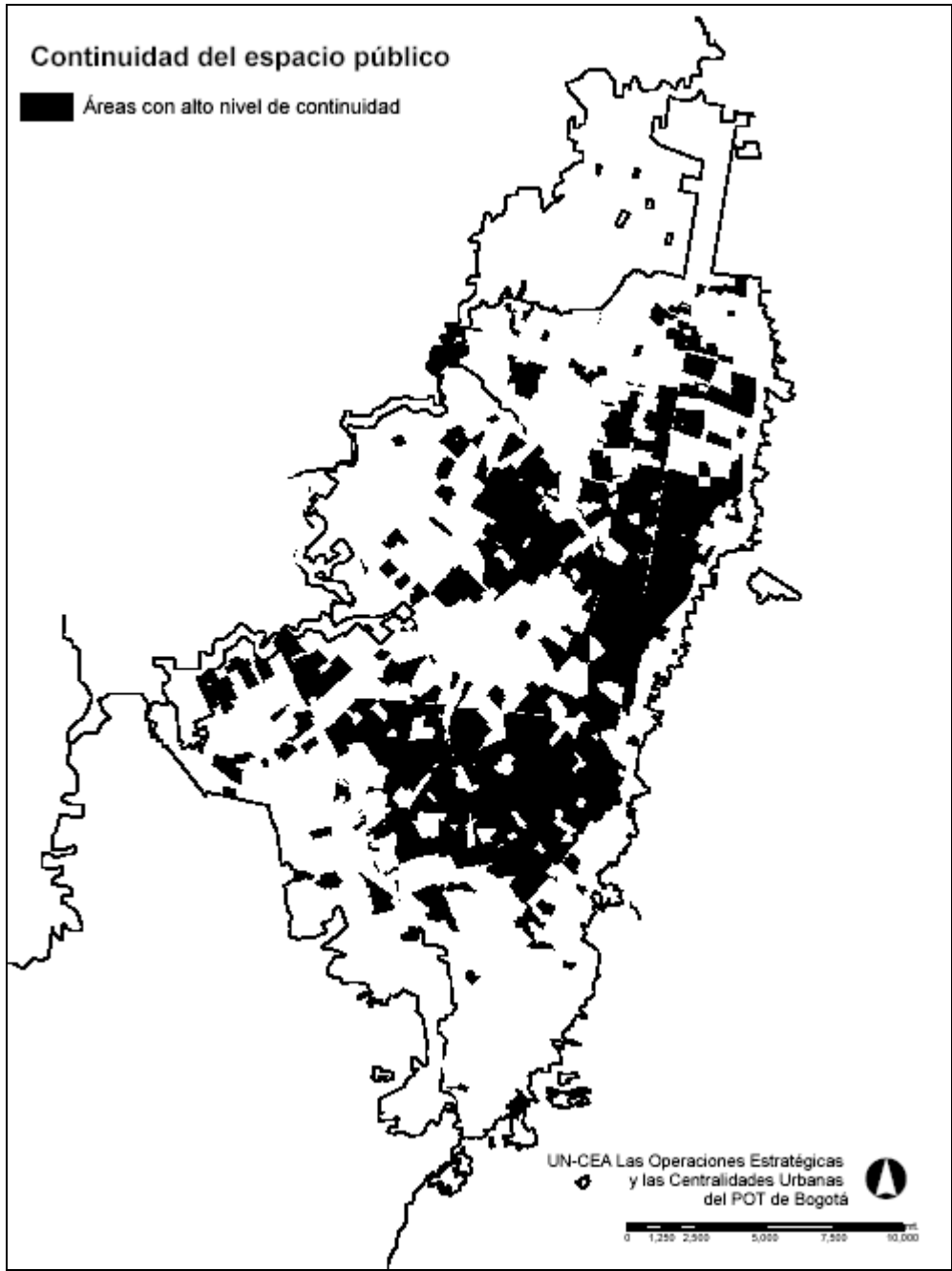
Santa Fe de Bogotá, D.C. Niveles de Accesibilidad



- CONVENCIONES**
-  Vias Troncales
 -  Accesibilidad Buena - Aceptable
 -  Accesibilidad Regular
 -  Accesibilidad Baja









Áreas con continuidad en espacio público y capacidad de transformación espacio privado



Síntesis condiciones potenciadoras para la concentración de actividades económicas

La estructura espacial está determinada a partir de un centro expandido, con una agrupación de la actividad económica en los principales ejes viales hacia el occidente, la ciudad de origen ilegal presenta fuertes deficiencias en la conexión al sistema vial arterial, en la conexión a zonas de empleo y en la provisión de equipamientos, condiciones que dificultan transformaciones urbanas futuras en la recepción de actividades económicas o de creación de centralidades. Reforzándose la segregación y, por ende, la exclusión.

Es preciso que en la agenda de las políticas de ordenamiento territorial y de suelo se asuma el cumplimiento de los objetivos de las Operaciones Estratégicas como componente de una política social-urbana, que mejore las condiciones de integración física o espacial y de construcción, a partir de ella, de ciudadanía.

1.6.6. Financiación del Hábitat¹¹³

El carácter que tradicionalmente ha orientado la financiación del hábitat en la ciudad, ha respondido a un enfoque fraccionado con un sesgo fuertemente concentrado en la vivienda.

1.6.6.1. Situación del Hábitat local

A continuación se presentan variables relacionadas con los temas de gestión de suelo (particularmente vivienda) y entorno, y la situación de los hogares bogotanos a este respecto. Esta información de partida constituye un referente básico de observación respecto de la definición de metas de actuación, y su consecuente cumplimiento, así como de la magnitud que reviste el nivel de recursos requerido.

Existe un *desfase* al comparar los hogares en asentamientos precarios, el déficit habitacional y la formación anual de nuevos hogares, respecto de la asignación de subsidios de vivienda, ampliada si se considera el dato de los subsidios efectivamente cobrados.

La percepción de la población es generalizada sobre las limitaciones en el acceso (escasez de oferta en segmentos de precio bajo, capacidad de pago precaria, etc.), evidenciando fallas en el ámbito local en el desarrollo de atributos que definen la vivienda adecuada, como es el de *gastos soportables*¹¹⁴.

Sin contar con estadísticas sobre vulnerabilidad estructural de las viviendas, se puede considerar que cerca del 50% del stock habitacional de la ciudad presenta esta vulnerabilidad, dicha atención implicará la inversión de grandes recursos para Bogotá, frente a la generación de ingresos fiscales.

Variable	Indicador	Valor
Asentamientos precarios – ECV 2003 ^(A)	No. Hogares en asentamientos precarios en Bogotá	170.000
	Proporción de hogares urbanos	8,3%
	Área de los asentamientos precarios (Has)	1.875
	Proporción del área residencial total	15,0%
Déficit habitacional (sobre 1.934.828 hogares. ECV 2003) ^(B)	Cuantitativo	9,1%
	Cualitativo	7,7%
	Total	16,8%
Formación anual de nuevos hogares ^(C)	Total	60 mil
	Objeto de subsidio	40 mil
SFV asignados 2006 ^(D)	VIS Tipos 1 a 4	29.946
Percepción ciudadana sobre la oferta de vivienda (2006) ^(E)	La oferta de vivienda para compra está por encima de la capacidad económica	75,0%
	Hay muy poca oferta de vivienda para comprar	60,0%
	La oferta de vivienda para arrendar está por encima de la capacidad económica	75,0%
	Hay muy poca oferta de vivienda para arrendar	68,0%

Fuentes de información: (A) 2019 Visión Colombia II Centenario; (B) Cálculos UN-Hábitat. Procesamiento ECV, DANE 2003; (C) DAPD; (D) DNP. Datos FOVIS 2006; (E) Bogotá cómo vamos. Boletín No. 12. Enero de 2007

¹¹³ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Financiación del Hábitat”, Documento Técnico de Soporte, TORRES, Jorge y PÉREZ, Elizabeth – Bogotá, Julio 2007.

¹¹⁴ Siguiendo las observaciones emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC se recomienda a los Estados Partes: i) adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingresos. ii) crear subsidios de vivienda para quienes no pueden costearse una vivienda. iii) crear formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.

El perfil característico del sistema hipotecario en Colombia y su comparación con otros países, muestra la desventaja relativa de los demandantes de crédito en el país, que refleja el contexto de Bogotá:

	Extensión media del crédito (Años)	Crédito / Valor vivienda	Tasa de interés real %	Sistema de financiamiento
Colombia	6 a 7	40 a 50	8 a 13	Tasa variable
Estados Unidos	25 a 30	70 a 100	3 a 5	Tasa fija
Alemania	22 a 23	60 a 70	4 a 5	Tasa fija y variable
Reino Unido	22 a 23	90 a 100	4 a 6	Tasa variable
España	18 a 20	80 a 90	0 a 3	Tasa variable

El entorno urbano o requerimientos de mejoramiento integral de barrios, incorpora los factores de riesgo, expresión de deficiencias en la planificación del crecimiento urbano y fallas en la implementación de instrumentos de gestión y financiación del suelo. A continuación se presenta la percepción de los hogares con respecto a la presencia de factores de riesgo y contaminación al interior de los asentamientos humanos en la ciudad.

Las diferencias existentes en Bogotá con respecto las medias internacionales en materia de espacio público y área residencial por habitante señalan aspectos prioritarios para atender con mayor contundencia desde las estrategias de mejoramiento de barrios y gestión del suelo de la política local de hábitat.

Variable	Indicador	Valor
Presencia de factores de riesgo en la zona de residencia* - Percepción ^(B)	Total Bogotá	7,3%
	Localidades con mayor percepción: Tunjuelito, Usme y Bosa	18.1% a 20.3%
	Localidades con menor percepción: Los Mártires y Antonio Nariño	0,8%
Hogares localizados en zona de alto riesgo no mitigable a 2006 ^(F)		3.696
Hogares objeto de programas de reasentamiento ^(I)		23.000
Percepción ciudadana sobre contaminación de la ciudad ^(E)	Contaminación del aire	4.1% a 4.4%
	Nivel de ruido	4.0% a 4.3%
	Contaminación visual	3.9% a 4.2%
	Contaminación del agua	3.7% a 4.2%
Indicadores de espacio público (m ² por habitante) ^(A)	Bogotá	6
	Medellín, Bucaramanga, Valledupar, Armenia	4
	Buenos Aires, New York, Londres, Singapore	19 a 22
Área residencial promedio por habitante (m ²) ^(A)	Bogotá	21
	Colombia	17,4
	América Latina y el Caribe	14,7
	Países industrializados	34,5
	África	8,0

* (Inundación, hundimiento del terreno, avalancha, derrumbes o deslizamiento, desbordamiento, etc.)

Fuentes de información: (A) 2019 Visión Colombia II Centenario; (B) Cálculos UN-Hábitat. Procesamiento ECV, DANE 2003; (E) Bogotá cómo vamos. Boletín No. 12. Enero de 2007; (F) DPAE; (I) CVP

Los hogares tienen una percepción positiva en torno a medidas, acciones y obras adelantadas desde la administración pública que inciden sobre la calidad de vida.

Variable	Indicador	Valor
Medidas y acciones que han mejorado la calidad de vida de los miembros del hogar (1998-2003). Percepción del hogar ^(B)	Recuperación del espacio público	76,2%
	Ley Zanahoria	72,9%
	Pico y placa transporte público	64,8%
	Pico y placa particulares	64,4%
	Campañas cultura ciudadana	62,9%
	Día sin carro	60,3%
	Servicio CADE y RAPICADE	56,6%
	Participación ciudadana	51,8%
Obras que han mejorado la calidad de vida de los miembros del hogar (1998-2003). Percepción del hogar	Parques	73,4%
	Ciclorrutas	68,6%
	Puentes peatonales	67,8%
	Vías	66,1%

(B)	Transmilenio	64,8%
	Andenes	64,5%
	Bibliotecas públicas	55,5%
	Colegios distritales	37,9%
Acciones y medidas que han mejorado la calidad de vida la seguridad de miembros del hogar (1998-2003). Percepción del hogar (B)	Restricción uso pólvora	81,8%
	Ley Zanahoria y control alcohol	67,6%
	Campañas desarme	48,7%
	Vigilancia privada	46,6%
	Nuevo Código Nacional de Tránsito	40,9%
	CAI y Estaciones Policía	39,5%
	Atención 112	34,5%
	Zonas seguras	33,4%

Fuentes de información: (B) Cálculos UN-Hábitat. Procesamiento ECV, DANE 2003

Teniendo en cuenta que la superación de la pobreza está condicionada en buena parte por el desempeño nacional y local de los agregados macroeconómicos que inciden sobre el nivel de ingresos de los hogares, a continuación se presentan algunos indicadores de carácter socioeconómico que caracterizan la población de Bogotá.

Variable	Indicador	Valor
Población (G)	No. Personas	6.776.009
	No. Hogares	1.968.974
Personas en pobreza y miseria según NBI (%) (B)	Pobreza	7,8
	Miseria	1,1
Población pobre y en indigencia a 2004 (%) (H)	Pobreza	46,4
	Indigencia	11,2
Cobertura de servicios públicos domiciliarios (% Viviendas) (G)	Energía eléctrica	99,4%
	Alcantarillado	97,9%
	Acueducto	98,6%
	Gas natural	79,8%
Población afiliada al sistema general de salud (B)	Teléfono	87,8%
	Régimen contributivo	63,0%
	Régimen subsidiado	14,5%
	Total afiliados	77,6%
Tasas de asistencia escolar por grupos de edad (años) (B)	5 a 11	95,3%
	12 a 15	94,2%
	16 a 17	75,9%
	18 a 25	38,0%
	26 en adelante	3,9%
Desempleo (B)	Total Bogotá	13,1%
	Kennedy, Rafael Uribe, C. Bolívar, San Cristóbal, Fontibón y Bosa	14.0% a 16.3%
	La Candelaria, Santafé, Engativá, Tunjuelito y Usme	13.3% a 13.6%
	Los Mártires, Suba, Puente Aranda y Barrios Unidos	10.9% a 11.7%
	Teusaquillo, Antonio Nariño, Usaquén y Chapinero	6.3% a 9.9%
Edad promedio de parque automotor-servicio público – Documentos CONPES y www.transportbenchmarks.org (A)	Bogotá	16
	Ibagué, Valle de Aburrá, Bucaramanga, Popayán, Barranquilla, Cali, Pasto	9 a 13
	Quito, Estocolmo, Bruselas	8 a 9
	Dublin, Helsinki, Santiago, Sao Pablo, Curitiba	4 a 5
Estratificación de usuarios Sistema Transmilenio – Transmilenio S.A (A)	Estrato 1-2	37,0%
	Estrato 3	47,0%
	Estrato 4	12,0%
	Estrato 5-6	4,0%

Fuentes de información: (A) 2019 Visión Colombia II Centenario; (B) Cálculos UN-Hábitat. Procesamiento ECV, DANE 2003; (G) Censo 2005; (H) DAPD-CID, Universidad Nacional. Encuesta de capacidad de pago 2004. Procesamiento Oscar Fresneda

La información ilustra los retos de la administración distrital, a través de programas propios y, programas coordinados con la nación, principalmente, los logros de la ciudad en el campo social dependen también de la existencia de escenarios macroeconómicos favorables al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad.

1.6.6.2. Situación de la política de hábitat. Avance en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo 2004-2008

El avance en el cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo 2004-2008 evidencia la presencia de al menos tres tipos de situaciones en las que se reflejan limitaciones:

- La ciudad no cuenta con un modelo de atención integral para las demandas de los ciudadanos asociadas con su relación con el hábitat
- La distancia entre las metas del Plan de desarrollo y la dimensión y complejidad de la problemática.
- Limitaciones en el nivel de ejecución alcanzado respecto de las metas y su programación.

En temas como el de la vivienda, dentro del Plan se toma el establecimiento de metas, para su tratamiento, en términos de unidades (en lugar de hectáreas), asignando con ello un carácter de atención de corte más individual que colectivo. Indicando inconsistencia entre las metas y las posibilidades de ejecución de las mismas, debido a la inexistencia de programas e instrumentos necesarios para asegurar la generación de unidades habitacionales nuevas.

Se relaciona a continuación los aspectos más pertinentes en el ámbito del tema de financiación del hábitat, con base en un ejercicio de resumen de los avances en las metas del Plan de Desarrollo realizado por las entidades del sector:

Indicador	Avance a diciembre de 2006
10 mil viviendas mejoradas en condiciones físicas y de titularidad (sobre una base 371 mil viviendas para mejoramiento)	<ul style="list-style-type: none"> • 1.172 títulos • 1.057 procesos de pertenencia presentados y 18 convenios firmados con Juntas de Acción Comunal, JAC, para iniciar proceso • 5.140 predios encuestados del proyecto de titulación del predio La Chigüaza • 268 Asistencias Técnicas para mejoramiento de vivienda • Postulación al Subsidio Distrital de 4.938 familias • 275 maestros de obra capacitados en técnicas sismorresistentes
2.500 hogares reasentados, de zonas de alto riesgo no mitigable (base 14 mil hogares)	<ul style="list-style-type: none"> • 1.855 Hogares reasentados • Proyecto de decreto para modificación del Valor Único de Reconocimiento, VUR
26 acciones interinstitucionales en UPZ de mejoramiento integral de barrios	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento, caracterización y diagnóstico de las 26 UPZ de mejoramiento barrial • Formulación y gestión de 26 planes participativos zonales y de 26 proyectos de desarrollo zonal • Intervención física y social en la totalidad de las UPZ de mejoramiento barrial
500 Hectáreas de suelo nuevo urbanizado	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa de adopción del Plan de Ordenamiento Zonal de Usme (949.96 Ha. de las cuales 800.58 Ha. son de suelo de expansión. Dentro de estas últimas se encuentra en etapa de adopción el Plan parcial Polígono 1 destinado para VIS principalmente con un área de 322 Ha.) • Etapa de adopción de Plan de Ordenamiento Zonal de Norte. (2.095 Ha. de las cuales 739 son suelo de expansión). • Etapa de adopción del Decreto de Planes Parciales el cual reglamenta procedimientos, contenidos y sistema de reparto para 3.131 Ha.
70 mil viviendas nuevas de interés prioritario	<ul style="list-style-type: none"> • 6.391 unidades de vivienda escrituradas entre 2004 y 2006 • 36 manzanas habilitadas en Ciudadela el Recreo, el Porvenir y Nuevo Usme • 31 manzanas habilitadas en el Plan Parcial Campo Verde • Creación del Subsidio Distrital de Vivienda (Decreto 226)
Número y gestión de operaciones de renovación urbana: plan zonal centro, ciudad salud	7 operaciones en gestión (SAN VICTORINO 3-10-22;Manzana 5;Ciudad Salud; Aduanilla de Paiba; San Bernardo; Comuneros; Zonas Análogos)
Situación jurídica de los asentamientos no legalizados. 173 asentamientos ilegales Asentamientos legalizados según marco jurídico	De 104 procesos inventariados, la Secretaría de Planeación Distrital asume 84 procesos en los cuales ya existen actuaciones
Coberturas y calidad de servicios públicos domiciliarios	<ul style="list-style-type: none"> • Acueducto. Cobertura a 2006: 99,4% • Alcantarillado sanitario. Cobertura a 2006: 97.0% • Alcantarillado pluvial. Cobertura a 2006: 93.4%

El nivel de ejecución de las metas del Plan de Desarrollo no sólo evidencia una situación de desfase, también hace visible las deficiencias y limitaciones del modelo tradicional de financiación con el cual se ha apoyado la implementación de las políticas relacionadas con el hábitat local.

1.6.6.3. Gestión y ejecución de los recursos

La participación de las entidades públicas como la CVP, las cajas de compensación familiar, FONVIVIENDA, ha sido realizada a partir del enfoque financiero fraccionado, con énfasis en la vivienda en su carácter de producto, reforzado con la operación tradicional de los sistemas UPAC y UVR. Vinculándose a la financiación habitacional instituciones como el Banco Agrario, Findeter (redescuento), Finagro, el Fondo Nacional de Regalías, las Cajas de Compensación Familiar, la Banca de Oportunidades, el Fondo Nacional de Garantías, los municipios y departamentos, etc.

Es necesario, que el Estado retome niveles más altos de intervención mediante el manejo de instrumentos estratégicos de financiación de la vivienda, los servicios públicos y los atributos del entorno, esto es, un escenario más integral referido al hábitat, donde intervenga la gestión del suelo a través del uso de los instrumentos previstos en la normativa nacional y distrital.¹¹⁵

La generación de recursos vía las plusvalías, presenta, entre otras, las siguientes características:

- No ha correspondido a las expectativas que se proyectaron respecto de su dimensión e importancia para el sector hábitat.
- En la actualidad carece de la relevancia como instrumento de financiación del sector.
- La participación en plusvalías fue asumida al principio por la Secretaría de Hacienda como un instrumento fiscal.
- Del interés inicial en el instrumento se pasó a una baja interlocución y movilización del sector privado.
- No ha sido un instrumento tan visible como otros de la política del sector, como el SFV y el crédito, los cuales generalmente concentran la atención del gobierno local, nacional y el sector privado.

Para las operaciones estructurantes contenidas en el POT, no existe un modelo de gestión pertinente, con fuentes de financiación claras, donde se establezca la participación del sector público y privado.

La eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos del sector hábitat de Bogotá tiene un alcance que trasciende las responsabilidades inherentes a los procesos presupuestales, por un lado es importante ejecutar bien, garantizando que los recursos reporten la mejor relación costo beneficio, privilegien los componentes colectivos del hábitat y desencadenen el mayor efecto multiplicador social; y por el otro, que son los indicadores de calidad de vida de la población los que demuestran la productividad de la ciudad y su consecuente competitividad como alternativa de localización para el desarrollo eficiente de actividades económicas, culturales, etc.

A manera de conclusión, se plantea que la inversión de los recursos del sector hábitat de Bogotá, debe considerar:

- La relación costo beneficio reportada por la inversión de los recursos
- El establecimiento de prioridades en la aplicación y el soporte de recursos de los instrumentos financieros, especialmente a favor de los requeridos por las Operaciones estructurantes definidas por el POT
- La reestructuración del sistema de instrumentos financieros vigente, con la perspectiva sectorial definida por la política de hábitat local
- La articulación de los instrumentos financieros del sector con visión integral

¹¹⁵ Planes parciales de desarrollo mediante distribución equitativa de cargas y beneficios; Participación en plusvalía destinada a financiar obligaciones urbanísticas o a producir suelo urbanizado para VIS tipo 1 y 2; Contribución de valorización; Aplicación de una tarifa de impuesto predial de 33 x 1000 a los lotes de engorde; Anuncio del proyecto; Prioridad a la expropiación por vía administrativa; Control a la incorporación de expectativas en los avalúos; y Otros, como la declaratoria de desarrollo prioritario sujeta a venta forzosa en pública subasta; transferencia de derechos de construcción y derecho de preferencia.

II. SITUACIÓN ACTUAL

2.1. TENDENCIAS QUE CARACTERIZAN LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA CIUDAD

El primer hecho notorio es la gran **participación que ha tenido la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad**. Del suelo urbano total, que son 38.430 ha., alrededor de 7.500 hectáreas (el 19.5% del área urbana) –por lo menos- han sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de loteadores piratas. Casi la mitad de esta ocupación ilegal se realizó en las dos últimas décadas.¹¹⁶ Esta forma de apropiación del suelo es un reflejo de la incapacidad institucional, y de la existencia de serios problemas de enfoque y metodología. Los costos sociales, fiscales y urbanísticos son evidentes.

Pero la dinámica de ocupación informal también es la manifestación de la capacidad de movilización de recursos, adaptada al poder adquisitivo de las familias, que les ha permitido incorporarse al proceso de producción progresiva de la vivienda. Sin duda, los resultados habrían sido mejores, si los mismos recursos se hubieran canalizado a través de programas bien dirigidos, con acompañamiento técnico adecuado. Si los suelos se hubieran urbanizado formalmente, las familias habrían realizado la producción progresiva de vivienda (subsidiada total o parcialmente) de una manera mucho más adecuada, con beneficios para todos.

Una segunda tendencia significativa es la **polarización de la estructuración intraurbana**. La ciudad conserva una estructura espacial alrededor de un centro expandido, complementado con la agrupación de la actividad económica ubicada en los principales ejes viales hacia el occidente. Esta distribución espacial ha llevado a la existencia de grandes concentraciones de población de bajos ingresos al sur y al occidente y a la ubicación de las familias de ingresos medios y altos al norte. Esta forma de segregación socioeconómica en el espacio urbano, también se expresa en una segmentación del mercado inmobiliario.

La segregación también se expresa en una mala distribución del acceso a los equipamientos, y al sistema vial arterial, y de conexión a las zonas de empleo. Entre la segregación y la exclusión se presentan interacciones endógenas perversas, que deben ser contrarrestadas potenciando los beneficios inherentes a la aglomeración. La mayor bondad de la aglomeración se observa en el diferencial de ingresos. En los últimos cinco años, en promedio, el ingreso per cápita en Bogotá ha sido 1.43 superior al del resto del país.

La segregación socioespacial presenta diversas modalidades. Una de ellas es la segregación residencial socioeconómica (SRS), entendida como “la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad”. Otra es la segregación de acceso socioeconómica (SAS), que se refiere a la discriminación que se presenta frente a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etc., por razones socioeconómicas.

Ambas medidas muestran que Bogotá es una ciudad segregada. En todas las ciudades del mundo existe algún nivel de segregación espacial. La mezcla total (segregación cero) es imposible. El principio normativo básico es el siguiente: la segregación es aceptable únicamente si favorece la inclusión. Si la segregación pasa de un cierto grado genera exclusión y, además, no garantiza el derecho a la ciudad¹¹⁷. Bogotá tiene niveles de Segregación Residencial Socioeconómica (SRS) y Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS) que no son compatibles con un hábitat de calidad, que se expresa en una vivienda digna, en un desarrollo urbano incluyente y en medio ambiente sano.

La política distrital tiene el reto de lograr que el conjunto de intervenciones específicas confluyan en un mejoramiento de la calidad del hábitat. Además, debe crear sinergias con las acciones que lleva a cabo el

¹¹⁶ Tomado de: Secretaría Distrital del Hábitat, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Gestión del Ordenamiento Territorial”, Documento Técnico de Soporte, -MALDONADO, María Mercedes y CAMARGO, Angelica – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹¹⁷ La ciudad debe favorecer la “construcción de una nueva ciudadanía” (Ministerio de Desarrollo Económico 1995, p. 29). Los enfoques de hábitat han evolucionado desde el *derecho a la vivienda* (Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, Vancouver 1976 y Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Estambul 1996) hasta el *derecho a la ciudad* (Foro Social Mundial 2001 y Foro Global Urbano 2002), que se ha convertido en herramienta de lucha contra la inequidad y la exclusión.

gobierno nacional. Las estimaciones realizadas por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), y el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDHB) muestran que en el 2004 el gasto que hizo la administración pública en Bogotá fue equivalente al 32.2% del PIB de la ciudad. Esta cifra resulta de sumar el gasto que hace la Nación en Bogotá, que fue de 24.6%, y el gasto que hace el Distrito en Bogotá, que fue de 7.6%. Estos datos muestran que el gasto público (nacional y distrital) tiene un impacto muy importante en la economía bogotana. Y dado el impacto que tiene la Nación, es fundamental que las dinámicas nacional y distrital vayan en el mismo sentido.

La segregación residencial socioeconómica (SRS) es menos intensa cuando el parámetro de referencia es el ingreso del hogar. Es más fuerte cuando la comparación gira alrededor del valor de los m² de construcción. Primero, porque los pobres tienen mucha dificultad para utilizar la vivienda como activo. La brecha entre ricos y pobres se acentúa porque el acceso a la vivienda de determinado nivel es difícil. Y segundo, porque el mercado de la vivienda usada es muy segmentado. Es más fluido entre los ricos que entre los pobres. La segmentación obstaculiza la convergencia. En general, los accesos favorecen a los ricos, y esta distribución desigual se traduce en diversas formas de exclusión. Las explicaciones de la Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS) son de tres tipos: i) Bajo e irregular ingreso monetario y ausencia de financiación. ii) Política de subsidios irrelevante. iii) Administración de bienes públicos locales inequitativa. Lo ideal sería que las acciones ii) y iii) ayudaran a compensar la falta de ingreso.

La tercera tendencia relevante tiene que ver con la natural y progresiva toma de conciencia de la **relación simbiótica de la Ciudad con la región** (municipios vecinos, el departamento de Cundinamarca e incluso los departamentos de Meta, Tolima y Boyacá). Según el Censo de Población de 1993, Bogotá ha inducido el crecimiento y la expansión de municipios cundinamarqueses como Soacha y Sibaté en el eje sur, Funza, Madrid y Mosquera en el occidente, Chía, Cota, Cajicá y Tocancipá en el Norte¹¹⁸. Este proceso se explica por la fuerte y creciente interacción en los mercados laboral y residencial.

Hasta el momento no se ha logrado configurar un proyecto sólido para avanzar en la conformación del ámbito regional que Bogotá requiere. En general, se constata el desinterés del ejecutivo y el congreso en desarrollar el proyecto regional para Colombia como lo previó la Constitución de 1991. Este vacío notable tiene numerosas explicaciones. Los poderes derivados del actual ordenamiento institucional han impedido que se avance hacia un nuevo ordenamiento territorial. Además, la descentralización sigue considerándose un asunto fiscal, más que un proceso de desarrollo regional.

La cuarta tendencia pone en evidencia el papel fundamental que juega la propiedad y las formas de consecución y adecuación de vivienda, en las percepciones, prácticas y usos en torno al hábitat. Es notorio el afán por buscar vivienda propia, que suele asociarse a mejor calidad de vida, la seguridad y el bienestar. De hecho, existe una clara relación entre la propiedad de vivienda y la percepción de menor pobreza.¹¹⁹ Tanto el estudio sobre mercado del suelo y vivienda en sectores informales de Bogotá realizado por la Universidad Piloto,¹²⁰ como la encuesta Bogotá Cómo Vamos, muestran que más de la mitad de la población es propietaria y que la mayoría de los que viven en arriendo han hecho gestiones para adquirir vivienda o tienen planes de hacerlo en el corto y mediano plazo.

La quinta tendencia, menos precisa, podría expresarse como el esfuerzo permanente por pensar el desarrollo urbano, la gestión de la ciudad, la cultura ciudadana, la descentralización, la participación, etc. Estos temas nacen de motivaciones muy diversas, que en el fondo tratan de definir algo así como una identidad Bogotana. Estas búsquedas han estado estimuladas por los logros que ha conseguido la ciudad en algunos campos. Hay optimismo porque existe la convicción de que sí se puede.

¹¹⁸ Tomado de Jaramillo y Alfonso (2001).

¹¹⁹ Según la encuesta 2006 de Bogotá Cómo Vamos, del 29% de los encuestados que se considera pobre el 10% dice serlo por el hecho de no contar con vivienda propia, de tener que pagar arriendo.

¹²⁰ En lo que sigue tomaremos como referencia los datos del estudio Mercado del suelo y vivienda realizado por la Universidad Piloto de Colombia-PROCCO Colombia Fundación. 2006. El estudio incluye 14 de las 20 localidades de Bogotá.

Desde hace diecisiete años la administración Distrital ha reflexionado sobre la pertinencia de la estructura administrativa y sobre la capacidad de sus instituciones para afrontar los cambios propios de la ciudad, especialmente en el tema de Hábitat.

2.2. PROBLEMAS CENTRALES PARA LA GESTIÓN DEL HÁBITAT

2.2.1. Una ciudad excluyente y segregada

Bogotá tiene un nivel de segregación inaceptable¹²¹. La segregación es la manifestación de inequidades en el acceso a bienes públicos urbanos locales, servicios públicos domiciliarios y equipamientos, además de la ausencia de mezcla de hogares de diferente nivel socioeconómico en los barrios, UPZ o localidades.

Las acciones públicas que buscan reducir la segregación deben orientarse prioritariamente al ámbito de las localidades, que es el espacio urbano con más posibilidad de mezcla socioeconómica¹²². La segregación puede combatirse de dos maneras. Bien sea, incidiendo en la distribución del ingreso, de tal forma que la inequidad disminuya. O bien, afectando la distribución de las personas en el espacio.

La segregación residencial, tiene nexos directos con el hábitat. Mencionemos algunos ejemplos. 1) En general, las poblaciones más pobres se concentran espacialmente en las localidades de periferia. El Distrito tiene el margen de acción necesario para incidir en la forma como los pobres se mezclan con los ricos. 2) La valorización del suelo de los pobres es relativamente lenta. Debe buscarse, entonces, que instrumentos como la valorización y la plusvalía, contrarresten las presiones del mercado que hala hacia una mayor segregación. 3) Entre los más pobres, el gasto en transporte representa hasta el 17% del ingreso. 4) La política de tarifas de los Servicios Públicos Domiciliarios es claramente regresiva. La población más pobre destina cerca del 10% de su ingreso al pago de servicios públicos, mientras que este porcentaje es de 4% en el caso de las familias ricas.

En virtud de la ciudadanía, a las personas se les reconoce como sujetos iguales y activos de una comunidad política, de lo cual se derivan derechos y deberes. El ciudadano es titular de derechos y de responsabilidades. En su sentido más ortodoxo, la ciudadanía otorga a todos los individuos la condición de igualdad formal ante la ley. Sin embargo, tal condición pone en evidencia la distancia entre la igualdad formal y la desigualdad real de los individuos y grupos en una sociedad, lo que en determinadas circunstancias llega a convertirse en exclusión. Esta distancia le otorga un segundo rasgo al concepto de ciudadanía: se trata de una conquista permanente. Por tanto, es necesario hacer un esfuerzo constante que permita hacer valer los derechos que se poseen formalmente y conquistar otros. La ciudadanía no puede entenderse sino como ciudadanía activa, como una aventura de libertad.

Como dice Borja¹²³, ciudad¹²⁴ y ciudadanía son conceptos estrechamente ligados: la primera es el escenario de ejercicio y realización de los derechos. En tal sentido, la ciudad es un proyecto permanente, que une pasado, presente y futuro: “Las ciudades son las ideas sobre las ciudades”¹²⁵. El ejercicio de la ciudadanía

¹²¹ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Hábitat e Inclusión”, Documento Técnico de Soporte, - GONZÁLEZ, Jorge; TORRES, Hugo y MARTÍNEZ, Libia – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹²² Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Hábitat e Inclusión”, Documento Técnico de Soporte, - GONZÁLEZ, Jorge; TORRES, Hugo y MARTÍNEZ, Libia – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

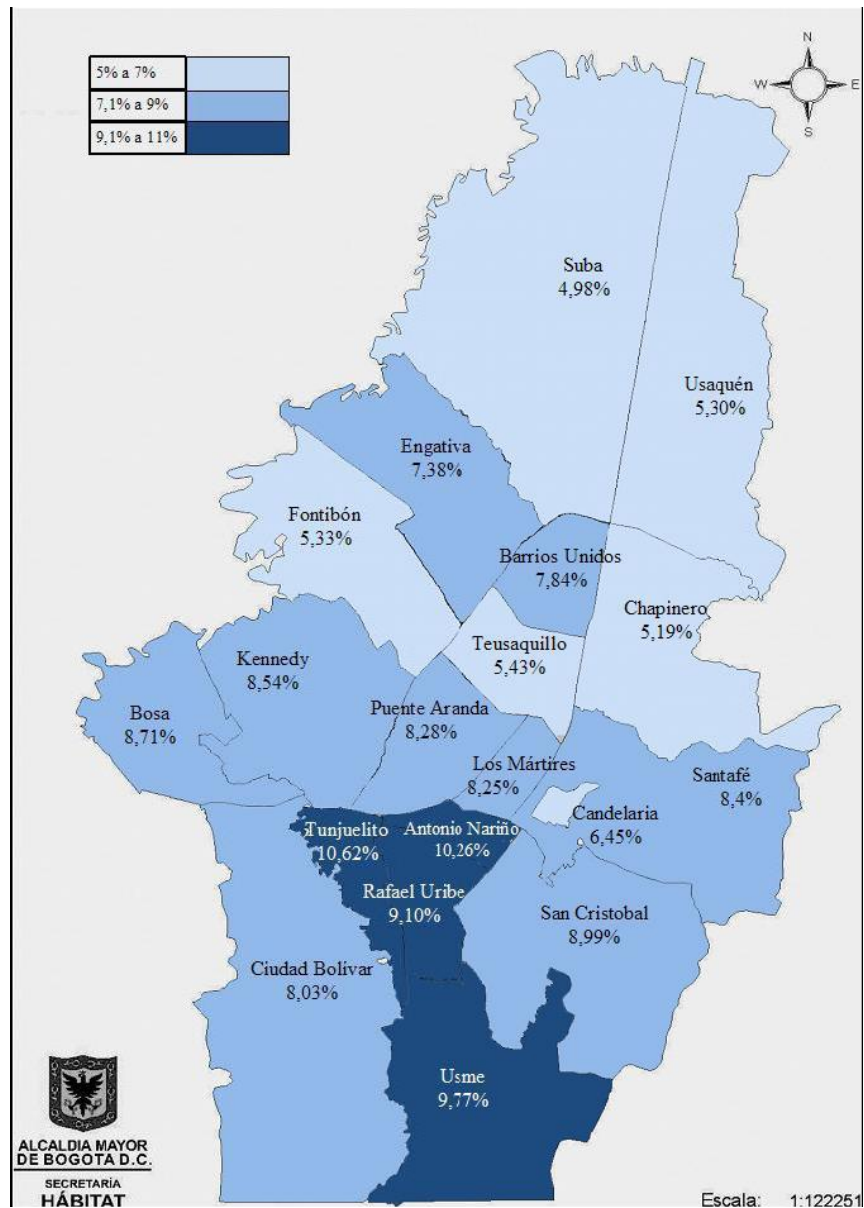
¹²³ La ciudad es intercambio de bienes y de informaciones y existe como encuentro de flujos. Y es tanto más incluyente cuanto más significante sea para quienes la habitan. (BORJA, Jordi, *La ciudad Conquistada*, Madrid: Alianza Editorial, 2002, Capítulo 1).

¹²⁴ Entendemos la ciudad como una forma de organización del hábitat que combina una amplia gama de actividades económicas y sociales y que territorialmente articula aglomeración y dispersión. El territorio aglomerado es la forma dominante de la ciudad. Sin embargo, esta última incluye también territorios suburbanos y rurales, formas dispersas de asentamiento, entre los cuales se establecen flujos materiales y virtuales, tanto económicos como simbólicos. Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - Velásquez, Fabio, Duque, Isabel – Bogotá, Julio 2007, en www.habitatbogota.gov.co.

¹²⁵ BORJA, Jordi, *La ciudad Conquistada*, Madrid: Alianza Editorial, 2002, Capítulo 1).

en la ciudad incluye por lo menos tres dimensiones: En primer lugar, el derecho a tener derechos. Estos no pueden ser entendidos como un listado acabado e inmodificable. Las relaciones sociales en su diversidad y multiplicidad crean nuevas necesidades que producen nuevas titularidades de los ciudadanos como sujetos de derecho. En segundo lugar, el derecho a definir las características de la ciudad como espacio de vida, de producción, consumo e intercambio, y como comunidad política de convivencia. Es el derecho a no ser solamente parte de una comunicad política, sino a contribuir a su permanente definición y construcción. Y, finalmente, la exigencia al Estado del cumplimiento de los derechos¹²⁶.

Participación (%) que tiene el gasto en SPD en el ingreso de los hogares por Localidad.



¹²⁶Un derecho no es una concesión graciosa, sino la entrega de poder a su titular para que exija su cumplimiento al tenor de lo estipulado por la ley. La garantía está dada por la posibilidad que tiene el titular de demandar a quien incumple las condiciones para satisfacer el derecho (exigibilidad). Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - Velásquez, Fabio, Duque, Isabel – Bogotá, Julio 2007, en www.habitatbogota.gov.co.

2.2.2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres

Históricamente el tema vivienda social, ha sido sesgado hacia el producto terminado (vivienda nueva) y en propiedad. Esta visión reduccionista se acentuó en los últimos 15 años porque el Estado restringió el apoyo a las familias demandantes de vivienda de interés social. El subsidio a la demanda supone que las familias realizan un aporte inicial y, además, que tienen la capacidad de adquirir un crédito que les permita financiar una parte de la vivienda terminada. Este esquema exige, además, que el mercado genere una oferta suficiente de las viviendas, acorde con el precio y calidad que requieren las familias beneficiarias de subsidio. Este mecanismo de financiación también ha sido adoptado por la Ciudad en 2005¹²⁷.

Esta modalidad de acción no ha facilitado el acceso a los más pobres a la vivienda propia, y no ha tenido un impacto significativo en la reducción de los asentamientos informales. Por diversas vías, la administración de la ciudad ha tratado de regularizar y remediar parcialmente la situación de los asentamientos informales (carencia de servicios, espacio público, equipamientos, vías de acceso y movilidad interbarrial, problemas jurídicos y administrativos derivados de la precariedad de títulos, etc.). Además, ha tenido que tomar la iniciativa en los reasentamientos de población localizada en zonas con riesgo inminente para la vida de la población, y en aquellas zonas afectadas por obra pública o protección ambiental. La solución tardía a estos problemas se ha reflejado en una baja calidad de vida, y en un mayor gasto. Aunque en los últimos 12 años la ciudad ha avanzado notablemente en la superación de estas carencias masivas, todavía queda mucho por hacer en movilidad, titulación, refuerzo estructural y mejoramiento de viviendas, asentamientos a reasentar, etc.

Según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (2003), el déficit habitacional cuantitativo era de 297.616 unidades (nuevas, que deben ser construidas) y el déficit habitacional cualitativo ascendía a 123.028 unidades, (que deben ser mejoradas). El total era de 420.644 unidades¹²⁸. El DPAE¹²⁹ estima que en 2006 aproximadamente 3.696 hogares estaban localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, y deben ser objeto de reasentamiento inminente. La Caja de Vivienda Popular calcula que 23.000 familias deben ser reasentadas. Durante el período 2000-2006 se aprobaron 194.355 viviendas para la venta en la ciudad. El 35% (68.024 unidades) correspondió a vivienda para estratos altos, el 38% (73.855) para vivienda de interés social tipo III y IV, cuyos precios tienden a superar los \$50 millones, y solo el 27% (52.475) corresponde a viviendas tipo I y II. Esta distribución de la producción de vivienda en la ciudad, contrasta con la composición de la población por estrato socioeconómico: el 41% de la población está clasificada en los estratos 1 y 2 y el 40% en el estrato 3 y el 18% en los estratos 4, 5 y 6. Sigue existiendo un déficit entre la oferta de subsidios y los requerimientos de los hogares bogotanos. La situación es crítica. El gasto en vivienda supera el poder adquisitivo de los hogares y, entonces, podría afirmarse que el gasto no es soportable¹³⁰. No hay estadísticas precisas sobre vulnerabilidad estructural de las viviendas, pero la información disponible indica que existen problemas en cerca de la mitad de las viviendas de la ciudad.

2.2.3. ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado?

En el corto y mediano plazo, Bogotá no tiene escasez de suelo. La ciudad cuenta con un poco más de 5.000 ha. desarrollables, sin incluir los suelos urbanizados no construidos (por ejemplo 670 ha. en lotes dispersos en las 26 UPZ priorizadas de mejoramiento barrial.¹³¹). El reto consiste en generar suelo urbanizado, que

¹²⁷ Creado por la actual administración como instrumento de apoyo a la población más vulnerable mediante el Decreto 226 de 2005 y 200 de 2006.

¹²⁸ Secretaría Distrital de Hacienda, Revista Cuadernos de la Ciudad, Serie Equidad y Bienestar No. 7, Vivienda y Pobreza en Bogotá, julio 2005.

Departamento de Prevención y Atención de Desastres

¹²⁹ Departamento de Prevención y Atención de Desastres

¹³⁰ Siguiendo las observaciones emitidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC se recomienda a los Estados Partes: i) adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingresos. ii) crear subsidios de vivienda para quienes no pueden costearse una vivienda. iii) crear formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda.

¹³¹ Informe interno de la Dirección de Mejoramiento Integral de Barrios – Secretaría Distrital del Hábitat. Bogotá, Julio 2007.

sea accesible, a la población de bajos ingresos. Se trata, entonces, de encontrar los mecanismos de financiación apropiados. En este tema la administración ha sido muy conservadora.

- A diciembre de 2006, se encontraban pendientes de desarrollo: 909 ha, de las 1.389 liberadas de la obligación de plan parcial, de acuerdo con el decreto 327/2004. Al momento de la expedición del decreto 327 (11 de octubre de 2004) ya contaban con licencia 290 ha. y hasta diciembre de 2006 se habían expedido licencias de urbanismo para un área de 190 ha.
- A comienzos de 2007 existían 1.815 ha. que habían pasado por ningún tipo de trámite ante la Secretaría de Planeación
- El Plan Zonal Norte y la Operación Usme disponen de 1.793 ha.
- 666 ha. corresponden a planes parciales que se encuentran en trámite; y
- 224 ha. hacen parte de planes parciales aprobados pero que han iniciado la etapa de construcción.

Con base en los datos presentados en el diagnóstico: Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Gestión del Ordenamiento Territorial”, Documento Técnico de Soporte, MALDONADO, María Mercedes y CAMARGO, Angelica – Bogotá, Julio 2007. En www.sdh.colnodo.apc.org

2.2.4. Gestión pública no integral. Reconciliar las partes con el todo.

La política pública ha considerado el hábitat, y las instituciones relacionadas, de forma aislada, sin definir las relaciones y la jerarquía funcional. Esta falta de coordinación manifiesta en: deficiente capacidad de prevención y control de la urbanización informal; insuficiente oferta de suelo urbanizado para viviendas tipo 1 y 2; lenta regularización y titulación de asentamientos de origen ilegal; ausencia de reconocimiento arquitectónico de las viviendas informales y falta de acompañamiento técnico para su desarrollo progresivo; exagerados plazos para la gestión y trámite planes zonales y planes parciales; serias debilidades para pasar de los esquemas de planeación a los mecanismos de gestión en materia de renovación urbana.

Las incoherencias también se pueden apreciar en la política de gestión del suelo: coexistencia de diversos regímenes de suelo, cada uno con derechos y obligaciones diferentes sobre la propiedad del suelo; **persiste un excesivo enfoque normativo de la planeación, que descuida la gestión del suelo.** A pesar de las dificultades señaladas, en los últimos 10 años, la administración distrital ha avanzado en la coordinación de grandes procesos de planeación como el P.O.T, los planes maestros entre otros, el programa de mejoramiento de barrios (se han beneficiado a 2.412.151 habitantes, y se han intervenido 9.726 hectáreas, en 26 UPZ). No obstante, los grandes proyectos urbanísticos se han quedado rezagados frente a las exigencias de una ciudad de las dimensiones de Bogotá.

2.2.5. Financiación insuficiente, descoordinada y sesgada predominantemente al producto terminado vivienda, cuyo único referente es, rango de precio.

Resulta significativo la falta de armonía entre la oferta y la posibilidad de adquisición de las viviendas nuevas tipo I. La política de subsidio no está sincronizada con la oferta. Además, numerosos arrendatarios de los estratos 1 y 2 habitan en viviendas de origen informal. Estos problemas pueden solucionarse si la ciudad realiza una coordinación más eficiente de los recursos que intervienen en el proceso de producción y financiación de la vivienda y del hábitat.

Las fuentes disponibles no se han explotado de manera adecuada. La participación de la plusvalía adoptada por el Acuerdo 118 de 2003 ha tenido una dinámica muy débil. **Además de ser un mecanismo de financiación muy progresivo, cumple un papel indirecto en la regulación del precio del suelo. Contamos además con instrumentos de financiación sin estrenar como los derechos de edificabilidad.** Las tarifas de los servicios públicos deben distribuirse de mejor manera, porque actualmente el usuario final termina costearo la mayor parte del valor de la extensión de las redes. En fin, la administración dispone de una batería de instrumentos que debe ser sincronizada de forma coherente. Las modalidades de interacción entre los sectores público y privado no se han explotado. El privado tiene que ganar, pero respetando los espacios y los criterios urbanísticos que define la administración pública (nacional y distrital).

III. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT.

3.1. PRINCIPIOS

El Acuerdo 257 de noviembre de 2006 define la política integral del hábitat como el conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas, y proyectos a cargo de las entidades que integran el sector, para el cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacionales, mejoramiento integral y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.

3.1.1. Inclusión y Derecho a la ciudad

La política pública de hábitat debe buscar la ciudadanización de la ciudad. Se trata de crear las condiciones necesarias y suficientes para que todos los grupos sociales tengan acceso a un hábitat digno, construyan un sentido de pertenencia al territorio, convivan y se asocien para el logro de objetivos comunes, y establezcan una relación armoniosa con las autoridades públicas. La Política Integral de Hábitat debe ser incluyente, de manera que las personas y los grupos sociales sin excepción se conviertan en sujetos de derecho, en especial con respecto al derecho al hábitat digno, y en protagonistas en la construcción individual y colectiva de su hábitat inmediato (vivienda y entorno inmediato) y de la ciudad en general. Dicho de otra manera, la Política Integral de Hábitat debe garantizar las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad¹³².

El derecho a la ciudad es una reivindicación política que alude a la posibilidad de acceder y permanecer en ella, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inclusión social, a la justicia y la equidad, a la convivencia, a la deliberación y al gobierno participativo. Es el derecho al encuentro con los demás, a ponerse de acuerdo sobre la ciudad deseada, a ejercer control sobre la vida urbana, a producir socialmente y a gestionar el hábitat.¹³³

3.1.2. Función pública del urbanismo

La función pública del urbanismo se asume en dos sentidos: Es una prerrogativa del Estado en el sentido de que a través de los instrumentos de ordenamiento territorial se configura el alcance y contenido de la propiedad. Es, antes que todo, una obligación frente a la ciudadanía para garantizar derechos colectivos como el ya señalado de la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado, o el del medio ambiente sano o el espacio público y derechos sociales como el de la vivienda digna. La función pública del urbanismo se asume como una vía adecuada para avanzar de las simples declaraciones retóricas al ejercicio concreto de los derechos ligados al disfrute de la ciudad, bajo condiciones de redistribución social y de protección a las personas de menores recursos y posibilidades de inserción social.

La función pública del urbanismo se define como el conjunto de acciones, medidas y mecanismos de movilización de recursos dirigidos a regular y orientar el desarrollo urbano, el uso del suelo, la financiación de la vivienda y de las infraestructuras y equipamientos.

3.1.3. Ciudadanía, Participación y Estado Social de Derecho

La ciudadanía se refiere al ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estos últimos (los DESC) han ganado relevancia en la discusión sobre las titularidades de los sujetos de derecho y sobre las obligaciones del Estado en cuanto a su protección. El Estado Social de Derecho

¹³² El derecho a la ciudad es un derecho complejo, que involucra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales. Está ligado a todos los derechos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente y es interdependiente con ellos. Por ahora no tiene su mismo status jurídico, de ahí que no pueda ser exigido con las mismas prerrogativas que los derechos simples. De todas formas, el derecho a la ciudad forma parte del imaginario de los derechos humanos.

¹³³ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

adquiere entidad cuando el contenido del bien común es entendido como “*la satisfacción progresiva de las demandas vitales de las personas menos favorecidas, la corrección gradual de las estructuras injustas originadas en el abuso del poder, la guarda eficaz de los bienes colectivos y el encuadramiento de la iniciativa privada y de la libertad de empresa en un marco jurídico que las ponga al servicio del desarrollo integral del ser humano*”¹³⁴. En este sentido la Política de Hábitat debe comprometerse con la participación ciudadana, con el propósito explícito de profundizar la democracia en la ciudad.

3.1.4. Integralidad

La Política de Hábitat debe ser integral, para su formulación se parte de tener en cuenta la diversidad y la complejidad socio-cultural de Bogotá. El interés colectivo se logra mediante políticas diferenciadas para grupos sociales y territorios específicos.

3.1.5. Sostenibilidad

La Política Integral de Hábitat, debe promover el desarrollo sostenible. Ello implica responsabilidad con las generaciones futuras. La ciudad tiene que ser pensada en el largo plazo (equilibrada distribución geográfica de la población, estímulo a la diversidad cultural y la preservación de la calidad del aire, agua y la vida animal y vegetal).

3.2. OBJETIVO

La Política Integral de Hábitat, busca como objetivo “Conformar un referente social y técnico para el ejercicio y la garantía de los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat, definiendo el ámbito, las prioridades y criterios para el desempeño de las acciones programas y proyectos, que la Secretaría Distrital de Hábitat, formule, coordine o ejecute, en desarrollo de sus funciones.”¹³⁵

Para el desarrollo del objetivo propuesto, la Misión y el equipo técnico de la Secretaría, consideran pertinente dar continuidad y construir sobre los logros y aprendizajes obtenidos hasta el presente por la Administración de la Ciudad, al igual que promover la consolidación de acuerdos técnicos y políticos estables, con visión de largo plazo para la remoción de los obstáculos institucionales, que limitan el desempeño adecuado y eficiente de las necesarias interacciones de la administración de la ciudad con el sector privado y las organizaciones sociales.

3.3. ENFOQUE DE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT.

El debate en torno al tipo de enfoque que se le debería asignar a la Política Integral de Hábitat ha sido amplio. La razón de esto, obedece a que es precisamente éste marco el que servirá como punto de partida para la formulación, orientación, e implementación de la Política.

A pesar de las diferencias entre los diferentes participantes de estas jornadas de trabajo esta revisión condujo a la identificación de una serie de áreas de acción comunes frente a la Política Integral de Hábitat. Podríamos entonces afirmar que existe una especie de consenso no sólo sobre los espacios de intervención de la política, de los referentes y fundamentos conceptuales de la Política, sino también de los desafíos que enfrentará esta política en los próximos diez (10) años.

Esta idea de consenso no debe interpretarse como sinónimo de unanimismo en el abordaje de la problemática, ni del los fundamentos conceptuales y teóricos, al contrario significa mucho tiempo de discusión teórica y conceptual para lograr establecer unos consensos básicos. Estas coincidencias analíticas

¹³⁴ Madrid-Malo, Mario, Diccionario de la Constitución Política de Colombia, Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2005, p. 170.

¹³⁵ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Política Integral de Hábitat 2007-2017, Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

entre actores tan diversos y de un alcance tan variado también permiten evidenciar concepciones diferentes que son precisamente las que permiten enriquecer y avanzar en la formulación de una Política Integral de Hábitat, de acuerdo a los principios establecidos para la Secretaría de Hábitat, en el Decreto 271 de 2007, *“En la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Integral de Hábitat, se crearán instancias y mecanismos que permitan la efectiva participación de la ciudadanía de manera tal que aquélla cuente con un alto grado de legitimidad democrática y que sirva de incentivo para la apropiación colectiva de sus objetivos e instrumentos, elemento indispensable para su efectiva aplicación.”*¹³⁶

El concepto de Hábitat genero lo que en términos de Oscar Alfonso, *“una discusión pluridisciplinar y, como tal, ... provisional y contestable.”*¹³⁷, entendiendo que la noción no tiene una sola acepción, *“La noción del hábitat no puede ser una síntesis de los discursos en curso pero tampoco es conveniente ignorarlos. Despojada de la pretensión de erigirse como una categoría universal integrada a un discurso único sobre la ciudad y lo urbano, se funda en los principios de pluralidad y provisionalidad del conocimiento científico, es decir, en su contestabilidad (Lefebvre, 1998:55-56).”*¹³⁸

Para avanzar más en esta discusión acerca de la noción de hábitat, se puede leer el trabajo desarrollado por Oscar Alfonso¹³⁹.

*“En este trabajo se propone una noción del Hábitat Urbano que supere las inclinaciones meramente operativas inherentes a la pretensión de una “definición” única y exhaustivas pero que, además, permita la apertura de una discusión intelectual para la construcción de una epistemología común para enriquecer tal propuesta que consideramos indispensable para orientar las propuestas de política que nos congregan.”*¹⁴⁰

En el mencionado trabajo, se establecen un avance conceptual, que va más allá de la discusión teórica, abarcando las implicaciones de la noción, tanto, en el conocimiento científico, como en la acción política, expresándolo de la siguiente manera:

*“Queda claro entonces que si hay alguna noción del hábitat que nos interesa es la que se dirige hacia el ámbito de lo urbano con el interés emancipatorio de conocer el modo de vida de los variados segmentos sociales que ocupan el espacio de la ciudad y, de allí, las dinámicas de exclusión/inclusión en las riquezas que ella produce.”*¹⁴¹

Se busca dar un contenido conceptual básico, que permita garantizar la igualdad de oportunidades a todos los habitantes de la ciudad para el pleno ejercicio de los derechos, entendiendo la ciudad como un proyecto colectivo.

“El breve camino recorrido hasta este momento, plagado de hipótesis, nos ha situado delante de un nuevo desafío, el de la síntesis, en una aproximación a la estructuración del hábitat que, recordemos, debe ser provisional y abierta a la interacción con la de otras disciplinas. Ese desafío implica, necesariamente, un esfuerzo cognoscitivo que recorta de diferentes maneras el objeto de estudio y describe sus características peculiares con el propósito de esclarecer su naturaleza.

Partiendo de esta premisa, propongo provisionalmente que la ciudad es un proyecto colectivo de supervivencia de la especie humana que ofrece un hábitat diverso a sus moradores, organizado en vecindarios que se estructuran a partir de la confluencia de la intervención urbanística gubernamental

¹³⁶ Decreto No. 271, de 2007 "Por medio del cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat", Artículo 1: Definición de Política Integral de Hábitat.

¹³⁷ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Ciudad Región y Hábitat", Documento Técnico de Soporte: "Ciudad Región Incluyente: población, trabajo y mercados inmobiliarios residenciales Proposiciones teóricas, diagnóstico y definición preliminar de la política.", ALFONSO, Oscar y RUBIANO, Melba – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹³⁸ ídem.

¹³⁹ ídem.

¹⁴⁰ ídem.

¹⁴¹ ídem.

*con la disposición espacial y material de los activos residenciales. Mientras que la primera es simbiótica a la producción de las funciones de accesibilidad y habitabilidad urbanas y de las dotaciones de los vecindarios, en la segunda se revela la heterogeneidad estructural de las familias y, de conjunto, el esquema general de segregación de la ciudad y las condiciones cambiantes de los vecindarios. La diversidad del hábitat proviene de las diferentes lógicas y formas institucionales sobre las que se organizan los submercados residenciales y de las dotaciones de los vecindarios que son condicionadas por el grado de apreciación social como por su jerarquía funcional. Cuando el hábitat se difunde al ámbito regional rebasa las jurisdicciones de los municipios concernidos y la polarización emerge como un rasgo que lo caracteriza implicando que la inclusión, inherente a la disposición de condiciones de igualdad de oportunidades para todas las familias, requiere de la coordinación de las acciones de política a diferentes escalas espaciales”.*¹⁴²

Dado que la Misión surge como parte del proceso iniciado, con avances y discusiones planteadas con anterioridad, dadas las particularidades propias del concepto de “Hábitat”, Jorge Torres¹⁴³, presenta los avances en el término que se han dado en Naciones Unidas.

*“... en su concepción más amplia, ..., se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes le damos sentido a nuestro hábitat y este a su vez nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; el hábitat desde esta perspectiva, no solo hace referencia al lugar físico de habitación sino que éste también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado o instituido. Los espacios humanos son básicamente espacios de significación y sentido, que se apoyan extensamente y de una manera inseparable en espacios y lugares urbanos físicos pero no se reducen a ellos.”*¹⁴⁴

El trabajo realizado por los coordinadores de las diferentes mesas fue el inicio de un camino, que se espera que de este proceso emergerán unos contenidos más enriquecidos, más legitimados, más acordes con la visión de la Secretaría del Hábitat y, en general, más cercanos a las realidades y expectativas propias de la ciudad y de los derechos de sus habitantes.

3.3.1. Referentes conceptuales

3.3.1.1. Hábitat

Entendemos por Hábitat¹⁴⁵ *“el territorio y el conjunto de atributos”*¹⁴⁶ *que lo cualifican, donde se localiza y mora el ser humano; su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva”*. La función del hábitat es facilitar la producción y reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él.

¹⁴² Ídem.

¹⁴³ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Financiación del Hábitat”, Documento Técnico de Soporte, TORRES, Jorge y PÉREZ, Elizabeth – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁴⁴ UN HÁBITAT – PNUD Colombia - CENAC. Hábitat y Desarrollo Humano. Cuadernos PNUD – UN HÁBITAT. Investigaciones sobre desarrollo humano. Octubre de 2004. Pág. 24

¹⁴⁵ Secretaría Distrital de Hábitat, Ayuda memoria, Reunión grupo técnico Secretaría Distrital de Hábitat. Definición del concepto de hábitat, Bogotá, Marzo de 2007. En www.habitatbogota.gov.co.

¹⁴⁶ El **atributo** se define como el conjunto de cualidades o propiedades del territorio. Es decir, las características tangibles o intangibles del territorio construidas y transformadas por el hombre en su interacción con la naturaleza. La transformación del territorio para cualificarlo le otorga propiedades (accesible, habitable, edificable, seguro, ameno, sano, etc.) al tiempo que incorpora la diversidad (territorios más accesibles que otros, más seguros que otros, más amenos que otros etc.).

3.3.1.2. Cultura del Hábitat¹⁴⁷

Por *cultura del hábitat* se entiende el conjunto de prácticas significativas relacionadas con el manejo individual y colectivo del hábitat, en particular del hábitat residencial. La cultura es un sistema de significación mediante el cual se comunica, reproduce, experimenta y explora un orden social, el cual imprime un sello característico a las prácticas sociales. Incluye un conjunto de prácticas materiales que constituyen significados, valores y subjetividades. No es un esquema fijo, sino que se construye históricamente en el seno de las relaciones sociales y de poder y deja acumulados históricos que se van decantando con el tiempo. En tal sentido, es un proceso colectivo e incesante de producción de significados que moldea la experiencia individual y social y configura las relaciones sociales como relaciones compartidas en términos de representaciones y acciones significativas.

La cultura del hábitat comprende, por tanto, representaciones sociales, percepciones, valores, hábitos y conductas que tienen significado para las personas con respecto al manejo de la vivienda y su entorno. Constituye una base para la construcción de territorialidad, de sentido de pertenencia al territorio inmediato (vecindario, barrio) y mediato (UPZ, localidad, territorios sociales, ciudad, región, nación). Además, genera lazos sociales (de cooperación y conflicto) y puede ser el punto de partida para la asociatividad, la generación de solidaridades, la acción colectiva y la interacción con otros actores sociales y con el Estado.

La cultura del hábitat comporta entonces una dimensión socio-cultural (territorialidad, prácticas significativas con respecto a la vivienda y el entorno), una dimensión económica (formas de construcción del territorio y generación de valores agregados) y una dimensión política, relacionada con las formas de asociación con “otros similares o diferentes” (relaciones de inclusión/exclusión), de acción colectiva en la esfera pública autónoma (no estatal) y de relación con la institucionalidad estatal para la regulación del territorio y la exigibilidad del derecho a la ciudad (significados de la ciudadanía, representaciones y percepciones sobre el papel del Estado en relación con el hábitat residencial, construcción de pactos y acuerdos con los agentes estatales, etc.).

3.3.1.3. Producción Social del Territorio – Producción Social de Hábitat¹⁴⁸

La **producción social del territorio**¹⁴⁹ es un proceso lleno de tensiones y conflictos en tanto opera a través de una competencia por la apropiación de los mejores lugares por parte de los individuos, las familias y las empresas. La razón es sencilla: hay lugares con mejores atributos que otros (por sus características morfológicas, paisajísticas, por su ubicación, por su dotación, por consideraciones de tipo socio-cultural, etc.) y, además, no todos los individuos y grupos se encuentran en igualdad de condiciones en la competencia por el suelo. Algunos poseen una mayor cantidad y variedad de recursos (de información, económicos, de conocimiento, de poder, etc.) mientras otros ni siquiera tienen la posibilidad de acceder a algunos de ellos. En consecuencia, unos “ganan” y otros “pierden”. Hasta cierto punto, es un juego de suma cero hasta el momento en que intervenciones externas, por ejemplo desde el Estado, afectan las reglas de la libre competencia y producen un juego de suma positiva. Esa es, entre otras, una de las funciones del ordenamiento territorial.

¹⁴⁷ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁴⁸ Producción social del hábitat: “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso.” (En Habitat Internacional Coalition – América Latina - HIC-AL (Oficina de Coordinación Regional para América Latina) “Documento del Proyecto Producción Social del Hábitat”, 2007. en www.hic-al.org)

¹⁴⁹ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

En ese sentido, no todos los grupos sociales producen el mismo tipo de territorio. Algunos construyen un hábitat dotado de los atributos funcionales necesarios para desarrollar de manera adecuada su actividad (residir, descansar, producir, asociarse, comunicarse, deliberar, protestar), mientras otros grupos producen territorios de supervivencia y, en algunos casos, marcados por la precariedad de sus atributos. Tal circunstancia explica por qué el hábitat es heterogéneo, diferenciado, desigual y, especialmente en ciudades como las nuestras, socialmente segregado.

La **producción del hábitat** configura un tejido de relaciones entre los distintos grupos, lo que la convierte en una producción *social* y, a la vez, *política*. En otras palabras, los procesos de producción del hábitat están marcados por asimetrías sociales y de poder en tanto suponen decisiones individuales y colectivas, algunas de las cuales están mediadas por la acción del Estado.

3.3.1.4. Exclusión / Inclusión¹⁵⁰:

La exclusión tiene una dimensión *constitutiva*, y una *instrumental*¹⁵¹. La exclusión es un resultado y, también, es la causa de otros males. La persona es excluida y, al mismo tiempo, la exclusión no le permite superar las dificultades. La exclusión genera círculos endógenos perversos. Una de las expresiones más usuales de la exclusión es la pobreza. La persona pobre se caracteriza por sus carencias y, en este sentido, la pobreza es una exclusión constitutiva. Pero, al mismo tiempo, la pobreza es instrumental, porque estas carencias le impiden al individuo acceder a espacios que podrían mejorar su situación. Y por ello la pobreza es una exclusión instrumental. Al pobre se le dificulta el acceso a la educación y, por esta vía, al empleo. La exclusión puede mirarse desde ángulos muy diversos.

La exclusión es *constitutiva e instrumental*. La exclusión es un mal en sí mismo pero, al mismo tiempo, causa otros males. En el caso del hábitat la exclusión *constitutiva* se expresa en la *segregación socioespacial*. Y esta forma de segregación impide la adquisición de titularidades y la ampliación del espacio de las capacidades. En este sentido la segregación es la expresión de la dimensión instrumental de la exclusión

La *segregación socioespacial* presenta diversas modalidades. Una de ellas es la *segregación residencial socioeconómica* (SRS) como “la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad”. Otra es la *segregación de acceso socioeconómica* (SAS), que se refiere a la discriminación que se presenta frente a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etc., por razones socioeconómicas.

Las dos variables sustantivas para la estimación de la SRS son la unidad territorial y el nivel socioeconómico.

3.3.1.5. Ciudadanía y Estado Social de Derecho¹⁵²

La ciudadanía es el estatuto de las personas por medio del cual se les reconoce como sujetos iguales y activos de una comunidad política, de lo cual se derivan derechos y deberes. El ciudadano es titular de derechos y de responsabilidades. En su sentido más ortodoxo, la ciudadanía otorga a todos los individuos la condición de igualdad formal ante la ley. Sin embargo, tal condición pone en evidencia la distancia entre la igualdad formal y la desigualdad real de los individuos y grupos en una sociedad, lo que en determinadas circunstancias llega a convertirse en exclusión. Es esa distancia la que otorga un segundo rasgo al concepto de ciudadanía, a saber, la de ser una conquista permanente que implica, por lo tanto, el esfuerzo constante

¹⁵⁰ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Hábitat e Inclusión”, Documento Técnico de Soporte, -GONZÁLEZ, Jorge; TORRES, Hugo y MARTÍNEZ, Libia – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁵¹ “La exclusión social puede ser, de manera constitutiva, una parte de la privación de capacidades. Pero también puede ser, desde el punto de vista instrumental, una causa de diversas fallas en las capacidades” (Sen 2000, p. 5).

¹⁵² Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, -VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

por hacer valer los derechos que se poseen formalmente y conquistar otros. La ciudadanía no puede entenderse sino como ciudadanía activa, como una aventura de libertad.

Como dice Borja, ciudad¹⁵³ y ciudadanía son conceptos estrechamente ligados: la primera es el escenario de ejercicio y realización de los derechos. En tal sentido, la ciudad es un proyecto permanente, que une pasado, presente y futuro: “Las ciudades son las ideas sobre las ciudades”¹⁵⁴. El ejercicio de la ciudadanía en la ciudad incluye por lo menos tres dimensiones: en primer lugar, el derecho a tener derechos. Estos no pueden ser entendidos como un listado acabado e inmodificable. Las relaciones sociales en su diversidad y multiplicidad crean nuevas necesidades que producen nuevas titularidades de los ciudadanos como sujetos de derecho.

En segundo lugar, el derecho a definir las características de la ciudad como espacio de vida, de producción, consumo e intercambio, y como comunidad política de convivencia. Es el derecho a no ser solamente parte de una comunicada política, sino a contribuir a su permanente definición y construcción. Finalmente, la exigencia al Estado del cumplimiento de los derechos¹⁵⁵ como una obligación derivada de su naturaleza como producto y, a la vez, garante de un pacto social que lo obliga a proteger los derechos bajo un concepto de interés común. Esa es la razón de ser del Estado de Derecho¹⁵⁶.

La ciudad, como hábitat complejo, es una configuración histórica, esencialmente heterogénea. En ella conviven individuos y grupos definidos por múltiples identidades. Estas ocupan un lugar importante en la noción de ciudadanía. En efecto, los derechos, siendo universales, son ejercidos de manera diferente según parámetros culturales que diferencian a unos ciudadanos de otros. Así, las mujeres y los jóvenes tienen formas propias de ejercer sus derechos, diferentes a las de los hombres y adultos. Las minorías étnicas tienen cada una su forma de vivir la ciudad y, en consecuencia, de entender sus derechos y exigir al Estado su cumplimiento. Lo mismo podría decirse de otras poblaciones específicas. La “demodiversidad” de la ciudad implica no sólo trayectorias sociales y culturales diferentes, sino formas específicas del ejercicio de los derechos y de su exigibilidad.

De ahí la importancia del espacio público como lugar de representación y de expresión colectiva de la diversidad social. La ciudad es por excelencia un espacio colectivo donde el poder se hace visible, donde la sociedad se muestra tal y como es, donde se materializa el simbolismo colectivo. La ciudad, como espacio público, es un lugar de relación entre múltiples identidades, de identificación y construcción de pautas mínimas comunes de convivencia, de contacto entre las personas y los grupos, de animación urbana y de expresión colectiva. La ciudad es la oportunidad de construir tejidos urbigualitaria, con elementos referenciales productores de sentido, con diversidad de centralidades y con capacidad de articular piezas y funciones diferentes¹⁵⁷. La calidad del espacio público y su capacidad de visibilización y de representación colectiva definen en buena parte la calidad de la vida en la ciudad.

La ciudadanía alude al ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Estos últimos (los DESC) han ganado relevancia en la discusión sobre las titularidades de los sujetos de derecho y sobre las obligaciones del Estado en cuanto a su protección. Esa cualidad es la que define la esencia del Estado Social de Derecho. Este adquiere entidad cuando el contenido del bien común es entendido como “la satisfacción progresiva de las demandas vitales de las personas menos favorecidas, la corrección gradual de

¹⁵³ *Entendemos la ciudad como una forma de organización del hábitat que combina una amplia gama de actividades económicas y sociales y que territorialmente articula aglomeración y dispersión. El territorio aglomerado es la forma dominante de la ciudad. Sin embargo, esta última incluye también territorios suburbanos y rurales, formas dispersas de asentamiento, entre los cuales se establecen flujos materiales y virtuales, tanto económicos como simbólicos. Como dice Borja, la ciudad es intercambio de bienes y de informaciones y existe como encuentro de flujos. Y es tanto más incluyente cuanto más significativa sea para quienes la habitan.* (BORJA, Jordi, *La ciudad Conquistada*, Madrid: Alianza Editorial, 2002, Capítulo 1).

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Un derecho no es una concesión graciosa, sino la entrega de poder a su titular para que exija su cumplimiento al tenor de lo estipulado por la ley. La garantía está dada por la posibilidad que tiene el titular de demandar a quien incumple las condiciones para satisfacer el derecho (exigibilidad).

¹⁵⁶ El Estado de derecho es una forma de organización política en la cual los derechos y las libertades de las personas se encuentran protegidos por normas que los reconocen y los garantizan.

¹⁵⁷ BORJA, Jordi, *op.cit.*, Capítulo 4.

las estructuras injustas originadas en el abuso del poder, la guarda eficaz de los bienes colectivos y el encuadramiento de la iniciativa privada y de la libertad de empresa en un marco jurídico que las ponga al servicio del desarrollo integral del ser humano¹⁵⁸.

El Estado Social de Derecho, consagrado por la Constitución colombiana, no sólo reconoce la ley como norma que rige la conducta de gobernantes y gobernados, sino que propone el *bienestar social* como principio rector de la acción del Estado, bajo un concepto de dignidad humana. En tal sentido, las acciones del Estado y las políticas públicas que las sustentan deben regirse por el principio de la primacía del bienestar social como criterio de la acción estatal¹⁵⁹.

3.3.1.6. Por la "ciudadanización" de la ciudad: el derecho a la ciudad¹⁶⁰

La distancia entre el concepto ideal de ciudad, como escenario de ejercicio de los derechos, y sus condiciones reales, marcadas por el status de sub-ciudadanía característico de algunos sectores para los cuales no ha existido la igualdad de oportunidades, pone de presente, desde el punto de vista de la política pública, la necesidad de encontrar referentes e instrumentos que permitan a todos y todas el ejercicio pleno de sus derechos civiles, políticos y sociales.

Según Borja, la tipología de derechos simples, heredados por la tradición democrática de los siglos 18 y 19 hasta hoy, es insuficiente para dar respuesta a las demandas de nuestra época. Es preciso transitar a una noción de derechos complejos, tanto individuales como colectivos¹⁶¹. Por ejemplo, pasar del derecho a la asistencia sanitaria al derecho a la salud y a la seguridad social; del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida; del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad. Este último involucra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales; se encuentra ligado a todos los derechos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente y es interdependiente con ellos. No tiene por ahora su mismo *status* jurídico, lo que impide exigirlo con las mismas prerrogativas que los derechos simples, pero forma parte del imaginario de los derechos humanos.

En lo sustancial, el derecho a la ciudad es una reivindicación política que alude a la posibilidad de acceder y permanecer en ella, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inclusión social, a la justicia y la equidad, a la convivencia, a la deliberación, al gobierno de la ciudad. Es el derecho a construir vida urbana, es decir, vida colectiva, espacio público, unidad en la diversidad.

El derecho a la ciudad es el derecho a la centralidad, a no ser marginal, excluido, superfluo. Es el derecho al encuentro con los demás, a ponerse de acuerdo sobre la ciudad deseada, a ejercer control sobre la vida urbana, a producir socialmente y gestionar el hábitat. En palabras de Henri Lefebvre, "*el derecho a la ciudad significa el derecho de los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos de dominación, de información, de intercambios. Lo cual no depende de una ideología urbanística, ni de una intervención arquitectural, sino de una calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad*"¹⁶².

El concepto de derecho a la ciudad posee varias dimensiones: es, de una parte, el derecho al lugar, a permanecer en él y disfrutar de sus atributos urbanísticos, económicos, sociales y ambientales. Es el derecho a un hábitat en el que se tejen relaciones sociales y simbólicas; es el derecho a una vivienda digna, al espacio público, a la movilidad, la accesibilidad y la centralidad, así como a la calidad del medio ambiente.

¹⁵⁸ MADRID-MALO, Mario, *Diccionario de la Constitución Política de Colombia*, Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2005, p. 170.

¹⁵⁹ "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación" (Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 350).

¹⁶⁰ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Cultural del Hábitat y Ciudadanía", Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁶¹ BORJA, Jordi, *op. cit.*, capítulo 6.

¹⁶² LEFEBVRE, Henri, *Espacio y Política*, Madrid, Anthropos.

De otra parte, es el derecho a sentirse parte de la ciudad, a construir territorialidades, sentidos de pertenencia a la ciudad y a micro-territorios; es el derecho a la identidad colectiva, a la cohesión socio-cultural, al reconocimiento social; pero también el derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de vínculos personales.

En tercer lugar, el derecho a la ciudad es el derecho a vivir dignamente en la ciudad, a ejercer la ciudadanía social (el cumplimiento de los DESC), a la justicia local y a la seguridad. Es también el derecho a la convivencia, a establecer múltiples nexos sociales en diferentes escalas, a crear espacios de encuentro y asociatividad, a interesarse por el otro diferente, a aceptar y tramitar el conflicto como parte de las relaciones cotidianas.

Es, además, el derecho al gobierno de la ciudad, expresado en el acceso a la información y a las tecnologías de la información y la comunicación; el derecho a tener el mismo status jurídico-político de ciudadano (igualdad de derechos y responsabilidades); el derecho a participar en las decisiones públicas, a ser gobierno, a planificar el futuro de la ciudad; es igualmente el derecho a la innovación política y al gobierno cercano (descentralización).

Finalmente, es el derecho a proyectarse como ciudad hacia su entorno mediato e inmediato; a conformar redes y a incidir en las decisiones de organismos nacionales e internacionales que afectan la vida de la ciudad.

3.3.2. Ámbitos de aplicación

3.3.2.1. Territorio¹⁶³

El territorio es, en primer lugar, un **espacio geográfico** en el cual se despliega la compleja gama de actividades que desarrollan los grupos humanos. Dichas actividades se encuentran, por tanto, determinadas por las características físico-espaciales del lugar (morfología, paisaje, recursos naturales, fuentes de energía, etc.), las cuales generan limitaciones y potencialidades, especialmente desde el punto de vista de su edificabilidad.

Pero el territorio es mucho más que espacio geográfico. Es un **espacio socialmente producido**, en el sentido de que la sociedad en su conjunto aplica su energía para transformarlo, para adaptarlo a sus necesidades y conveniencias, en función del tipo y la cantidad de recursos de conocimiento, tecnológicos y económicos a su disposición. Esa construcción es tanto individual como colectiva y produce entorno inmediato (vivienda, negocio, vecindario, comunidad, barrio, etc.) y mediato (localidad, ciudad, región, nación).

3.3.2.2. La Territorialidad y escalas¹⁶⁴

El territorio está, en consecuencia, asociado siempre a una territorialidad. Esta implica identidad con el territorio y sentido de pertenencia a él. Pero también puede generar exclusiones y fragmentación socioespacial. Por ello, en torno a la territorialidad se juega la posibilidad de construir relaciones democráticas o autoritarias, de inclusión o de exclusión.

La territorialidad se construye en diferentes escalas:

¹⁶³ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007.

¹⁶⁴ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007.

- *el vecindario*, como lugar de la experiencia cotidiana, base de la construcción de un sentido de comunidad, espacio de ejercicio inmediato de la cooperación y el conflicto.
- *el barrio y la vereda*, los cuales suscitan en sus moradores un fuerte sentido de arraigo, pero también de anonimato: no conocemos a todos los que viven en el barrio, pero sabemos que son vecinos con los cuales se comparte un territorio; y, ante terceros, puede suscitar solidaridades e intereses compartidos.
- el nivel *comunal o local*, un meso-territorio cuyo referente principal es político (autoridades locales) y administrativo (planes, inversiones, procedimientos).
- la escala *municipal o distrital*, en la que se produce un sentido de pertenencia, de comunidad de intereses y de identidad que establece diferencias con respecto a otras comunidades territoriales. Sin embargo, esta escala congrega una diversidad de grupos que no se conocen ni se relacionan entre sí, entre los cuales puede haber contradicción de intereses, incluso conflictos en torno a las decisiones colectivas. No obstante, en esta escala es posible construir un espacio de convergencia de intereses y sentidos, cuyos referentes pueden ser geográficos, culturales, económicos y/o político-administrativos.
- las escalas *supra-municipales* (regionales, nacionales, supranacionales), culturalmente más abstractas que, no obstante, pueden generar lazos de identidad y sentidos de pertenencia que operan con fuerza en circunstancias determinadas (ordenamiento territorial, identidad nacional, solidaridades planetarias).

El significado asignado a cada escala territorial es diferente. Entre más cercana, el significado es más fuerte, más arraigado, más afectivo. Entre mayor sea la escala, el significado se diluye, se vuelve etéreo y se convierte, incluso, en un estereotipo. Además, es más racional, menos ligada a los afectos. Estas diversas escalas hacen que, por ejemplo, una ciudad sea culturalmente muy compleja. Cada quien opera con sentidos e imágenes del territorio muy diferentes, según la propia experiencia. Hay tantas imágenes del territorio como individuos que lo habitan. Cada quien tiene su propio mapa mental y en función de él reconoce su territorio (ciudad, municipio, región, etc.), reconoce (o desconoce) a quienes comparten ese territorio y se reconoce a sí mismo como parte de él.

3.3.2.3. El Ordenamiento territorial y la política de suelo: factores estratégicos¹⁶⁵

Como es conocido, la noción de ordenamiento territorial es bastante amplia –incluso ambigua¹⁶⁶. En nuestro país tuvo en un principio un sentido vinculado a los problemas de la organización político-administrativa del territorio o de distribución territorial del poder en la toma de decisiones, que incluye las alternativas de reconocimiento de los derechos territoriales de comunidades indígenas, negras y campesinas. Hay otra dimensión del ordenamiento territorial ligada a los procesos de reforma urbana y reforma agraria, es decir, aquellas medidas y políticas que regulan el acceso y la distribución de la propiedad del suelo y las condiciones de ocupación/explotación del mismo. También se define como ordenamiento territorial las decisiones –públicas y privadas- en materia de grandes proyectos de inversión productiva o que sirven de base a las actividades productivas (infraestructura vial y de transporte, energía, telecomunicaciones y la actividad minera, agrícola o agro-industrial, ganadera, industrial y la urbanización). Aunque está contenido en las definiciones sub-siguientes, la noción incluye también todos los elementos relativos a la dimensión ambiental.

Finalmente, una acepción un tanto más acotada de ordenamiento territorial lo define como el conjunto de estudios, procedimientos, trámites jurídicos y financieros relacionados con la orientación del crecimiento urbano, en lo que tiene que ver con la dimensión, naturaleza y localización de los desarrollos urbanos,

¹⁶⁵ Tomado de: Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Gestión del Ordenamiento Territorial”, Documento Técnico de Soporte, -MALDONADO, María Mercedes y CAMARGO, Angelica – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁶⁶ Este aparte es una adaptación de un trabajo anterior de María Mercedes Maldonado (con Adriana Hurtado Tarazona): UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA – INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL, PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DISTRICTAL DE PLANEACIÓN, SUBPROYECTO Investigación Factores de continuidad y discontinuidad en las políticas públicas en Bogotá, 1988-2005, Análisis de las acciones de gobierno en ordenamiento territorial y gestión del suelo, Bogotá, 2007 (en edición para publicación)

basados en la combinación de actividades económicas y residenciales y de los espacios objeto de protección, en función de sus valores rurales y ambientales, y con los respectivos mecanismos de intervención, en función de ciertos objetivos. De manera aún más cerrada se refiere al conjunto de acciones que tienen por objeto la provisión de terrenos urbanizados o equipados (aménagement), la construcción de edificios o el tratamiento de los ya existentes. Más aún: el proceso de concepción y realización de las adecuaciones físicas que permiten orientar o manejar la orientación formal del crecimiento urbano por medio de permanencias y transformaciones¹⁶⁷.

Hay dos elementos importantes de destacar en esta acepción del ordenamiento territorial, que se aproxima a la de urbanismo y nos acerca a la de políticas de suelo: (i) la gestión jurídico-económico-financiera de los procesos territoriales, que responde a la pregunta de 'quién' paga, y 'cuánto' y bajo qué modalidad se ha de pagar para hacer posible una ciudad y (ii) la formalización del trazado y diseño del plano geométrico a realizar, que responde al 'dónde' y el 'cómo' morfológico de la ciudad en su territorio geográfica y socialmente determinado¹⁶⁸.

Como definición de política de suelo se propone: (1) conjunto de intervenciones de las entidades públicas en el mercado de la tierra que sirven de soporte a los objetivos políticos adoptados en relación con los procesos de transformación, ocupación, conservación o protección del territorio de un municipio o Distrito (2) conjunto de acciones tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización de los terrenos que se traducen en la distribución de derechos y responsabilidades entre la administración pública, la colectividad, los propietarios y otros agentes privados (promotores, urbanizadores, constructores) e incorporan la movilización de recursos, públicos y privados, ligados a dicha utilización¹⁶⁹ (3) Movilización, al menos parcial, de aquellos incrementos en el precio del suelo atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal o en aportes de suelo o inversiones localizadas que contribuyen al mejoramiento y al beneficio de la respectiva zona o de la ciudad en general¹⁷⁰.

A manera de síntesis se propone la siguiente definición de gestión del suelo: Conjunto de decisiones y acciones (regulatorias, fiscales y de inversión) adelantadas por el gobierno municipal o distrital en ejercicio y desarrollo de la atribución de regulación de los usos del suelo e intervención estatal en el mercado del suelo, dirigidas a orientar (por acción u omisión) los procesos de conversión de espacios rurales en urbanos, los de transformación, consolidación o mejoramiento de espacios urbanos ya construidos, de conservación o protección de espacios rurales o de valor ambiental y la correspondiente provisión de infraestructuras, servicios y equipamientos en función de objetivos socio-económicos y ambientales¹⁷¹.

Dentro de las acciones se incluye (1) la formulación de objetivos, la definición de estrategias, políticas y medidas y la adopción de normas, (2) el diseño, adopción y aplicación de mecanismos de gestión y financiación y (3) la adopción y ejecución de programas, proyectos u operaciones urbanas¹⁷², con énfasis en la manera cómo se orienta la movilización de recursos ligados al desarrollo urbano, tanto a nivel de la inversión estatal como en la distribución y apropiación de las plusvalías o incrementos en los precios del suelo producidos por acciones externas al propietario.

Las políticas de ordenamiento territorial y suelo involucran, por tanto,: Procesos territoriales (expansión, renovación, redesarrollo, consolidación, protección, conservación, regularización/ mejoramiento), problemas/objetivos (medio ambiente y patrimonio, movilidad, áreas verdes y recreativas y equipamientos, acceso al suelo urbanizado y a la vivienda social, soportes para la actividad económica) movilización de

¹⁶⁷ Algunas de estas últimas definiciones son tomadas de MERLIN Pierre, CHOAY Françoise, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Paris, PUF, 1989

¹⁶⁸ Tomado de GARCÍA-BELLIDO Javier Y GARCÍA DE DIEGO Javier PASCUAL MADOZ E ILDEFONSO CERDA, DOS PIONEROS EN LA EPIFANIA DE LA URBANÍSTICA, Revista ACE, Vol.1, núm. 1, pp.4-28, 2006, versión electrónica, <http://www-cpsv.upc.es/ace/EspNumeros.htm>

¹⁶⁹ Nos apoyamos en el texto de RENARD Vincent y COMBY Joseph "Les politiques foncières", Paris PUF, 170 Esta última definición tomada de SMOLKA Martim y FURTADO Fernanda Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? En SMOLKA y FURTADO "Recuperación de Plusvalías en América Latina: Alternativas para el Desarrollo Urbano", Santiago, Eure Libros, Lincoln Institute of Land Policy, 2001

¹⁷¹ Que de acuerdo con lo indicado en la introducción coincide con la de función pública del urbanismo. En nuestro país, tiene soporte en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 58, 82 y 334

¹⁷² Definición que toma elementos de la ley 388 de 1997

recursos y particularmente de las plusvalías o incrementos en los precios del suelo producidos por acciones externas al propietario, que sería en el más sentido estricto, el objeto de las políticas y los mecanismos; normas (uso e intensidad de uso del suelo), condiciones para su ejercicio (régimen de la propiedad del suelo)

Siendo el suelo un bien de limitada disponibilidad, su apropiación no puede dirimirse exclusivamente a través del juego de oferta y demanda, sino que requiere de la intervención reguladora del Estado. Esta –se supone– actúa en función del interés general. Sin embargo, puede terminar favoreciendo intereses particulares, profundizando las asimetrías que debería reducir al máximo o eliminar a través de su acción. En tal sentido, la producción del territorio es el resultado de la articulación/desarticulación entre la intervención gubernamental y la interacción de las racionalidades (de necesidad, de consumo, de lucro, de dominación, de reconocimiento) que orientan la acción de los diferentes grupos económicos y sociales que hacen uso de él y le otorgan significado, forma y función.¹⁷³

Este último aspecto es relevante, pues la producción del espacio, del hábitat humano, además de ser material y social, es también simbólica, en el sentido de que la sociedad le asigna significados al territorio a medida que lo produce y se apropia de él. Este último aspecto no puede ser dejado de lado cuando se intenta comprender las lógicas de funcionamiento del territorio e intervenir sobre su desempeño en función del interés general.¹⁷⁴

De manera más simple, una política de suelo¹⁷⁵, como soporte o factor indisociable de una política de ordenamiento del territorio, para efectos del proceso planteado, debe responder a dos preguntas: ¿cómo está siendo financiada “la ciudad”, es decir la provisión del conjunto de elementos colectivos de soporte de las actividades urbanas¹⁷⁶, y el acceso a la vivienda de los grupos de menores ingresos y ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para lograr la movilización de plusvalías o incrementos en los precios del suelo producidos por acciones externas al propietario para cumplir con dichos objetivos y asegurar o mejorar condiciones de redistribución, que eliminen progresivamente o al menos atenúen condiciones de exclusión y mejoren la integración social/urbana.

3.3.2.4. Hábitat residencial¹⁷⁷

La función dominante, aunque no única, del hábitat es la función residencial, es decir, aquella destinada a facilitar la reproducción biológica y socio-cultural de los grupos humanos, brindar techo, protección y seguridad a las personas y sus familias y contribuir a la convivencia a través de relaciones cara a cara. El hábitat residencial incluye otras funciones (de ocio, recreación e interacción vecinal) y puede, al mismo tiempo, cumplir funciones económicas de generación de ingresos y riqueza. Sin embargo, su eje articulador es el concepto de residencia y su expresión formal y funcional es la vivienda.

La vivienda permite atender funciones vitales, sociales y culturales de las personas, proporciona abrigo, resguardo, intimidad, reposo y sirve como referencia de subsistencia individual. Al mismo tiempo, su función está ligada a la creación de las condiciones para hacer efectiva la pertenencia a una comunidad,

¹⁷³ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁷⁴ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁷⁵ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁷⁶ Infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales

¹⁷⁷ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

posibilitando la interacción entre individuo, familia, sociedad y cultura¹⁷⁸. En tal sentido, la vivienda no puede ser entendida sino en su relación con el entorno inmediato y mediato. Integra, por tanto, dos dimensiones: una de interioridad (la casa, sus atributos, su habitabilidad¹⁷⁹) y otra de exterioridad (localización, infraestructura vial, de servicios, equipamientos y espacio público, accesibilidad). El hábitat residencial articula todos esos elementos (la casa y sus atributos, el entorno) desde el punto de vista espacial (arquitectónico y urbanístico), sociocultural (relaciones familiares, interacción social, territorialidad, estética) y político (acción colectiva y relación con el Estado). En consecuencia, las necesidades habitacionales de la población dependen de los satisfactores residenciales relacionados con la unidad habitacional, la calidad del entorno y el nivel de vecindad y seguridad que estos espacios ofrecen.

3.3.2.5. La Ciudad Región y su delimitación territorial¹⁸⁰

Al igual que la noción de la estructuración del *hábitat*, la de la *Ciudad Región* enfrenta los mismos desafíos epistemológicos y metodológicos, de manera que es “imposible, incluso innecesario, hallar un concepto de región al que se le atribuya la supuesta superioridad de la síntesis” (Cuervo, 2003:28). Propongo entonces que la *Ciudad Región* es una noción que alude a un territorio cuyas grandezas allí localizadas –población y capitales- son de mayor jerarquía que las del promedio de la formación social concernida, irradiando efectos primaciales a otras jurisdicciones vecinas de su hinterland que, en conjunto, configuran una megalópolis cuyas características morfológicas y socioeconómicas son singulares e irreproducibles, en la que se trasluce una organización que se configura con base en el tipo y en la intensidad de las interacciones entre los agentes localizados y entre estos con su exterioridad, dando lugar a una estructura socioeconómica desigual. Tales interacciones son de carácter estructural y estable cuando se trata de la integración metropolitana de los mercados de trabajo y residencial, mientras que son coyunturales y variables en lo que concierne a los mercados de bienes semiduraderos y perecederos.

La “región pactada” Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta pretende ser intervenida, como ya se argumentó, con proyectos de inversión de alguna trascendencia supralocal. Y cualquiera que revista esa característica es calificado como “proyecto regional” o “proyecto estructurante de región”. La propuesta que la Misión está lanzando no interfiere con tal dinámica como tampoco es subalterna de ningún “proyecto estructurante de región”.

Por el contrario, la propuesta de *región de la política del hábitat* que se presenta a continuación se ha configurado a partir de la reflexión intelectual de que los movimientos poblacionales están mediados por la integración persistente de los mercados de trabajo y de los mercados inmobiliarios residenciales que requieren ser intervenidos por una acción colectiva que procure ampliar las posibilidades de inclusión social y de cohesión regional, en el marco de la confianza que necesariamente se tiene que derivar del principio de cooperación horizontal entre los entes territoriales concernidos.

De acuerdo con los resultados del Censo de Población de 1993, son nueve los municipios de Cundinamarca cuyo crecimiento poblacional se encontraba inducido por las emigraciones de familias bogotanas hacia ellos y que, por tanto, configuran los ejes de expansión de la ciudad: Soacha y Sibaté en el eje sur, Funza, Madrid y Mosquera en el occidente, Chía, Cota y Cajicá en el norte al igual que Tocancipá (Jaramillo y Alfonso, 2001:210).

¹⁷⁸ Política Integral de Hábitat y Seguridad Humana, Alcaldía Mayor de Bogotá, Diciembre de 2003 (documento interno para discusión), p. 29.

¹⁷⁹ “La habitabilidad es entendida como el conjunto de características de diseño y la cualidad de una vivienda en sí misma, del lugar o edificio donde se sitúa o de su entorno para (i) cumplir con las exigencias de las personas y de la sociedad para satisfacer entre otras las siguientes necesidades: habitación, reproducción, seguridad, salubridad, descanso, privacidad e integración y donde se generan las condiciones de pertenecer, crear, mantener y desarrollar los lazos del grupo social más próximo la familia y la sociedad, (ii) así mismo generar en la gente una sensación de bienestar personal y colectivo e infundirle la satisfacción de residir en un asentamiento determinado” *Ibid.*, p. 31.

¹⁸⁰ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Ciudad Región y Hábitat”, Documento Técnico de Soporte, ALFONSO, Oscar y RUBIANO, Melba – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

El mercado de trabajo encuentra en la relocalización e instalación de nuevos emplazamientos industriales en la región adyacente el principal signo de su expansión regional. De acuerdo con el último Censo Económico del Departamento de Cundinamarca (1999) y su complemento y actualización (2003), se construyó una Tabla en la que se presenta, de manera jerarquizada en tres grupos, los municipios con mayor intensidad de establecimientos industriales y de servicios asociados, mayores generadores de empleo y valor agregado industrial y de servicios de Cundinamarca, con los que el aparato productivo capitalino sostiene las mayores interacciones y eslabonamientos. Los nueve municipios de influencia migracional bogotana están contenidos, a la manera de un subconjunto, entre los de mayor intensidad de interacción industrial y de servicios.

De manera que el conjunto intersección de los conjuntos de municipios identificados a partir de los tres criterios enunciados resume, en buena medida, la dimensión territorial de los movimientos poblacionales en el territorio circundante a Bogotá, la interacción del mercado de trabajo y de los submercados inmobiliarios residenciales a ser intervenidos, que expresaría una región para la política del hábitat conformada por 54 entes territoriales, incluido el Distrito Capital. Es plausible pensar que el municipio tolimense de Melgar podría incorporarse a este conjunto intersección, pues es evidente que además de la proximidad detenta al menos dos de los tres criterios que hemos empleado.

3.3.2.6. Financiación del hábitat: Un concepto estructural más allá de la financiación de “casas”.¹⁸¹

La adopción por parte de la ciudad, tanto del concepto hábitat, como de la nueva Secretaría del Hábitat, trae aparejada la necesidad de un replanteamiento inmediato y de fondo con respecto a los enfoques tradicionales de concebir la financiación de componentes aislados y productos terminados que han caracterizado al sector.

La solvencia fiscal de la ciudad que aún puede ser mejorada, sumada al peso de la capacidad de apalancamiento financiero y negociación que hoy posee con las entidades adscritas y vinculadas debe considerarse un activo virtuosamente compatible con las competencias constitucionales y legales, que para desarrollar la función pública del urbanismo, actualmente dotan a Bogotá de facultades suficientes para desarrollar una plataforma de iniciativas de acción y de coordinación que transforme en oportunidades la superación de los atrasos en materia habitacional y disponga con solvencia las inversiones necesarias para anticiparse al crecimiento previsto de forma ordenada, eficaz y eficiente.

A continuación se Veamos algunos principios y elementos centrales que ilustran el sentido de este concepto:

- Desarrollo del sentido del estado social de derecho en materia de hábitat.
- Financiación desde un enfoque de Gestión integral del hábitat: En este sentido, se considera como un aporte vigente la Política Integral de Hábitat y seguridad humana definida por el P.O.T.
- La financiación del hábitat supera el simple diseño de instrumentos y productos financieros: Considera como recursos, la capacidad de orientar el ordenamiento territorial, y la negociación a nombre del interés general del reparto equitativo de las cargas y beneficios de la urbanización, para racionalizar y potenciar las inversiones públicas y evitar costos por no anticipación o ineficiencia de la planeación.
- Financiación de la cadena de producción y sostenibilidad del hábitat, trascendiendo la financiación exclusiva de algunos de sus componentes y de "productos terminados".
- Afianzamiento de la autonomía local en el marco del modelo de Ciudad Región. Equilibrar las relaciones Bogotá-Nación, buscando una adecuada relación en función de dimensión real y práctica de las competencias y recursos de cada una de las partes.
- Elevar el nivel de interlocución, incidencia y coordinación sobre recursos para necesidades habitacionales originados en la ciudad pero orientados y administrados por instancias del nivel central.

¹⁸¹ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Financiación del Hábitat”, Documento Técnico de Soporte, TORRES, Jorge y PÉREZ, Elizabeth – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

- Reconocimiento de las diferentes formas sociales de ocupación del territorio y de acceso a los servicios habitacionales. La generación de soluciones habitacionales mediante las diversas formas de producción social que intervienen sobre el territorio, constituye una alternativa válida y un aporte a la atención de las necesidades habitacionales de la población.
- Efectos de mayor incidencia social: Conlleva el respaldo prioritario a programas y proyectos que respondan a los componentes del hábitat de apropiación colectiva, como el espacio público, vías, servicios urbanos esenciales, etc.
- Fuentes de inversión para expansión y tarifas de servicios públicos: Definir las fuentes de recursos con los cuales se financian las inversiones en expansión requeridas para la ampliación de la cobertura, su incidencia sobre las tarifas y su impacto sobre la capacidad de pago y el ingreso de los ciudadanos.
- Aplicación eficiente de recursos, particularmente los propios. Consolidar el concepto de costos evitados.
- Endeudamiento inteligente y estratégico: La gestión de recursos orientada a la financiación de programas de hábitat desde la adopción de medidas de endeudamiento debe trascender el horizonte que define el capital en si mismo, hacia el desarrollo institucional en temas trascendentes, con capacidad de generar compromisos de largo plazo.
- Productividad y competitividad de la ciudad: Generar el incremento de la competitividad de la ciudad y su incidencia sobre el desarrollo económico local y nacional.
- Diversificar el diseño y aplicación de subsidios e incentivos y desarrollar sinergias mensurables con organizaciones sociales y el sector privado. Teniendo como prioridad los componentes colectivos del hábitat, superando el concepto de subsidio a la demanda y establecer claros criterios de selección de beneficiarios, de actividades, de momentos, de oportunidades o procesos sujetos de subsidio o incentivos, con metas mensurables, e indicadores socialmente relevantes.

3.3.2.7. Esencialidad de los Servicios Públicos Domiciliarios y su prestación como inherente a la finalidad del Estado¹⁸²

Los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) se definen en los acuerdos sociales de Colombia como un género de los servicios públicos, son inherentes a la finalidad del Estado y es responsabilidad suya la garantía de una prestación eficiente a toda la población.

Los SPD son consecuentes con la actividad económica del Estado¹⁸³ y son parte de su *finalidad social*. Así, el artículo 365 de la Constitución Política consagra que:

Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Este párrafo ya adelanta dos nociones importantes, la primera es una noción económica *de prestación eficiente*, y la segunda es una noción ética (a todos los habitantes del territorio nacional) que en adelante denominaremos como el principio *no exclusión*.

A partir del marco constitucional, se creó la ley 142 de 1994 que establece el régimen general para la prestación de los SPD conformados por el servicio de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural¹⁸⁴.

¹⁸² Secretaría Distrital del Hábitat, “Medición de la progresividad en el pago de los Servicios Públicos Domiciliarios y su importancia desde la perspectiva del hábitat”. Angulo, Roberto; Alonso, Carlos; Peña, Ricardo, Bogotá, julio 2007., TORRES, Jorge y PÉREZ, Elizabeth – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

¹⁸³ La Constitución Política de Colombia, en el Artículo 334 dispone que el Estado puede intervenir en la prestación de los SPD.

¹⁸⁴ Esta ley tiene un carácter amplio, por lo que se le denomina régimen de los SPD, regula aspectos como: el régimen de actos y contratos de las empresas, régimen laboral de las empresas prestadoras, regulación, control y vigilancia del estado en los servicios públicos, el régimen tarifario de las empresas de servicios públicos, organización y procedimientos administrativos y el contrato de servicios públicos.

Los SPD son considerados como esenciales porque tienen una estrecha relación con los derechos fundamentales, el artículo 4 de la ley 142 así los define:

Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

En síntesis, los SPD son esenciales, su prestación es inherente a la finalidad social del Estado que debe apuntar a la eficiencia y a la garantía del principio de *no exclusión*.

3.4. ALCANCE DE LA POLÍTICA

El alcance de la Política integral de Hábitat, está orientado a cumplir con la misión que el Honorable Concejo Distrital le encargó al Sector Hábitat, es decir que debe **“garantizar la planeación, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos habitacional, mejoramiento integral y de servicios públicos, desde una perspectiva de acrecentar la productividad urbana y rural sostenible para el desarrollo de la ciudad y la región.”**¹⁸⁵

3.5. DIMENSIONES DE LA POLÍTICA

3.5.1. Dimensión Cultural

Esta dimensión debe permitir la construcción social del territorio intervenido, que implique el reconocimiento y garantía a las autonomías, la participación, la autogestión, al desarrollo de formas de organización propias, el desarrollo endógeno de las comunidades y la apropiación del territorio.

3.5.2. Dimensión Social

Debe garantizar que se fortalezca y consolide un estilo de desarrollo que busque erradicar la pobreza y por tanto, la exclusión y logre la justicia social, a través del impulso y consolidación de la participación social en la toma de decisiones, es decir, que las comunidades y la ciudadanía se apropien y sean parte fundamental del proceso de desarrollo.

3.5.3. Dimensión Institucional

Dotar a Bogotá de una estructura institucional capaz de liderar y adelantar un proceso de funcionamiento de la política con transparencia, eficiencia y eficacia y crear una red de actores que cuenten con reglas de juego claras y conocidas para ganar en gobernabilidad, convivencia y eficacia y que trabajen coordinada e integralmente.

3.5.4. Dimensión Territorial

Cohesionar la Ciudad, en correspondencia con las bases de ordenamiento, zonificación y definición de los sistemas estructurantes del Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, a través de la orientación estratégica de los instrumentos de planificación y de inversión pública, para crear un territorio único para Bogotá Distrito Capital, integrando funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente, la ciudad.

3.5.5. Dimensión Ambiental

¹⁸⁵ Acuerdo Distrital No. 257 de 2006: “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones”, Artículo 111. Bogotá, 2006

Lograr el equilibrio armónico entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo y bienestar y equidad social, hacia un modelo de gestión sostenible, participativo e inclusivo que garantice el desarrollo de su población y la cohesión territorial, a través de la aplicación de modelos de uso y aprovechamiento sostenible de los recursos.

3.5.6. Dimensión Económica y Fiscal

Garantizar, a través de la planificación a largo plazo, los recursos para atender a los habitantes y a su vez garantizar la sostenibilidad económica para la generación de recursos propios a través de los instrumentos de financiación, orientados a garantizar la suficiencia económica y financiera del Distrito.

3.6. CONDICIONES QUE POSIBILITAN LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT

El Distrito Capital ha reflejado una voluntad política por asumir la problemática del hábitat desde toda su complejidad y en una perspectiva integral que dé sustento y coherencia en la formulación de la política y a los grandes objetivos propuestos en relación con la inclusión y el derecho a la ciudad.

La articulación e interdependencia con otras políticas e iniciativas que viene adelantando la Administración Distrital en materia de organización, participación y planeación, apunta a reconocer el protagonismo de la ciudadanía y a promover su organización y participación para la construcción de un proyecto colectivo de ciudad y posibilitar el desarrollo de la Política.

En el marco de la nueva estructura administrativa, la posibilidad de implementación de la Política depende fundamentalmente de la existencia y fortalecimiento de los niveles de coordinación del sector hábitat entre sí y con otros sectores como planeación, gobierno, movilidad y ambiente, entre otros, así como del reconocimiento de diseños institucionales y sociales existentes.

En términos generales las condiciones que posibilitan la implementación de la Política son:

- La voluntad política e institucional para su implementación.
- La destinación de recursos para su puesta en marcha.
- El reconocimiento, articulación y coordinación con diseños institucionales y sociales ya existentes como la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social y los Sistemas de Planeación y Participación.
- La coordinación intersectorial e interinstitucional principalmente con las Secretarías de Planeación, Ambiente, Cultura, Recreación y Deporte, Movilidad, Gobierno y con el Instituto de la Participación y la Acción Comunal, entre otros.
- La concertación con el sector privado.
- La coordinación y la construcción de alianzas con organizaciones sociales que investigan y brindan asesoría y asistencia técnica en la producción social del hábitat.
- El diálogo permanente con la ciudadanía, especialmente a través de sus organizaciones y redes, así como de las instancias de participación existentes y por crear.
- La interacción con el gobierno departamental y el gobierno nacional para que asuman la importancia de promover nuevos comportamientos ciudadanos y desarrollar tareas conjuntas para alcanzar ese objetivo.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE HÁBITAT POR LINEAS

4.1. LÍNEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

4.1.1. Cultura del Hábitat y Ciudadanía¹⁸⁶

La inclusión de la línea Cultura del hábitat y ciudadanía en el marco de la formulación de una política pública de hábitat pone de manifiesto la existencia de nuevas lecturas y derroteros con respecto a las políticas públicas en general y en torno al hábitat en particular. Se trata de asumir por parte de la Administración Distrital y de la ciudadanía en general la necesidad imperiosa de reconocer en todas sus potencialidades y limitaciones las dinámicas sociales y políticas referidas a la producción de hábitat y de ciudad.

Se trata de promover imaginarios y prácticas individuales y colectivas en los bogotanos que contribuyan a realizar los objetivos del conjunto de la política. Las propuestas tienen valor propio e implican un esfuerzo sustantivo de la Secretaría del Hábitat y del conjunto de la Administración Distrital para promover nuevos sentidos en la conducta individual y colectiva en la perspectiva de asegurar para todos y todas un hábitat digno en la ciudad

Son **objetivos** de la línea de cultura del hábitat y ciudadanía:

- Promover una cultura del hábitat bajo parámetros compartidos, reconociendo la diversidad socio-cultural de la ciudad.
- Transformar percepciones, prácticas, usos y comportamientos individuales y colectivos en la búsqueda de un uso eficiente y sostenible del hábitat.
- Reconocer, visibilizar y fortalecer las organizaciones y redes sociales que trabajan en torno al hábitat, y promover su creación en aquellos lugares donde no existen.
- Estimular una cultura del hábitat fundamentada en la asociatividad, la solidaridad y la acción colectiva.
- Motivar a los ciudadanos y ciudadanas para que se interesen por la política pública de hábitat, aporten una lectura crítica y propositiva de la misma, tomen parte en su desarrollo y adelanten acciones de seguimiento y evaluación de su implementación.

4.1.1.1. Lineamientos de Política

Desde la línea de cultura del hábitat y ciudadanía se proponen los siguientes lineamientos de política pública:

- Estará orientada a promover y visibilizar experiencias y prácticas, tanto individuales como colectivas, que contribuyan a la construcción de un hábitat eficiente y sostenible.
- Partirá del reconocimiento de la diversidad de formas de producción y apropiación del hábitat.
- Tendrá al espacio público, en sus dimensiones funcional, cultural, social y política, como un eje estructurante de la cultura del hábitat y la ciudadanía.
- Reconocerá y contribuirá a la implementación de los diseños institucionales existentes en materia de participación y planeación participativa.
- Propenderá por la promoción y el fortalecimiento de la organización social y la acción colectiva en torno al hábitat.

4.1.1.2. Estrategias y Programas

Para el logro de estos objetivos, la Secretaría del Hábitat, en coordinación con otros sectores y con las Alcaldías Locales, pondrá en marcha las siguientes estrategias y programas.

a. Prácticas y usos para el logro de un hábitat eficiente y sostenible

Esta estrategia tiene que ver con la producción de un hábitat eficiente y sostenible, esto es, un hábitat que responda a las necesidades, aspiraciones y expectativas de los pobladores mediante un uso racional y

¹⁸⁶ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Cultural del Hábitat y Ciudadanía”, Documento Técnico de Soporte, - VELÁSQUEZ, Fabio y DUQUE, Isabel – Bogotá, Julio 2007.

adecuado de los recursos, en donde los ciudadanos y sus organizaciones sean protagonistas a través de su interacción con el gobierno de la ciudad en la definición y gestión de las condiciones de producción del hábitat reconociendo la diversidad socio-cultural y teniendo como referencia el interés colectivo y la igualdad de oportunidades.

En este sentido, esta estrategia tiene como objetivo visibilizar y promover las prácticas sostenibles en la producción y apropiación de un hábitat digno, referidas al uso racional de los recursos disponibles y a la multiplicación de experiencias de organización y gestión, entre otras. Se propone poner en marcha los siguientes programas:

- ***Campañas pedagógicas por el uso eficiente del hábitat***

Campañas de sensibilización e información orientadas a entender el hábitat desde una perspectiva integral – casa y entorno- con el propósito de promover el uso racional de recursos relacionados con el hábitat, como el agua, la energía y el entorno, entendido como espacios públicos, infraestructuras y equipamientos de uso colectivo. Estas campañas deberán incluir información sobre los recursos en sí mismos, consejos prácticos de ahorro, mantenimiento, selección de basuras desde la fuente y no contaminación.

- ***Selección y apoyo a buenas prácticas***

La Administración Distrital, en asociación con organizaciones no gubernamentales y con el sector privado, diseñará los dispositivos institucionales necesarios para identificar, hacer visibles, difundir y apoyar experiencias que puedan ser consideradas como *buenas prácticas* por la inclusión de formas participativas de organización, así como por su repercusión y aporte en la producción, gestión y apropiación del hábitat digno.

- ***Promoción del Ecurbanismo***

El logro de un hábitat eficiente y sostenible pasa necesariamente por la incorporación y asimilación de nuevos métodos y tecnologías de construcción que resulten apropiados, asequibles, seguros e inofensivos para el medio ambiente y que permitan el aprovechamiento óptimo de los recursos, promuevan el ahorro de energía y protejan la salud y la seguridad humanas.

En este sentido, la Secretaría del Hábitat en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente, establecerá y aplicará criterios ecológicos para la producción del hábitat; así mismo, promoverá acuerdos de sostenibilidad con la ciudadanía para impedir los asentamientos en zonas de riesgo y proteger los elementos de la Estructura Ecológica Principal de la ciudad.

- ***Diversidad y uso intensivo del espacio público***

Para la línea de Cultura del hábitat y ciudadanía, el espacio público es un componente fundamental del hábitat porque desde su dimensión física y funcional contribuye a la dotación y cualificación del entorno, y porque es el lugar de encuentro, relación e identificación entre las personas, es el lugar en el que la vitalidad y la diversidad de una colectividad alcanzan su máxima expresión. En este sentido, este programa tiene una doble perspectiva: en primer lugar, referida a la construcción, mantenimiento y mejoramiento del espacio público a escala barrial, vecinal, zonal y local; en segundo lugar, referida a la animación urbana y al uso intensivo del espacio público.

La producción del hábitat en su proceso de consolidación, debe dar prioridad a la construcción y adecuación de espacios públicos de dimensiones que se correspondan con las cantidades de viviendas y personas y no con las áreas netas urbanizables, con el propósito de para evitar el ‘hacinamiento en el espacio público’ especialmente en sectores de vivienda multifamiliar. Así mismo, las características y dotación del espacio público deben responder a las necesidades y expectativas de los pobladores, deben ser espacios multifuncionales que permitan el uso colectivo, la convergencia y convivencia de identidades diversas en términos de edad, género, etc.

La equidad aplicada a la construcción de espacio público, así como la conectividad y continuidad en su diseño, en coordinación con otras estrategias como las propuestas desde la línea de gestión y ordenamiento del suelo, pueden incidir positivamente en la disminución de la segregación y la exclusión social.

La construcción y equipamiento del espacio público debe estar acompañada por procesos de animación urbana que motiven el uso intensivo y heterogéneo de los espacios públicos mediante estrategias diversas en las diferentes escalas territoriales que, de un lado, contribuyan a disminuir la percepción de inseguridad y, de otro, faciliten el aprovechamiento, encuentro y disfrute del espacio público alrededor de actividades culturales, educativas, recreativas y deportivas.

b. Reconocimiento y promoción de la diversidad en la producción y apropiación del hábitat

Con esta estrategia se pretende, de un lado, reconocer la diversidad en las formas de producción del hábitat y, de otro, potenciar alternativas de producción y apropiación del hábitat que respondan a las necesidades y expectativas de los ciudadanos en el marco del mejoramiento en las condiciones de habitabilidad, del uso racional de los recursos y de la prioridad del bien colectivo.

- ***Campañas ciudadanas para la promoción de la vivienda de alquiler o cooperativa***

Este programa parte de las siguientes premisas: la producción de vivienda unifamiliar ligada a las aspiraciones de propiedad de la mayoría de las familias no es ambientalmente sostenible; la propiedad de la vivienda no está necesariamente asociada a mejoramiento de la calidad de vida de las familias; el régimen de alquiler no tiene por qué ser una condición transitoria o previa a la propiedad; la vivienda de alquiler no debe estar asociada a condiciones de hacinamiento y finalmente, cada vez más la vivienda de alquiler se configura como una opción para determinados sectores sociales.

De acuerdo con estas premisas y en consonancia con las estrategias propuestas por otras líneas como financiamiento y gestión y ordenamiento del suelo, este programa estará orientado a promover un cambio en las percepciones de las familias con respecto a la vivienda de propiedad como única opción y aspiración. Mediante campañas de sensibilización y acciones demostrativas se trata de mostrar la vivienda de alquiler, la vivienda compartida o de propiedad cooperativa como alternativas de calidad a la vivienda propia como verdaderas opciones para el acceso a un hábitat digno.

- ***Promoción de la vivienda productiva***

Se trata de fortalecer una iniciativa, en la que ya viene trabajando la Secretaría del Hábitat, que reconoce, en el marco de las prácticas y usos en torno al hábitat, la importancia que determinados sectores sociales conceden a la vivienda como generadora de ingresos. En este sentido, la oferta de vivienda productiva desde el sector formal es una respuesta a las necesidades y expectativas de dichos sectores; contribuye a la vitalidad de las zonas residenciales por la coexistencia y armonía de usos; y, al mismo tiempo, es una manera de adelantarse a las transformaciones de las viviendas con fines productivos que en la mayoría de los casos terminan afectando las condiciones de habitabilidad.

c. Producción social del hábitat

Partiendo del reconocimiento de la producción social del hábitat como un hecho urbano, como elemento determinante en la construcción de la ciudad, con esta estrategia se pretende mejorar los procesos de producción social del hábitat mediante intervenciones integrales que requieren la participación concertada y coordinada de la Administración Distrital, el sector privado y las organizaciones sociales afines al sector.

Esta estrategia está relacionada con otras propuestas de política realizadas por la línea de gestión y ordenamiento del suelo y la de financiación del hábitat. Se propone adelantar los siguientes programas:

- ***Acompañamiento y asesoría técnica a procesos sociales de producción de hábitat***

Diseñar y poner en marcha los mecanismos que faciliten el desarrollo de iniciativas de producción social del hábitat fundamentadas en el interés colectivo y el conocimiento de las normas urbanísticas. Así mismo, brindar asistencia técnica para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas, la construcción con criterios ecoeficientes de seguridad y sostenibilidad, y la producción integral del hábitat, lo que supone involucrar en el proceso componentes e intervenciones sobre el entorno tales como accesibilidad y espacio público.

Con el acompañamiento y asesoría a la producción social del hábitat se pretende también acelerar los procesos de consolidación de vivienda y entorno con criterios de habitabilidad, respondiendo a las necesidades y expectativas de las familias. Esto supone el fortalecimiento de mecanismos de financiación para el mejoramiento de vivienda.

- **Promoción de iniciativas supra e inter-barriales**

Promover la formulación y desarrollo de iniciativas de producción de hábitat -vivienda, vías, espacio público- bajo la metodología de Obras con Participación Ciudadana que superen el ámbito barrial y que alcancen un mayor impacto en términos de cobertura territorial.

Se trata de crear conciencia y motivar a la ciudadanía para que genere redes y alianzas inter-barriales, interzonales e inter-locales con el propósito de mejorar el hábitat residencial en escalas de mayor cobertura territorial y social.

d. Promoción y fortalecimiento de la organización en torno al hábitat

En décadas anteriores, surgieron en buen número organizaciones sociales en torno al tema de la vivienda; sin embargo, con la solución individualizada a las demandas de vivienda y el surgimiento de nuevas demandas y reivindicaciones urbanas cada vez más sectorizadas, la organización y el tejido social en torno a la vivienda han perdido fuerza.

De otro lado, la construcción social del hábitat y sus formas de apropiación por parte de los distintos sectores de la población tienen un fuerte componente barrial y vecinal, que si bien produce sinergias y puede potenciar las vocaciones territoriales, reduce en la mayoría de los casos la posibilidad de generar propuestas más amplias en términos de articulación entre actores y escalas del territorio.

Esta nueva mirada, el paso de la vivienda -individual/familiar- al hábitat, que trasciende a lo colectivo, requiere de la existencia o conformación de un tejido social fuerte capaz de apropiarse de la noción de hábitat en toda su complejidad e incidir en su producción desde la formulación, gestión y seguimiento a la política pública.

En este sentido, el objetivo de esta estrategia es promover la conformación y fortalecimiento de la organización social en torno al hábitat en escalas que superen lo barrial. Se trata de una apuesta por organizaciones sociales que actúan sobre realidades y problemáticas que tienen lugar en territorios que superan lo barrial, por organizaciones incluyentes en tanto aglutinan sectores sociales y poblacionales para contribuir a la construcción de una agenda común en torno a la política pública de hábitat.

Esta estrategia se articula directamente con las acciones de cambio propuestas por la línea de Legitimidad e institucionalidad especialmente en lo relacionado con la generación de cadenas de valor.

- **Promoción de la organización social**

Con este programa se pretende visibilizar las organizaciones sociales existentes que trabajan en torno al hábitat y promover la conformación de redes y nuevas organizaciones. Así mismo, en coordinación con otras entidades e iniciativas, se trata de brindarles las herramientas conceptuales, metodológicas y operativas necesarias para su proyección en el escenario público, su participación en espacios públicos de concertación local y Distrital y su incidencia en la formulación y seguimiento a la política de hábitat.

- **Fortalecimiento y constitución de nuevos Núcleos de Participación Ciudadana**

En la ciudad existen 28 Núcleos de Participación Ciudadana (NPC) concebidos fundamentalmente como espacios de encuentro de organizaciones sociales, ciudadanos e instituciones para la planeación en las UPZ de Mejoramiento Integral.

Con este programa se busca mantener y fortalecer los NPC existentes, proyectarlos hacia la escala local, así como estimular la conformación y consolidación de nuevos núcleos en las demás UPZ de la ciudad, como una forma de promover el tejido social en torno al hábitat y ampliar las escalas de apropiación, planeación y gestión social del hábitat.

- **Formación ciudadana**

La promoción y el fortalecimiento de la organización social en general y en torno al hábitat, en particular, requieren de acciones orientadas a asimilar y posicionar la noción de hábitat en las agendas de las organizaciones así como a fortalecer sus capacidades para participar en la formulación, gestión y seguimiento a las políticas públicas relacionadas con el hábitat.

La Administración Distrital, en el marco de la *Política pública de participación*, ha diseñado la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social, un instrumento que permitirá a la Secretaría del Hábitat formar, asesorar y acompañar a los ciudadanos y sus organizaciones, interesados en cualificar su participación, intercambiar experiencias e incidir en la gestión y seguimiento a la implementación de la política de hábitat.

e. Incidencia ciudadana en la política de hábitat

Retomando el espíritu de la Política pública de participación, en el sentido de “garantizar a la población una incidencia real en las decisiones que afectan la vida de la ciudad y sus localidades” lo que se ha denominado participación para la decisión, esta estrategia busca crear y/o potenciar los diseños institucionales tanto sociales como estatales que existen con el propósito de promover la participación con incidencia en la formulación, implementación y seguimiento a la política pública de hábitat. Se trata de articular la participación en la política de hábitat a través de instrumentos como el Sistema Distrital de Planeación y el Sistema Distrital de Participación.

Esta estrategia al igual que la anterior, está en consonancia con las propuestas de política dadas por la línea de Legitimidad e institucionalidad especialmente en lo relacionado con la generación de cadenas de valor.

- **Escenarios, agendas e instancias para la participación**

Este programa consiste en promover a nivel de UPZ, de localidad y de la ciudad espacios públicos de concertación, consulta y diálogo permanentes entre la ciudadanía y las administraciones para la formulación, implementación y seguimiento de políticas relacionadas con el hábitat.

Como parte de este programa se propone la creación de los Consejos del Hábitat a nivel local y Distrital. Estos Consejos tendrán una conformación mixta, esto es, organizaciones sociales y entidades de la administración local o distrital, según sea el caso. Así mismo, con el propósito de integrar y generar sinergias entre escalas los Consejos Locales contarán con una representación de los Núcleos de Participación Ciudadana del nivel UPZ.

Como principales funciones de los Consejos de Hábitat estarán las de intervenir en los procesos de planeación de la ciudad y sus localidades, incidir en la formulación y diseño de política pública de hábitat y hacer seguimiento a su implementación.

Los criterios de conformación de los Consejos de Hábitat así como sus funciones, operación y alcances y formas de interlocución a nivel zonal, local y distrital deben ser materia de reglamentación en el corto plazo, en consonancia con el diseño del Sistema Distrital de Participación.

- ***Seguimiento y evaluación a la política pública de hábitat***

Con este programa se busca diseñar y poner en marcha dispositivos que permitan el seguimiento ciudadano a la política de hábitat y aseguren que su implementación responda a las problemáticas identificadas en materia de hábitat en la ciudad y en cada una de sus localidades.

La información es una condición necesaria para la interacción con el gobierno de la ciudad, la participación en los procesos de toma de decisiones y, por supuesto, para el seguimiento ciudadano a la política pública. Por esta razón, el desarrollo de este programa depende directamente de una acción sólida en materia de información y comunicación que dé cuenta de los propósitos y alcances de la política de hábitat, de sus realizaciones, sus apuestas a futuro y, en últimas, del quehacer de la Administración Distrital en materia de hábitat. La formulación de esta estrategia con todas sus características hace parte de las propuestas de política de la línea de Institucionalidad y Legitimidad.

f. Investigación y comunicación

El diseño de políticas sobre cultura del hábitat y ciudadanía para motivar cambios y/o estimular prácticas, percepciones y usos por un hábitat eficiente y sostenible, depende directamente de la existencia de información y análisis permanente sobre el tema, lo cual constituye un insumo básico para el diseño e implementación de estrategias y campañas comunicativas dirigidas a los ciudadanos con el propósito de promover buenas prácticas en torno al hábitat. En este sentido, la ciudad ya cuenta con una experiencia y un saber hacer en materia de campañas que han contribuido a la sensibilización de los ciudadanos en torno a diferentes temas.

- ***Incentivos a la investigación sobre cultura del hábitat y ciudadanía***

La investigación y el seguimiento sobre las lógicas y dinámicas individuales y colectivas en torno al hábitat en términos de percepciones, prácticas, formas de organización e interacción con la administración, constituyen una fuente para el enriquecimiento de la política. En este sentido, la Administración Distrital promoverá los siguientes incentivos en materia de investigación:

- Promover desde el Observatorio de Cultura Urbana el desarrollo de mediciones y estudios sobre cultura del hábitat y ciudadanía.
- Realizar convenios con universidades para la investigación sobre cultura del hábitat y sobre técnicas de producción social del hábitat que contribuyan a una optimización de los recursos económicos, sociales, institucionales y ambientales.
- Estimular la elaboración de tesis de pregrado y postgrado sobre temas de hábitat.
- ***Comunicación por un hábitat eficiente y sostenible***

Este programa es transversal a la política y tiene como propósito diseñar, distribuir y difundir diferentes piezas de comunicación orientadas a posicionar un concepto de hábitat y de cultura del hábitat entre los ciudadanos, así como reforzar y/o motivar cambios en las prácticas, usos y percepciones en relación con la cultura del hábitat.

La comunicación así entendida, esto es, como estrategia de medios ligada a campañas de sensibilización ciudadana, es apenas un componente de una estrategia mucho más amplia orientada a generar verdaderos procesos de comunicación en el sector hábitat que hace parte de las propuestas de la línea Institucionalidad y Legitimidad.

4.1.2. Hábitat e inclusión¹⁸⁷

Las políticas de la Secretaría Distrital de Hábitat deben tener como horizonte de largo plazo la consolidación de una ciudad menos excluyente y menos segregada. Este objetivo ambicioso resulta de la confluencia de diversas acciones distritales. Por lo tanto, no es una tarea que corresponda exclusivamente a la Secretaría de Hábitat. Dado este marco general, queremos hacer énfasis en los aspectos específicos que debería ser objeto de atención de la Secretaría de Hábitat.

La exclusión es *constitutiva e instrumental*. La exclusión es un mal en sí mismo pero, al mismo tiempo, causa otros males. En el caso del hábitat la exclusión constitutiva se expresa en la segregación socioespacial. Y esta forma de segregación impide la adquisición de titularidades y la ampliación del espacio de las capacidades. En este sentido la segregación es la expresión de la dimensión instrumental de la exclusión.

La *segregación socioespacial* presenta diversas modalidades. Una de ellas es la *segregación residencial socioeconómica* (SRS) como “la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad”. Otra es la *segregación de acceso socioeconómica* (SAS), que se refiere a la discriminación que se presenta frente a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etc., por razones socioeconómicas. Ambas medidas muestran que Bogotá es una ciudad segregada.

Las dos variables sustantivas para la estimación de la SRS son la unidad territorial y el nivel socioeconómico. Con respecto a la primera, hemos realizado estimaciones a nivel de barrio, UPZ y localidad. Y con relación a la segunda, hemos tomado diversas medidas de pobreza, o de variables individuales que pueden informar sobre escalas socioeconómicas (precio de la tierra, educación, etc.). En general, los ejercicios muestran que en Bogotá existe segregación a nivel de barrio. Y los análisis dinámicos parecen indicar que no hay evidencia de convergencia.

Los acercamientos parciales a la SAS muestran que, efectivamente, los equipamientos, las vías, el transporte, etc., se distribuyen de manera desigual acentuando los distanciamientos socioeconómicos. La SAS tiene un carácter sectorial, y difiere mucho. Por ejemplo, la SAS en educación es menor que en salud, y que en cultura.

Preocupa la presencia de SRS y SAS. Pero, sobre todo, preocupa que las tendencias del desarrollo urbano no apunten hacia la convergencia. No tenemos la menor idea de cuál pueda ser el nivel óptimo de convergencia. Pero sí tenemos la firme convicción que la segregación actual es inaceptable.

La lectura matemática de los indicadores SRS y SAS podría llevar a concluir que la segregación se reduce si los pobres y los ricos conviven un poco más juntos. Este enfoque es simplista. Desde nuestra perspectiva, la segregación disminuye si y sólo si el acercamiento espacial se traduce en un mejoramiento del nivel socioeconómico de los más pobres y, ojala, este avance esté acompañado de una reducción de la brecha entre pobres y ricos. En otras palabras, el acercamiento espacial debe contribuir a mejorar la situación de los menos aventajados.

4.1.2.1. Líneas de Política

- La lucha contra la segregación es un principio general que se concretiza en múltiples acciones micro que deben confluir hacia la convergencia. Ello significa, primero, que la convergencia va más allá del hábitat pero, además, que el hábitat sí tiene un papel sustantivo en la creación de condiciones que favorezcan la convergencia.
- Con respecto a la SRS, la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) tiene dos grandes tareas. Por el lado de ubicación residencial, insistir en que en los nuevos desarrollos urbanos incrementen la “mezcla” de hogares pobres y ricos. Y en cuanto a las condiciones socioeconómicas facilitar el acceso al *suelo*, a la *vivienda* y a los *servicios públicos*.

¹⁸⁷ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Hábitat e Inclusión”, Documento Técnico de Soporte, -GONZÁLEZ, Jorge; TORRES, Hugo y MARTÍNEZ, Libia – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

- En los nuevos planes de desarrollo urbanístico es importante insistir de manera explícita, en la búsqueda de diversas modalidades de integración socioeconómica. La historia del desarrollo de Bogotá ha estimulado la segregación: el norte para los ricos y el sur para los pobres.
- La estratificación tiene numerosos problemas técnicos y se ha convertido en un factor adicional de segregación residencial. La política de subsidios no tiene que realizarse necesariamente a través de la estratificación. Actualmente, el índice de condiciones de vida (ICV), y el Sisben que se desprende de allí no están basado en el estrato. Los subsidios cruzados tampoco tendrían que estar fundados en el estrato sino en el nivel socioeconómico del hogar.
- El acceso al suelo no significa que todos los hogares deban ser propietarios. Quiere decir que el valor del suelo (que se manifiesta en los diversos precios, entre ellos el arriendo) debe ser regulado e intervenido.
- El precio del suelo incorpora tres elementos: el mercado de la tierra, la percepción del entorno, y un conjunto de expectativas más o menos borrosas sobre el futuro de la aglomeración. La política de hábitat puede incidir en los tres, de tal forma que favorezca un acceso más equitativo al suelo. Los instrumentos de intervención existen. Las medidas que se han tomado son tímidas.
- El acceso a la vivienda digna es un complemento de los puntos anteriores. Y, de nuevo, acceso a la vivienda no significa vivienda propia. La vivienda digna incorpora tres dimensiones: espacio interno, ubicación y calidad. En estas tres dimensiones la Secretaría de Hábitat tiene incidencia directa.
- La producción social de vivienda es una de las alternativas que se han utilizado con relativo éxito en otros países. Esta o cualquier otra solución implica la conjunción de política micro y macro.
- El acceso a la vivienda está muy condicionado por las modalidades de financiación. Más allá de los subsidios el Distrito no ha diseñado esquemas agresivos de financiación. No ha aprovechado, por ejemplo, los enormes excedentes de tesorería para apalancar préstamos de vivienda. El Distrito tampoco ha liderado ante el gobierno nacional acciones que permitan utilizar el ahorro pensional como una fuente de financiación de la vivienda.
- La Secretaría de Hábitat debe insistir en una financiación equitativa de los servicios públicos. Esta política tiene tres componentes. El primero consiste en rescatar la *capacidad de pago* en la definición de la política tarifaria, tal y como lo define la ley 142. El segundo es presionar por una redefinición de la estratificación o, en condiciones ideales, propender por su eliminación. Y el tercero es la aplicación de los principios del teorema de GHV. Bien sea a través de participación en plusvalía, financiación de la infraestructura de servicios, o precisión de los esquemas de cargas y beneficios. Se trata, en cualquiera de los casos, de desvincular parte del costo de los servicios públicos de la tarifa que llega al hogar.
- En fin, la administración distrital tiene maneras muy diversas de influir sobre el precio de la vivienda a través de la gestión del suelo, la determinación de estándares mínimos de calidad, los subsidios, el crédito, la normatividad sobre cargas y beneficios, etc.
- El sector privado es un agente central en los mercados de suelo, de producción de vivienda y de financiación, pero su actividad es escasa en el sector de VIS. Si el Distrito desea tener un papel activo en este sector, debe garantizar los incentivos necesarios.
- En cuanto a la SAS, la Secretaría de Hábitat cumple un papel de articulación y de coordinación. La preocupación por reducir la SAS debería estar en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT).
- La Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) vigila con las demás secretarías que la distribución espacial del equipamiento y, en general, de los accesos sea más equitativa.
- La Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) debe coordinar con la Secretaría de Desarrollo Económico la distribución espacial de la informalidad. El tema tiene que ver con centralidades y con la forma como el espacio incide en la generación de ingresos.
- Las entidades del Distrito, y no sólo la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) deben mejorar el control y la regulación. La misión y el objeto central de la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) tienen como norte la "inclusión y el derecho a la ciudad". Para lograr este propósito es fundamental contar con buena información, y por ello es importante avanzar en la creación del observatorio de hábitat. La Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) debe adelantar un proyecto de planificación estadística para el hábitat: análisis de oferta y demanda de datos y de información, y de sus fuentes, disponibilidad, cobertura y oportunidad. Igualmente debe adelantar un proyecto de construcción de indicadores de línea de base. Buena parte de los datos los origina o recopila el DANE, de manera

que es necesario celebrar convenios de intercambio de información. La Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) necesita datos a nivel micro (por lo menos a nivel manzana), de manera que en caso de que no sea posible salvar el obstáculo de la reserva estadística, será necesario generar la información (censos de obras, por ejemplo).

4.1.3. Institucionalidad y Legitimidad¹⁸⁸

La institucionalidad del sector Hábitat, establecida en la Reforma Institucional, es el resultado de un largo proceso en donde convergen diferentes miradas conceptuales, reflexiones, discusiones y especialmente acuerdos establecidos entre los diferentes actores. Este proceso es la plataforma que permite coordinar el quehacer organizacional, enfocada bajo los principios modernos de la administración pública, en especial los relacionados con la orientación estratégica, la coordinación de los actores, el manejo sistémico de la información, la comunicación y la cultura de la calidad.

Son **objetivos** de la línea de Institucionalidad y legitimidad:

- Consolidar el pensamiento estratégico del sector, garantizando la gestión sectorial, la articulación de la acción institucional en el territorio y el compromiso y pertenencia de los funcionarios vinculados a la institucionalidad.
- Consolidar un nuevo esquema de gestión del hábitat a partir de adquirir habilidades y competencias gerenciales para aplicar los instrumentos técnicos, legales, administrativos y financieros para la operación intrasectorial, establecer y concertar los escenarios de coordinación intersectorial y con la región y promover la participación activa de los actores del sector privado.
- Consolidar para el sector hábitat los escenarios e instancias que le permitan articular el quehacer del sector en los niveles territoriales nacional, regional, distrital, local y zonal, generando mayores valores agregados y estableciendo relaciones de confianza entre los diferentes actores sociales.
- Generar y articular esquemas de información y formación, apoyándose en capacidades existentes en el Distrito, y diseñar una estrategia de comunicación pública para garantizar la apropiación intrasectorial y la condición de ciudadanos informados.
- Potenciar el trabajo articulado con los diferentes actores públicos, privados y sociales; internacionales, nacionales, regionales, distritales, locales y zonales, como una de las principales estrategias de gestión de la política del Hábitat en el territorio.

4.1.3.1. Lineamientos y enfoques de Política

a. Pensamiento Estratégico

Reconocer que la institucionalidad plantea la gestión integral de la política, especializando el accionar de las entidades a través del fortalecimiento de la “cultura institucional”, la integralidad en la ejecución y seguimiento de programas y proyectos y la consolidación de las estrategias de encuentro y reconocimiento de los diferentes actores (legitimidad). Los retos para la consolidación de la nueva institucionalidad, la generación de credibilidad en la ciudadanía, el reconocimiento de los operadores, se vislumbran a continuación:

La diferencia

- **Un nuevo esquema de gestión sectorial:** donde prime la unidad de criterio, la coordinación para la gestión y actuación en el territorio, la generación de espacios de actuación y gestión para la relación público – privada y la consolidación de canales e instancias de interlocución clara y transparente.

¹⁸⁸ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Legitimidad e institucionalidad”, Documento Técnico de Soporte, - ESCALLÓN, Clemencia; RAMÍREZ, Luz Angela y QUIÑÓNEZ, Paula – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

- **La promoción de servicios y productos sectoriales pertinentes, suficientes y de calidad:** garantizando la provisión de productos urbanos en sectores estratégicos de la ciudad y la región (suelo urbano desde las operaciones integrales) , productos inmobiliarios (diversidad de modalidades de vivienda y diversidad de acceso por tenencia) y programas de aplicación en todo el territorio distrital de los componentes del hábitat, reconociendo las particularidades en las condiciones físicas y sociales de cada escala territorial.

Consolidación de la actual institucionalidad

- **Definiendo las funciones y competencias de la gestión** a partir de consolidar los macroprocesos y procesos del sector y repensar las estructuras organizaciones para la actuación en el territorio y la aplicación de los instrumentos de gestión.
- **Reconociendo las potencialidades actuales:** especialmente las adquiridas por las empresas de servicios públicos, en sus capacidades gerenciales y de manejo de información, que deben transferirse al sector.
- **Reconociendo la pertinencia de generar cultura institucional sectorial**, partiendo de la generación de capacidades del servidor público del hábitat **Clarificando los mecanismos, instancias y escenarios de comunicación interna y de articulación intrasectorial** (NO DEPENDENCIA) de las acciones entre la Secretaría y las entidades adscritas y vinculadas.
- **Reconociendo los escenarios de “sinergia institucional sectorial”** para la actuación en el territorio y la aplicación de instrumentos de gestión.

Nuevas capacidades que se deben propiciar

- **Habilidad para establecer escenarios de gestión público – privado**, tanto para los espacios de deliberación y participación, como de gestión del hábitat en todas las escalas territoriales (nacional, regional, distrital, local y zonal) y con los distintos actores privados y sociales (empresariales, gremiales, ONG's, organizaciones cívicas y sociales, entre otras)
- **Liderazgo en nuevos esquemas de gestión del hábitat:** reconociendo las sinergias de la actuación público – privada y generando espacios de coordinación de acciones, particularmente para la gestión de las operaciones integrales.
- **Habilidades gerenciales novedosas:** que reconozcan las competencias y especialización institucionalidad pública sectorial para proyectarse con pertinencia y eficiencia. Debe convertirse en un interlocutor de calidad profesional y en socio eficiente de iniciativas privadas basadas principios de sostenibilidad, equidad y corresponsabilidad.
- **Habilidades de coordinación** para identificar la calidad y condición de las relaciones intersectoriales, para incorporar componentes de corresponsabilidad ciudadana y para reconocer los espacios de actuación de otros sectores identificar las franjas de convergencia entre competencias sectoriales.

b. Acción en el territorio

Reconocer que la articulación institucional en el territorio, regula las competencias organizacionales, ordena la inversión, genera mayores valores agregados y establece relaciones de confianza en los actores sociales (legitimidad).

En la exposición de motivos de la reforma administrativa se visionan tres retos para la ciudad, que impactan de manera importante el actuar del sector Hábitat: una Bogotá moderna y humana, una Bogotá democrática y descentralizada y una Bogotá buena vecina. Estos retos se reflejan en las funciones de la Secretaría del Hábitat y constituyen eje central la política. Sin embargo, la condición para generar desde el sector hábitat, las articulaciones y los valores agregados esperados, es necesario analizarlo por niveles:

- **Con el nivel nacional:** Reconocer la diversidad de las condiciones institucionales del nivel nacional y generar y fortalecer los escenarios de interlocución con el nivel nacional (particularmente MAVDT y DNP) en los temas que son de su competencia, a través de la Comisión intersectorial del Hábitat.

- **Con el nivel regional:** Reconocer la diversidad de condiciones institucionales para los temas de ordenamiento territorial, ambiental y de hábitat en la región central, en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima y generar y fortalecer escenarios e instancias que faciliten y guíen la interlocución, ampliando el concepto de “Mesa Especializada” con la nación y región para la planificación.
- **Con el nivel local:** Reconocer la fragilidad de las condiciones institucionales de las alcaldías locales, que a mediano plazo no parecería tener opciones de cambio o fortalecimiento como receptoras para descentralizar algunas de las funciones del sector, (por más deseable y pertinente que ello fuera) y reconocer y potenciar los esquemas de coordinación y cooperación para relacionarse con la gestión local y con los escenarios de representación y participación ciudadana (Consejos de Planeación Local - CPL y Núcleos de Participación ciudadana - NPC) que se contemplan en la propuesta del **Sistema Distrital de Planeación**, (ver anexo 4) por cuanto los principios y estrategias permitiría cumplir con los propósitos misionales frente al ejercicio de los derechos políticos y la promoción de los mecanismos e instrumentos del ejercicio democrático.

c. Información, comunicación y formación. “Encuentro de demandas y ofertas”

Reconocer que la gestión institucional debe potenciar y facilitar el encuentro de las demandas con las ofertas y hacer pública su gestión (legitimidad), implementando la utilización de tecnologías de información y comunicación.

Como se describió en el estado del arte, la ciudad cuenta con una importante oferta institucional en las áreas de información y formación con mecanismos que involucran de manera responsable al ciudadano en la discusión de los temas públicos, en una apuesta por la participación informada que parte del conocimiento de las necesidades colectivas y no de las individuales. Con relación a la comunicación hacia los ciudadanos se adolece de una estrategia de comunicaciones que construya propósitos colectivos, que logre movilizar a través de consensos y propósitos colectivos.

Estos avances se convierten en aliados indiscutibles del sector y los retos que enfrenta para consolidarse debe centrarse en:

- Reconocer los instrumentos y herramientas que en materia de sistemas de información, plataformas tecnológicas y conectividad cuenta la ciudad y adoptarlas de acuerdo con las especificidades y alcances del accionar del sector.
- Adelantar acciones conjuntas con el Observatorio de Cultura Urbana de la Ciudad, con el fin de generar información que sirva como base para la investigación y la toma de decisiones.
- Reconocer los avances de la estrategia interinstitucional de “Atención al Ciudadano” y orientar esquemas de gestión para articularse en el corto plazo.
- Reconocer la apuesta de formación ciudadana y fortalecimiento de las organizaciones sociales a partir de la creación de la Escuela de Participación en el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal y articular acciones a dicha propuesta conceptual y metodológica.
- Adoptar una estrategia integral de comunicación pública que apoye la movilización colectiva y legitime los procesos de deliberación y construcción de propósitos colectivos.

d. Redes y socios estratégicos. “Interés general”

Reconocer que la gestión institucional debe garantizar el posicionamiento político, articular acciones con los diferentes actores públicos y privados compartiendo agendas comunes y aprender a concertar y trabajar en red (legitimidad)

El punto de partida para esta acción de cambio, se basa en reconocer los avances del “Pacto por el Hábitat Digno” como la más importante apuesta institucional pública, privada y académica del sector, estrategia que aportó los primeros elementos para la articulación y el trabajo en red del sector y que plantea como desafío:

- Aprender a trabajo en red, lo que significa el reconocimiento de los actores públicos, privados y sociales, internacionales, nacionales, regionales, distritales y locales; y sus roles en las dinámicas y contextos donde institucionalmente desarrollan sus misiones; liderando la construcción colectiva de esquemas de trabajo que permitan:
 - La red, como concepto heurístico, potenciando los temas de investigación, formulación de mejores preguntas e hipótesis y el intercambio de saberes, con grupos de investigadores nacionales e internacionales.
 - La red, como las instrumento de acción social, potenciando la intención específica de intervención de los diferentes actores del sector, en los diferentes campos de acción de acuerdo con sus roles y recursos.
 - La red, como instrumento de comunicación e información, que garantice la transparencia de la acción y la igualdad para que los ciudadanos puedan acceder a los productos y servicios que el sector ofrece.
 - Entender que el trabajo en red es un proceso de autogestión y responsabilidad compartida, por lo que es de vital importancia que los actores vinculados sean conscientes de que son ellos quienes organizan la dinámica de funcionamiento de la red; son ellos quienes deciden sobre qué se va a trabajar y por qué; y son ellos quienes autoevalúan los resultados de los mismos procesos que han gestado y desarrollado.
 - La socialización, visibilización y reconocimiento social y político de los logros y resultados alcanzados.

4.1.3.2. Estrategias y Programas

a. La especialización para la actuación integral y la cultura institucional del sector hábitat.

La especialización de las misiones y competencias institucionales deberán fortalecer y potenciar la coordinación y eficiencia de la gestión pública en el territorio y la adopción de la cultura institucional de los funcionarios vinculados.

Estrategias

- Implementar un modelo de gestión pública social, basada en la actuación estratégica de las diferentes entidades del sector, la imagen sectorial, la cultura del mejoramiento continuo, la gestión por resultados y posicionamiento y reconocimiento del accionar institucional.
- Construir colectivamente los instrumentos que faciliten la coordinación del sector: flujos de información, esquemas de comunicación interna y de trabajo articulado y sistemas de seguimiento y monitoreo de las acciones del sector, entre otros.
- Construir y concertar los planes , programas y proyectos del sector, apoyados en los lineamientos y actuaciones del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo y en la aplicación de las herramientas distritales de planeación y presupuestación (SEGPLAN Y POR)
- Adelantar programas y acciones que reconozcan las fortalezas actuales y permitan la consolidación de una cultura institucional, basada en las capacidades y habilidades del capital humano institucional.
- Fomentar la conformación de redes de profesionales, que sirvan como espacio para la reflexión sistemática sobre las prácticas y el perfeccionamiento de las mismas mediante el intercambio de experiencias y el aprendizaje entre pares.
- Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, evaluación y sistematización, como herramienta para la toma de decisiones, monitoreando el accionar del sector y de sus instituciones (Macroprocesos y procesos), las competencias de los servidores públicos y los niveles de satisfacción de los usuarios de los servicios y productos ofrecidos y para la rendición pública de cuentas.

b. Especialización: Gestión para el hábitat en Bogotá - Región.

Generar condiciones institucionales de gestión y coordinación para la aplicación eficiente de los instrumentos del POT, particularmente en las operaciones estructurantes, planes zonales y las actuaciones urbanísticas que de ellas se deriven, promoviendo diversidad de productos habitacionales y la concurrencia de actores en un mismo territorio.

Estrategias

- Conformar instancias consultivas sectoriales establecidas en el Acuerdo 257 de 2006:
 - Comisión Intersectorial como instancia de coordinación, para el establecimiento de mesas temáticas, en procesos relacionados, con operaciones estratégicas, articulación y participación de las instancias regionales de planeación y hábitat y procesos de gestión del suelo
 - El Consejo Consultivo del Hábitat, para la concertación y seguimiento de la política habitacional.
- Definir escenarios de gestión urbana con la concurrencia del sector privado, gremial y empresarial, ONGS y organizaciones cívicas y sociales, especialmente en las operaciones estratégicas y/o planes zonales para la generación de vivienda nueva, vivienda en arriendo y aprovechamiento del stock existente con mejoramiento de vivienda o reutilización de estructuras.
- Fortalecer los dispositivos institucionales, administrativos y financieros para la implementación de los instrumentos de gestión del suelo.
- Construir colectivamente instrumentos que faciliten la coordinación intersectorial: flujos de información, esquemas de comunicación, esquema de trabajo articulado y de seguimiento y monitoreo de las acciones que se adelanten conjuntamente.
- Integración de los procesos y programas actuales de mejoramiento de barrios y sus componentes (legalización, titulación, reasentamientos y mejoramiento de vivienda) a los macroprocesos y procesos de operación integral del sector.
- Consolidar esquemas de gestión integral para los macroprocesos y procesos relacionados con la prevención y control, a partir de instrumentos como pactos de borde (perímetro urbano y estructura ecológica) y cumplimiento de norma urbana

c. Escenarios de articulación institucional y participación ciudadana, con los niveles territoriales, como generadores de cadenas de valor.

Establecimiento de relaciones de gestión, coordinación, flujos de información y relaciones de confianza con las entidades, los actores e instancias de participación ciudadana, en los diferentes niveles territorios, a partir de los escenarios e instancias ya existentes, promoviendo los ajustes particulares a la gestión del sector.

Estrategias

- Articularse a la propuesta del Sistema Distrital de Planeación, proponiendo las instancias de participación propias del sector hábitat, en particular las de representación en los niveles local y distrital (consejos locales y distritales de hábitat) , la consolidación de las instancias de organización zonal (núcleos de participación) y la articulación con las instancias de representación del sistema.
- Articularse a los escenarios regionales de coordinación: Mesa de planificación Regional y Consejo Regional de Competitividad, en el marco de los comités intersectoriales creados en el Acuerdo 257/06.
- Reconocer, promover y fortalecer las organizaciones sociales y territoriales vinculadas al sector.
- Generar en la institucionalidad del sector capacidades para el manejo permanente de información, comunicación y formación.

- Establecer alianzas interinstitucionales con las entidades territoriales para la reflexión sistemática y permanente y el intercambio de experiencias y aprendizaje entre pares

d. Información, comunicación y formación para el encuentro de las ofertas y las demandas del sector hábitat.

Reconocer los diferentes instrumentos y herramientas de formación e información con los que cuenta el Distrito como punto de partida para la implementación de procesos propios del sector y diseñar una estrategia de comunicación pública sobre los temas del sector Hábitat como plataforma para la toma de decisiones y la visibilización de los resultados de la gestión del sector.

Estrategias

- **Información**
 - Consolidar esquemas para la producción y flujos de intercambio de la información producida por el sector Hábitat, por los otros niveles territoriales y por el sector privado y social a los sistemas de información distritales.
 - Producir información y definir líneas de investigación sobre los componentes y dinámicas del sector, apoyándose en los instrumentos del Observatorio de Cultura Urbana de la Secretaría Distrital de Cultura, Turismo y Recreación.
 - Coordinar la divulgación de información sobre demanda y oferta del sector a través de los esquemas existentes bajo la coordinación del programa “Servimos al ciudadano”.
- **Comunicación**
 - Diseñar una estrategia de comunicación pública que apunte a movilizar propósitos colectivos y trabaje con las instancias y niveles del sector Hábitat, así como con los socios estratégicos.
- **Formación**
 - Desarrollar contenidos pedagógicos para formar ciudadanos en los temas del sector y de cultura institucional de los funcionarios del sector a través de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social.

e. Consolidación de la red a partir del reconocimiento del “Pacto por el Hábitat Digno”

El trabajo en red se define por intercambios dinámicos entre los actores, sus roles y compromisos frente a la ciudad y la región y por el tipo de relaciones y de vínculos, que identifican las necesidades y problemáticas comunes, para establecer nuevas formas de organización y potenciar la movilización de recursos

Estrategias

- Liderar la consolidación y sostenibilidad de la Red a partir de:
 - Evaluar y reconocer los avances logrados con el “Pacto por Hábitat Digno”, visibilizando actores, roles, vínculos, avances de las agendas concertadas, compromisos adquiridos cumplidos y no cumplidos; que permita contar con un balance y sus valores agregados.
 - Convocar de manera amplia a los actores que participan en el “Pacto Digno por el Hábitat” y a otros, de tal manera que se pueda dar una recomposición de los vínculos articuladores, fortaleciendo el liderazgo en la Secretaría Distrital del Hábitat.
 - Construir colectivamente las agendas y protocolos, la frecuencia, la duración y la estabilidad de los vínculos, y los lazos de interdependencia, los cuales deben ser “recíprocos y horizontales”
 - Establecer esquemas de trabajo, con miradas amplias que faciliten el actuar de la red en los temas de investigación, en la acción social y en escenarios e instrumentos de formación, comunicación e información.

- Construir capacidades que les permita producir múltiples relaciones basadas en los principios de reciprocidad y de cooperación entre redes institucionales, redes asociativas y redes informales en las distintas escalas territoriales - “red mixta intersistémica”
- Adoptar herramientas metodológicas y pedagógicas que faciliten el monitoreo, evaluación, seguimiento y sistematización de las agendas y los protocolos concertados por la Red y la socialización y divulgación amplia y periódica de los sus logros y resultados.
- Establecer alianzas interinstitucionales e internacionales para la cooperación técnica, que sirvan para la reflexión sistemática y el intercambio de experiencias y aprendizaje entre pares.

4.1.4. Hábitat y Ciudad Región¹⁸⁹

La política del hábitat para una Ciudad Región Incluyente, a pesar de formularse en la etapa conclusiva de la actual administración distrital, es oportuna en la medida que los resultados y las recomendaciones de la Misión del Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, conformada en medio de la implementación de la nueva estructura administrativa del Distrito Capital contenida en el Acuerdo 257 de diciembre de 2006, se han elaborado en un tiempo prudencial sin que ello haya implicado obviarse las consultas y el impulso a la participación de agentes representativos del desarrollo urbano y regional de Bogotá y su área circundante. Es igualmente oportuna pues existe el convencimiento en la Misión que las políticas urbanas y regionales contemporáneas deben procurar la superación de las prácticas voluntaristas a favor de unas iniciativas que convoquen a la ciudadanía para hacerla participe de su desarrollo mediante procesos activos de información, discusión y rendición pública de cuentas.

La propuesta de región de la política del hábitat que se presenta a continuación se ha configurado a partir de la reflexión intelectual de que los movimientos poblacionales están mediados por la integración persistente de los mercados de trabajo y de los mercados inmobiliarios residenciales que requieren ser intervenidos por una acción colectiva que procure ampliar las posibilidades de inclusión social y de cohesión regional, en el marco de la confianza que necesariamente se tiene que derivar del principio de cooperación horizontal entre los entes territoriales concernidos.

De manera que el conjunto intersección de los conjuntos de municipios identificados a partir del crecimiento poblacional, mercado de trabajo y mercados inmobiliarios residenciales, resume, en buena medida, la dimensión territorial de los movimientos poblacionales en el territorio circundante a Bogotá, la interacción del mercado de trabajo y de los submercados inmobiliarios residenciales a ser intervenidos, que expresaría una región para la política del hábitat conformada por 54 entes territoriales, incluido el Distrito Capital.

El objetivo fundamental de la política del hábitat es el de remover los obstáculos institucionales y proponer las acciones colectivas necesarias para garantizar la *inclusión* plural y en igualdad de oportunidades de accesibilidad y habitabilidad de todos los habitantes al proyecto colectivo que denominamos *Ciudad Región* y a sus riquezas.

En desarrollo de tal **objetivo**, la política pretende adicionalmente:

- Promover, como regla, la cooperación horizontal entre los 55 municipios concernidos en la política, privilegiando siempre la función de coordinación de los departamentos, como prerrequisito para la consolidación de la confianza que garantice el buen gobierno de la región.
- Consolidar acuerdos estables y acciones colectivas perdurables que incidan de manera decidida en la elevación de la calidad del hábitat mediante la movilización de la ciudadanía alrededor de la inclusión real y simbólica de los excluidos, con el convencimiento que tal propósito se expresa en el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de los más débiles y que revela el respeto de la sociedad a los derechos ciudadanos.

¹⁸⁹ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Ciudad Región y Hábitat”, Documento Técnico de Soporte: “Ciudad Región Incluyente: población, trabajo y mercados inmobiliarios residenciales Propositiones teóricas, diagnóstico y definición preliminar de la política.”, ALFONSO, Oscar y RUBIANO, Melba – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

- Identificar las intervenciones prioritarias sobre el hábitat de la Ciudad Región que, con arreglo a los lineamientos generales y los instrumentos de política aquí trazados, orienten la ejecución de las entidades del sector en el Distrito Capital y de los municipios y de sus planes de ordenamiento y de desarrollo municipal.

4.1.4.1. Lineamientos de Política

La eficacia de la política en términos del logro del objetivo general y de los tres propósitos adicionales, esta mediada por la adopción y vigilancia de los siguientes lineamientos que le conciernen:

- La promoción de la desconcentración funcional como criterio de revisión de los componentes de corto, mediano y largo plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial será la primera línea orientadora de la política del hábitat para la Ciudad Región Incluyente, y su concreción será el primer eslabonamiento para la generación de confianza con la que se espera promover la cooperación horizontal entre los entes territoriales.
- La segunda línea es la democratización de la producción y distribución territorial de los bienes públicos accesibilidad/movilidad y habitabilidad y la repartición equitativa de las cargas y beneficios que de ello se derive.
- Las dotaciones de los vecindarios acorde con la apreciación social de sus elementos constitutivos y con criterios de equidad regional es la tercera línea de la política.
- La última línea de la política consiste en la demanda al poder ejecutivo nacional y local de las modificaciones de las normas nacionales que entraben la implementación y el alcance de las acciones colectivas regionales.

4.1.4.2. Estrategias y Programas

La principal estrategia de la política consiste en la *movilización de la ciudadanía* alrededor de los acuerdos y acciones colectivas que promuevan la *inclusión real y simbólica* de todos los habitantes. Con tal propósito, la Secretaría Distrital del Hábitat liderará y promoverá su *difusión* y *discusión*, así como la *rendición periódica de cuentas*.

- La reducción y persistente supresión de la hiperurbanización en el territorio de la Ciudad Región, es la primera pauta que de manera estratégica oriente la intervención de los ejecutores de la política, siendo funcional esta estrategia al propósito de cooperación horizontal y a la línea de la desconcentración funcional.
- Puesto que la democratización de la producción de los bienes públicos urbano-regionales implica, inevitablemente, el incremento en los precios del suelo por efecto del incremento en la renta diferencial total, los gobiernos de la región anticiparán las medidas que le permitan participar de las plusvalías que su acción genera y, simultáneamente, evitarán que ellas impliquen el desplazamiento o la expulsión de los pobres de las zonas intervenidas.
- La acción anticipada o estratégica de los gobiernos regionales en materia de la dotación de los vecindarios se reflejará en la ampliación de las externalidades positivas y la reducción hasta la eliminación de las externalidades negativas que emanan de sus elementos constitutivos.
- Las acciones reguladoras regionales se encaminarán estratégicamente hacia la supresión de las fallas del Estado que permiten el enriquecimiento sin justa causa de los particulares y la eliminación de los focos de discriminación negativa que constriñen las posibilidades de inclusión real y simbólica de la población a las riquezas del territorio y a los beneficios de su crecimiento económico.

4.1.4.3. Instrumentos

En la ejecución de la política se enfatizará en el uso de instrumentos que:

- Movilicen a la ciudadanía alrededor de la Política del Hábitat tales como el Observatorio de la Estructuración del Hábitat y el Foro Regional Permanente del Hábitat.

- Desarrollen el principio de la función social y ecológica de la propiedad bajo el interés de ampliar la producción regional de suelo urbanizado para la vivienda de interés social en los términos que estatuye el artículo 26 de la Ley 546 de 1999.
- Promuevan la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso de urbanización, tales como la participación en plusvalías, y garanticen la permanencia de los residentes pobres en las zonas valorizadas por la acción urbanística de los gobiernos regionales.
- Valoricen el trabajo de la región mediante la elevación de la productividad de los trabajadores informales, persiguiendo con ello avances en el desempeño económico del aparato productivo regional.

4.1.5. Gestión del Ordenamiento territorial¹⁹⁰

En términos generales para la línea de Ordenamiento territorial y gestión del suelo la recomendación inmediata y concreta es la aplicación integrada de las directrices, políticas e instrumentos contempladas en el POT, con algunos ajustes menores. En otras palabras, no se trata de formular una política sino dar aplicación a las ya existentes, con una integración de las intervenciones, seguimiento y evaluación desde la perspectiva del hábitat, la inclusión y una perspectiva de derechos.

En ese mismo sentido, el primer paso a seguir es fortalecer los avances en los instrumentos ya aprobados y en proceso de implementación, como son los planes parciales de desarrollo con el correspondiente aporte de obligaciones urbanísticas, la participación en plusvalías y la contribución de valorización.

El proceso de construcción de capacidades institucionales de gestión, soporte esencial de la política de Hábitat, tendría que considerar que se generen las mejores condiciones de gestión, evaluación y monitoreo e información a la ciudadanía en la aplicación de cada uno de estos instrumentos y en el fortalecimiento de los mismos.

4.1.5.1. Lineamientos de Política

Se resumen de la siguiente manera los lineamientos propuestos:

- Asumir y reforzar el cumplimiento de los objetivos de las políticas de suelo previstas en el POT
- Evitar una visión de la noción de hábitat restringida a la vivienda: el proceso de formulación de la política debe establecer las interacciones necesarias con las secretarías de Ambiente y Movilidad, de manera que se tenga en cuenta lo ambiental y la relación urbano-rural, que es esencial cuando se trabaja con la noción de hábitat y considerar la movilidad intra e inter urbana. También es preciso incorporar la gestión o manejo de riesgos
- Replantear los mecanismos de regulación de la ciudad construida -redesarrollo, renovación y patrimonio- y vincularlos a las políticas de hábitat y a las políticas sociales
- Orientar las intervenciones urbanas y la interacción público-privada en torno a operaciones urbanas estratégicas con objetivos y estrategias de mediano y largo plazo, que a su vez orienten los planes de desarrollo
- Aplicar la política de gestión del suelo en la forma prevista en el POT (reforzar, vigilar y construir capacidad institucional sostenible, pública y privada)
- Unificar el régimen de obligaciones y derechos de los propietarios del suelo con tratamiento de desarrollo
- Incorporar en la agenda el objetivo de superación de la segregación socio-espacial
- Concentrar buena parte de los esfuerzos estatales en la provisión de suelo urbanizado para VIS tipo 1 a una escala importante que permita contrarrestar las ocupaciones informales, combinado con mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales

¹⁹⁰ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Gestión del Ordenamiento Territorial”, Documento Técnico de Soporte, MALDONADO, María Mercedes y CAMARGO, Angelica – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

4.1.5.2. Estrategias y Programas

Las principales líneas de acción que se proponen son las siguientes:

a. Asegurar los mecanismos de gestión de las 5.000 hectáreas de suelo por desarrollar

Asegurar los mecanismos de gestión del suelo por desarrollar, atendiendo al uso racional planteado por el POT, estableciendo las condiciones para la obtención del suelo y la financiación de las obras con cargo a las plusvalías o incrementos en los precios del suelo por acciones externas al propietario y asegurando su destinación en la proporción requerida a vivienda de interés prioritario.

- Se propone como porcentaje de suelo para vivienda de interés prioritario en cualquier suelo de desarrollo el 50%, así como en el suelo urbanizado no construido. Un porcentaje menor, complementado con el uso de VIS, se puede establecer para cualquier tipo de suelo, tratamiento y proyecto urbano.
- En suelo urbano, esta previsión se puede concretar a través de mecanismos de gestión asociada y distribución equitativa de cargas y beneficios (que no requieren necesariamente de la formulación de planes parciales ni de reajustes o integraciones inmobiliarias). Se pueden ubicar los porcentajes en ciertas zonas urbanas, en proyectos dentro de la ciudad construida.
- Es urgente ajustar la reglamentación contenida en el Decreto 327 de 2004 y, asegurar y controlar el cumplimiento de esta obligación.
- No se considera conveniente trabajar con avalúos catastrales, como lo prevé el Decreto 327, porque de esta manera, se estaría perdiendo el desfase existente entre el avalúo catastral y el precio comercial.
- Reglamentar o ajustar la expresión “traslado” a otro proyecto que contempla el Decreto 327 o la obligación de comprar suelo o derechos fideicomisarios en Metrovivienda y la metodología para establecer cómo cuantificarla.
- El pago se podría realizar en dinero a un Fondo específico creado para tal fin, con el cual se obtendrían recursos para financiar¹⁹¹ la urbanización de suelo destinado a vivienda de interés prioritario, a través de los mecanismos que a continuación se indican.¹⁹²

b. Establecer mecanismos adecuados para complementar la oferta de vivienda social de la que se encarga el sector privado con oferta de vivienda de interés prioritario bajo otros esquemas, orientados o incluso gestionados directamente por el gobierno distrital.

Para ello es necesario, un cambio en el enfoque del soporte de políticas de suelo para las políticas de producción de hábitat para las familias de menores ingresos y vinculadas informalmente al trabajo. De compras de suelo (mediante enajenación voluntaria o expropiación) o asociaciones con propietarios muy cercanas a las compras de suelo (por efecto del respectivo diseño jurídico), es conveniente avanzar a implementar instrumentos como los planes parciales de iniciativa pública, con aplicación de la técnica del reparto equitativo de cargas y beneficios en los que la administración distrital como promotor de las Operaciones o proyectos establezca, antes que todo, las condiciones para producir suelo urbanizado, por etapas o unidades de actuación urbanística, que se va comercializando a medida que el suelo es urbanizado.

De esa manera se estima que se logran las siguientes condiciones:

- Se movilizan las plusvalías para financiar total o parcialmente la urbanización, reduciendo la presión sobre los presupuestos públicos propias de los programas de mejoramiento de barrios y de los

¹⁹¹ En lugar de adquirir

¹⁹² De acuerdo con las sugerencias recogidas en las mesas de discusión esta obligación se debe hacer extensiva a todo tipo de usos, incluidos aquellos destinados a dotacionales.

- bancos de tierras
- Se evita inmovilizar recursos públicos y privados en stocks de suelo, cuyo manejo resulta menos eficiente y más difícil que el de proyectos de urbanización (basados en el reajuste de terrenos y la distribución equitativa de cargas y beneficios) en los que se vinculan la financiación de la urbanización, con la comercialización del suelo y la demanda (beneficiarios de programas de lotes con urbanismo o constructores interesados en el desarrollo de proyectos de unidades básicas con alternativas efectivas de desarrollo progresivo). A los propietarios de suelo se les paga con suelo urbanizado.

c. Discutir la eficacia de los subsidios directos a la demanda y avanzar en analizar sus impactos sobre los precios del suelo.

Se ha demostrado que la oferta de subsidios no es requisito suficiente para asegurar el acceso a la vivienda de las familias de menores ingresos o vinculadas informalmente al trabajo. Existen tres cuellos de botella: primero, la escasez de suelo urbanizado y con calidad urbanística; segundo, las dificultades de acceso al crédito; y el tercero que el monto de los subsidios y los recursos que pueden aportar las familias (aún en los casos en que se obtiene el llamado cierre financiero) resulta muy bajo como para que sea atractivo o viable para los constructores formales, en razón de los costos y riesgos que implica la actividad de construcción y el estrecho margen de los proyectos de vivienda de interés prioritario.

Por tanto, hay un porcentaje importante de familias que requieren otro tipo de programas, en los que se reconozca, antes que todo, las lógicas de movilización de recursos y acceso a la vivienda de las familias populares, en las que la construcción de la vivienda por autogestión es la principal estrategia de ahorro a largo plazo.

De otra parte y aunque es un tema de otras de las líneas, es de tener en cuenta que en la ciudad informal se presenta un alto porcentaje de vivienda en alquiler y, por tanto, también es importante tener en cuenta esta consideración para revisar temas como los tamaños de los lotes y los tipos de vivienda formal que se ofrecen.

d. Avanzar en mecanismos de control y penalización a los loteadores piratas y promover oferta a gran escala de suelo urbanizado y no en proyectos aislados¹⁹³.

Con control de los precios del suelo, complementada con esquemas de asistencia técnica y jurídica, tecnologías, bancos de materiales para la autogestión de las viviendas, diversificando los distintos tipos de constructores o productores o gestores de vivienda.

e. Reconocer como alternativa viable para llegar a una vivienda digna los lotes con urbanismo

Pensar en subsidios en suelo urbanizado o, mejor aún, en subsidios en el proceso de asistencia para la construcción de una vivienda. Las discusiones desarrolladas plantean la pertinencia de desarrollar proyectos de iniciativa pública basados en la oferta de suelo con urbanismo, acompañado de apoyos a nivel de asistencia técnica y acceso a materiales, procesos que requieren programas de fortalecimiento de cooperativas, asociaciones y organizaciones que asuman el desarrollo de procesos de autogestión.

Es necesario realizar análisis sobre estas alternativas que permitan vencer las resistencias y temores ante este tipo de alternativas que, requieren acciones a nivel de fortalecimiento y construcción de capacidad institucional de actores públicos y privados en este campo.

f. Generalizar el establecimiento de obligaciones urbanísticas y unificarlas para todo el suelo de desarrollo e incorporar también algunas de ellas en suelo urbano (redesarrollo, renovación y consolidación).

¹⁹³ Como alternativa más eficaz para enfrentar la urbanización ilegal y sus altos costos sociales, ambientales y fiscales.

Como mecanismo adecuado para compensar o solucionar el problema relacionado con la imposibilidad de aplicar la participación en plusvalías en buena parte de los suelos “construibles” o “redesarrollables” de la ciudad.

- Estudiar la posibilidad de reformar el POT en aspectos puntuales y, sobre todo, los decretos reglamentarios, para dar el mismo tratamiento a todo tipo de suelo y superar las diferencias hasta ahora existentes, por los problemas ya señalados.
- Avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto en el POT. El plan de ordenamiento zonal del norte debe cumplir a cabalidad con esta previsión del POT.
- Los lotes “de engorde” dentro de la ciudad y los de desarrollo, bajo cualquier modalidad, tendrían que cumplir las mismas obligaciones de aporte de suelo para vías arterias, áreas protegidas y áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales aún de escala zonal o urbana y de financiación de la ejecución de algunas de las obras, en particular las viales.
- La ciudad cuenta con experiencia en la utilización de la contribución de valorización, para avanzar en el carácter redistributivo de este tributo, es conveniente aplicarlo a la tierra sin desarrollar.

g. Fortalecer Metrovivienda en su carácter de promotor público de la producción de suelo urbanizado para vivienda de interés social prioritario

Se sugieren algunas modificaciones:

- Su énfasis debe estar en los mecanismos de oferta de soluciones de vivienda alternativas o, más bien, complementarias, a aquellas que plantea la política nacional de vivienda, es decir, para las familias hasta ahora no atendidas por los esquemas de subsidios directos a la demanda y viviendas producidas por constructores formales.
- Reconsiderar y reorientar su carácter de banco de tierras. Se sugiere un necesario trabajo de construcción de capacidad institucional y trabajo integrado entre Metrovivienda y las Secretarías de Planeación y Hábitat hacia la aplicación de otro tipo de instrumentos de gestión del suelo, como la gestión asociada (a través de planes parciales, reajustes y cooperaciones entre partícipes), la técnica del reparto equitativo de cargas y beneficios y los mecanismos de la ley tendientes a lograr que una mejor operación del mercado del suelo, como son la declaratoria de desarrollo prioritario y la venta forzosa en pública subasta, la expropiación a favor de terceros y las distintas técnicas dirigidas a lograr vincular la comercialización del suelo con la financiación de la urbanización.
- Estudiar las ventajas y desventajas de su carácter de empresa industrial y comercial del Estado.
- Estudiar la posibilidad de que puedan ser otorgados subsidios distritales en suelo urbanizado o mejor aún en procesos de asistencia técnica y apoyo en tecnologías para la autogestión y que Metrovivienda, en asocio con las Cajas de Compensación apoyen y asesoren procesos de licitación por grupos de familias beneficiadas de los subsidios individuales, para la construcción de viviendas, en suelo urbanizado gestionado y proveído por Metrovivienda.
- Diseñar productos inmobiliarios accesibles a los mecanismos de auto-gestión para acercar constructores interesados con la demanda, hasta ahora pulverizada por el sistema de subsidios directos e individuales.

h. Programas de renovación urbana

- Cambiar la concepción y “gestión” de la norma en la ciudad construida.
- Trabajar varios niveles de transformación de la ciudad construida: el **redesarrollo**¹⁹⁴, la **renovación** propiamente dicha y las **Operaciones Urbanas estratégicas o macro-proyectos**.
- Los procesos de transformación del espacio construido¹⁹⁵ deben estar sometidos de manera generalizada al cumplimiento de obligaciones urbanísticas¹⁹⁶, y a mecanismos de gestión

¹⁹⁴ Que agruparía todas las alternativas del tratamiento de consolidación que permitan aumentos de densidades y cambios de uso y/o que generen transformaciones en los barrios y tejidos urbanos existentes

¹⁹⁵ Salvo edificaciones nuevas menores –como adecuaciones de las ya existentes-

asociada¹⁹⁷. Esto no implica necesariamente la formulación de planes parciales, y puede concretarse a través de mecanismos de gestión más sencillos, como el pago de suelo o dinero a través de fondos de compensación autónomos para cada operación, cuyos recursos se aplican en las mismas zonas o ámbitos geográficos para mejorar las condiciones de espacio público y equipamientos, con mecanismos de control y seguimiento de los mismos promotores o aportantes de recursos.

- Definir reglas para la transición y la previsión de los mecanismos necesarios de aprendizaje y adaptación, para evitar los problemas que se han enfrentado con la adopción de otro tipo de instrumentos.
- En procesos de redesarrollo y renovación y de Operaciones Urbanas Estratégicas las normas de mayor edificabilidad y sobre todo de usos rentables y de impacto, deben estar condicionados a la definición de las estrategias, también zonales, de renovación o redesarrollo o de las Operaciones.¹⁹⁸
- Los procesos de renovación deben incorporar paulatinamente el objetivo de producir vivienda de interés social y mecanismos más eficaces de protección a moradores.
- La Secretaría Distrital del Hábitat debe llenar un vacío institucional, que implica una gestión integrada entre Metrovivienda, la Caja de Vivienda Popular y la Empresa de Renovación Urbana, para el desarrollo de programas de densificación y oferta de vivienda nueva en las UPZ de mejoramiento.
- También le corresponde diseñar políticas en materia –simultáneamente– de densificación y control a la misma, según las diferentes zonas de la ciudad.

i. Avanzar en mecanismos de registro integrado y publicidad de las adquisiciones de suelo por parte de las entidades distritales.

- Dar cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo 171 de 2005, con la implementación del Catálogo de la Actividad Pública Inmobiliaria Distrital -CAPID- y la publicación periódica de dichas adquisiciones, presentada de tal manera que permita hacer comparaciones en zonas de la ciudad y conocer los avalúos realizados.
- Complementariamente, revisar y fortalecer las condiciones de funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Suelo.
- La Secretaría de Hábitat, debe considerarse como el espacio institucional adecuado para conformar un grupo de trabajo permanente de adquisición pública de suelo que permita trabajar de manera integrada y coordinada, con el fin de obtener dos resultados: (i) fortalecimiento técnico en materia de avalúos y su revisión, conocimiento del mercado inmobiliario, defensa judicial, alternativas de pago de indemnizaciones con suelo urbanizado o derechos de construcción o de beneficio en las fiducias y, (ii) como mecanismo de control ante problemas de despilfarro de recursos públicos.

j. El hábitat como paisaje urbano: la configuración de los tejidos residenciales y la integración urbana.

- Concepción y manejo de la norma urbanística ligado a los problemas de reemplazo creciente de los barrios por las unidades cerradas que a medida que se extienden niegan la ciudad¹⁹⁹. La preocupación válida de la seguridad no puede convertirse en único determinante de la forma urbana y es posible pensar en soluciones alternativas.

k. Solución a los problemas del trámite de regularización urbanística

¹⁹⁶ Por lo menos equivalentes a las cesiones o cargas locales para vías, áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales

¹⁹⁷ Vinculación de terrenos, en ámbitos geográficos determinados al cumplimiento de las mismas obligaciones urbanísticas

¹⁹⁸ De manera que se puedan lograr impactos territoriales equilibrados y ajustados a objetivos globales de ordenamiento, así como contribuir a la financiación de los proyectos.

¹⁹⁹ Como reflexión necesaria en la ciudad, sobre todo en el suelo de expansión, tanto para en las zonas para altos como para medios o bajos ingresos.

En particular lo que tiene que ver con la conversión del suelo para usos colectivos (cesiones) en suelo de propiedad pública y una política de titulación.

4.1.6. Financiación de Hábitat²⁰⁰

El objetivo de esta línea es el de estructurar un modelo de financiación y gestión eficiente de los recursos requeridos para la producción y sostenibilidad del hábitat en Bogotá con el objetivo de garantizar un mejoramiento continuo de la calidad de vida y el desarrollo del ejercicio pleno de los derechos y deberes de los ciudadanos que se generan en su relación con el hábitat local.

Para lograr el cumplimiento de este objetivo, se proponen los siguientes objetivos específicos:

- Alcanzar una correspondencia entre la concepción de derechos del sector hábitat y la pertinente a la política fiscal, tributaria y social del Distrito. Definir una participación de la administración local en la financiación directa del sector, consecuente con la concepción de derechos
- Mantener los instrumentos de financiación del hábitat que han demostrado efectividad en el actual modelo de gestión estatal del sector, complementados con una intervención efectiva del Estado local en la dirección de promover el desarrollo de los mercados estratégicos para el sector, como el suelo urbano y la financiación
- Estructurar un modelo de gestión eficiente de los recursos del sector y la transparencia en la gestión de los recursos públicos
- Considerar a todos los ciudadanos como los destinatarios finales de la inversión pública del sector y enfatizar en la inversión de los componentes colectivos del hábitat
- Afinar los niveles de atención social en términos de una orientación hacia programas de carácter prioritario con el objetivo de lograr un mejoramiento sostenido de la calidad del hábitat y, consecuentemente, de la calidad de vida de los ciudadanos
- El acceso a la información calificada sobre la gestión de recursos como un instrumento de la democracia y de la participación ciudadana y la implementación de un sistema de evaluación que permita conocer y socializar los resultados de la política del hábitat en Bogotá y de la correspondiente financiación

4.1.6.1. Lineamientos de Política

a) Política fiscal y redistributiva de la ciudad

- La política de financiación del hábitat en Bogotá, debe estar encabezada por una definición de los criterios rectores de la política fiscal y tributaria local, compatibles también con la concepción de derechos que se ha asumido.
- La política fiscal de Bogotá, en materia de generación de recursos para el sector hábitat, debe considerar que las cargas impositivas deben caracterizarse por su responsabilidad a nivel económico, social y administrativo. En el primer caso, para no formar desestímulos para la actividad económica ni generar discriminación para las funciones a cargo del sector privado. En el segundo, para que sean progresivas socialmente. En tercer lugar, para no generar costos de transacción adicionales a los existentes.
- En el campo del hábitat local los impuestos y las normas deben garantizar viabilidad para los proyectos del sector privado o, si esta condición no es posible garantizarla, establecer compensaciones vía subsidios para los usuarios u oferentes de los productos y servicios del sector.

b) Componentes de oferta y demanda. Origen de los recursos

La atención de los requerimientos de financiación del sector hábitat en Bogotá parte de considerar que la misma debe atender dos frentes:

²⁰⁰ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Financiación del Hábitat”, Documento Técnico de Soporte, TORRES, Jorge y PÉREZ, Elizabeth – Bogotá, Julio 2007.

- Los requerimientos derivados de la generación de la oferta de productos y servicios que la ciudad debe producir para la atención de los derechos y necesidades de los ciudadanos en los componentes del hábitat: Mejoramiento integral de barrios, servicios públicos y gestión del suelo
- La demanda de recursos por parte de los hogares, los cuales son necesarios para complementar su capacidad de pago, viabilizando de esta forma su acceso a los programas y servicios del sector. En este caso se trata de diferentes líneas de crédito, subsidios, etc.

Actualmente el componente de oferta se financia en buena medida con recursos fiscales del distrito y la nación. En el componente de la demanda se invierten recursos públicos, acompañados, cuando es necesario, con el acceso a instrumentos del sector financiero privado como el crédito.

Se plantea que la ampliación de las fuentes y montos de financiación del sector debe complementarse de manera significativa mediante dos categorías de acciones:

- Mayor intervención del sector privado en la generación de la oferta de bienes y servicios, vía instrumentos como las concesiones, emisión de bonos, etc.
- Mayor intervención de la administración distrital en la financiación complementaria de los ingresos de los hogares más pobres, que hagan parte de la población objeto de los programas sociales más importantes. Esto, con el objeto de trascender las limitaciones de acceso al mercado financiero. Se trata, entonces, de establecer sistemas propios, locales, de subsidios y crédito como instrumentos directos de la ciudad

c) Sistema de prevención y reducción de costos

La financiación del hábitat no sólo se relaciona con los recursos requeridos por los programas sectoriales. También tiene que ver con las acciones necesarias para contener oportunamente la ocurrencia de eventos o el desarrollo de procesos que generan costos, generalmente imprevistos u ocultos, los cuales reducen la potencialidad de los recursos disponibles, al actuar como factores que dispersan la inversión pública o reducen su eficiencia.

Dentro de las acciones que tienen la capacidad de controlar la demanda marginal no planificada de recursos y que pueden aportar objetivamente a la optimización del gasto público social local, se pueden señalar las siguientes: Titularización del riesgo, Reforzamiento estructural de las viviendas vulnerables, Subsidios de arrendamiento para la población más pobre, Costos de transacción y Costos de localización de la infraestructura y los servicios del sector

d) Programación y ejecución eficiente del presupuesto. Prioridad a las operaciones estructurantes del POT

- Desarrollar y consolidar en la ciudad una capacidad para garantizar una programación y ejecución eficiente del presupuesto, en términos de relativizar al máximo los excedentes presupuestales y los déficit de ejecución.
- El presupuesto debe estar asociado a planes de acción y que su cumplimiento genere incentivos a las entidades públicas responsables de la ejecución de los programas del sector.
- Las metas sectoriales del plan de desarrollo sean determinadas o validadas por la Secretaría de Hábitat, con el objetivo de controlar la formulación de objetivos y programas que no guarden pertinencia con el POT y las condiciones objetivas de los problemas objeto de atención.
- La determinación de las metas debe presentar correspondencia con las posibilidades de gestión de la ciudad.
- Los procesos de planeación y de presupuesto deben enfatizar en la cobertura adecuada para las operaciones estructurantes definidas en el POT.

e) Evolución hacia un sistema integrado de análisis de costo-beneficio para la ciudad (social - fiscal y sostenible), para las decisiones de planeamiento, ordenamiento territorial e inversión pública en el sector hábitat

- La reforma de la estructura institucional y la creación de la Secretaría de Hábitat señalan la importancia de consolidar un sistema integrado de análisis de costo-beneficio con el cual será factible apoyar la toma de decisiones dentro de la perspectiva más general del hábitat. Con este sistema se logrará trascender la lógica de la competencia institucional enfocada hacia atributos específicos del hábitat (entorno, servicios públicos, suelo, etc.), en beneficio de la optimización de la inversión de los recursos derivada de las sinergias inherentes a la concepción integral de los atributos del sector.
- El desarrollo de la capacidad institucional debe comprender el compromiso de promover la implantación de nuevos modelos de planeación, presupuesto, gasto, etc., y desarrollar los instrumentos financieros contemplados en la normatividad que en la actualidad no es viable implementar por las limitaciones del enfoque fraccionado que ha caracterizado el actual modelo de financiación del sector. La implementación del sistema aportará al mejoramiento de la coordinación interinstitucional al interior de la Secretaría.
- Concepto de política de financiación del hábitat que considere también su incidencia sobre la formación del patrimonio de la ciudad.

El sistema analizará información territorializada de tres fuentes principales:

- **Demanda de recursos**

Corresponde a los recursos requeridos para atender de manera integral los derechos y necesidades de los ciudadanos que se forman en su relación con el hábitat local. En este caso participa de manera importante información sobre las siguientes variables principales: (Dimensión de la población objeto de los programas, Costo de las soluciones y servicios propuestos, Procesos de acceso de los hogares, Capacidad económica de la población objeto, Recursos complementarios para viabilizar el acceso de la población a los programas y servicios)

- **Costos**

Los costos de los programas del sector hábitat deben partir de una consideración amplia de este concepto, la cual involucra contabilizar: Estructura de costos del sector hábitat en Bogotá, comprendiendo toda la cadena de producción y sostenibilidad del hábitat, Costos dimensionables asociados con la problemática sectorial, Costos evitados, vía ordenamiento territorial, política social, mejoramiento de la eficiencia de los procesos a cargo de la ciudad, etc., Reducción de costos asociada con la prevención del establecimiento de asentamientos de carácter informal, Costos no cuantificables (mala calidad urbanística)

- **Fuentes de recursos**

En lo relacionado con las fuentes de recursos, estas corresponderían principalmente a: Las competencias del nivel público central en materia de aporte de recursos para el sector, Competencias del Distrito en la financiación del sector hábitat, haciendo uso de todos los instrumentos macro de financiación, Recursos del sector privado, Recursos de la población objeto.

Es importante concentrar esfuerzos para optimizar la participación del sector privado y de la población, dado que la financiación del sector ha estado a cargo principalmente de los recursos de la nación y el distrito.

f) Análisis del marco de gasto de mediano plazo para el sector, optimización de recursos

La asignación y aplicación de recursos bajo criterios de utilización óptima de los mismos, implica como base de partida su fundamentación en información consistente.

Delimitado este primer contexto²⁰¹, el énfasis en la secuencia analítica de tratamiento se concentra en la identificación del universo de alternativas viables para su ejecución²⁰², resuelto este nivel de precisión, la

²⁰¹ Tipo de operaciones prioritarias en materia de gestión del hábitat

posibilidad de establecer el costo que representa la implementación de las soluciones definidas como óptimas, permite a su vez proyectar la estimación del gasto requerido para su ejecución.

Sobre una valoración manifiesta de las acciones o programas a desarrollar, en términos de la exigencia económica que revisten, resulta viable su confrontación con el nivel de recursos existente y disponible para ser aplicado, y de manera extensiva el vacío presupuestal que requiere ser cubierto, escenario en el cual se evidencia la trascendencia de la intervención de la administración local en la gestión de los recursos faltantes.

g) Sistema de seguimiento, evaluación y ajuste

Se requiere un sistema de seguimiento y evaluación orientado a resultados, que permita verificar y analizar el cumplimiento de los supuestos básicos, los objetivos y metas previstas en los programas a desarrollar²⁰³.

Con el fin de llevar un control sobre los costos que generan los programas relativos a la financiación del hábitat y con ellos poder establecer relaciones costo-beneficio, eficiencia, análisis de competitividad, etc., es importante que en el sistema de evaluación y seguimiento se incluyan variables como, entre otras, costo total de los programas, costos directos e indirectos, costos en cada una de las fases o etapas de los programas, etc.

El sistema de seguimiento comprende también el análisis de indicadores que permitan estimar la incidencia de la inversión de los recursos movilizados en variables como el PIB local, la generación de empleo, el déficit de vivienda, etc.

Un marco metodológico adecuado que permita aplicar procedimientos que garanticen un flujo continuo de información (oportuna, actualizada y consistente), acorde con la naturaleza dinámica de la gestión del hábitat en la ciudad.

4.1.6.2. Estrategias y Programas

a. Estrategia para la gestión el suelo

Se deben gestionar recursos para habilitar el suelo urbano necesario para desarrollar los programas que se relacionan a continuación y alcanzar las siguientes metas en un plazo de diez años:

- Incidir sobre el crecimiento de los precios del suelo urbano con el objetivo de viabilizar el desarrollo de los programas del sector que requieren de este insumo
- Generar el suelo urbanizado requerido para asegurar el crecimiento de la ciudad en términos del ordenamiento territorial previsto en el POT, atender la demanda pertinente al uso residencial, controlar los asentamientos precarios y optimizar la localización del equipamiento del entorno
- Desarrollo de los mercados habitacionales, atención a la formación de nuevos hogares y solución del déficit cuantitativo. Tiene como objetivo ampliar la oferta total o stock de vivienda, con lo cual se incidiría sobre el costo de los servicios habitacionales (precio de la vivienda nueva, de los alquileres, etc.). Se trataría de elevar el nivel de operación de los mercados de vivienda nueva tanto en su dimensión como en la diversidad de tipos de soluciones y segmentos de precios; del mercado de arrendamientos, promoviendo la redensificación del stock existente y la generación de proyectos de unidades nuevas en alquiler; producción de oferta habitacional nueva en proyectos de renovación urbana y rehabilitación patrimonial, etc.
- Reconocimiento, promoción y financiación de los procesos de producción social de la vivienda y el hábitat, como una forma de producción que aporta al crecimiento del stock de vivienda, el mejoramiento del entorno y a la efectiva atención de las necesidades habitacionales de los hogares

²⁰² Tipos de soluciones específicas, y dentro de éste la más adecuada en términos de factores como cobertura, incidencia, accesibilidad, receptividad, etc.

²⁰³ El sistema aportará los insumos requeridos para corregir el rumbo de los programas que se alejen de la orientación y cumplimiento de sus objetivos y metas

- Reconocimiento del stock construido como medio de generación de la mayor parte de los servicios con los cuales los hogares atienden sus necesidades habitacionales y de la vivienda usada como tipo de solución habitacional válida dentro de la Política Integral de Hábitat
- Cualificación de la ciudad construida, atención del déficit cualitativo de vivienda y eliminación de los asentamientos precarios. Se plantea mediante el desarrollo de programas que permitan alcanzar plena cobertura y resultados a nivel de mejoramiento habitacional, reforzamiento estructural de las viviendas vulnerables, mejoramiento de barrios, redensificación urbana, renovación urbana, rehabilitación patrimonial, seguridad en la tenencia, etc.

b. Estrategia de servicios públicos

Alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios básicos, más otros considerados indispensables en un plazo futuro de diez años en la ciudad:

- Acueducto
- Alcantarillado
- Energía eléctrica
- Gas natural
- Internet²⁰⁴

Las empresas de servicios públicos deben intervenir en la creación de hábitat, operando de manera coherente con el crecimiento de la ciudad previsto en el POT²⁰⁵.

c. Estrategia de mejoramiento integral de barrios²⁰⁶

Para avanzar en la calidad del hábitat es importante plantear metas que permitan, como logro mínimo, alcanzar las medias internacionales en materia de:

- Calidad del aire
- Espacio público
- Movilidad
- Equipamiento deportivo
- Recreación cubierta y descubierta
- Equipamiento cultural

Como metas objeto de coordinación intersectorial, la ciudad debe asegurarse de gestionar los recursos suficientes para alcanzar cobertura universal y gratuidad para los hogares que requieran subsidios en los servicios de:

- Educación primaria
- Educación secundaria
- Salud

Igualmente, es importante garantizar el acceso de los hogares con ingresos insuficientes a educación superior

4.1.6.3. Programas e instrumentos

²⁰⁴ Se trataría de asegurar la conectividad gratuita a los sectores urbanos más pobres

²⁰⁵ Esta concepción se impone a la lógica privada de aumentar de manera indiscriminada sus coberturas, lo cual en muchos casos termina generando inversiones cuantiosas para la ciudad en programas de atención de asentamientos informales y rurales, a los cuales las empresas llegaron anticipadamente con las conexiones de servicios públicos.

²⁰⁶ Se propone una participación prioritaria de esta estrategia dentro de la Política Integral de Hábitat de Bogotá, dadas las externalidades positivas que generarían sus programas sobre la calidad de vida de los ciudadanos.

Los programas e instrumentos de financiación del hábitat en Bogotá en lo que tiene que ver con su suficiencia están condicionadas, además de las correspondientes a la política, por la consolidación de una serie de condiciones básicas principales:

- Concertación con la nación de la participación de la ciudad, y en general de los entes territoriales, en los recursos fiscales nacionales en una proporción que reconozca la dimensión de su aporte y que ésta se mantenga por lo menos constante en el largo plazo²⁰⁷.
- Desarrollo de una capacidad de gestión local.²⁰⁸
- Relacionarse proactivamente con los operadores de programas sociales que se financian con recursos fiscales del orden nacional captados localmente²⁰⁹
- Consolidación de una capacidad local para asegurar la plena ejecución de los subsidios nacionales.²¹⁰

a. Instrumentos macro de financiación del hábitat en Bogotá

Tomando como umbral de gestión las condiciones que se derivan de las consideraciones anteriores, los instrumentos macro de financiación del sector hábitat en Bogotá corresponderán a las siguientes clases de recursos y fuentes:

- Recursos fiscales nacionales
- Recursos fiscales locales
- Financiación de proyectos conjuntamente con recursos de municipios y departamentos relacionados con la ciudad
- Procesos de valorización
- Participación en plusvalías, trascendiendo en este punto del volumen de recursos en tesorería, hacia el ahorro que representa sobre el monto de la inversión la consideración de menores costos
- Derechos de edificación
- Recursos de crédito
- Inversión de capital privado recuperable mediante instrumentos como las concesiones
- Titularización de flujos y de cartera hipotecaria
- Cofinanciación de los hogares
- Venta de servicios
- Titularización de derechos²¹¹

b. Sistema de financiación de servicios públicos

La financiación de los servicios públicos y el equipamiento del entorno en Bogotá, aunque demanda una proporción importante de los recursos del sector, no reviste la complejidad de la financiación habitacional, en los términos del actual modelo público de gestión²¹².

²⁰⁷ Modificaciones significativas que conlleven pérdida de recursos o de participación, como las propuestas en el actual proyecto de reforma a la ley de transferencias, son inaceptables, dado que son incompatibles con los principios de la planeación y afectan la ampliación de la cobertura de los servicios del sector hábitat

²⁰⁸ Que garantice la plena ejecución presupuestal y relativice al máximo la generación de déficit de ejecución y excedentes presupuestales

²⁰⁹ Como es el caso de las Cajas de Compensación Familiar, Fondo Nacional de Ahorro, SENA, etc. Estas entidades constituyen casos ilustrativos por la magnitud de los recursos que administran, sin ninguna intervención o concertación con la administración del Distrito

²¹⁰ Lo sucedido cada año con los cupos asignados del subsidio familiar de vivienda, SFV, y los subsidios al desempleo son ejemplos de situaciones que la ciudad no puede permitir.

²¹¹ Respecto a este último instrumento, en el marco temático pertinente al financiamiento del hábitat, resulta oportuno retomar la existencia de instrumentos establecidos de manera normativa como lo es el caso de los *pagarés y bonos de reforma urbana*, establecidos en los artículos 99, 103 y 104 de la Ley 9 de 1989, en el sentido que la Administración Distrital los examine en la perspectiva de aplicarlos en el ámbito local

²¹² El acceso de la población beneficiaria del servicio público no requiere un cierre financiero que implique utilización de crédito, subsidio directo a la demanda y un ahorro previo o cuota inicial, además de cumplir con los requisitos establecidos, como sucede con la vivienda.

Los elementos de política para la financiación de la generación de estos tipos de servicios se expresan en términos de:

- Una política fiscal, tributaria y social acorde con los requerimientos de recursos de la población objeto. Es decir, la administración local debe garantizar la suficiencia y la sostenibilidad de los recursos
- Una gestión fiscal eficiente y transparente
- Multiplicación de los recursos fiscales locales y nacionales mediante la vinculación del capital privado al desarrollo de los proyectos, mediante, por ejemplo, la figura de las concesiones
- Implementación, de parte de la administración local, de instrumentos financieros como la titularización, la emisión de bonos y pagarés, etc., etc.
- Una política de tarifas local y regional que sea progresiva socialmente y que excluya de manera contundente la aplicación de subsidios a hogares no pobres
- Analizar las fuentes de financiación de las inversiones con el objeto de reducir su impacto sobre las tarifas, el cual se traslada sobre el ingreso de los hogares más pobres

c. Sistema de financiación de la gestión del suelo

El universo potencial de instrumentos de financiación del hábitat incorpora también aquellos aplicables en procura del cumplimiento de los objetivos de ordenamiento adoptados en el POT:

- Planes parciales, unidades de actuación urbanística, reajustes o integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes
- Sistemas de reparto equitativo de cargas y beneficios
- Derecho de preferencia, declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios y enajenación forzosa en pública subasta que de ellos se deriva
- Procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial
- Bancos de tierras, mecanismos de participación distrital en plusvalías, transferencia de derechos de construcción y mecanismos de compensación, estímulo y beneficios en el caso de tratamientos de conservación histórica o arquitectónica y para la protección ambiental.
- Identificación de fallas de los instrumentos y la definición de correctivos a los problemas, como en el caso de la plusvalía.

La financiación de la gestión del suelo antecede y determina la viabilidad de los procesos de financiación y generación de unidades que agreguen y transformen el stock habitacional. En éste campo, la política de financiación del hábitat acogerá las siguientes consideraciones.

- La vivienda es la parte más visible del hábitat y es un atributo de importancia estratégica para los procesos de formación y superación de los niveles de calidad de vida en la ciudad.
- La financiación de la vivienda involucra una participación significativa de diferentes actores públicos y privados y, desde la perspectiva del usuario, el mayor gasto que el hogar realiza en su existencia.
- Cuando la ciudad invierte en vivienda también se invierte en servicios públicos y mejoramiento integral de barrios.
- La generación de unidades habitacionales mediante diferentes formas de producción en un contexto de procesos de ordenamiento territorial también genera ciudad²¹³.
- Bogotá debe trascender las limitaciones del actual modelo de financiación de la política nacional de vivienda, a través de estructurar una participación directa de la administración local en la generación y transferencia de los recursos de financiación requeridos por la población objeto de los programas, la cual se propone se integre a los instrumentos que ya existen y que han probado su pertinencia económica y social.
- Mejorar la eficiencia y el calado social de los instrumentos vigentes, especialmente los siguientes: Crédito hipotecario de mercado, Subsidio Familiar de Vivienda, SFV, Microcrédito de vivienda, Crédito de las cajas de compensación familiar, Línea de redescuento de FINDETER, Leasing habitacional.

²¹³ La estrategia de gestión del suelo de la política de financiación del hábitat para Bogotá plantea la importancia de considerar todos los programas e instrumentos que sean pertinentes respecto de todas las formas como los hogares atienden sus necesidades habitacionales con los servicios derivados del stock habitacional y la oferta de vivienda nueva.

Se plantea que la administración distrital promueva y asuma la estructuración y la ampliación de los recursos del conjunto de estos operadores mediante operaciones de fondeo, a través del refuerzo o creación de los siguientes instrumentos:

- Fortalecimiento del Sistema de crédito habitacional alternativo²¹⁴, compuesto por operadores especializados en la atención de hogares con limitaciones de acceso al mercado financiero privado, especialmente ONGs, cooperativas, fondos de empleados, etc.
- Creación de un Sistema distrital de subsidios habitacionales²¹⁵, Consecuentemente, la administración estará atenta a implementar: Subsidios locales, directos e indirectos, tanto a la oferta como a la demanda de los hogares con ingresos insuficientes, para diferentes tipos de soluciones habitacionales, y para todas las formas de tenencia de vivienda
- Creación del Sistema distrital de crédito, el cual se encargaría de: (i) la financiación directa de los hogares que no tengan acceso al crédito de mercado y al sistema alternativo y que sean demandantes de programas de soluciones nuevas, vivienda usada, mejoramiento, redensificación, titulación, reasentamiento, etc.; y, (ii) la financiación de los componentes del proceso de producción de hábitat que se encuentran descubiertos en cuanto a recursos de financiación como planes parciales, compra de terrenos, programas asociativos de vivienda nueva, mejoramiento, redensificación, etc. Igualmente, operará créditos puente e intervendrá en operaciones de titularización de las hipotecas que genere
- Creación de un sistema de incentivos y garantías; que permita el acceso de los hogares²¹⁶ a los programas de vivienda contemplados en la estrategia habitacional local, puede ser ampliado vía el establecimiento de instrumentos que promuevan y respalden su postulación frente al sector financiero privado. Este sistema²¹⁷ se plantea para la ciudad, como un sistema propio de la administración distrital como una instancia complementaria que armonizará sus servicios con los del gobierno nacional.
- Creación de Sistemas de fondeo para operadores de líneas de financiación habitacional alternativa; que además de promover el acceso de los hogares a las líneas de financiación alternativa que las cooperativas, ONGs, fondos de empleados, etc., ofrecen actualmente, se propone que la administración local intervenga en la dirección de ampliar esta oferta de crédito mediante la implementación de operaciones que permitan fondear a los operadores especializados en este segmento del mercado.²¹⁸
- Promoción de proyectos privados²¹⁹: Es importante, promover desde la administración local el desarrollo de proyectos inmobiliarios desde el sector privado, con el objetivo de superar las limitaciones actuales de la diversidad de la oferta, los cuales contarían con estímulos a su financiación²²⁰. Se plantea participar en la financiación de los siguientes tipos de proyectos: Ampliación y diversificación de la oferta de VIS en

²¹⁴ Se plantea que la administración distrital promueva y asuma la estructuración y la ampliación de los recursos del conjunto de estos operadores mediante operaciones de fondeo.

²¹⁵ El cual debe partir de una concepción amplia y flexible que permita estructurarlo de manera compatible con la complejidad y diversidad de las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos. En este sentido, los subsidios intervendrán para complementar la capacidad de pago de los hogares en todos los momentos del proceso de producción y sostenibilidad del hábitat local.

²¹⁶ Especialmente los que no hacen parte del grupo más pobre, es decir, aquellos que se encuentran en el segmento de ingresos mensual del hogar superior a dos salarios mínimos

²¹⁷ Como instrumentos del sistema se señalan los siguientes: Incentivos tributarios, especialmente a los constructores de VIS, Garantías de cartera, para los deudores de cartera hipotecaria del sector financiero privado, Originación de créditos. Reconocimiento de una prima o pago a los operadores especializados que generen créditos para compradores de vivienda que requieran crédito, Otros, como el seguro contra la inflación, etc.

²¹⁸ Mediante dos tipos de acciones: (i) Redescuento de cartera hipotecaria, del tipo de la que actualmente realiza FINDETER en el programa de vivienda del gobierno nacional; y, (ii) Colocación de recursos a las entidades operadoras mediante subastas, concursos, aprobación previa de cupos, etc., tal como se procedió en México con las SOFOLES. En ambos casos se emplearían recursos de origen público derivados de las fuentes fiscales convencionales o se transferirían recursos obtenidos mediante créditos con la banca nacional e internacional, privada o multinacional.

²¹⁹ Actualmente la generación de la oferta de vivienda está a cargo del sector privado y de las organizaciones populares de vivienda, OPVs. Aunque el efecto ha sido la ampliación de la oferta agregada de vivienda, se reconoce la existencia de limitaciones severas a nivel de la falta de diversidad de su composición por tipos y precios, dada su concentración en soluciones nuevas, en segmentos de precios que tienden a alejarse del tope correspondiente a la VIS Tipo 1.

²²⁰ Como puede ser el caso de otorgar mayores subsidios a los compradores para promover y ampliar la demanda de los proyectos. Esto podría acompañarse de estímulos tributarios locales y acceso a financiación preferencial para el constructor e, incluso, los compradores.

los segmentos de precios correspondientes a los Tipos 1 y 2, Vivienda en alquiler, Renovación urbana y Rehabilitación patrimonial

d. Integración de los instrumentos financieros

La articulación de los instrumentos financieros que se plantean requiere de la existencia de una instancia que los relacione y coordine de forma que la agregación de los desempeños individuales aporte los resultados integrales definidos en materia de financiación para el hábitat local y regional. Se propone que la ciudad participe en la creación de un fondo regional que tendría como función principal operar como la institución matriz del sistema de financiación del hábitat en Bogotá, desarrollando una trayectoria que aportaría a la especialización y a la formación de institucionalidad en este campo en la ciudad.²²¹

El fondo regional:

- Estructurará una oferta de servicios financieros mediante la cual colocará recursos de diversas fuentes dirigidos principalmente a complementar el mercado de crédito y el gasto público social en inversiones del sector hábitat local y regional.
- Intervendrá en el mercado como entidad de segundo piso vía operadores técnicos y financieros. Implementará un modelo institucional y operativo que tendrá como objetivo estratégico desarrollar una metodología efectiva para la gestión financiera y técnica de los componentes de los proyectos sectoriales que la región Bogotá-Cundinamarca demande.
- Operará en un contexto de negocios moderno que aporte significativamente al mejoramiento de los niveles de calidad de vida de la población y construya institucionalidad y capacidad de gestión en cabeza de los usuarios de sus servicios.

4.1.7. Servicios Públicos²²²

Los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) se definen como un género de los servicios públicos²²³, son inherentes a la finalidad del Estado y responsabilidad del mismo para garantizar la prestación eficiente a toda la población. Estos servicios forman parte integrante y esencial de la ciudad, la prestación e importancia para los hogares involucra la calidad, la seguridad, la promoción de su uso eficiente y su impacto en la calidad de vida.

4.1.7.1. Lineamientos de Política

Los SPD son considerados como esenciales, en la medida en que tienen una estrecha relación con los derechos fundamentales²²⁴ y la garantía del principio de universalidad representan uno de los logros más importantes de la ciudad en cuanto a la apropiación y la construcción del hábitat.

Dadas las competencias establecidas en el marco normativo para los municipios en relación con los SPD, lo establecido en el POT y en concordancia con el enfoque, principios y objetivo de la política integral del hábitat se definen las siguientes estrategias:

²²¹ Ver la propuesta desarrollada por la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular, FEDEVIVIENDA - CENAC. Fondo Regional Habitacional y Urbano Bogotá – Cundinamarca. Abril de 2004

²²² Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Financiación del Hábitat”, Documento Técnico de Soporte, TORRES, Jorge y PÉREZ, Elizabeth – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

²²³ Artículo 365 de la Constitución Política consagra que: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.”

²²⁴ Artículo 4 de la ley 142 así los define: Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

4.1.7.2. Estrategias y Programas

- Avanzar en las propuestas que permitan articular los servicios públicos, como instrumento de la integración ciudad-región, en especial en:
 - Ejecución del plan de acción consignado en el Documento CONPES 3320 de 2004 para lograr el saneamiento del río Bogotá en el año 2020
 - Definición de esquemas comerciales coherentes con la política integral de Hábitat de la Ciudad, para el suministro de agua potable en los municipios de la región.
 - Análisis y definición de alternativas de manejo de residuos sólidos con criterio regional.
 - Proponer una política de subsidio y contribución, y una política de capitalización de los fondos de solidaridad y redistribución con fuentes alternativas con énfasis en acueducto y saneamiento básico.
- Promover el uso eficiente y seguro de los servicios públicos domiciliarios.
- Promover el análisis de la confiabilidad en el suministro de gas natural.
- Estructurar conjuntamente con la Secretaría de Gobierno el programa que permita a los ciudadanos pertenecer a la sociedad de la información y el conocimiento.
- Promover del control social participativo, con énfasis en el aprovechamiento óptimo de los servicios y apoyar la pedagogía y las prácticas reciclaje.
- Definir las acciones conjuntas con la Secretaria de Ambiente para el desarrollo del concepto y prácticas de eco-urbanismo aplicables en la Ciudad y la región.
- Participar activamente en el desarrollo del proceso de discusión y definición de los nuevos marcos tarifarios, en cumplimiento de la función de *“Coordinar las gestiones de las entidades distritales ante las autoridades de regulación, control y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios y preparar una propuesta para corregir y prevenir efectos regresivos del pago de Servicios Públicos Domiciliarios en algunos segmentos de la población Bogotana.”*

V. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS BÁSICAS

La evaluación de la gestión realizada conjuga imperativos de eficiencia y de equidad. Las opciones políticas y las prioridades sociales deben ser compatibles con la optimización de los recursos y la conjunción de estas metas siempre será un desafío.

El balance deja algunas satisfacciones, pero también la certeza de que aún queda un largo camino por delante. Los resultados son el mejor juez de nuestros logros. Hemos avanzado, y por ello somos conscientes de que el sector hábitat tiene grandes retos para los próximos años. Uno de los principales desafíos es lograr una gestión del suelo que permita recaudar los excedentes derivados de las plusvalías generadas por la dinámica de la aglomeración urbana. Estos dineros deben servir para crear condiciones que favorezcan la inclusión y la equidad. Bogotá tiene un altísimo nivel de segregación socioespacial que genera exclusión social, combatirla constituye el gran reto del Sector.

A continuación se presentan las principales políticas y estrategias que orientaran la política integral de hábitat.

5.1. LIMITAR LA EXPANSIÓN URBANA DE BOGOTÁ Y COMBATIR LA URBANIZACIÓN INFORMAL

El P.O.T. vigente propone una estrategia integral para el hábitat que trabaja con el supuesto de escasez de suelo urbanizable frente a la acelerada demanda para vivienda social. El diagnóstico elaborado por la Misión Hábitat por Bogotá, corroborado con cifras oficiales de la Secretaría de Planeación llama la atención, y precisa que la escasez no es de suelo urbanizable sino de suelo urbanizado. Existen más de 5.000 ha. de suelo urbanizable, (dentro del perímetro urbano de la ciudad). Además, hay 670 ha. de suelos urbanizados no construidos, repartidos en lotes dispersos a lo largo de las 26 UPZ priorizadas de mejoramiento barrial²²⁵. El problema actual tiene sus orígenes en la lenta capacidad de gestión de la administración para adquirir,

²²⁵ Dirección de Mejoramiento Integral de Barrios – Secretaria Distrital del Hábitat. Bogotá, Julio 2007.

urbanizar y transferir el suelo urbanizado a los promotores privados y sociales, en función de las prioridades del déficit habitacional, y haciendo uso eficiente de las facultades e instrumentos de la ley 338 de 1997.

La presión sobre el suelo aún disponible, proporciona un margen razonable de maniobra para que la ciudad tome decisiones estratégicas. Al mismo tiempo, debe evitarse la expansión de Bogotá, con el fin de prevenir la conurbación y la suburbanización. Es fundamental mantener el propósito de consolidar un modelo de ciudad compacta y densa²²⁶. Con respecto al suelo de expansión se sugieren las siguientes estrategias:

- **Definición de criterios para el desarrollo de las operaciones estratégicas y de los planes parciales.** La Secretaría del Hábitat estructurará un modelo de gerencia para el diseño y puesta en marcha de las operaciones estratégicas y los planes parciales que permitan el uso eficiente del suelo disponible en el área de expansión y al interior del área con suelo urbanizado. Estos criterios deben: 1) asegurar que las operaciones estratégicas y los planes parciales favorezcan la inclusión social y la no segregación socio-espacial de la ciudad, 2) proporcionar elementos para favorecer la integración con otras operaciones y la consolidación de las centralidades previstas en el P.O.T., 3) establecer metas de reducción de los costos de transacción de la intermediación pública, 4) definir, en los casos de iniciativa pública, los criterios que guían la relación costo-beneficio.
- **Estructuración e implementación de un sistema pro-activo de control de bordes:** La Secretaria del Hábitat liderará el desarrollo de las competencias y de los instrumentos para la inspección, control y vigilancia de los bordes de la ciudad (pacto de borde, red para el control de desarrollos ilegales).²²⁷ Mediante acuerdos y protocolos de actuación con las alcaldías locales, la Secretaria de Ambiente, la Secretaria de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Económico, los municipios limítrofes y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Secretaria del Hábitat, promoverá el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización informal, dándole prioridad a los componentes del sistema hídrico y al sistema orográfico.
- **Definir un modelo de ordenamiento de los asentamientos rurales del Distrito Capital** para fortalecer los asentamientos rurales y promover el desarrollo equilibrado de los mismos en la región.
- **Establecer un modelo de ocupación del territorio urbano-rural que favorezca la inclusión social y que limite la expansión urbana.**
- **Densificar y redensificar los asentamientos rurales** considerando los siguientes criterios: 1) La ubicación estratégica de cada asentamiento rural con relación al borde de la ciudad, y a su función de límite del área urbanizable en zonas de expansión. 2) La ubicación estratégica de cada asentamiento rural con relación a la función ecológica del área y con respecto a las presiones derivadas de la urbanización en Bogotá. 3) Contribuir a mejorar la calidad de vida en los aspectos relacionadas con la vivienda de los productores rurales.
- **Elaborar, con urgencia, los planes parciales de iniciativa pública en las localidades del borde occidental** con mayor déficit de vivienda de interés social, con el fin de dinamizar el desarrollo de las hectáreas de suelo urbanizable.

5.2. CONSTRUIR SOBRE LA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT UN ESCENARIO DE CONVERGENCIA REGIONAL

En el marco general de la Política Integral de Hábitat, se debe promover una visión y un ámbito de reflexión y acción regional. Teniendo en cuenta los cambios en la población, en el mercado de trabajo, y en los mercados inmobiliarios, la Misión Hábitat identificó un conjunto de municipios (ubicados dentro del territorio del Pacto Región Central²²⁸) que deben ser prioritarios en la definición de políticas regionales.

La ciudad debe liderar un trabajo técnico y unos acuerdos políticos y administrativos que permitan promover la desconcentración funcional de la producción de bienes y servicios públicos (habitabilidad,

²²⁶ POT Decreto 190 de 2004, Artículo 1 numeral 4.

²²⁷ Decreto 328 de 2006.

²²⁸ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Ciudad Región y Hábitat", Documento Técnico de Soporte: "Ciudad Región Incluyente: población, trabajo y mercados inmobiliarios residenciales Proposiciones teóricas, diagnóstico y definición preliminar de la política.", ALFONSO, Oscar y RUBIANO, Melba – Bogotá, Julio 2007. En www.habitatbogota.gov.co

accesibilidad/movilidad), la repartición equitativa de cargas y beneficios (nuevas escalas regionales) que de ellos se derive y la superación de los obstáculos normativos para la acción institucional colectiva y público-privada en la región. Es necesario promover y concertar con la Nación una agenda de modificaciones a las normas nacionales que posibiliten acciones de la Política Integral de Hábitat en el ámbito regional.

5.3. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD) se definen como un género de los servicios públicos²²⁹, son inherentes a la finalidad del Estado y responsabilidad del mismo para garantizar la prestación eficiente a toda la población. Estos servicios forman parte integrante y esencial de la ciudad, la prestación e importancia para los hogares involucra la calidad, la seguridad, la promoción de su uso eficiente y su impacto en la calidad de vida.

Los SPD son considerados como esenciales porque tienen una estrecha relación con los derechos fundamentales²³⁰ y la garantía del principio de universalidad representan uno de los logros más importantes de la ciudad en cuanto a la apropiación y la construcción del hábitat. Dadas las competencias establecidas en el marco normativo para los municipios en relación con los SPD, lo establecido en el POT, los planes maestros y en concordancia con el enfoque, principios y objetivo de la política integral del hábitat se diseñará e implementará una política de Servicios Públicos Domiciliarios que apunte al desarrollo de los siguientes temas: la prestación de servicios públicos; los subsidios y contribuciones y el fortalecimiento del control social participativo.

Estrategias

- En cuanto a la prestación de servicios públicos, las estrategias apuntarán a: a) Los servicios públicos y la ciudad-región; b) La consolidación de la estrategia para dar solución a la problemática del Río Bogotá; c) La seguridad en la prestación de los servicios y la disminución de la vulnerabilidad en el suministro y transporte de gas natural; d) El derecho a pertenecer a la sociedad de la información y el conocimiento; e) Suministro de agua potable a los asentamientos rurales, f) La articulación de las acciones con las empresas de servicios públicos domiciliarios y g) Definición de esquemas comerciales coherentes con la política integral de Hábitat de la Ciudad, para el suministro de agua potable en los municipios de la región.
- En cuanto al tema de subsidios y contribuciones, se trabajará de manera conjunta con el Gobierno Nacional en el perfeccionamiento de la herramienta para la focalización del gasto social en Servicios Públicos Domiciliarios. En particular, promoviendo la ejecución de estudios desde el Distrito sobre la eficiencia y la efectividad de la estratificación socioeconómica como instrumento de asignación de subsidios y cobro de contribuciones de solidaridad, así como de otras alternativas de focalización. Se promoverá también la discusión y análisis de las implicaciones económicas, técnicas, legales, políticas y sociales de una eventual eliminación del sistema de estratificación socioeconómica como instrumento de focalización del gasto social en servicios públicos.
- Finalmente, se promoverá el control social participativo, con énfasis en el aprovechamiento óptimo de los servicios y apoyar la pedagogía y las prácticas reciclaje.

5.4. PROMOVER LA DENSIFICACIÓN Y REDENSIFICACIÓN

La Ciudad posee hoy un sistema de Planeación y bases de información suficientes para analizar y definir con altos grados de certeza las zonas de la ciudad, UPZ y unidades de actuación donde técnicamente resulta, deseable, viable y eventualmente factible, inducir o estimular iniciativas de densificación o redensificación. Los propietarios y promotores juegan un papel central en la ejecución concertada de proyectos, pero la información necesaria para formular iniciativas de escala significativa, requieren que

²²⁹ Artículo 365 de la Constitución Política consagra que: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.”

²³⁰ Artículo 4 de la ley 142 así los define: Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

exista un soporte técnico, y una iniciativa que nace de la ciudad. La administración pública tiene una función directriz sustantiva (anuncios de proyecto, declaratorias de uso prioritario, expropiaciones judiciales y administrativas, garantizar el derecho de moradores, etc.).

5.4.1. Consolidación de áreas de mejoramiento integral

Manteniendo los criterios del P.O.T., a favor de una ciudad densa y compacta, el mejoramiento integral deberá orientarse según las siguientes estrategias:

- Definir los perfiles deseados de densificación y redensificación en cada una de las UPZ de mejoramiento integral de la ciudad en las cuales se presentan las siguientes potencialidades²³¹: 1) 670 ha. de predios sin construir. 2) 201.331 predios, de hasta dos pisos con cubierta liviana, en los cuales se dispone de áreas con potencial para nuevas unidades de vivienda. Solamente las viviendas de un piso, con cubierta maciza o liviana, permiten proyectar 126.643 nuevas soluciones habitacionales. Este proceso es posible a través del programa de reconocimiento y mejoramiento de vivienda, y el posterior acompañamiento técnico durante el tiempo de ampliación del segundo nivel. 3) Se cuenta con el diseño de la estructura urbana y de las fichas normativas correspondientes.
- Desarrollar incentivos e instrumentos de apoyo para estimular la densificación y redensificación en las áreas cuyo soporte en infraestructura, equipamientos y movilidad garanticen las condiciones básicas de calidad de vida, y se optimice el sistema de centralidades que la ciudad ha previsto en el POT.
- Mediante actuaciones urbanas integrales²³², el uso de instrumentos de gestión (planes parciales), y el reconocimiento de la producción social del hábitat, es necesario contemplar diferentes formas secuenciales en las acciones de mejoramiento (procesos de legalización de barrios, titulación de predios, reconocimiento y mejoramiento de vivienda y reasentamiento de la población).
- Institucionalizar procesos permanentes de asistencia técnica para el mejoramiento integral. Sería conveniente que las alcaldías locales jugaran un papel activo, con acciones canalizadas a través de UPZ.

5.4.2. Renovación Urbana

La política de renovación urbana se fundamenta en la necesidad de garantizar el ordenamiento territorial, la productividad, la competitividad de la ciudad, la inclusión social y la calidad de vida de sus habitantes. El punto de partida ha sido definido en el artículo 39 de la ley 9 de 1989, *“Son planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad.”*²³³

La política de renovación urbana trata de optimizar el uso de las áreas que no están bien aprovechadas o que están deterioradas, pero que disponen de suelo urbanizado y de equipamientos. Se busca que la habilitación de nuevas áreas disminuya la presión por la expansión, incentive la participación del sector privado en proyectos inmobiliarios, y consolide el centro metropolitano. Las operaciones del aeropuerto y del centro son una excelente oportunidad para que la administración de la ciudad realice acciones de renovación urbana, que además de ser incluyentes, permitan obtener recursos gracias a la interacción público-privado. Adicionalmente estas acciones pueden crear precedentes y referentes para futuras operaciones, como la de Ciudad Salud y del Eje de Innovación. Las estrategias son:

- Equilibrar en la mezcla de usos y estratos con criterios de eficiencia y equidad.

²³¹ Datos suministrados por la Subdirección de mejoramiento Integral de la Secretaría del Hábitat

²³² Ley 388 de 1997, artículo 114.

²³³ Ley 9 de 1989: Capítulo IV: De la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, Artículo 39

- Desarrollar viviendas de interés social tipo 1 y 2 que, por lo menos sean equivalentes al 10%.
- Garantizar la capacidad de carga de las infraestructuras de los servicios públicos, la vialidad y el espacio público.
- Garantizar que la población residente forme parte de los proyectos, o sea reasentada en otros proyectos que se desarrollen prioritariamente dentro de la misma zona objeto de la operación.
- Además de la inversión pública, los proyectos deben crear condiciones propicias para la participación del sector privado (nacional y extranjero), especialmente en los macroproyectos.
- Armonizar²³⁴ y consolidar las normas relacionadas con la política de renovación urbana.
- Las decisiones distritales deben ser consistentes con la política nacional. Bien sea aceptando las disposiciones establecidas en el Conpes 3305²³⁵, o proponiendo modificaciones.
- Diseño de un marco institucional apropiado²³⁶. La Empresa de Renovación Urbana podría pensarse como una institución con funciones de segundo piso, que no ejecuta directamente los proyectos sino que, más bien, formula y orienta.

5.5. SUPERAR LA DEFINICIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL BASADA EN UN PRECIO MÍNIMO

Persistir en la definición de vivienda de interés social basada en un precio mínimo no es coherente con una apuesta por la inclusión social, al fijar el precio como criterio de definición, el área de la vivienda y las condiciones de habitabilidad (es decir la forma de la vivienda) varían, durante este proceso no hay nada que garantice umbrales de dignidad para las familias que la ocupan. La apuesta por un hábitat incluyente debe avanzar en la construcción de acuerdos sobre los estándares de dignidad socialmente aceptables de la vivienda y del hábitat en general. En este sentido, la estrategias deben apuntar a desarrollar el contenido y alcances de las disposiciones constitucionales del Art. 51 referidas al derecho a la 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”. Se propone avanzar en dos sentidos, en primer lugar en la calidad de la oferta (condiciones dignas), en segundo lugar en la suficiencia de la misma. En particular las estrategias propuestas en este punto son las siguientes:

- Adoptar un código de habitabilidad que establezca normas y estándares mínimos socialmente aceptables para la vivienda de interés social en Bogotá.
- Definir los ámbitos geográficos de reparto, de tal manera que a nivel zonal se determinen los proyectos de vivienda de interés social tipo 1 y 2. Teniendo en cuenta que una adecuada distribución del suelo destinado a la VIS puede contribuir a regular el precio del suelo, y a reducir la segregación socio-espacial de la ciudad.
- Concentrar buena parte de los esfuerzos estatales en la provisión de suelo urbanizado para VIS tipo 1 a una escala importante que permita contrarrestar las ocupaciones informales, combinado con mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales. Para tal efecto se reafirma la propone asignar el 50% de suelo para vivienda de interés prioritario en cualquier suelo de desarrollo, así como en el suelo urbanizado no construido. Este porcentaje es acorde con la composición socio-económica de la población de Bogotá, con el crecimiento esperado de la población y con las necesidades de producción de este tipo de vivienda.
- Estimular la oferta de las distintas modalidades de producción de vivienda, que sea consistente con las características del entorno, y que reconozca las prácticas y usos y modalidades de tenencia (vivienda productiva, desarrollo progresivo, vivienda en arriendo y vivienda transitoria, vivienda cooperativa).
- Detener el desarrollo de la urbanización informal, mediante la estructuración de una oferta pública subsidiada de lotes con urbanismo. Estas acciones deben estar acompañadas de servicios de asistencia técnica y gerencial para la construcción de unidades básicas y el desarrollo progresivo de las viviendas.

²³⁴ La normatividad vigente es dispersa. Además de la articulación de las normas distritales, y de éstas con las nacionales, debe buscarse que sean compatibles con disposiciones internacionales.

²³⁵ Blanco Cruz Luis Armando, Consultor, contrato No. 20 de 2007 Empresa de Renovación Urbana

²³⁶ Blanco Cruz Luis Armando, Consultor, contrato No. 20 de 2007 Empresa de Renovación Urbana

5.6. RECONOCIMIENTO Y PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

La producción social del hábitat es un elemento determinante en la construcción de la ciudad. Por tanto, deben apoyarse las prácticas sostenibles en la producción y uso del hábitat. La política debe reconocer la diversidad de formas sociales de producción y apropiación del hábitat como un recurso (activo) susceptible de ser optimizado. Las externalidades que de allí se derivan favorecen la participación ciudadana, el control social y la formación de capacidades que trascienden los proyectos e impactan a las comunidades. En función de los principios y objetivo de la Política Integral se definen las siguientes estrategias:

- Acompañar y asesorar la producción social del hábitat, para acelerar los procesos de consolidación de la vivienda y del entorno con criterios de habitabilidad, respondiendo a las necesidades y expectativas de las familias.
- Mediante el desarrollo y promoción de nuevos esquemas habitacionales, contribuir a un cambio en las percepciones de las familias con respecto a la vivienda de propiedad como única opción y aspiración.
- Promover el uso racional de recursos relacionados con el hábitat, como el agua, la energía y el entorno (espacios públicos, infraestructuras y equipamientos de uso colectivo).
- Promover la formulación y desarrollo de iniciativas de producción de hábitat -vivienda, vías, espacio público, con participación ciudadana que superen el ámbito del barrial.

5.7. GESTIÓN OPORTUNA Y EFICIENTE DEL SUELO URBANIZADO

La política de suelo es soporte básico del ordenamiento del territorio y de la política de vivienda de interés social. Para efectos de integrar el papel de una política de suelo en una Política Integral de Hábitat, el distrito se debe responder las siguientes preguntas fundamentales: ¿cómo está siendo financiada la ciudad? es decir, ¿cuáles son las fuentes sostenibles de financiamiento para la provisión del conjunto de elementos colectivos de soporte de las actividades urbanas²³⁷? y ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para lograr la movilización de plusvalías (incrementos en los precios del suelo producidos por acciones externas al propietario) para cumplir con dichos objetivos y asegurar o mejorar condiciones de redistribución que eliminen progresivamente la exclusión social/urbana? ²³⁸. En resumen se replantean las siguientes estrategias para fortalecer la capacidad y la oportunidad de la gestión pública del suelo urbanizado:

- Asumir y reforzar el cumplimiento de los objetivos de las políticas de suelo previstas en el POT (Artículo 1. Capítulo único).
- Establecer y desarrollar las agendas e instrumentos de interacción sobre los temas de gestión de suelo con las secretarías de Planeación, Ambiente y Movilidad.
- Replantear los mecanismos de regulación de la ciudad construida-redesarrollo, renovación y patrimonio- y vincularlos a las políticas de hábitat y a las políticas sociales
- Unificar el régimen de obligaciones y derechos de los propietarios del suelo con tratamiento de desarrollo
- Fortalecer el carácter de promotor público de METROVIVIENDA para la producción de suelo urbanizado para vivienda de interés social prioritario, destinado con énfasis a las familias hasta ahora no atendidas por los esquemas de subsidios directos a la demanda y viviendas producidas por constructores formales.²³⁹
- Estructurar y poner en marcha el Sistema de Información Integrado del Hábitat y el Observatorio del Hábitat.
- Estructurar el Sistema Integral de Inspección, Vigilancia y Control del hábitat:

²³⁷ Infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales

²³⁸ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea “Gestión del Ordenamiento Territorial”, Documento Técnico de Soporte, - Universidad Nacional Instituto de estudios Urbanos- María Mercedes Maldonado, Camargo María Angelica – Bogotá, Julio 2007

²³⁹ Es necesario estudiar las ventajas y desventajas de su carácter de empresa industrial y comercial del Estado y, por lo menos, las tesis que han dominado de que no “podría” dar pérdidas vendiendo suelo por debajo del precio de mercado, ya que una de las principales finalidades de los bancos de tierra o de cualquier promotor estatal de suelo es “incorporar” al mercado suelo urbanizado a precios más bajos que el que se produce en condiciones de ausencia de regulación, para mejorar, en este caso, las condiciones de acceso al suelo urbanizado de los más desfavorecidos.

- Actualizar y armonizar la normatividad para determinar las competencias en la inspección, vigilancia y control en los temas de ambiente, vivienda, servicios públicos, equipamientos y espacio público.
- Apoyar el control de la actividad edificadora a cargo de alcaldías locales.
- Definir mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales.
- Articular en los esquemas de trabajo de promoción de atención ciudadana.
- Consolidar la normatividad específica sobre el tema de arrendamientos.
- Consolidar el esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la función que desarrollan los curadores y hacer público su desempeño frente a indicadores.

5.8. FINANCIACIÓN DEL HÁBITAT: LA SECRETARÍA DEL HÁBITAT COMO FACTOR GENERADOR DE PRODUCTIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

En cuanto al tema de financiamiento la política resalta dos puntos, en primer lugar, la necesidad de coordinar recursos y fuentes de financiamiento, es indispensable poner en evidencia la necesidad de articular las fuentes de financiamiento de los insumos que intervienen en el proceso de producción del hábitat. En segundo lugar, la visión del papel del Sector Hábitat como un factor generador de productividad y redistribución. Las acciones, directas o indirectas de la secretaría redundan en cambios en la productividad y en la equidad de la ciudad, por lo que el uso y la aplicación de las fuentes de financiación se retroalimenta del modelo de ciudad (es resultado y causa de éste), si se incentiva la aglomeración, se obtienen los recursos producto de la aglomeración que pueden redistribuirse. Como escenarios para llevar a cabo estos dos elementos de manera integral, Bogotá tiene hoy un portafolio de proyectos que están relativamente listos para ser desarrollados (Operación Usme, Operación Norte y el Plan Centro). Hay espacio suficiente para pensar en nuevos modelos de intervención y de financiación.

Las estrategias²⁴⁰ que se proponen aquí son las siguientes:

- El mayor reto de la Secretaría de Hábitat consiste en diseñar instrumentos financieros que se desprendan de la gestión del suelo. Esto es, representar los intereses de la colectividad frente a las obligaciones urbanísticas de predios, la captación y uso de los recursos de la plusvalía y de las cargas liquidadas a los proyectos que así les corresponda.
- Articular la asignación de los recursos del presupuesto sectorial mediante macroproyectos, operaciones estratégicas o planes parciales.
- Orientar la estructura de la financiación del hábitat en función de sistemas integrados (cadena de producción de soluciones habitacionales) que fortalezcan y retroalimenten el esfuerzo fiscal del Distrito.
- Generar esquemas que permitan nuevas fuentes de financiamiento por fuera de la inversión pública directa a partir de los instrumentos mixtos de gestión y financiación previstos por el POT.
- Crear el Fondo de Desarrollo Urbano para el desarrollo de las operaciones urbanas integrales que le garantice a la ciudad un manejo financiero integral, sostenible y de bajo costo que le permita contar con recursos suficientes y de largo plazo para superar el enfoque sectorial y el descalce de plazos en la financiación, a través de:
 - Captar recursos de largo plazo para apalancar financieramente los grandes procesos de transformación que necesita la ciudad-región en el corto, mediano y largo plazo.
 - Gestionar los recursos necesarios para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura pública en las intervenciones urbanas integrales.
 - Estructurar financieramente las intervenciones y la operación de los instrumentos de financiación disponibles que permitan el reparto equitativo de cargas y beneficios.
 - Ofrecer capacidad técnica para la estructuración y gestión financiera de proyectos urbanos (institucionalidad).
 - Administrar financieramente los proyectos urbanos que se apoyará en un sistema de seguimiento y evaluación de gestión y de resultados.
 - Crear un sistema distrital de subsidios enfocados a la demanda y oferta de vivienda (y suelo) y a la oferta de crédito teniendo como prioridad el financiamiento de la población vulnerable

²⁴⁰ Estas estrategias requieren de la coordinación con el sistema de planificación del Distrito Capital a través de la Secretaria de Hacienda y la Secretaria de Planeación, actores fundamentales en el proceso de articulación e integralidad de la financiación del hábitat.

y en situación de pobreza, ofreciendo asistencia a las familias que no cuentan con capacidad de pago para acceder por sus propios medios a una vivienda digna.

- Promover los microcrédito para adquisición o mejoramiento de vivienda
- Conformar un sistema de crédito habitacional alternativo, compuesto por operadores especializados en la atención de hogares con limitaciones de acceso al mercado financiero formal (ONGs, cooperativas, fondos de empleados, organizaciones populares).

5.9. CULTURA DEL HÁBITAT, CIUDADANÍA Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

A pesar de que el Distrito cuenta con marcos legales que pueden facilitar la lucha contra la inequidad, la segregación y la exclusión social, no se ha avanzado al ritmo necesario. Es evidente que muchas innovaciones técnicas requieren ser aprehendidas por los funcionarios encargados de aplicarlas, y esta formación casi nunca viene junto con las innovaciones y disposiciones legales que generan cambio y oportunidades. El control social y político también requiere formación y actualización.

Estrategias:

5.9.1. Fomento de la cultura para la construcción y cuidado del hábitat

La nueva mirada, a partir del concepto de hábitat, que trasciende a lo colectivo, requiere la conformación de un tejido social fuerte capaz de apropiarse de la noción de hábitat en toda su complejidad e incidir en su producción desde la formulación, gestión y seguimiento a la política pública. Se busca promover la conformación y fortalecimiento de la organización social en torno al hábitat en escalas que superen lo barrial. Se deben reconocer todas las potencialidades y limitaciones, las dinámicas sociales y políticas referidas a la producción de hábitat y de ciudad. Se requiere promover imaginarios y prácticas individuales y colectivas en los bogotanos que contribuyan a realizar los objetivos del conjunto de la política en la perspectiva de asegurar para todos y todas un hábitat digno en la ciudad²⁴¹. En este contexto, se definen las siguientes estrategias:

- Fortalecer las organizaciones sociales existentes que trabajan en torno al hábitat y promover la conformación de redes y nuevas organizaciones y en coordinación con otras entidades e iniciativas, procurando brindarles las herramientas conceptuales, metodológicas y operativas necesarias para su proyección en el escenario público.
- Fortalecer los Núcleos de Participación Ciudadana existentes, proyectarlos hacia la escala local, así como estimular la conformación y consolidación de nuevos núcleos en las demás UPZ de la ciudad. Esta es una forma de promover el tejido social en torno al hábitat y ampliar las escalas de apropiación, planeación y gestión social del hábitat.
- Posicionar la noción de hábitat en las agendas y en el discurso de las organizaciones.
- A través de la "Escuela Distrital de Participación y Gestión Social", formar, asesorar y acompañar a los ciudadanos y sus organizaciones, interesados en cualificar su participación, intercambiar experiencias e incidir en la gestión y seguimiento a la implementación de la Política Integral de Hábitat.

5.9.2. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional

La institucionalidad del sector Hábitat, establecida en la Reforma Administrativa, es el resultado de un largo proceso en donde convergen diferentes miradas conceptuales, reflexiones, discusiones y especialmente acuerdos básicos establecidos entre los diferentes actores del sector a lo largo de varios años²⁴². La Secretaría tiene la función de coordinar y hacer converger los distintos intereses. Se le debe prestar la debida atención a los procesos de construcción de capacidad institucional, a los aprendizajes requeridos

²⁴¹ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Cultural del Hábitat y Ciudadanía", Documento Técnico de Soporte, - Velásquez, Fabio, Duque, Isabel – Bogotá, Julio 2007.

²⁴² Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Legitimidad e institucionalidad", Documento Técnico de Soporte, -Escallón, Clemencia; Ramírez, Luz Angela, Quiñónez, Paula – Bogotá, Julio 2007.

para cambiar las prácticas cotidianas de la planeación y adoptar las nuevas condiciones demandadas por los instrumentos de gestión. La gestión debe estar acompañada de procedimientos de evaluación y comunicación. Es necesario, entonces, contar con sistemas de información adecuados. En función de los principios y objetivo de la Política Integral el fortalecimiento institucional para el hábitat se guiará por:

- Consolidar el pensamiento estratégico del sector garantizando la gestión sectorial, la articulación de la acción institucional en el territorio y el compromiso y pertenencia de los funcionarios vinculados a la institucionalidad.
- Generar un sistema de información sectorial a partir de las capacidades existentes en el Distrito²⁴³
- Consolidar un nuevo esquema de gestión del hábitat a partir de adquirir habilidades y competencias gerenciales para aplicar los instrumentos técnicos, legales, administrativos y financieros para la operación intrasectorial. Concertar los escenarios de coordinación intersectorial y con la región y promover la participación activa de los actores del sector privado.
- Generar y articular esquemas de formación, apoyándose en capacidades existentes en el Distrito, y diseñar una estrategia de comunicación pública para garantizar la apropiación intrasectorial y la condición de ciudadanos informados.
- Potenciar el trabajo articulado con los diferentes actores públicos, privados y sociales; internacionales, nacionales, regionales, distritales, locales y zonales, como una de las principales estrategias de gestión de la política del Hábitat en el territorio.
- Identificar la capacidad institucional del sector requerida para la implementación, operación, seguimiento y evaluación de la Política y gestionar su implementación

5.9.3. Coordinación sectorial e intersectorial²⁴⁴.

La apuesta sectorial de la estructura institucional recientemente adoptada, es especialmente exigente para el sector Hábitat tanto a su interior como en sus relaciones de coordinación entre sectores y desde allí con el conjunto de ciudadanos y sus organizaciones. Las entidades operadoras han venido desempeñando sus funciones por tipos de programas y proyectos y no por la especialización del sector. Debe buscarse unidad de criterio y amplias capacidades de gestión para la aplicación de instrumentos administrativos, legales y financieros, interconectados y complementarios. Las entidades deben especializarse pero guardando sinergias entre ellas.

En la coordinación entre sectores, el sector Hábitat tiene una responsabilidad sustantiva: el concepto Hábitat es amplio, por lo cual las relaciones intersectoriales y los escenarios de coordinación de acciones, particularmente la interacción con los sectores de Planeación, Desarrollo y Ambiente, deben ser entendidos como oportunidades de acción y no como interferencias de gestión.

La importancia que tienen los ámbitos local y zonal para la administración eficiente de las funciones asignadas al sector Hábitat y la pertinencia de generar escenarios de corresponsabilidad con los ciudadanos y sus organizaciones, hace prioritaria la comprensión y acercamiento a las instancias y espacios de participación ciudadana con que cuenta la Ciudad actualmente y las que a futuro se requieran para consolidar desde allí una nueva cultura del hábitat entre los ciudadanos, como por ejemplo, los núcleos de participación ciudadana, en la escala zonal. En la búsqueda de una gestión participativa, el sector Hábitat debe propender por potenciar su acción desde ámbitos ampliamente intersectoriales.

²⁴³ Comisión Distrital de Sistemas, Observatorio de Catastro Distrital, Sistema de Información Social entre otros. ⁴⁵ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Legitimidad e institucionalidad", Documento Técnico de Soporte, -Escallón, Clemencia; Ramírez, Luz Angela, Quiñónez, Paula – Bogotá, Julio 2007.

²⁴⁴ Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, Línea "Legitimidad e institucionalidad", Documento Técnico de Soporte, -Escallón, Clemencia; Ramírez, Luz Angela, Quiñónez, Paula – Bogotá, Julio 2007.

VI. CONSIDERACIÓN FINAL

La evaluación de la gestión realizada conjuga imperativos de eficiencia y de equidad. Las opciones políticas y las prioridades sociales deben ser compatibles con la optimización de los recursos y la conjunción de estas metas siempre será un desafío.

El balance deja algunas satisfacciones, pero también la certeza de que aún queda un largo camino por delante. Los resultados son el mejor juez de nuestros logros. Hemos avanzado, y por ello somos conscientes de que el sector hábitat tiene grandes retos para los próximos años. Uno de los principales desafíos es lograr una gestión del suelo que permita recaudar los excedentes derivados de las plusvalías generadas por la dinámica de la aglomeración urbana. Estos dineros deben servir para crear condiciones que favorezcan la inclusión y la equidad. Bogotá tiene un altísimo nivel de segregación socioespacial que genera exclusión social, combatirla constituye el gran reto del Sector.

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, P. 2002. Uma teoria econômica da favela: quatro notas sobre o mercado imobiliário informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. Revista Cadernos Ippur, XVI, 2. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Abramo, P. 2006. Ciudad caleidoscópica, una versión heterodoxa de la economía urbana. Barcelona, netbiblo.
- Acuerdo 119 de 2004. Plan de desarrollo 2004 -2008 Bogotá sin indiferencia. Exposición de motivos.
- Alcaldía Mayor de Bogotá – DAPC y Universidad Nacional de Colombia – CID. 2006. Región Central de Colombia: aportes para una caracterización de los territorios que la conforman –Boyacá, Meta, Tolima, Bogotá-Cundinamarca-. Bogotá, DAPC-Colección Integración Regional, 2.
- Alcaldía Mayor. Bogotá para vivir. Memorias de la administración 2001 -2003. Capítulo 6, Participación ciudadana y descentralización. 2003.
- Alfonso R. Oscar., 2001. Ciudad y Región en Colombia. Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial, Universidad Externado, Bogotá, pp. 21-30.
- Alfonso R., Ó. 2007c. Urbanización de la población y desarrollo inmobiliario residencia, Colombia 1950-2005: emergencia de agentes y transformaciones institucionales e ideológicas. Bogotá, Revista Camacol 50 años [en edición]
- Alfonso R., Ó. A. 2001. Ciudad y Región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso R., Ó. A. 2005. La Residencia en Condominios en un Ámbito Metropolitano Andino: la conquista del campo por los ciudadanos y el orden segmentado en la región Bogotá-Cundinamarca. En Vincent Gouesset, Henri Coing, Luis M. Cuervo y Thierry Lulle (orgs.), *Hacer Metrópoli: los desafíos de la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso R., Ó. A. 2007a. Aportes para una teoría económica institucional urbana de la estructuración residencial de las metrópolis latinoamericanas. Bogotá, Universidad Externado de Colombia [mimeo a multcopiado].
- Alfonso R., Ó.A. 2007b. El enigma del método y el inconformismo radical: cinco ensayos para apoyar a los principiantes en la investigación en ciencias sociales. Bogotá, Universidad Externado de Colombia [mimeo a multcopiado].
- Alfonso, Oscar. La ciudad segmentada. Para una historia del presente en Bogotá. Ponencia presentada en el III Seminario RIDEAL. Toulouse, 1 y 2 de diciembre de 2005
- Ariiaga, Luco Camilo. América Latina: Información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. CEPAL, Santiago de Chile 2003.
- Banco Mundial. Evaluación programa mejoramiento barrial presentación hecha el 27 de marzo de 2007.
- Base de datos de barrios legalizados: Fuente. Subdirección de legalización y mejoramiento. Secretaría Distrital del Hábitat.
- Base de datos sobre radicaciones de documentos de proyectos de vivienda: Fuente: Subsecretaría de control de vivienda.
- Becerra Emperatriz., González Jorge., 1999. "Elección Colectiva y Medidas de Desigualdad", en Corredor Consuelo., ed. Pobreza y Desigualdad. Reflexiones Conceptuales y de Medición, Universidad Nacional, Colciencias, Cinep, GTZ, Bogotá, pp. 157-200.
- Becker, G. 1987. *Tratado sobre la familia*. Madrid, Alianza Editorial.
- Boletín de Prensa- Metrovivienda – Bogotá 23 de junio de 2005
- Borja, Jordi y MUXI, Zaida (2001) l'espai públic: ciutat i ciutadania Espai públic urbà Diputació de Barcelona Area de Cooperació Oficina Técnica de Cooperació Pág.124
- Borja, Jordi, La ciudad Conquistada, Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- Bourdieu, P. 2003. Las estructuras sociales de la economía. Barcelona, Anagrama.
- Camagni, R. 2005. Economía Urbana. Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Castaño Elkin., 1986. "Un Modelo de Economía Urbana Aplicado a Ciudades Monocéntricas: El Caso de Medellín", Lecturas de Economía, no. 19, enero-abr., pp. 117-136.
- Cenac – UN- Hábitat. Hábitat y Desarrollo Humano. Cuadernos de Hábitat. Investigaciones sobre desarrollo humano.

- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes y Cámara de Comercio de Bogotá. 1998. Bogotá-Sabana: un territorio posible. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Centro de investigaciones para el desarrollo, CID., 2004. B. Equidad en las Tarifas de los Servicios Públicos. Impacto en la Capacidad de Pago de los Hogares de Bogotá, Alcaldía Mayor, CID, Bogotá.
- Centro de investigaciones para el desarrollo, CID., 2004. Evolución de los Principales Indicadores Sociales de Bogotá (1990-2003), Colección Estudios y Políticas Sociales, no. 1, Dapd, CID, Bogotá.
- Chaparro, Jairo (2002) La construcción colectiva del territorio como estrategia para incrementar la gobernabilidad de las grandes ciudades de América Latina: una aproximación al caso de Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana. Bases de datos Fundación Corona.
- Cites Allinace, Banco Mundial, DNP, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Estudio sobre el mercado de suelo y vivienda para hogares de bajos ingresos. Documento resumen componentes de la estrategia nacional. 2006
- Commons, J.R. 2003. "Economía Institucional", Revista de Economía Institucional 5, 8, Bogotá, Universidad Externado de Colombia [1931].
- Constitución Política de Colombia 1991
- Cuervo G., L.M. 2003. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución. Santiago de Chile, Serie Gestión Pública #40, Ilpes-Cepal.
- Cuervo Luis., Alfonso Oscar., 2001. "Localización de la Actividad Económica y el Empleo", en Alfonso Oscar., ed. Ciudad y Región en Colombia. Nueve Ensayos de Análisis Socioeconómico y Espacial, Universidad Externado, Bogotá, pp. 33-196.
- Cuervo Luis., González Josefina., 1997. Industria y Ciudades en la Era de la Mundialización (1980-1991). Un Enfoque Socioespacial, Tercer Mundo, Colciencias, Cider, Bogotá.
- Decreto 245 de 2006 "Por el cual se adopta estructura interna y funcional de la Secretaría Distrital de Hacienda y se dictan otras disposiciones"
- Decreto 561-2006 Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones. Objeto
- Decreto 567 de 2006 Por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones.
- Departamento Nacional de Planeación – Sinergia. S.f. Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", Balance de Resultados agosto 2002 – agosto 2006. Bogotá, DNP- Sinergia.
- Diagnóstico Técnico realizado por DEPAE para el Plan de Ordenamiento Territorial. Consultado En: http://www.cvp.gov.co/programas_prf_diagnostico.asp
- Duarte Eduardo., 2006. "Plan Maestro de Movilidad 2006: Un Resumen", en El Futuro de la Movilidad en Bogotá. Reflexiones a Propósito del Plan Maestro de Movilidad, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, Pnud, Asdi, Acdd, Embajada de Noruega, Alcaldía de Bogotá, El Tiempo, Bogotá, pp. 27-44.
- Equipo Territorio y Suelo. Competencias entre niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial y alcance de las decisiones del nivel nacional. 2006. En: www.territorioysuelo.org
- Exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo de Reforma Institucional. [Www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co) .Consultado en abril 30 2007.
- Fleury, Sonia, Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años 90", Caracas [mimeo], 1998).
- Foro convocado por la Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad de Rosario y la Alcaldía Mayor de Bogotá; "Reforma Administrativa: su impacto sobre la gobernabilidad y las actividades productivas de Bogotá y la Región", Viernes 23 de marzo de 2007, Auditorio Centro Empresarial Salitre – CCB
- Foster James., 1994. "Normative Measurement: Is Theory Relevant?", American Economic Review, vol. 84, no. 2, may, pp. 365-370.
- Foster James., GREER Joel., THORBECKE Erik., 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures", Econometrica, vol. 52, no. 3, may, pp. 761-766.
- Fundación Corona (2003) Rasgos característicos de la organización y la participación en Bogotá.
- Gallup, J.L.; A. Gaviria y E. Lora. 2003. América Latina ¿condenada por su geografía?. Bogotá, Banco Mundial-Alfaomega Colombiana.
- Garay, L.J. y H. Molina. S.f. De Bogotá a la Región: apuntes para un modelo de desarrollo regional. Bogotá, Contraloría de Bogotá, D.C.

- García-Bellido Javier y García de Diego Javier Pascual Madoz e Ildelfonso Cerda, Dos pioneros en la epifanía de la urbanística, *Revista ACE*, Vol.1, núm. 1, pp.4-28, 2006, versión electrónica, <http://www-cpsv.upc.es/ace/espnumeros.htm>
- Gobernación de Cundinamarca – Fedevivienda. Lineamientos de política de hábitat regional del Departamento de Cundinamarca. Bogotá, Gobernación de Cundinamarca – Fedevivienda.
- González Jorge., Díaz Wilson., Gómez Julio., Martínez Libia., Moreno Magnolia., Ríos Mariana., Torres Hugo., Vargas Alberto., 2007. Segregación Socioeconómica en el Espacio Urbano de Bogotá, Universidad Nacional, DAPD, Bogotá, mimeo.
- Gouëset, V. 2005. Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá. En Gouëset, V., L. M. Cuervo, Th. Lulle y H. Coing., “Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Habermas, J. 1977. Conocimiento e interés. En Mardones, J.M. 1991. Filosofía de las ciencias humanas y sociales: materiales para una fundamentación científica. Barcelona, Antrhopos [1982].
- Harvey, D. 1990. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México, Fondo de Cultura Económica. Http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/investigacion/observatorio_de_culturas/investigaciones/encuestas.php
- Información ejecución Metrovivienda: Fuente: Metrovivienda Página Web.
- Información estadística de Catastro. Inmuebles urbanizados no edificados y urbanizables no construidos. Fuente: Catastro Distrital.
- Información sobre nuevas ocupaciones ilegales. Fuente: Subdirección de control de vivienda.
- Información sobre planes parciales adoptados y en trámite. Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Página Web.
- Informe de desarrollo humano para bogota, IDHB., 2006. “Movilidad y Equidad en Bogotá”, en El Futuro de la Movilidad en Bogotá. Reflexiones a Propósito del Plan Maestro de Movilidad, Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá, Pnud, Asdi, Acdd, Embajada de Noruega, Alcaldía de Bogotá, El Tiempo, Bogotá, pp. 67-80.
- Instituto de crédito territorial. Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989. INURBE; Bogotá : 1995.
- Japiassú, H. Y D. Marcondes. 1996. Diccionario Básico de Filosofía. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor [1989].
- Jaramillo, S. 1994. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá, Ediciones Uniandes – Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Jaramillo, S. Y L. M. Cuervo. 1987. La configuración del espacio regional en Colombia: tres ensayos. Bogotá, Serie Estudios, n.º 1, Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico de la Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. Y Ó. Alfonso. 2001. Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios. En Ó. Alfonso, “Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo, S.; N. Hataya y Ó. Alfonso. 1997. Organización Popular y Desarrollo Urbano en Bogotá. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Kahneman Daniel., Thaler Richard., 1991. “Economic Analysis and the Psychology of Utility: Application to Compensation Policy”, *American Economic Review*, vol. 81, no. 2, may, pp. 341-346.
- Kahneman Daniel., Tversky Amos., 1979. “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, *Econometrica*, vol. 47, no. 2, mar., pp. 263-292.
- Keating, M. 2003, “Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo”, en *Revista Cadernos Ippur*, volumen XVII, número 2, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro.
- Keynes John Maynard., 1936. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Krugman Paul., 1991. Geografía y Comercio, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.
- Lefebvre, H. 1998. Lógica formal, lógica dialéctica. México, Siglo XXI Editores [1969].
- Lefebvre, H. 1999. *A revolução urbana*, Belo Horizonte, Humanitas-Editora Universidad Federal de Minas Gerais, [1970].
- Lefebvre, Henri, Espacio y Política, Madrid, Anthropos.
- Lincoln Institute OF Land Policy. Proyecto Monitoreo a las políticas de suelo en relación con los mercados formal e informal. 2006 En:
- Mac Donal, Joan. La otra agenda urbana: tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y la precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile 2005.

- Madrid-Malo, Mario, Diccionario de la Constitución Política de Colombia, Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2005, p. 170.
- Martín, Juan de Dios. Formación y Consolidación de la ciudad espontánea en Bogotá. El Caso de Altos de La Estancia en Ciudad Bolívar Tesis de Maestría. CIDER Uniandes Febrero de 2000.
- Mercado, Cecilia (2005) Historia institucional del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI. Bogotá: Alcaldía Mayor-Archivo de Bogotá.
- Merlin Pierre, Choay Françoise, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Paris, PUF, 1989
- Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca, UNDESA y UNCRD. 2005. De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado en Bogotá y Cundinamarca, volúmenes I y II. Bogotá, MPR-BC, UNDESA, UNCRD.
- Mesclier, É. 2005. Propiedad agraria y expansión urbana en la sabana de Bogotá. En Gouëset, V., L. M. Cuervo, Th. Lulle y H. Coing., “Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Desarrollo Económico – Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Presentación General Ley de Desarrollo Territorial. Santafé de Bogotá, D.C. Julio de 1997. Pág. 21
- Ministerio de Desarrollo económico., 1995. Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social, Presencia, Bogotá.
- Molina G., H. 2003. Informe final de consultoría “Distribución Espacial de la Población”. Bogotá, Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca y DANE.
- Nina Esteban., 1997. Análisis de la Evolución del Perfil de Pobreza y la Desigualdad en Colombia: 1978, 1988, 1991-1995, Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.
- Nussbaun, Martha; Sen, Amartya. La calidad de vida. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. Pág. 72
- ONU, 2004. United Nations Global E-Government Readiness Report 2004 Towards Access For Opportunity [http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf] (acceso hecho el 23 de abril de 2007).
- Ortiz Enrique. Grandes ciudades: los desafíos de la globalización. En la ciudad para todos. Programa Arraigo. Presidencia de la República Argentina. 1994.
- Página Web Metrovivienda www.metrovivienda.gov.co
- Página Web Secretaría Distrital de Planeación www.dadp.gov.co
- Paramo, Pablo. El significado de los lugares públicos para la gente de Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional. Tesis de Doctorado. Próxima publicación.
- Pérez S., B. 2004. De geografías “desfavorables”, geografías “condenantes” y geografías “de éxito”. En *Revista de Economía Institucional*, vol. 6, 10, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Plan de Desarrollo Distrital 2004 – 2008 Bogotá sin indiferencia.
- Plan de Desarrollo Nacional 2006 – 2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.
- Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Documento técnico de soporte. Decreto 190 de 2004.
- Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas y la Oficina de Coordinación de Programas UN_HABITAT. – FEDEVIVIENDA: Lineamientos de política hábitat regional del departamento de Cundinamarca”
- Proyecto del eje urbano regional del plan de desarrollo distrital “Bogotá sin Indiferencia: un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”.
- Queiroz, Luis César y Orlando Alves dos Santos Junior, “Democracia y Ciudad: la división social de la ciudad y la ciudadanía en la sociedad brasileña”, en Arce Carlos, Enrique Cabrero y Alicia Ziccardi (coordinadores), Ciudades del Siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?, México: Miguel Angel Porrúa – CIDE, 2005
- Rallet, A. 2002. “Economia da proximidade: em direção a um balanço”. Revista Cadernos Ippur, XVI, 2. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Otras publicaciones
- Reforma institucional Exposición de motivos 2006
- Renard Vincent y Comby Joseph “Les politiques foncières”, Paris PUF,
- Rodríguez jorge., 2001. Segregación Residencial Socioeconómica: ¿Qué Es?, ¿Cómo se Mide?, ¿Qué Está Pasando?, ¿Importa?, Serie Población y Desarrollo, no. 16, Celade, Cepal, Santiago.
- Secretaría General - Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano <http://www.bogota.gov.co/showdireccion.php>
- Sen Amartya., 1976. “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, *Econometrica*, vol. 44, no. 2, mar., pp. 219- 231. Reproducido en SEN Amartya., 1982. *Choice, Welfare and Measurement*, Harvard University Press, Cambridge, 1997, pp. 373-387. Reproducido como “Un Enfoque Ordinal para Medir la Pobreza” en Cuadernos de Economía, vol. 17, no. 29, 1998, pp. 39-67.

- Sen Amartya., 2000. Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny, Social Development Papers, no. 1, Asian Development Bank, Manila.
- Smolka Martim y Furtado Fernanda Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en Latioamérica: "bravura o bravata? En Smolka y Furtado "Recuperación de Plusvalías en América Latina: Alternativas para el Desarrollo Urbano", Santiago, Eure Libros, Lincoln Institute of Land Policy, 2001
- UN HÁBITAT – PNUD Colombia - CENAC. Hábitat y Desarrollo Humano. Cuadernos PNUD – UN HÁBITAT. Investigaciones sobre desarrollo humano. Octubre de 2004. Pág. 24
- Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Urbanos-Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Proyecto Fortalecimiento del Sistema Distrital de Planeación, Subproyecto Investigación Factores de continuidad y discontinuidad en las políticas públicas en Bogotá, 1988-2005, Análisis de las acciones de gobierno en ordenamiento territorial y gestión del suelo, Bogotá, 2007 (en edición para publicación)
- Vásquez, T. 2005. Las tendencias del conflicto armado en Bogotá y Cundinamarca y sus consecuencias en la planificación del desarrollo. En "De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca". Bogotá, UNDESA-UNCRD, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.
- Velásquez, Fabio (2003) La participación ciudadana en Bogotá. Mirando el presente, pensando el futuro. Alcaldía Mayor de Bogotá
- Vickrey William., 1977. "The City as a Firm", en Feldstein Martin., Inman Robert., ed. The Economics of Public Services, Macmillan, London, pp. 334-343. Reproducido en Arnott Richard., Arrow Kenneth., Atkinson Anthony., Dreze Jacques., 1994, ed. Public Economics. Selected Papers by William Vickrey, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 339-349.