

# **FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA Y HÁBITAT PARA BOGOTÁ 2018 – 2030**

**PROYECTO DE COOPERACIÓN ENTRE SDHT BOGOTÁ Y ONU-  
HÁBITAT PAISES ANDINOS**

**DOSSIER 12  
SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO**

Bogotá, 2018

## Contenido

Presentación.....	4
Introducción .....	4
<b>1. La Nueva Agenda Urbana y los ODS como insumo para la formulación.....</b>	<b>6</b>
1.1. Marco conceptual de la Nueva Agenda Urbana .....	6
El concepto de hábitat .....	6
Definición de política desde la NAU .....	6
Principios y retos de la Nueva Agenda Urbana .....	7
<b>2. Análisis del marco normativo, político e institucional nacional, regional, metropolitano y distrital .....</b>	<b>8</b>
2.1. El concepto hábitat en el marco jurídico nacional y distrital y sus avances jurisprudenciales .....	8
2.2. Análisis normativo – institucional del hábitat y el sector hábitat en Bogotá .....	9
2.3. Marco Jurídico – institucional del hábitat en la perspectiva supramunicipal.....	10
2.4. Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, desde la perspectiva jurídica e institucional para la formulación de la Política de Vivienda y Hábitat para Bogotá.....	11
<b>3. La política de hábitat 2007-2017 y sus desafíos .....</b>	<b>14</b>
3.1. Problemas centrales y estrategias para el hábitat.....	15
3.2. Evaluación de resultados de la política .....	17
<b>4. Balance.....</b>	<b>22</b>
<b>5. El reto cuantitativo actual: los datos de partida para la formulación .....</b>	<b>22</b>
5.1. Demanda potencial de vivienda nueva, VIS y VIP .....	22
5.2. Necesidades de habilitación de suelo .....	23
Potencial de suelo en Bogotá y dinámica regional .....	24
5.3. Ocupación del suelo rural .....	25
5.4. Tenencia de la vivienda y crecimiento de arrendatarios .....	25
5.5. El Potencial de las nuevas Actuaciones urbanas Integrales.....	25
5.6. Objetivos de la SDHT para el escenario actual y futuro .....	26
<b>6. Construcción de un diagnóstico con enfoque territorial y de derechos humanos .....</b>	<b>27</b>
6.1. Aproximación metodológica .....	28
6.2. Evaluación del hábitat desde variables simples.....	29
6.3. Caracterización del hábitat por componentes.....	52
6.4. Asentamientos de origen informal con perspectiva al mejoramiento integral de barrios.....	61

6.5.	La ruralidad como componente especial de la política.....	66
6.6.	Economía y empleo como componentes transversales.....	68
6.7.	El hábitat desde el abordaje de los enfoques de derechos humanos, poblacional, género y diferencial.....	69
6.8.	Instrumentos de Financiación .....	75
6.9.	De los ingresos del hábitat: Del sector, entre financiamiento e inversión. ....	77
6.10.	De los subsidios para vivienda .....	77
<b>7.</b>	<b>El hábitat en el contexto de la región metropolitana .....</b>	<b>80</b>
7.1.	Pertinencia de abordar la política desde la región metropolitana .....	80
7.2.	La Huella urbana de la Región Metropolitana .....	82
7.3.	Ordenamiento territorial en la región metropolitana .....	86
7.4.	Las pautas del Comité de Integración Territorial - CIT .....	89
<b>8.</b>	<b>Hacia la formulación de una política 4d.....</b>	<b>91</b>
8.1.	Visión 4D: Retos, Población, Espacio, y Tiempo.....	91
8.2.	Retos para la formulación de la política integral del hábitat. ....	92
8.2.1.	<i>Promoción de instrumentos integrales para el acceso a la vivienda .....</i>	<i>92</i>
8.2.2.	<i>Necesidad de un salto cuantitativo en la producción de vivienda. ....</i>	<i>93</i>
8.2.3.	<i>Acceso a servicios públicos como base para un hábitat de calidad .....</i>	<i>94</i>
8.2.4.	<i>Equipamientos, espacio público y transporte para un hábitat equitativo .....</i>	<i>94</i>
8.2.5.	<i>Garantía de un hábitat seguro para las familias en riesgo.....</i>	<i>95</i>
8.2.6.	<i>Cualificación de la vivienda, más allá del techo .....</i>	<i>95</i>
8.2.7.	<i>Hábitat productivo como oportunidad para todos .....</i>	<i>96</i>
8.2.8.	<i>Hábitat rural singular, diferenciado e integrado.....</i>	<i>96</i>
8.2.9.	<i>Hacia la construcción de la región metropolitana desde el hábitat.....</i>	<i>97</i>
8.2.10.	<i>Hábitat responsable frente al cambio climático .....</i>	<i>98</i>

## Presentación

En el marco del convenio de 2017 con la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), ONU-Habitat adelanta el “Acompañamiento técnico a la formulación de la Política de Gestión Integral del Sector Hábitat 2018-2030 para Bogotá”.

En desarrollo del convenio se elaboró un conjunto de documentos (dossiers), como aportes al Documento Técnico de Soporte (DTS) de la política del hábitat, entre los que se encuentran, incluido este: Los Principios de la Nueva Agenda Urbana y Objetivos de Desarrollo Sostenible, Marco Normativo, Político e Institucional, Evaluación de la Política del Hábitat 2007-2017, Consolidación de Línea Base, Diagnóstico Territorial del Hábitat, Análisis Regional y Armonización de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial, Riesgo y Vulnerabilidad en relación con el Hábitat, Cambio Climático y Hábitat, Aportes sobre la Ruralidad y el Hábitat, Tendencias del Mercado Inmobiliario, Financiación del Hábitat, Síntesis del Diagnóstico del Hábitat, Lineamientos de la Política del Hábitat, Mapa de Actores de la Política, y Proceso de Consulta Participativa de la Política del Hábitat.

Así mismo, se cuenta con los productos de convenio<sup>1</sup>: DTS de la Política del Hábitat, Plan de Acción, Línea base con indicadores, Propuesta de CONPES de la Política, y Sistematización del proceso.

A continuación, se presenta el Dossier correspondiente a la Síntesis del Diagnóstico del Hábitat<sup>2</sup>.

## Introducción

La formulación de la política es una iniciativa de la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) para definir y diseñar el conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos a cargo de las entidades que integran el sector hábitat, construidos de una manera participativa y bajo el liderazgo de la SDHT, que permitirán canalizar los recursos normativos, presupuestales, técnicos, humanos y operativos con que cuenta el sector, en un horizonte de 12 años.

La política del hábitat, apunta al cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas referentes a la planeación y gestión sectorial, encaminadas al control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad. Hace especial énfasis a la población de estratos bajos, y tiene en cuenta principalmente el transporte, los equipamientos de educación y salud y la adecuada prestación de servicios públicos. Se plantea en el marco de una visión de ciudad con equidad, sostenibilidad y seguridad, bajo principios de la Nueva Agenda Urbana. Además de armoniosa y en conexión con el

---

<sup>1</sup> La SDHT acordó con ONU-Habitat al inicio del convenio el uso de la información oficial del Distrito. Por tanto, las modelaciones y análisis territoriales realizados en materia de hábitat, provienen principalmente de los datos de la SDHT, la cual asume las proyecciones del Censo DANE 2005 en materia de población. Corresponderá a la SDHT modificar el escenario, cuando esté disponible el Censo 2018, puesto que, al cierre de los productos del convenio, no se encontraba la información oficial del DANE publicada, con el detalle necesario para esta revisión.

<sup>2</sup> Este documento fue preparado por Julio Gómez

entorno regional; y considerando la Ley 1753 PND en relación con el sistema de ciudades y las actuaciones urbanas integrales que promuevan su desarrollo.

Estos aspectos, fueron el punto de partida para los análisis técnicos de diagnóstico, cuya síntesis se compila en el presente documento, el cual consta de seis capítulos. En el primer capítulo, se sintetiza y evalúan los principales contenidos y apuestas de la política de hábitat 2007-2017, entendida como un punto de partida para el nuevo proceso.

En el segundo capítulo, se sintetiza desde la perspectiva institucional y jurídica, el análisis del marco normativo, político e institucional, a nivel nacional, regional metropolitano y distrital, asociado a los diferentes elementos del hábitat y a las competencias que como sector tiene asignadas.

En el tercer capítulo, se sintetizan los principales resultados del estudio adelantado por la Secretaría Distrital del Hábitat, SDHT, 2007 en relación con el reto cuantitativo de la vivienda en los horizontes 2030 y 2050. Se describe la demanda potencial de vivienda, las necesidades de suelo, el potencial de Bogotá y el reto que asumen las grandes actuaciones urbanas integrales promovidas por la actual Administración Distrital.

En el cuarto capítulo, se sintetizan los principales aspectos y resultados del diagnóstico territorial del hábitat en Bogotá, que deriva de un análisis por componentes principales basado en las relaciones existentes entre densidades, oferta de bienes y servicios públicos, estado de lo público y calidad de la vivienda. Se muestra el panorama de los asentamientos de origen informal con perspectiva hacia el mejoramiento integral de barrios, se hace una mención especial a los aspectos ligados con el hábitat rural, se enfatiza particularmente en el componente económico y de empleo en el Distrito Capital, se indican las variables básicas para articular la política al enfoque de derechos humanos y se abordan temas de financiamiento y financiación en materia de hábitat.

En el quinto capítulo, se adelanta un balance de lo sustancial de la situación actual de la denominada Región Metropolitana, para evaluar la huella urbana, las interdependencias funcionales, el ordenamiento territorial y los avances en el proceso de consolidación del Comité de Integración Territorial, cuya agenda es básica para cualquier proceso de construcción regional.

Finalmente, en el sexto capítulo se enuncia la visión general para abordar la formulación de la política y se fijan diez grandes retos a tener en cuenta como directrices para la siguiente fase de formulación de la política. Estos retos enfatizan en la pertinencia de ampliar la discusión de la política del hábitat a los componentes territoriales y cualitativos, teniendo en cuenta como componentes transversales la región metropolitana, el cambio climático y la gestión integral del agua y el enfoque de derechos humanos.

## **1. La Nueva Agenda Urbana y los ODS como insumo para la formulación**

### **1.1. Marco conceptual de la Nueva Agenda Urbana**

#### El concepto de hábitat

Para la definición de la política 2007 – 2017, el hábitat se ha entendido como “el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive 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” (SDHT 2007). La función del hábitat es facilitar la reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él.

Sin embargo, se han identificado diversas posturas para entender el concepto de hábitat. Para efectos de la Política de hábitat 2018 - 2030, se adopta por ser la más relevante la definición desde el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – ONU Hábitat, la postura desde la política 2007 – 2017 y el reconocimiento desde la perspectiva institucional y sectorial.

En este contexto, ONU Hábitat plantea que: “... Más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno, el hábitat constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada. El hábitat significa así algo más que el techo bajo el cual protegerse, siendo el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana. ...” . Este concepto se retoma en el Acuerdo que define la estructura administrativa vigente del Distrito y crea el sector hábitat – Acuerdo 257 de 2006.

Esta perspectiva del hábitat considera tres escalas: una inmediata que puede ser la vivienda misma y las áreas o unidades próximas a dicha vivienda, el barrio. Una intermedia que puede ser la de la ciudad en sí misma y, una más lejana que puede ser o concretarse en ámbitos regionales mayores que la ciudad, como el hábitat metropolitano.

#### Definición de política desde la NAU

Para la implementación de la NAU a nivel regional se formuló el Plan de Acción Regional PAR. En este plan se plantea la necesidad de definir políticas nacionales y locales a las cuales se integren los principios, los retos y los planteamientos de la nueva agenda urbana.

Al referirse a las políticas, el PAR señala que se debe entender por política, los “Criterios fundamentales para orientar el desarrollo urbano sostenible”, y establece las principales características que deben tener las políticas:

- Responder a dinámicas demográficas;
- Promover un enfoque territorial (en particular vínculos urbanos-rurales);

- Abordar sistemas urbanos (para ciudades grandes, medianas y pequeñas) y la conectividad entre ciudades;
- Preparar ciudades con infraestructura y servicios (se incluye el espacio público);
- Promover un uso de suelo urbano eficiente;
- Fomentar la sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático;
- Desarrollar sistemas de gobernanza urbana (coordinación horizontal y alineación vertical);
- Apoyar las asociaciones y cooperación entre actores urbanos;
- Salvaguardar inclusión y participación en el proceso y los resultados (inequidad, segregación, seguridad, etc.) y
- Garantizar datos robustos y comparables a escala urbana (OCDE, 2017).

Señala además el PAR que para un real cambio es crítico el diseño e implementación de políticas sólidas, consensadas y basadas en resultados, que fortalezcan la coordinación multisectorial y multi-nivel, aspectos estos que deben ser tenidos en cuenta para la formulación de la “Política integral del sector Hábitat Bogotá 2018 – 2030” y sobre los que se analizaran en este documento los principales elementos a considerar tanto de la NAU, como del PAR y de los ODS.

### Principios y retos de la Nueva Agenda Urbana.

La política 2018 – 2030 debe reconocer como elemento orientador los principios de la Nueva Agenda Urbana, los cuales serán la base de la formulación de la Política de Hábitat, y le permiten a Bogotá iniciar su tránsito para integrar de forma concreta el concepto de desarrollo sostenible y dar cumplimiento a los ODS, y en particular el objetivo 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles).

De esta forma, la política que se formule debe apuntar a los siguientes principios:

- **Ciudades Inclusivas:** libres de pobreza y desigualdad, libres de segregación y exclusión socio-espacial, igualdad de derechos y acceso seguro e inclusivo.
- **Economías urbanas sostenibles e inclusivas:** procesos de urbanización bien gestionados, acceso equitativo a las oportunidades y recursos, mejora de la productividad de las ciudades y contribución positiva de las economías urbanas al desarrollo nacional.
- **Sostenibilidad Ambiental Urbana:** procesos de planificación, resiliencia, protección y uso eficiente y sustentable de los recursos naturales y ecosistemas.
- **Gobernanza Efectiva y Democrática:** políticas públicas inclusivas y transparentes y, garantizar el cumplimiento de los derechos de todos.

Así mismo, la Nueva Agenda Urbana promueve una ciudad Sostenible, compacta, segura, resiliente, participativa e inclusiva, aspectos que serán orientadores de la política.

De lo anterior, se resaltan los conceptos de segregación y exclusión socio-espacial que serán factores a considerar para el caso de Bogotá. Otro término es el de accesibilidad entendido como una oportunidad equitativa para la productividad.

En cuanto a los retos de la Nueva Agenda Urbana se han identificado:

1. *Proporcionar **servicios básicos** para todos los ciudadanos (vivienda, agua potable, saneamiento, alimentos, salud, educación, cultural y comunicaciones).*
2. *Garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de*

- oportunidades y libre de discriminación.
3. Promover medidas en apoyo de **ciudades más limpias**. (energías renovables, mejor transporte público y ecológico, gestión sostenible de recursos naturales).
  4. Fortalecer la **resiliencia** en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de desastres. (mejor planificación urbana, infraestructura de calidad y mejora de respuestas a nivel local).
  5. Tomar medidas para hacer frente al **cambio climático** mediante la reducción de sus emisiones de gases efecto invernadero.
  6. Respetar plenamente los derechos de los refugiados, los **migrantes y los desplazados internos**, independientemente de su situación migratoria.
  7. Mejorar la **conectividad** y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas.
  8. Promover **espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos**.

Los retos de la Nueva Agenda Urbana se articulan con los retos planteados preliminarmente para la PIGH. (resultados más amplios se pueden observar en el dossier de articulación NAU – ODS).

## 2. Análisis del marco normativo, político e institucional nacional, regional, metropolitano y distrital

### 2.1. El concepto hábitat en el marco jurídico nacional y distrital y sus avances jurisprudenciales

Al revisar el marco jurídico nacional, a la fecha el concepto hábitat entendido como la sumatoria de sus dos componentes físicos (vivienda y entorno) no surge como una palabra / concepto que se encuentre así definido y acotado en el actual marco jurídico colombiano; en efecto, los desarrollos normativos nacionales (incluidos los documentos CONPES) con carácter vinculante, no recogen el concepto hábitat en su integridad.

Sin embargo, la jurisprudencia colombiana ha venido avanzando en entender en la definición contemporánea, el denominado entorno dentro del concepto hábitat como parte de la garantía constitucional a no solo una vivienda, sino una vivienda digna (en términos de la corte constitucional colombiana: adecuada). Este desarrollo se ha visto reflejado en los siguientes hitos:

- La incorporación de los elementos que en materia de derecho a una vivienda se encuentran previstos en el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (ONU, 1966) ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 74 de 1968.
- La Constitución Política de 1991, que previó que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna, señalando que 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. Aunque de forma literal, su redacción puede entenderse que solo se refiere a aspectos asociados a la vivienda y no al entorno, ha sido objeto de múltiples análisis contenidos en sentencias de las altas

cortes colombianas<sup>3</sup>, que permiten a la fecha señalar sin lugar a dudas, que una vivienda digna no solo incorpora elementos asociados estrictamente a la vivienda (su acceso, sus condiciones constructivas, etc.) sino a otros elementos inmanentes a ella como son los asociados al entorno.

Los precedentes jurisprudenciales y los desarrollos conceptuales internacionales, permiten indicar, que a la luz de los instrumentos internacionales, de los cuales Colombia hace parte, y de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada; lo que significa que no se concreta con la entrega de un inmueble, sino que este debe ser adecuado para la habitación de quien tiene el derecho permitiendo su goce real y efectivo para que en él se pueda vivir de manera digna.

En Bogotá, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) actualmente vigente (Decreto 190 de 2004 que compila los Decretos 619 de 2000 y 469 de 2003) incorpora el concepto hábitat, cuando indica cómo el objetivo y contenidos de la Política del Hábitat “*integra la oferta de viviendas a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios*”<sup>4</sup>. Esta inclusión del concepto se realiza con la revisión del POT originalmente expedido para Bogotá (Decreto 619 de 2000), la cual se hizo mediante Decreto 469 de 2003.

## **2.2. Análisis normativo – institucional del hábitat y el sector hábitat en Bogotá**

Mediante el Acuerdo 257 del año 2006, se aprueba por el Concejo de Bogotá una nueva estructura administrativa, originalmente compuesta por 12 sectores administrativos, entre ellos el sector administrativo del hábitat, creando una secretaría (la Secretaría Distrital del Hábitat) como cabeza de sector. La exposición de motivos de dicho Acuerdo define el concepto hábitat usando la visión que desarrolla la ONU para el efecto, indicando que la dimensión territorial del concepto hábitat digno implica la necesidad de contar con formas de gobernabilidad legítima y eficaz. El hábitat no sólo hace referencia al lugar físico de habitación, también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual, como colectivo.

La misión del sector hábitat, se describe como la de “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”, siendo la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del sector, la que formula “las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Sentencias de la Corte Constitucional T-717 de 2012 y T-024 de 2015.

<sup>4</sup> Plan de Ordenamiento Territorial, POT, art. 9, (2009)

<sup>5</sup> Decreto 571 de 2006, Art 1, (2006)

En el año 2016, mediante Acuerdo 643, se realizan dos ajustes a la estructura del sector hábitat establecida previamente en el año 2006, siendo en consecuencia, la nueva estructura organizacional del sector, la siguiente:

- Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del Sector, y por las siguientes:
- Entidades Adscritas:
  - Establecimiento público: Caja de Vivienda Popular (CVP)
  - Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP)
- Entidades Vinculadas:
  - Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital: Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. (ERU)
  - Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB – ESP)
  - 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)

Todas las entidades, están inmersas en un sistema de coordinación que, en los asuntos asociados al hábitat, está compuesto por el Consejo Superior del Espacio Público, el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Hábitat, las Comisiones Intersectoriales, los Consejos Consultivos y Consejos Distritales.

### 2.3. Marco Jurídico – institucional del hábitat en la perspectiva supramunicipal

Las dinámicas supramunicipales sobre el hábitat y/o sus elementos integradores, en Bogotá, se concretan en las previsiones que se tiene en materia de Ordenamiento Territorial siendo evidente que indiscutiblemente tienen una visión que debe ser prevista más allá de los límites municipales y distritales

Sobre las posibilidades supramunicipales para la consolidación de una visión común del hábitat y sus componentes en la región, cabe señalar lo siguiente:

- Respecto al **Área Metropolitana**: Desde el año 2013 a la fecha, existe una imposibilidad jurídica de constitución de un área metropolitana para Bogotá y los municipios circunvecinos, dada por la Ley de Áreas Metropolitanas<sup>6</sup>, en tanto dicha norma expresa: “La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial”; es decir sólo sería posible con una Ley especial.
- Respecto a la **Región Administrativa de Planificación Especial – RAPE Región Central**: conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y el Distrito Capital. Por definición, los asuntos de los que se ocupa trascienden la escala departamental en tanto las Regiones Administrativas y de Planificación – RAP, son integradas por departamentos, que si bien en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones están compuestos por municipios, estos no tienen representatividad y asiento propio en los órganos de gobierno de este tipo de figuras asociativas (específicamente las RAP), lo que torna prima facie, inconveniente una agenda que implique asuntos entre diversos municipios.
- Respecto a otras figuras asociativas de la **Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT)**: A la fecha no se evidencian en el ámbito del Distrito Capital y los municipios

<sup>6</sup> Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas”.

circunvecinos: Provincias Administrativas y de Planificación – PAP, Asociaciones de entidades territoriales, Contratos o Convenios Plan.

- Respecto al **Comité de Integración Regional (CIT)**: Creado en 2015 en el marco de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá – Cundinamarca, busca la consolidación del proceso de integración regional, a partir de la visión de desarrollo futuro, que se estructura en los ejes de la agenda temática común aprobada (Desarrollo sostenible del territorio – Huella urbana, Territorio interconectado y articulado, Territorio competitivo e innovador, Territorio con sustentabilidad ambiental y alimentaria, Territorio equitativo, Ciudadanía con identidad regional y Gobernanza regional), siendo como estrategia de acción que se concrete en acuerdos técnicos subregionales de ordenamiento territorial, que al convertirse en un compromiso municipal de inclusión en los POT o en o en los instrumentos que lo desarrollen implican una posibilidad seria y al corto plazo, de concreción de una agenda compartida del hábitat.

## **2.4. Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas, desde la perspectiva jurídica e institucional para la formulación de la Política de Vivienda y Hábitat para Bogotá.**

### **Debilidades:**

- Un marco institucional actual que tiene la gestión de los elementos del hábitat fragmentados tanto en diversas entidades del sector, como en otros sectores, lo que es antítesis de una entidad, sector gestor /operador único para el hábitat.
- Bajo nivel de articulación entre entidades con competencias en los diversos asuntos asociados al hábitat.
- Una evidente debilidad del control urbano, que en el día a día recrudece las problemáticas del hábitat en todos sus órdenes, ocupación informal, construcción sin licenciamientos, ocupación del espacio público incluidos asuntos asociados a la movilidad, etc.
- Se observa una política que desde el sector hábitat enfatiza sobre la política asociada a la financiación de la VIS y la VIP mediante subsidios y fortalecimiento de la actividad crediticia de los demandantes, pero no incide de manera generalizada en aspectos como: su localización, estándares de calidad de la vivienda y el entorno, reducción de déficits en mercados diferentes a la vivienda nueva (usada), promoción de nuevas maneras de tenencia diferente a la propiedad y al leasing, la permanencia de la población beneficiaria de proyectos de VIS/VIP, etc.
- Un divorcio evidente entre: (i) los instrumentos de planificación y (ii) los planes de desarrollo de los gobiernos de turno y la priorización de actividades programas y proyectos, que, si bien pueden tener lenguajes comunes, difieren diametralmente o en todo caso no son correspondientes, en los énfasis y las actuaciones puntuales a desarrollar.
- No se cuenta con las suficientes fuentes de financiación específicas para implementar los proyectos señalados tanto por el POT como por diferentes instrumentos de planificación complementaria o intermedia.
- En materia regional existen las más grandes debilidades normativas e institucionales en la medida que el Distrito Capital y las entidades territoriales municipales circunvecinas no han avanzado en acciones concretas y/o jurídicamente obligantes, pero lo más importante, que se legitimen por las entidades territoriales como políticas de largo plazo, sean apropiadas por la ciudadanía y en tal sentido

se vuelva obligante para las nuevas administraciones que asumen cada período de gobierno nuevo.

- En materia de hábitat rural, también es evidente la gran debilidad normativa, desde la consecución misma de datos de diagnóstico claros y detallados relacionados con los elementos o componentes físicos del hábitat, la ausencia de la promoción del hábitat rural de forma integral; siendo además un hecho claro que los instrumentos de planificación intermedia como las unidades de planificación rural – UPR son de reciente expedición, quedando pendiente una gran tarea para promover dicho hábitat integral en el territorio rural; aunado a una problemática que se puede evidenciar en el marco jurídico nacional y es cómo una gran parte de los instrumentos de gestión y financiación del desarrollo territorial, están previstos normativamente para las dinámicas urbanas y no para las rurales, lo que implica su imposibilidad de aplicación en dichos territorios (por ejemplo: las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarias, etc.).

### **Oportunidades**

- Revisión del POT (en el marco del cuatrienio 2016 – 2019) por vencimiento de vigencias. Oportunidad para poder construir un enfoque integral en las acciones de gestión / ejecución / financiación del hábitat en cada uno de sus componentes, a partir de una política que debidamente formulada, garantice procesos idóneos de planificación, gestión del suelo y financiación territorial, acorde con una imagen y modelo objetivo de lo que debe implicar el hábitat y sus elementos en la ciudad.
- Las actuales estructuras en materia institucional y normativa son una oportunidad, en tanto existen, y no implican construirse de cero, sobre todo cuando es evidente que, aunque puedan siempre buscar optimizarse o reformarse, la gran problemática al momento de gestionar el hábitat ha sido la manera como se ha hecho.
- Convencimiento institucional y ciudadano de aunar recursos públicos, esfuerzos institucionales, acciones público – privadas en aras de programas y proyectos integrales, transformadores y en ese sentido de impacto para la ciudad, independiente la escala (local, zonal, urbana o metropolitana).
- Convencimiento pleno de prever proyectos que concreten las diferentes intenciones y políticas públicas en materia del hábitat en intervenciones y/o acciones integrales, coordinadas e intersectoriales que permitan poner en ejecución instrumentos de gestión y financiación de manera eficiente.
- La cada vez mayor claridad y necesidad de hacer objetivas y transparentes las acciones público-privadas en materia del hábitat, que permitan su construcción y sostenibilidad en el tiempo, así como la necesaria apropiación social para que las acciones y esfuerzos públicos tengan posibilidad de permanencia y duración.
- Si bien las necesidades públicas en materia de recursos son muchas y existen restricciones presupuestales, Bogotá tiene un altísimo nivel de recaudo y su potencial de crecimiento también lo es, a lo que debe aunarse la posibilidad de gestión más eficiente y obtención de recursos adicionales mediante mecanismos / instrumentos de captura de valor para desarrollar proyectos integrales en materia de hábitat.

### **Fortalezas**

- Los avances y discusiones frente a la normativa y los programas y proyectos se convierten en una fortaleza, en tanto se logren concretar aspectos relacionados con los elementos del hábitat, no solo en el marco de la presente política, de los planes de desarrollo futuros y en la revisión del POT, sino de los instrumentos de

planificación intermedia que hoy existen y están en plena ejecución o los que a futuro se pretendan formular.

- Desde el marco jurídico nacional, sobre todo en materia de hábitat urbano, existe definida una batería instrumental en materia de gestión y financiación clara, que permite en todos los casos, poner a disposición de la Administración Distrital dichos instrumentos en el marco de una estrategia que debe partir del uso óptimo, eficiente y adecuado de aquellos que más se adecuen a las necesidades de los diferentes proyectos, actuaciones, actividades y en general intervenciones a desarrollar en el área de estudio, máxime cuando Bogotá es una de las administraciones con mayor capacidad técnica en el país.
- Se cuenta con un sector hábitat, que lidera y coordina los asuntos relacionados con hábitat que si bien hoy tiene debilidades al interior del sector mismo y con los demás sectores que operan los componentes físicos del hábitat que no están en el sector, pueden ajustarse a fin de superarse y por ende, dicho sector es una fortaleza institucional, que permitiría en un escenario de coordinación real intra e intersectorial, optimizar los recursos asignados presupuestalmente y/o el uso de instrumentos / mecanismos que permitan cumplir con las finalidades que se definan en el marco de la política, que se circunscribe al POT y a los planes de desarrollo.
- Se cuenta con escenarios de coordinación, de discusión y consenso que se convierten en una fortaleza y claramente en una oportunidad para que se puedan discutir intervenciones, acciones, programas y proyectos asociados al hábitat y sus componentes, de forma que permitan su puesta en ejecución con concurrencia de esfuerzos y en tal sentido sometidos a una priorización con enfoque de integralidad.
- En el actual proceso de revisión del POT se ha buscado por parte del sector hábitat diagnosticar e incidir en la formulación, a partir de una visión de gestionar lo planificado con vocación de integralidad, de manejo articulado de recursos, de definir las prioridades sectoriales con carácter de integralidad y a partir de una priorización multisectorial que busque mitigar los déficits y concretar y maximizar las potencialidades territoriales.

### **Amenazas**

- Mantener la actual desarticulación institucional que derive en problemáticas o decisiones contradictorias o polémicas al momento de definir tanto la política de hábitat como el proceso de formulación del POT y/o las ejecutorias en esas materias.
- Desacuerdos que en el marco de la implementación de la política de hábitat y del POT (vigente y a adoptar) deriven en no estructurar, implementar y ejecutar integralmente tanto los instrumentos de planificación como la puesta en ejecución de los instrumentos de gestión del suelo, tal como se ha evidenciado hasta hoy.
- Ausencia de reglamentación y/o implementación de instrumentos urbanos de financiación: a la fecha la utilización de instrumentos de financiación en Bogotá ha sido precaria, por lo que esto puede ser una limitante a la hora de buscar fuentes alternativas de financiación para la implementación de la política.
- Persistencia en el evidente distanciamiento entre los programas y proyectos previstos en los planes de desarrollo, el POT (vigente o que se adopte en el marco de su revisión) y los planes sectoriales.
- Conflictos entre la verdadera comprensión del hábitat y sus componentes físicos como elementos centrales, estratégicos y necesarios de las transformaciones urbanas de la ciudad y las consecuentes pérdidas de oportunidad de generar, políticas, acciones, normas, instrumentos, programas y proyectos que realmente sean efectivos a partir de que la coordinación y priorización concertada de

actuaciones conjuntas y ejecutadas en tiempo, no se vuelve una obligación pública distrital.

- Deficiencias persistentes en el control urbano, en buena medida por no entender la importancia de esta actividad como un elemento y acción pública que debe tener recursos administrativos y financieros suficientes.

### **3. La política de hábitat 2007-2017 y sus desafíos**

La evaluación de la política integral de gestión del hábitat 2007 – 2017 se ha hecho a partir de los resultados del diagnóstico del POT (2017) y los documentos preparados por la Secretaría de Hábitat en 2017, a propósito de los 10 años de la política.

Esta evaluación encontró que algunos de los problemas indicados en el diagnóstico del año 2007 permanecen, aun después de terminar la vigencia de la política, y que en consecuencia es necesario reevaluar las estrategias y los mecanismos previstos, para que en la formulación de la política 2018 – 2030 se reorienten las acciones para su gestión adecuada.

Para los fines del presente diagnóstico es fundamental entender el contexto de la formulación de la política del 2007, y las acciones que siguieron a su formulación, así como el marco institucional y la relación con la ejecución del POT y los siguientes planes de desarrollo. Cabe mencionar en todo caso que dicha política no fue adoptada mediante acto administrativo alguno y quizá esto explique su poca efectividad.

La política fue formulada en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (periodo constitucional 2004 -2007). Su diagnóstico y marco conceptual están contenidos en la “Misión Hábitat por Bogotá” denominada “Pacto por el Hábitat Digno” (2006). Complementariamente, la reforma administrativa del Distrito de 2006, creó la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT que inició su operación a partir del 1 de enero de 2007, y cuyo objetivo se definió en los siguientes términos: “formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental”.

Al conformarse el sector y la Secretaria Distrital del Hábitat - SDHT, se reconoció la complejidad y la interdependencia de las dimensiones del desarrollo, y la necesidad de diseñar políticas públicas capaces de responder a los retos derivados de la integralidad en asuntos prácticos de la planeación, el gobierno y la coordinación de entidades que, hasta ese momento desarrollaban sus actividades de manera aislada.

En relación con la política integral del hábitat, la SDHT tiene específicamente como función: “Elaborar la política de gestión integral del Sector Hábitat en articulación con las Secretarías de Planeación y del Ambiente, y de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial - POT y el Plan de Desarrollo Distrital”.

La política de gestión integral del hábitat surge entonces con el objetivo de orientar y articular las acciones e intervenciones públicas en el territorio y se define como el “conjunto de los lineamientos y orientaciones en relación con la planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad

en los aspectos de vivienda, mejoramiento habitacional y del entorno y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, propendiendo por la gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial, de protección ambiental y desarrollo social".

### 3.1. Problemas centrales y estrategias para el hábitat

Para la definición de la política 2007 - 2017, el hábitat se define como "el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive 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" (SDHT 2007).

Esta definición plantea dos aspectos relevantes: en primer lugar, se entiende el hábitat más allá de la vivienda y su entorno, y se reconocen una serie de procesos que se dan entre la población y el territorio y, en segundo lugar, se plantea una visión del hábitat más allá de lo sectorial, que supera las competencias de la SDHT.



Mapa conceptual síntesis de la política 2007 – 2017. Elaboración propia.

Como se observa en la imagen anterior, la Política parte de 6 áreas temáticas, un marco general y estratégico y la identificación de 5 problemas centrales en la gestión del hábitat. Finalmente se formulan 9 políticas y estrategias básicas para abordar la solución a dichos problemas.

La síntesis de los problemas centrales en la gestión del hábitat identificados por la política 2007 -2017 es la siguiente:

Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada. En general, las poblaciones más pobres se concentran espacialmente en localidades de la periferia. La valorización del suelo de los

pobres es relativamente más lenta. En 2006, el DPAE, estimó que 3.696 hogares estaban localizados en zonas de alto riesgo no mitigable y que debían ser objeto de reasentamiento inmediato.

Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres. Este problema se resume en la presencia de asentamientos informales (carencia de servicios, espacio público, equipamientos, vías de acceso y movilidad interbarrial, problemas jurídicos y administrativos derivados de la precariedad de los títulos, etc.).

En 2003 el déficit habitacional cuantitativo era de 297.616 unidades (viviendas nuevas que se deben construir) y el déficit habitacional cualitativo ascendía a 123.028 unidades (viviendas que se deben mejorar), para un total de 420.644 unidades (Secretaría Distrital de Hacienda, 2005).

Problema 3. ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado? Se estimaba una extensión total del territorio de Bogotá de 163.661 ha, 38.430 ha (23%) clasificadas como urbanas, 122.256 ha (75%) como rurales y 2.974 ha (2%) de expansión urbana. Sin embargo, el diagnóstico señala que Bogotá no tiene escasez de suelo en el corto ni mediano plazo. La ciudad dispone de un poco más de 5.000 ha desarrollables, sin incluir los suelos urbanizados no construidos. Se resalta que existen 670 ha en lotes dispersos de 26 UPZ con prioridad en los programas de mejoramiento barrial.

<b>SUELO URBANIZABLE EN TRATAMIENTO DE DESARROLLO (2006)</b>	
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
<b>Total</b>	<b>5.407 has</b>

Con este suelo disponible, la preocupación de la política no es la escasez de suelo, ya que, con una densidad de 100 viviendas por hectárea bruta, habría suelo suficiente para construir cerca de 500 mil viviendas, que albergarían a una población cercana a 1.850.000 habitantes, lo que permitiría atender el crecimiento esperado de la población durante 15 años o más.

Problema 4. Gestión pública no integral. El diagnóstico 2006 establece que en la política pública el hábitat se considera aisladamente por parte de las instituciones responsables y esto genera los siguientes problemas:

- Deficiente prevención y control de la urbanización informal.
- Oferta insuficiente de suelo urbanizado para viviendas tipo I y II.
- Lenta regularización y titulación de los asentamientos de origen ilegal.
- Falta de reconocimiento arquitectónico de las viviendas informales y de acompañamiento técnico para su desarrollo progresivo.
- Plazos exagerados para la gestión y el trámite de los planes zonales y parciales, y notorias debilidades para pasar de los esquemas de planeación a los mecanismos de gestión en materia de renovación urbana.
- Exceso normativo con poca atención a la gestión del suelo.

Se resaltan, sin embargo, los esfuerzos en el programa de mejoramiento de barrios, que logra la intervención de 9.726 ha en 26 UPZ y beneficia a 2.412.151 personas.

Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada. Se indica que no existe correlación entre la oferta y la posibilidad de adquirir las viviendas nuevas de tipo I. La ciudad dispone ahora de instrumentos de financiación con los que no había contado antes, tales como los derechos de edificabilidad y la plusvalía.

Para dar respuesta a estas problemáticas, la política establece nueve (9) estrategias, cinco (5) de las cuales están ligadas a aspectos territoriales y cuatro al marco institucional y de gestión. Las estrategias son las siguientes:

1. Limitar la expansión urbana de Bogotá y combatir la urbanización informal.
2. Construir un escenario de convergencia regional.
3. Servicios públicos domiciliarios.
4. Promover la densificación y re densificación.
5. Superar la definición de VIS basada en un precio mínimo.
6. Reconocimiento y promoción de la producción social del Hábitat.
7. Gestión oportuna y eficiente del suelo urbanizado.
8. Financiación del Hábitat.
9. Cultura del Hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional.

### **3.2. Evaluación de resultados de la política**

Con el fin de articular adecuadamente la nueva política de hábitat a su predecesora, y para establecer una línea de partida para su formulación, es pertinente evaluar lo alcanzado, a partir de la evaluación de resultados para cada uno de los problemas planteados.

**Problema 1.** Una ciudad excluyente y segregada.

El diagnóstico de la política 2007 señaló que Bogotá era una ciudad excluyente y segregada (Problema 1), y precisaba que *"es tiempo de evitar la expansión de Bogotá, prevenir la conurbación y la suburbanización. Es fundamental consolidar un modelo de ciudad compacta y densa. En general, las poblaciones más pobres se concentran espacialmente en localidades de la periferia"*

Sin embargo, en materia de licencias urbanísticas, la SDHT identificó un total de 570,44 ha licenciadas donde 52,38% (298,77 ha), fue destinado para producción de VIP y VIS. En cuanto a la participación por localidades, Bosa participa con el 78,68% del suelo útil para VIP, seguida por Usme con el 12,16%, las demás localidades tienen participaciones por debajo del 1,9%. En general Bosa, Suba, Kennedy, Usme, Ciudad Bolívar y Fontibón concentraron el 86,44%, del suelo útil identificado para VIS con 167,21 ha del total, las demás localidades tienen participaciones por debajo del 4,5%. En síntesis, desde el punto de vista de la localización de la vivienda de interés social y prioritaria, esta se sigue disponiendo en lógica de segregación socio espacial.

Un segundo componente de la segregación socio espacial hace referencia a la deficiencia en la disposición de equipamientos, parques, transporte, vías, etc. Para medir este componente la SDHT construyó el Índice Integrado de Accesibilidad (IIA), que muestra las

condiciones de acceso que tienen las familias que residen en 84 proyectos de vivienda gestionados por el Sector Hábitat a equipamientos de educación, parques, estaciones de SITP - Transmilenio y centros de salud.

El balance a 2017 indica que, de 69 proyectos, (82% del total), presentan una calificación igual o inferior a 60 puntos, lo cual quiere decir que se encuentran en una clasificación media – deficiente en materia de accesibilidad.

Esto indica que la segregación socio espacial no solo se ha presentado en términos de localización de los proyectos, sino también en materia de oferta de dotaciones, espacios públicos y servicios en general.

Distribución del Índice Integrado de Accesibilidad de los proyectos

CLASIFICACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS	%
Muy buena (81+)	1	1,2%
Buena (61 – 80)	14	16,7%
Media (41 – 60)	24	28,6%
Regular (21 – 40)	27	32,1%
Deficiente (0 – 20)	18	21,4%
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>

**Problema 2.** Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres.

Para el año 2003 el déficit cuantitativo de vivienda era de 297.616 unidades, sin embargo, las metas de vivienda de los respectivos planes de desarrollo de las administraciones distritales hasta 2015 fueron inferiores a esta cifra (240.920 unidades). Adicionalmente esas metas no se cumplieron, siendo inferiores a las demandas de la ciudad.

Metas de vivienda en planes de desarrollo desde 2004 a 2016

Periodo	Meta viviendas	Logro	Meta Suelo	Logro
<b>2004 – 2007</b>	70.000	18.257 (30%)	500 has	95 has (30%)
<b>2008 - 2011</b>	100.920	75473 (75%)	440 has	226 has (51%)
<b>2012 – 2015</b>	70.000	16.000 (23%)	188 has	107 has (57%)
<b>2016 - 2019</b>	150.000 (60 mil VIS)	53.000 (2017)	80 has	

Como se observa en el cuadro precedente, las metas en gestión de suelo en los planes de desarrollo son cada vez más conservadoras, principalmente en razón a la dificultad de garantizar suelo útil para proyectos de VIS y VIP. En el periodo 2005 - 2010 la VIP pasó de un promedio anual de 8.610 unidades a 3.491 unidades. La NO VIS también presentó una disminución, pasando de un promedio anual en el periodo 2005 – 2010 de 18.432 a 15.516 en el periodo 2011 – 2016.

Durante el mismo periodo, y en contraste con Bogotá, los municipios Aledaños de Chía, Cota, Cajicá, Tabio, Tenjo, Soacha, Facatativá, Funza, La Calera, Sopo, Madrid y Mosquera presentaron un incremento en ventas, pasando de un promedio anual de 6.872 unidades en el periodo 2005 – 2010 a 25.501 en el periodo 2011- 2016, lo cual representa un crecimiento del 271%. Con respecto a la VIS, estos mismos municipios pasaron de 2.915 unidades como promedio anual en el periodo 2005 – 2010 a 14.396 como promedio anual en el periodo 2011 – 2016. Esto representa un crecimiento del 394%.

En síntesis, es indudable que una parte de la demanda de VIS generada por Bogotá la han asumido los municipios vecinos, lo cual ha aumentado la movilidad obligada y está produciendo demandas importantes, en términos de servicios públicos, equipamientos y espacio público. Esta situación nueva, obliga al conjunto conformado por Bogotá y los municipios de la región contigua a insistir en procesos de planificación de escala supramunicipal.

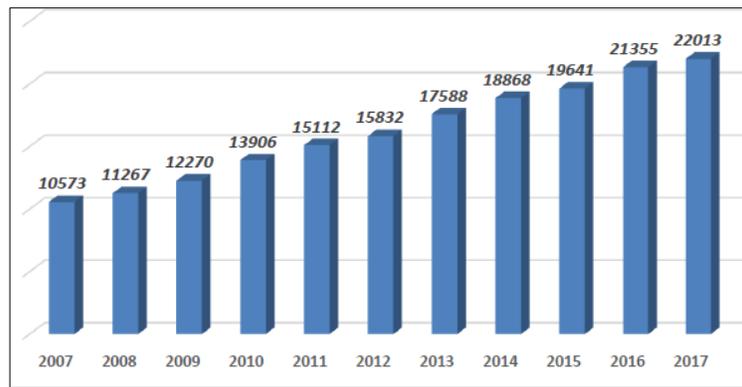
**Problema 3.** ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado?

Respecto a los escasos de suelo urbanizado, durante los últimos 16 años, la ciudad ha apoyado su proceso de crecimiento sobre un total de 2.204,89 hectáreas brutas, en las cuales a la fecha han sido adoptados cerca de 45 Planes Parciales, que ocupan un área total de 1.394,54 Ha, (cerca del 50% del área identificada como suelo disponible en el diagnóstico de la política 2007).

No obstante, este potencial no ha sido aprovechado en su totalidad. En primer lugar, no se ha aprovechado el total de áreas integradas al tratamiento de desarrollo (cerca de 5.000 ha), y en segundo lugar, hay suelo habilitado aun no desarrollado. Ante la ineficiencia en gestión de suelos para vivienda, se ha mantenido la lógica de la urbanización ilegal. El diagnóstico de la política adelantada en 2007 señaló que del suelo urbano total (38.430 ha), cerca de 7.500 ha, (el 19% del total) habían sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de “urbanizadores piratas”. Por esta razón se propuso como una de sus grandes metas, combatir la urbanización informal.

En ese marco, se inició un proceso de reforzamiento del monitoreo, que hoy permite hacer patente la evolución del fenómeno. Dichas áreas pasaron de 2.014 ha. entre los años 2004 y 2006, a 2.430 ha. en 2007, y a 3.769 en 2017.

Evolución del total de Ocupaciones Ilegales 2007 – 2017



Fuente: SDHT, Subdirección de Prevención y Seguimiento – 2017

Se ha comprobado que desde el año 2007 las ocupaciones ilegales se han incrementado considerablemente. Las localidades que registran mayores porcentajes de ocupación informal consolidada y en proceso son Bosa, San Cristóbal, Kennedy, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Bosa y Usme, con valores cercanos al 200%.

**Problema 4.** Gestión pública no integral.

En términos de gestión pública, vale la pena resaltar los avances en servicios públicos y el mantenimiento de los esfuerzos institucionales para la concreción de la región metropolitana.

En materia de servicios públicos, en los últimos 10 años se evidencia que hay grandes avances frente a la calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios tanto en la zona urbana como en la zona rural de la ciudad, llegando a niveles del 100% en cuatro de los servicios públicos existentes.

Los resultados de la política 2007 relacionada con alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios, se resume en la siguiente tabla:

	DANE	EMPRESAS PRESTADORAS
<b>Acueducto y Alcantarillado</b>	Entre 2007 y 2017 la cobertura es del 99%. Las localidades con mayores avances en cobertura de acueducto fueron Antonio Nariño, Bosa y Los Mártires, mientras que las que más avanzaron en el tema de alcantarillado fueron Ciudad Bolívar, Bosa y Antonio Nariño.	Entre el periodo 2007 y 2016 la cobertura de acueducto en la ciudad registró un crecimiento de 0,3 p.p. alcanzando en 2016 el cubrimiento del 99,97%, la del alcantarillado fue 99,34%. Para el 2016 las localidades que más avanzaron con las coberturas de acueducto fueron Ciudad Bolívar y Rafael Uribe y para el alcantarillado fue Usme.
<b>Energía Eléctrica</b>	Registra una cobertura superior al 99% desde 2007. La localidad con mayores problemas en el cubrimiento del servicio es San Cristóbal con coberturas inferiores al 99,6%.	Para el total de Bogotá y sus 20 localidades incluyendo Sumapaz la empresa reporta un nivel de cobertura del 100% desde 2007.
<b>Gas Natural</b>	Entre 2007 y 2014 la cobertura por hogar del servicio de gas, tuvo un aumento de 7 p.p. Para el 2015 la cobertura estuvo por encima del 89%. Los menores niveles de cobertura desde el 2014 están en La Candelaria (48,3%), Los Mártires (68,1%) y Chapinero (65,7%).	Ha tenido un comportamiento bastante variable en los últimos diez años, con un gran crecimiento en el 2016 (96,2% de la cobertura). Para el 2017 la cobertura fue de 96,4%. No especifica la cobertura por localidades.
<b>Aseo</b>	La cobertura en Bogotá durante 2007, 2011 y 2014 se mantuvo por encima del 99%.	Para el servicio de aseo existe un nivel de cobertura del 100% en la ciudad excluyendo la localidad de Sumapaz para la cual no se tienen datos.

Fuente: Seguimiento a la política integral del hábitat componente de servicios públicos 2007 – 2017  
Secretaría Distrital del Hábitat, 2017

Las dinámicas expresadas en el cuadro anterior se explican en parte por el comportamiento del presupuesto entre 2007 y 2017 por sector, que tuvo los siguientes avances:

- La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá pasó del 82,05% al 55,41%.
- La Secretaría Distrital del Hábitat pasó del 2,03% al 21,03%
- La Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano pasó del 9,68% al 10,56%
- La Caja de Vivienda Popular pasó del 3,24% al 6,51%
- La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos pasó del 3,0% al 6,49%

Como se observa, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá es la entidad que más participación tiene en el presupuesto y se mantiene con un valor por encima de la mitad de los recursos del sector hábitat. En todo caso, La Caja de Vivienda Popular y la Empresa de Renovación Urbana tienen un porcentaje de participación bajo.

En relación con la construcción de un escenario de convergencia regional, el aspecto de mayor relevancia en términos de procesos de asociatividad está representado por la conformación del Comité de Integración Territorial CIT en el año 2015. Actualmente este Comité puede ser un escenario de discusión y trabajo conjunto para armonizar los procesos de ordenamiento territorial y de hábitat de la región metropolitana.

**Problema 5.** Financiación insuficiente y fragmentada.

La Política 2007 – 2017 planteó como estrategia para la financiación del hábitat “diseñar y aplicar instrumentos financieros que se desprendan de la gestión del suelo. Esto implica velar por los intereses de la colectividad haciendo cumplir las obligaciones urbanísticas de predios, captar y utilizar los recursos de la plusvalía, de las cargas liquidadas a los proyectos que les corresponda”.

En términos de la plusvalía, el diagnóstico adelantado en el marco del proceso de revisión del POT (2017) estimó que la ciudad recaudaría 1,02 billones de pesos durante su vigencia. El 91% estaría originado en los suelos de expansión y el 9% en el resto de la ciudad. Sin embargo, de acuerdo con las cifras de la SDHT, esa cifra, para el periodo 2004 – 2015, fue de 0,189 billones de pesos, a precios de diciembre de 2015.

Respecto a las zonas generadoras, el 59% del recaudo se dio en zonas con tratamiento urbanístico de consolidación, 13% en tratamiento de desarrollo, 8% en tratamiento de renovación urbana, 3% en tratamiento de mejoramiento integral, 2% en tratamiento de conservación y 15% en zonas sin tratamiento urbanístico (Dirección de Economía Urbana – Secretaría Distrital de Planeación, SDP, 2017).

Lo anterior no coincide con la estimación del Acuerdo 118 de 2003, por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, que contempla que el 91% de los recursos de dicha participación provendrá del tratamiento de desarrollo en suelos de expansión.

De otro lado y con respecto al pago compensatorio de la obligación VIP/VIS, para el periodo de 2012 al 2017, la compensación neta recibida para el cumplimiento en la obligación de suelo fue de \$185.811.356.669. El año 2016 tuvo el mayor valor, con el 34,34% del total (\$63.814.854.015).

En conclusión, la fuente de financiación de la política integral de hábitat se ha fundamentado principalmente en recursos ordinarios, con muy poco apalancamiento de la participación en plusvalía, que no supera el 2% del total de la inversión directa de la Secretaría Distrital del Hábitat.

De forma similar el recaudo proveniente del pago de la obligación de provisión de suelo fue equivalente a 0,186 billones de pesos a precios de diciembre de 2015. Resalta sin embargo el mecanismo de compensación con suelo en otros proyectos (290,2 hectáreas útiles), que alcanzó un valor de 3,2 billones de pesos a precios de 2018.

## 4. Balance

De acuerdo con la evaluación presentada anteriormente, el resultado de la Política de Hábitat es negativo y no se percibe avance en la superación de los problemas que se querían superar. A la base de este fracaso parecen estar tres aspectos:

-La no adopción oficial y la falta de anclaje de las decisiones con relación al ordenamiento territorial vigente. Las decisiones de la política que no estuvieron alienadas con los contenidos del POT, no encontraron un marco para su implementación.

-La no espacialización de las decisiones. cinco (5) de las nueve (9) políticas y estrategias planteadas debieron contar con una expresión territorial concreta que permitiera a los operadores públicos y privados saber exactamente la disposición, área y características de los espacios urbanos objeto de la política. La política de hábitat, sin una expresión territorial, está condenada al fracaso.

-La falta de articulación de los planes de desarrollo con las estrategias para el hábitat. Lo anterior se puede observar en los alcances de las ejecuciones en materia de vivienda y gestión de suelo por parte de las administraciones distritales.

## 5. El reto cuantitativo actual: los datos de partida para la formulación

Uno de los aspectos básicos para la formulación de cualquier política de hábitat es el relacionado con la dimensión cuantitativa del fenómeno de la vivienda. Para concretar ese punto de partida, se expresan a continuación los parámetros generales indicados por la SDHT en relación con la demanda, el suelo requerido, el potencial de la ciudad, la tenencia y el rol de las nuevas actuaciones urbanas integrales que promueve la actual administración.

### 5.1. Demanda potencial de vivienda nueva, VIS y VIP

Según recientes proyecciones de población, Para el año 2030 Bogotá alcanzará los 3,4 millones de hogares. Para el año 2050 habitarán en la capital aproximadamente 4,9 millones de hogares más. Del total de hogares, aquellos con ingresos menores o iguales a 4 SMMLV representan en promedio el 60,5 %, en el periodo 2008-2016. Estos son los hogares que demandan VIS y VIP.

Proyección de población por segmento de ingreso 2030 y 2050

Rango ingresos	Número de hogares (estimado)		Participación (estimado)	
	2030	2050	2030	2050
0-2 SMMVL	1.000.574	1.436.349	29,2	29,2
2-4 SMMVL	1.072.533	1.539.648	31,3	31,3
<b>Subtotal población con ingreso &lt;= 4 SMMLV</b>	<b>2.073.107</b>	<b>2.975.997</b>	<b>60,5</b>	<b>60,5</b>
4-8 SMMVL	794.977	1.141.209	23,2	23,2
Mayor a 8 SMMVL	558.540	801.798	16,3	16,3
<b>TOTAL</b>	<b>3.426.623</b>	<b>4.919.004</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Proyecciones SDP, Cálculos SDHT-SIS

Teniendo en cuenta lo anterior, la producción de vivienda total requerida para cubrir la formación de hogares en todos los rangos de ingresos y reducir el déficit cuantitativo de vivienda en el horizonte 2030, se estima en 955.830 unidades, mientras que a 2050 la producción total deberá alcanzar las 2.479.721 viviendas.

Requerimiento potencial de vivienda nueva a 2030 y 2050

Requerimiento de vivienda	Unidades de vivienda		
	VIS	No VIS	Total
Requerimiento de vivienda 2016 – 2030	608.182	347.648	955.830
Requerimiento de vivienda 2031 – 2050	934.400	589.490	1.523.891
<b>Subtotal requerimiento de vivienda</b>	<b>1.542.582</b>	<b>937.139</b>	<b>2.479.721</b>

Fuente: Estimaciones SDHT-SIS

En relación con la demanda de vivienda tipo VIS y VIP, durante el periodo 2008-2016 se formaron cerca de 435.325 nuevos hogares, lo cual sumado al déficit cuantitativo para el año 2008 (145.400 unidades), representa un total de necesidades habitacionales para el periodo mencionado de 580.725 unidades. Del total anterior, el 65,2% corresponde a vivienda de interés social (377.471). Sin embargo, durante el mismo periodo 2008-2016, el sector inició la obra de 314.760 unidades de vivienda nueva. De este total solo el 37% correspondió a vivienda de interés social (116.461).

Se estima que el sector formal alcanzará la construcción de 30.633 unidades anuales en promedio hasta 2030, lo que implica un cubrimiento del requerimiento habitacional total del 46,1%; 29,4% en el segmento VIS y 73,6% en No VIS, incrementando el déficit en todos los tipos de vivienda, especialmente en VIS.

## 5.2. Necesidades de habilitación de suelo

Entre 2017 y 2030, la ciudad requerirá habilitar 580 hectáreas brutas de suelo para la construcción de 99.013 unidades de vivienda (7.072 promedio anual), de las cuales 431 hectáreas brutas estarán dirigidas a la construcción de VIS. Hacia el año 2050 se requerirá habilitar cerca de 1.243 hectáreas brutas para atender la producción de vivienda.

Requerimiento de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda sin planes parciales ni operaciones estratégicas 2030 y 2050

Producción vegetativa (ha brutas)	VIS	No VIS	Total
Viviendas iniciadas 2017 - 2030	431	150	580
Viviendas iniciadas 2030 - 2050	140	523	662
<b>Subtotal producción vegetativa</b>	<b>571</b>	<b>672</b>	<b>1.243</b>

Fuente: Fuente SDP. Estimaciones SDHT-SIS

Para atender el requerimiento habitacional planteado al año 2030, serán requeridas 5549 hectáreas de suelo bruto aproximadamente. De este total 3882 hectáreas deberán ser destinadas a la construcción de vivienda de interés social y prioritaria, 1771 hectáreas para VIP y 2111 hectáreas para VIS.

Demanda de suelo para atender necesidad habitacional (hectáreas brutas)

TIPO VIVIENDA	Necesidad de vivienda (unidades)			Hectáreas de suelo bruto		
	2016 – 2030	2030 – 2050	TOTAL	2016 – 2030	2030 – 2050	TOTAL
VIP	293.536	450.983	744.519	1.771	2.721	4.493
VIS	314.646	483.417	798.063	2.111	3.243	5.353
<i>Subtotal VIP+VIS</i>	<i>608.182</i>	<i>934.400</i>	<i>1.542.582</i>	<i>3.882</i>	<i>5.964</i>	<i>9.846</i>
NO VIS	347.648	589.490	937.139	1.667	2.827	4.495
<b>TOTAL</b>	<b>955.830</b>	<b>1.523.891</b>	<b>2.479.721</b>	<b>5.549</b>	<b>8.791</b>	<b>14.341</b>

Fuente: Estimaciones SDHT-SIS

### Potencial de suelo en Bogotá y dinámica regional

Bogotá tiene un potencial de viviendas cercano a los 1,14 millones de unidades que pueden ser ejecutadas dentro de sus límites político-administrativos. Lo anterior indica que aún existe un faltante cercano a los 1,34 millones de viviendas, las cuales corresponderían en su totalidad a vivienda de interés social, y de las cuales serán requeridas 526.962 para el periodo 2018-2030.

El suelo necesario para su desarrollo es de cerca de 3.202 hectáreas que, de no ser ofertadas por el mercado formal, serían provistas por formas no industrializadas de vivienda, las cuales se estima han abastecido cerca del 27,6 % del mercado entre 2008 y 2016. Es posible que este faltante de viviendas se construya de manera desordenada y dispersa en los municipios de la Sabana.

### Potencial de vivienda requerido en la región

Periodo de tiempo	VIS	No VIS	Total
Viviendas faltantes a 2030	433.571	93.391	526.962
Viviendas faltantes a 2050 + faltantes a 2030	1.089.411	247.125	1.336.536

Fuente: Estimaciones SDHT-SIS

La dinámica reciente así lo indica. Entre 2011 y 2017 los 12 municipios aledaños produjeron un total de 154.568 unidades de vivienda, de las cuales 101.317 correspondieron a vivienda de interés social. Sin embargo, durante el mismo periodo, las proyecciones de población del DANE indicaron que se formaron 89.982 hogares en los municipios referenciados. Por tanto, es posible afirmar que se construyeron aproximadamente 64.585 viviendas excedentes en la región.

Ese excedente puede ser catalogado como la respuesta no planificada de la región en relación con el déficit de vivienda y de oferta de VIS de Bogotá. Claramente esta contribución no obedece a ninguna política regional y deriva de las dificultades para adelantar procesos de urbanismo en suelos de expansión y desarrollo del Distrito Capital.

Los datos anteriores son indicativos de la necesidad de formular acciones para la gestión regional de la vivienda, con el fin de alcanzar la articulación de políticas, recursos, servicios públicos y equipamientos. Este escenario sería óptimo para fortalecer las relaciones económicas y de complementariedad que permitan avanzar en la construcción de la gran región metropolitana.

### **5.3. Ocupación del suelo rural**

Según las cifras del Censo de Ruralidad de Bogotá, realizado en el año 2013, un total de 4.221 hogares se encontraban ubicados en las zonas rurales de la ciudad concentrando una población de 16.787 personas, equivalentes al 0,22 % de la población. Dicho segmento poblacional, se encuentra en franco descenso. Tomando como base las proyecciones de población del Sistema de Ciudades (DNP, 2012), se estimaba que 2050 el número de habitantes rurales en Bogotá se habrá reducido a un total de 3.013, de manera que la ciudad habrá alcanzado una tasa de urbanización del 99,9 %.

Estas estimaciones permiten concluir que la necesidad de vivienda rural nueva para Bogotá debe enfocarse en las necesidades cuantitativas y cualitativas de corto plazo, teniendo en cuenta que la población de estas áreas disminuirá a una tasa promedio del 3,5 % anual durante los próximos 32 años.

Así, con datos del Censo de Ruralidad de Bogotá, se estima que un total de 164 hogares (5,1 % de la población) se encuentran en condición de déficit cuantitativo, mientras que 985 (30,7 %) se encuentra en condición de déficit cualitativo. En ese sentido, las soluciones habitacionales para las zonas rurales de la ciudad deben enfocarse en la provisión de un número de viviendas nuevas equivalentes al déficit cuantitativo actual; así como un número de Mejoramientos de Vivienda que permitan solucionar las necesidades habitacionales de los hogares que presentan déficit cualitativo.

Así mismo, se propone que la Administración Distrital reglamente las condiciones de acceso a subsidios de vivienda de interés social en suelo rural, en cualquier modalidad permitida por la Ley, que defina las condiciones en que se podrán asignar subsidios distritales para el desarrollo o mejoramiento de viviendas con condiciones técnicas particulares, en predios de propiedad colectiva de comunidades étnicas, sin perjuicio del desarrollo del proceso de consulta previa a que haya lugar.

### **5.4. Tenencia de la vivienda y crecimiento de arrendatarios**

El 37,5% de los hogares en Bogotá habita en una vivienda propia. El 30,7% lo hace en una vivienda totalmente pagada y el 6,8% se encuentra en proceso de pago del inmueble. El 52,3% lo hace bajo la modalidad de arriendo. En total son 1.329.765 hogares que pagan un alquiler por la vivienda en la que viven. Esto se traduce en que la tasa de arrendatarios ha crecido de forma sostenida pasando de 47,6% en 2007 al 52 % del total de hogares en 2016.

### **5.5. El Potencial de las nuevas Actuaciones urbanas Integrales**

Según datos de la SDHT, la ejecución de planes parciales ha aportado el 17,2 % de las iniciaciones totales de vivienda en el periodo 2003 – 2017 (525.325 unidades), el 32,4 % de las iniciaciones del segmento VIP, el 20,8 % de las iniciaciones del segmento VIS no VIP, y el 12,0 % de las iniciaciones asociadas al rango No VIS.

Producción de vivienda mediante Planes Parciales y Actuaciones Urbanas Integrales

Producción PP, TD, RU y AUI	VIS	No VIS	Total
Viviendas iniciadas a 2030	62.149	168.128	230.277
Viviendas iniciadas 2030 - 2050	286.860	360.240	647.100
<b>Subtotal producción</b>	<b>349.009</b>	<b>528.368</b>	<b>877.377</b>

Fuente: SDHT, Subdirección del Gestión del Suelo. Cálculos SIS

Estos resultados dan cuenta de la importancia del instrumento en la generación de vivienda, y en particular de vivienda de interés social en la ciudad. Según cálculos de la SDP (SDP, 2018), aún existe un potencial de construcción de vivienda a través de Planes Parciales y en suelo de tratamiento de desarrollo, de 877.377 unidades, de las cuales el 39,8 % serían VIS.

Resumen viviendas por ejecutar en Planes Parciales y suelo disponible en Tratamiento de Desarrollo

Viviendas en PP, TD y RU	VIS	No VIS	Total
Planes parciales en Tratamiento Desarrollo	34.094	67.057	101.151
Suelo disponible en Tratamiento Desarrollo	19.595	78.380	97.975
Planes parciales en Renovación Urbana	8.460	22.691	31.151
Subtotal	62.149	168.128	230.277
Actuaciones Urbanas Integrales	VIS	No VIS	Total
PP Lagos de Torca	40.000	88.000	128.000
Lagos de Tunjuelo	24.000	36.000	60.000
Ciudad Norte	170.161	187.261	357.422
Ciudad Rio	32.653	48.979	81.632
POZ Usme	20.046	0	20.046
Subtotal	286.860	360.240	647.100
<b>TOTAL</b>	<b>349.009</b>	<b>528.368</b>	<b>877.377</b>

Fuente: SDP. Cálculos SIS

Los grandes proyectos de generación de nueva ciudad promovidos por la actual administración son la principal fuente de generación de nuevas viviendas en contextos de alta calidad urbana. Lagos de Torca, Lagos de Tunjuelo, Ciudad Norte, Ciudad Rio y POZ Usme reportarán además una dimensión muy importante de vivienda social, adecuadamente vinculada a la vivienda de precio libre, mecanismo que favorecerá la reducción de los fenómenos de segregación socio espacial que tiene la ciudad actualmente.

## 5.6. Objetivos de la SDHT para el escenario actual y futuro

Frente a las condiciones planteadas precedentemente, la SDHT se ha planteado el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Definir e implementar instrumentos de gestión para la habilitación de suelo apto para el desarrollo de proyectos de vivienda, con énfasis en el desarrollo de grandes actuaciones urbanas integrales.
- Generar instrumentos que promuevan el acceso a una vivienda digna, principalmente por parte de los hogares con menores ingresos y/o que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- Disminuir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de la ciudad.
- Mejorar el entorno de barrios y de viviendas en asentamientos de origen informal, así como la formalización de las condiciones de tenencia de los inmuebles.
- Establecer estándares urbanísticos y optimizar los sistemas de gestión en los diferentes tratamientos urbanísticos, para la generación de los soportes urbanos necesarios.

Adicionalmente plantea seis (6) grandes apuestas a ser desarrolladas en el periodo 2018 – 2030:

- a) Gestión de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda.
- b) Instrumentos financieros para facilitar el acceso a la vivienda: subsidios y subsidios diferenciales por zonas; intervenciones en planes parciales y operaciones urbanas; precio de la VIS: relación entre el incremento del valor del suelo vs el salario mínimo.
- c) Incentivos y exenciones tributarias para promover el desarrollo de VIS.
- d) Mejoramiento de la Ciudad Informal. 7
- e) Crecimiento Ordenado de la Ciudad.
- f) Equilibrio en la forma de ocupación del suelo rural. 8

## **6. Construcción de un diagnóstico con enfoque territorial y de derechos humanos**

Los aspectos enunciados en la segunda parte del presente documento hacen patentes las necesidades de vivienda desde la perspectiva cuantitativa, tanto para superar el déficit actual como para responder a las demandas futuras. El reto de dar respuesta a las viviendas nuevas se podrá concretar en los suelos urbanizables no urbanizados y urbanizados no construidos existentes en Bogotá. Para estos suelos el POT tiene definido de antemano el estándar urbanístico de espacio público y equipamientos, lo cual significa que el reto de desarrollo de la vivienda nueva tiene parámetros claros y corresponde a la institucionalidad adelantar las acciones que permitan concretarla.

Por el contrario, frente a la situación de la vivienda existente y en relación con la calidad del hábitat actual y sus dimensiones cualitativas, no existe un diagnóstico integral que permita fijar las políticas, programas y proyectos concretos. Para superar esta dificultad, en este apartado se llevará a cabo un análisis a partir de la identificación de los principales atributos cualitativos asociados al concepto de hábitat, con su correspondiente expresión territorial y estadística. Con base en los resultados obtenidos, se fijarán las directrices y retos para concretar en el mediano y largo plazo un hábitat de calidad en el Distrito Capital.

<sup>7</sup> Las áreas de origen informal representan cerca del 25% del total del suelo urbano de Bogotá.

<sup>8</sup> Al 2013, 4.221 hogares se encontraban ubicados en las zonas rurales de la ciudad concentrando una población de 16.787 personas, equivalentes al 0,22 % de la población. A 2050 el número de habitantes rurales en Bogotá se habrá reducido a un total de 3.013 (proyecciones de población del Sistema de Ciudades - DNP, 2012) 164 hogares (5,1 % de la población) se encuentran en condición de déficit cuantitativo, 985 hogares (30,7 %) se encuentra en condición de déficit cualitativo.

## 6.1. Aproximación metodológica

La aproximación metodológica al “Diagnóstico territorial del hábitat” parte de la evaluación cualitativa integral de la vivienda y su contexto, caracterizando la distribución espacial en el territorio de condiciones generales relacionadas con la calidad de la vivienda, los hogares y los sistemas o redes de servicios de soporte de la ciudad, con un enfoque de derechos humanos.

Esta forma de abordar el análisis tiene ventajas significativas, dentro de las cuales destacan las siguientes: (a) el análisis se constituye en una línea base de diagnóstico; (b) facilita la evaluación de componentes individuales o agrupados, dependiendo de las líneas o intenciones de política; (c) permite orientar acciones de política con gran precisión territorial, porque tiene siempre un referente territorial; (d) facilita la vinculación de los grupos humanos a territorios concretos y por esta vía permite afrontar el hábitat desde una visión de derechos humanos, y (e) facilita el seguimiento a la ejecución de la política.

Con el fin de simplificar la explicación de los fenómenos relacionados con la calidad del hábitat en Bogotá, las variables individuales fueron ordenadas en cuatro grupos o componentes: densidad, oferta de bienes y servicios públicos, condición ambiental y de riesgos y condiciones de la vivienda.

El componente 1 denominado “Densidad” considera las condiciones de predios, viviendas y hogares a nivel de manzanas residenciales, con el fin de fijar niveles de densidad y compactación urbana. Las variables asociadas a este componente son siete:

- Número de predios residenciales
- Índice de construcción
- Índice de ocupación
- Hogares por vivienda
- Personas por hogar
- Total hogares
- Total personas

El Componente 2 denominado “Oferta de bienes y servicios públicos” identifica la cobertura de espacios públicos, equipamientos, servicios públicos, proximidad a infraestructura de transporte y vías que tienen las manzanas residenciales del Distrito Capital. Las variables asociadas a este componente son las siguientes:

- Espacio público
- Equipamientos: educación, cultura y salud.
- Capacidad remanente de alcantarillado
- Capacidad remanente de acueducto
- Distancia a estaciones del Sistema Transmilenio
- Malla vial arterial
- Bici carriles y Ciclo rutas
- Distancia a SITP

El componente 3 denominado “Condición ambiental y riesgos” identifica las condiciones generales ambientales, así como la exposición a amenazas y la situación de la arborización cercana a las manzanas residenciales. Las variables asociadas a este componente son las siguientes:

- Calidad del aire
- Número de árboles a 20 metros de distancia
- Amenaza máxima
- Estado de la malla vial cercana a las manzanas residenciales

El componente cuatro, denominado " Condiciones de la vivienda" comprende el comportamiento de la renta del suelo, así como el estado general de la unidad habitacional. Las variables asociadas a este componente son las siguientes:

- Valor de referencia de suelo
- Valor de metro cuadrado de construcción
- Puntaje medio calidad de edificaciones
- Vetustez media
- Estrato medio

## **6.2. Evaluación del hábitat desde variables simples**

Con el fin de entender el comportamiento de las áreas residenciales de la ciudad en relación con algunos aspectos fundamentales del hábitat, a continuación, se indican algunas de las principales conclusiones derivadas de la lectura individual de variables seleccionadas.

- Número de unidades prediales residenciales por manzana (Ver Fig. 1)

La mayor densidad predial se concentra en el sur occidente de la ciudad, en el área de Tíntales y en la parte norte, en los sectores de Colina campestre y Toberín ambos próximos a la autopista norte entre la Avenida Boyacá y la Carrera séptima. Esta densidad predial está asociada a tipologías residenciales densas, razón por la cual su análisis es importante para medir el estándar urbanístico resultante y fijar opciones de densificación en otras partes de la ciudad. Por otro lado, los sectores de baja densidad predial pueden ser opciones de redesarrollo para generar transformación con oferta de vivienda y equipamientos sociales.

- Índice de construcción (Ver Fig. 2)

Los mayores índices de construcción se concentran en el Centro y Centro Ampliado de la ciudad, al oriente de la Autopista Norte y la Avenida Caracas, al igual que en la localidad de Bosa. Desde el punto de vista de los intereses de generación de procesos de densificación, es importante tener en cuenta los barrios de bajo índice de construcción, que podrían ser objeto de acciones de transformación urbana.

- Tamaño de Hogar (Ver Fig. 3)

Se parte de la verificación de que los hogares de cuatro o más miembros de Bogotá han presentado una reducción en los últimos tres años cayendo del 39.2 % a 34.4%. Estos hogares se localizan en los barrios del sur y el occidente de la ciudad, principalmente en los sectores de San Cristóbal Sur y Potosí. En contraste el Centro y el Centro ampliado de la ciudad, entre la Autopista Norte y la Carrera Séptima, presentan hogares de dos miembros o unipersonales, los cuales han aumentado pasando de 14.5% en 2014 a 16.32 en 2017

- Equipamientos educativos (Ver Fig. 4)

La variable mide la disponibilidad de metros cuadrados de construcción educativa que tiene una familia a una distancia de un kilómetro de su vivienda. El mayor estándar se localiza principalmente en la parte central y norte de la ciudad y destacan los sectores de Teusaquillo, Chapinero, Santa Fé, La Candelaria, Toberín y San José de Bavaria. En los barrios del sur y occidente de la ciudad se encuentran las zonas con algunas deficiencias.

Si bien está demostrado que el cubrimiento educativo es alto en general en Bogotá (SDE 2010), en términos de hábitat esta variable puede ser asociada a los desplazamientos, y obligar al replanteamiento o formulación de estrategias ligadas a la movilidad obligada, con el consecuente efecto sobre los sistemas de movilidad.

- Equipamientos de salud (Ver Fig. 5)

La variable mide la disponibilidad de metros cuadrados de construcción de equipamientos de salud que tiene una familia a una distancia de un kilómetro de su vivienda. La mayor concentración y proximidad se presenta en el Centro y el Centro Ampliado de la ciudad. Se destaca el centro de Usaquén y de forma longitudinal un corredor paralelo a la Avenida Caracas.

En general la ciudad presenta una alta concentración de equipamientos de salud en el Centro Oriente y poca disposición en el resto de la ciudad. Una estrategia de localización de servicios en los barrios del sur y occidente, con equipamientos de la escala y servicios adecuados, permitirían mejorar la cobertura e impactar en otros aspectos que hoy atentan contra la calidad del hábitat, como por ejemplo la movilidad, la segregación y la accesibilidad.

- Equipamientos culturales (Ver Fig. 6)

La variable mide la disponibilidad de metros cuadrados de construcción de equipamientos de cultura que tiene una familia a una distancia de un kilómetro de su vivienda. Los equipamientos culturales se ubican principalmente en las localidades del Centro de la ciudad (Santa Fé, Candelaria y Chapinero).

En general la ciudad presenta déficit en este tipo de servicio, lo cual impacta negativamente la calidad del hábitat. Los resultados de la lectura de esta variable hacen patente la necesidad de formular como prioritaria una línea de trabajo que implique la dotación estratégica de infraestructuras o nodos culturales en sectores sin este tipo de servicio. Acercar la cultura a los barrios del sur y occidente podría impactar en términos de transformación social y urbanística a la ciudad.

- Espacio público (Ver Fig. 7)

El indicador muestra el gran déficit de espacio público de la ciudad, que corresponde con lo indicado en el CONPES de espacio público 3718 de 2012 que asigna a Bogotá una media de 2.4 m<sup>2</sup> de espacio público por habitante. Datos recientes indican que ese indicador es cercano a 4.

En perspectiva de política de hábitat este factor es prioritario. Es necesario promover grandes espacios públicos por parte de la Administración y estudiar cuidadosamente el incremento de las cesiones destinados a parques locales en los planes parciales, mediante compensaciones de edificabilidad. En términos generales, cualificar el hábitat en Bogotá, pasa por una política de choque relacionada con el incremento cuantitativo sustancial del estándar de espacio público.

- Arborización de la ciudad (Ver Fig. 8)

La variable mide la existencia de árboles a 20 metros de distancia de la vivienda. Las deficiencias en cobertura verde son concordantes con la baja dimensión del espacio público y reflejan la mala calidad ambiental y paisajística de la malla vial asociada a la vivienda.

En términos de mejoramiento de la calidad del hábitat, este es un aspecto sustancial. Pese a que sectores de la ciudad presentan los mismos datos cuantitativos respecto de la cantidad efectiva de espacio público el factor diferencial es la cantidad de árboles y la cobertura verde, que impacta en aspectos esenciales como la calidad del aire y el paisaje urbano.

- Servicios Públicos

Se identifican como servicios públicos vitales para disminuir la morbilidad de las personas a la vez que proteger el medio ambiente, el servicio de abastecimiento de agua potable, el servicio de alcantarillado y el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos. A partir del análisis de la información que disponen las diferentes empresas prestadoras de servicios público, se concluye lo siguiente:

- La cobertura del servicio de **acueducto** llega al 99,97% de la demanda. resulta evidente que las zonas que han tenido una alta dinámica inmobiliaria como Bosa, Suba y Usme, tienen manzanas en las que la cantidad de agua disponible es menor con respecto al resto de la ciudad (ver Fig. 9). Con la capacidad remanente actual de las redes de acueducto de Bogotá, la oferta habitacional futura deberá estar localizada en las zonas de alta cobertura, como son el norte y el occidente de la ciudad en función de la posibilidad de ofrecer una alta oferta de agua a construcciones en altura. Las zonas con una capacidad remanente media y baja como lo son las localidades de Tunjuelito, San Cristóbal, Bosa y Suba requieren de una mejora en su infraestructura (renovación y restitución de las redes). El estrato 6 es el que registra mayor consumo, seguido del estrato 1. Los sectores de mayor consumo (ver Fig. 10), se encuentran hacia Chapinero y Usaquén en el borde oriental, y hacia las localidades de Suba, Engativá, Kennedy y Bosa en el borde occidental. En cuanto a la cobertura en zona rural, el 46% de las viviendas tiene acceso al servicio.
- En **alcantarillado**, la cobertura del servicio llega a 99,3%. El sistema se compone del sistema de alcantarillado sanitario, pluvial, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y el sistema de tratamiento de aguas servidas, drenaje sanitario y pluvial del río Bogotá. Cabe destacar, que las redes de alcantarillado combinado se encuentran en las zonas centrales y consolidadas de la ciudad, por lo que requieren estrategias integrales de renovación urbana. (ver Fig. 11), En la parte norte de la ciudad, en las localidades de Usaquén y Suba que, aunque tienen una buena capacidad de abastecimiento de agua

potable, la red sanitaria tiene deficiencias, e incluso zonas sin servicio. En cuanto a la zona rural, sólo el 15% tiene acceso al servicio.

- En cuanto a la **energía eléctrica**, hay plena cobertura en el servicio con un 99% (ver Fig. 12), que es usada mayoritariamente para las construcciones de uso residencial (55,77%), seguido del uso comercial (28,93%) y el industrial (9,04%).
  - **La recolección y tratamiento de residuos sólidos** tiene una cobertura total para los habitantes de la ciudad. La frecuencia de recolección de residuos está relacionada con la producción de los mismos, en el plano, se puede diferenciar que la frecuencia es diaria en Antonio Nariño, Puente Aranda, Mártires y La Candelaria principalmente mientras que para el resto de la ciudad es de tres días a la semana (ver Fig. 13). En materia de tratamiento integral de los residuos sólidos, se requiere aumentar la presencia y capacidad de las bodegas de tratamiento en el norte, de tal manera que acompañen el proceso de urbanización que se va dando hacia esta zona.
  - El **servicio de gas natural** se ha masificado en la ciudad y ya hay cobertura en un 95%, siendo un servicio muy reciente comparado con los demás. Funciona con una red principal que está ligada a grandes vías de transporte y por la configuración de un anillo que está en el centro de la ciudad, es de fácil la articulación con todos los barrios de la ciudad. (ver Fig. 14),
- Acceso a la malla vial intermedia (Ver Fig. 15)

La variable estima la distancia mínima de cada manzana a vías intermedias. Se evidencia al norte de la ciudad que sectores como Toberín y el centro de la localidad de Suba presentan manzanas a distancias superiores a 500 metros.

En el sur de la ciudad se presenta la misma situación en la localidad de Bosa. Si bien se ha identificado una situación deficitaria en vías arteriales, las vías intermedias son esenciales en la solución de los conflictos de conectividad y movilidad de la ciudad. El análisis de esta variable puede precisar las acciones relacionadas con la concreción de sistemas intermedios básicos para optimizar el funcionamiento de la ciudad y cualificar el hábitat actual.

- Distancia a troncales de Transmilenio (Ver Fig. 16)

Las manzanas localizadas a distancias superiores a 3 kilómetros de las troncales de Transmilenio se encuentran en el perímetro sur y occidental de la ciudad, en sectores como Ciudad Verde y localidades como Fontibón, Ciudad Bolívar y la parte oriental de San Cristóbal y Usme.

La expresión territorial de esta variable muestra la necesidad de complementar el sistema de troncales norte - sur por los corredores de la Avenida 68, la Avenida Boyacá y la ALO. Las opciones de integración del nuevo hábitat a desarrollar a lo largo del Río Bogotá y en el Norte, pasan por la extensión planificada de estos corredores.

- Distancia a la red de bici usuarios (Ver Fig. 17)

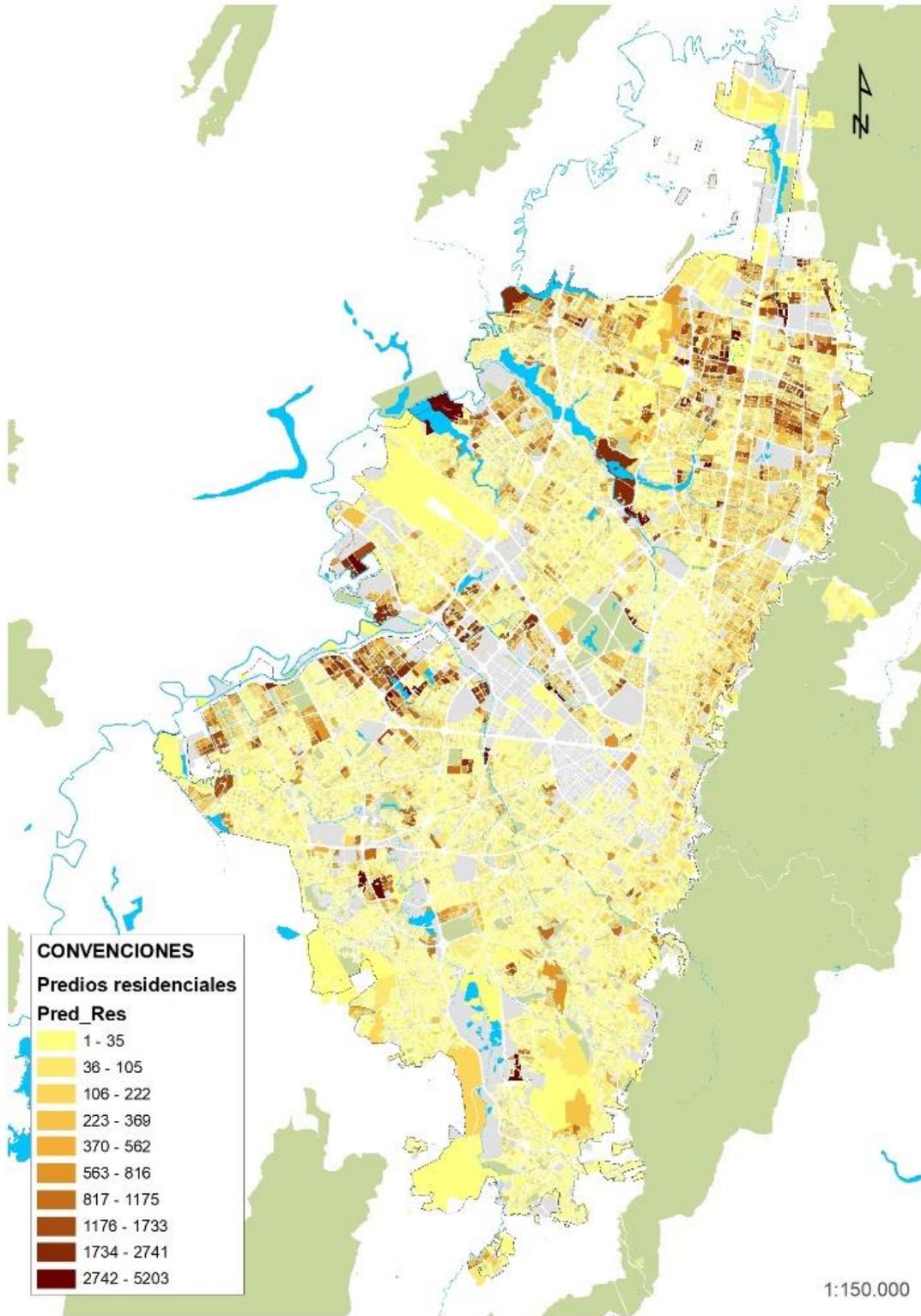
Las mayores limitaciones en relación con esta variable responden a las difíciles condiciones de la topografía en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal y parte oriental de Tunjuelito. Las zonas centrales de Suba, así como la parte occidental de la Autopista sur en cercanías a León XIII presentan distancias mayores a 1 kilómetro.

La extensión de las redes de movilidad sostenible es un asunto fundamental que no solo tiene impacto positivo para la población en términos de movilidad, sino que se constituye en una estrategia de cualificación y mejoramiento de estándares urbanísticos de la ciudad.

- Amenaza de remoción y/o inundación (Ver Fig. 18)

La cartografía muestra que los altos niveles de amenaza están asociados a barrios de origen informal en la zona de Tíntales, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal y los cerros orientales. La política de hábitat debe promover la cualificación del conocimiento asociado a estos fenómenos (estudios de detalle) para medir con precisión la necesidad de relocalización de viviendas y la asignación de nuevos suelos para tal fin.

Figura 1. No. Predios Residenciales por Manzana



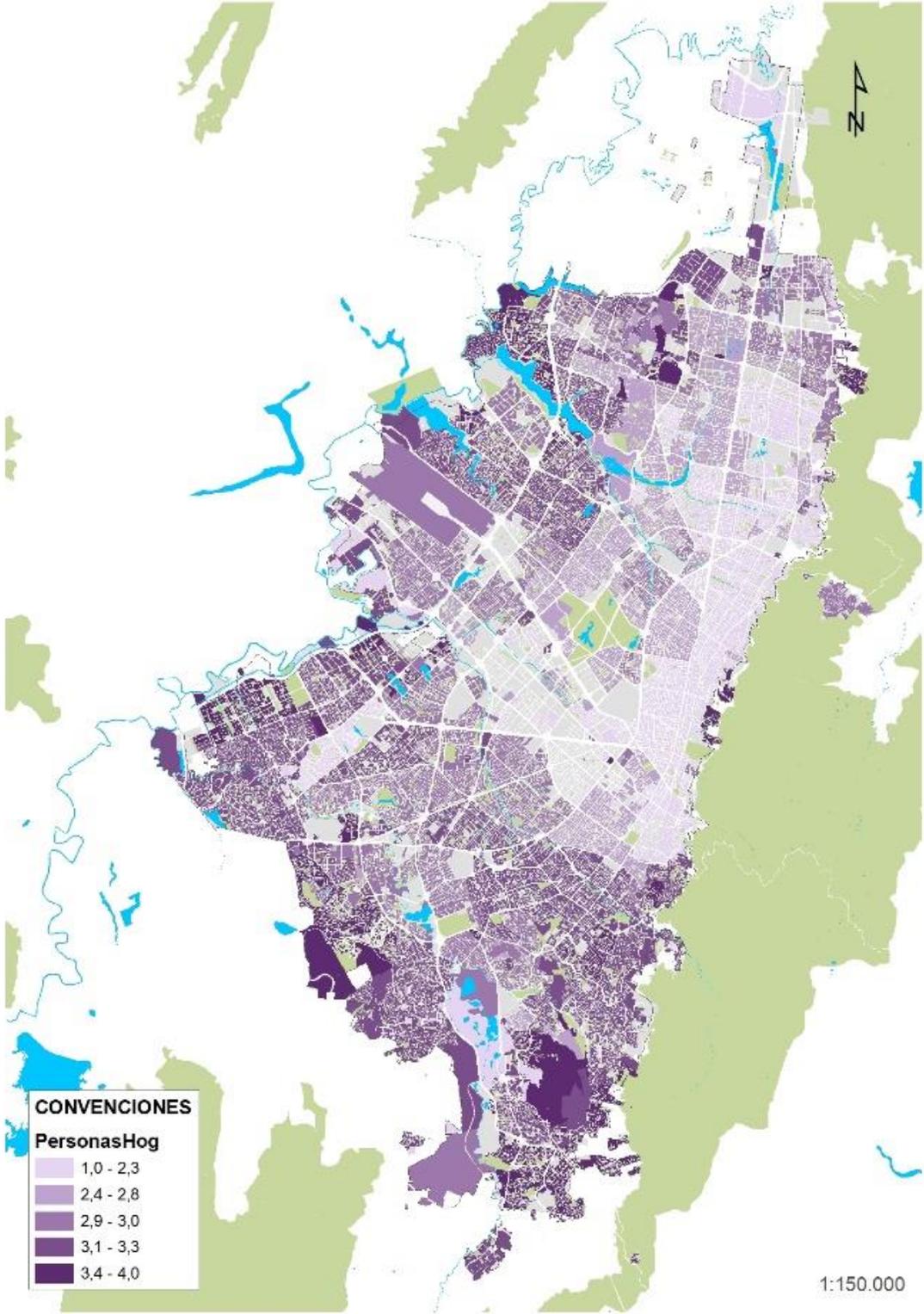
Fuente: UAED. 2018

Figura 2. Índice de Construcción



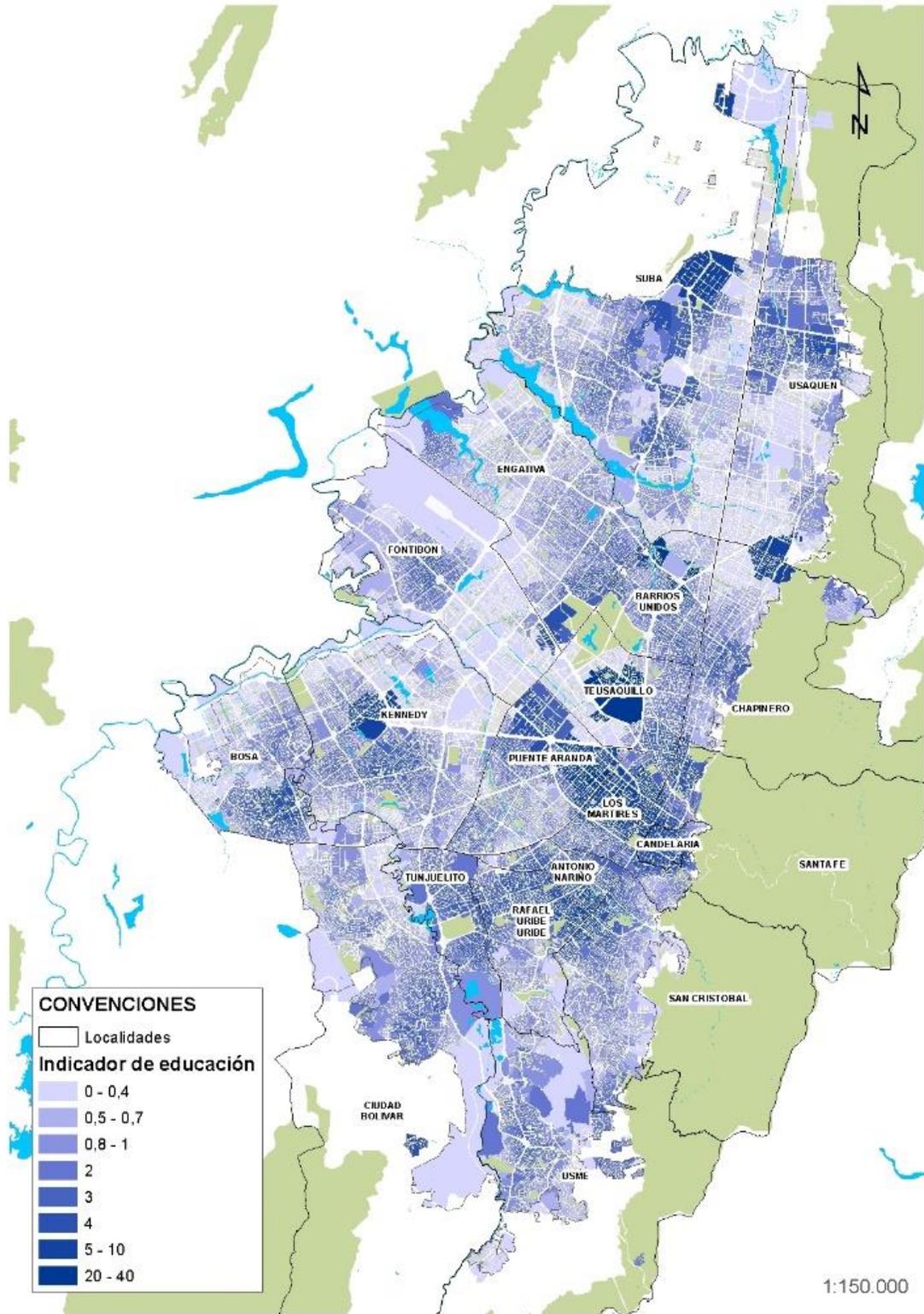
Fuente: UAECD. 2018

Figura 3. Personas por hogar



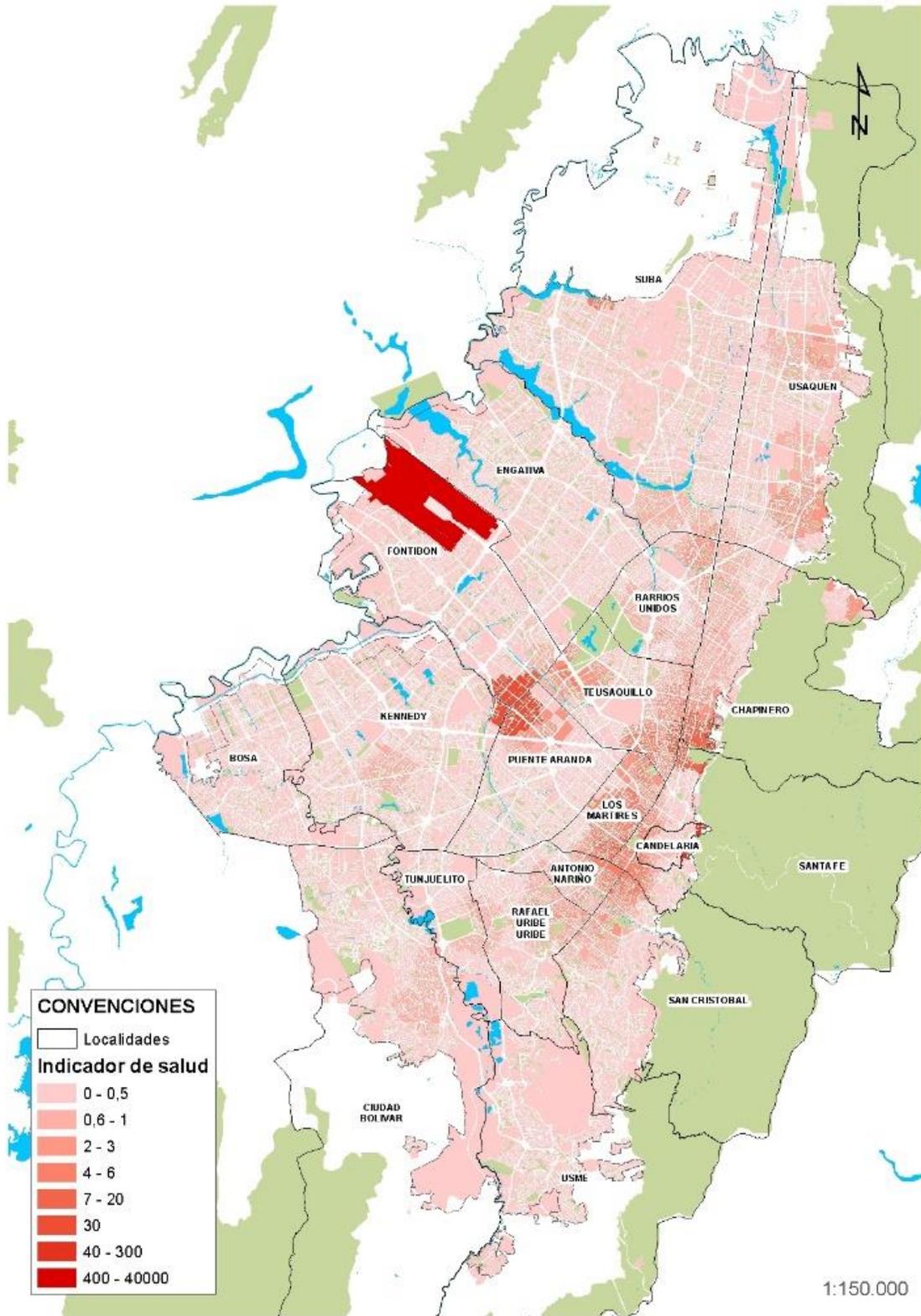
Fuente: UAECD. 2018 EM - SDP 2017

Figura 4. Equipamientos educativos



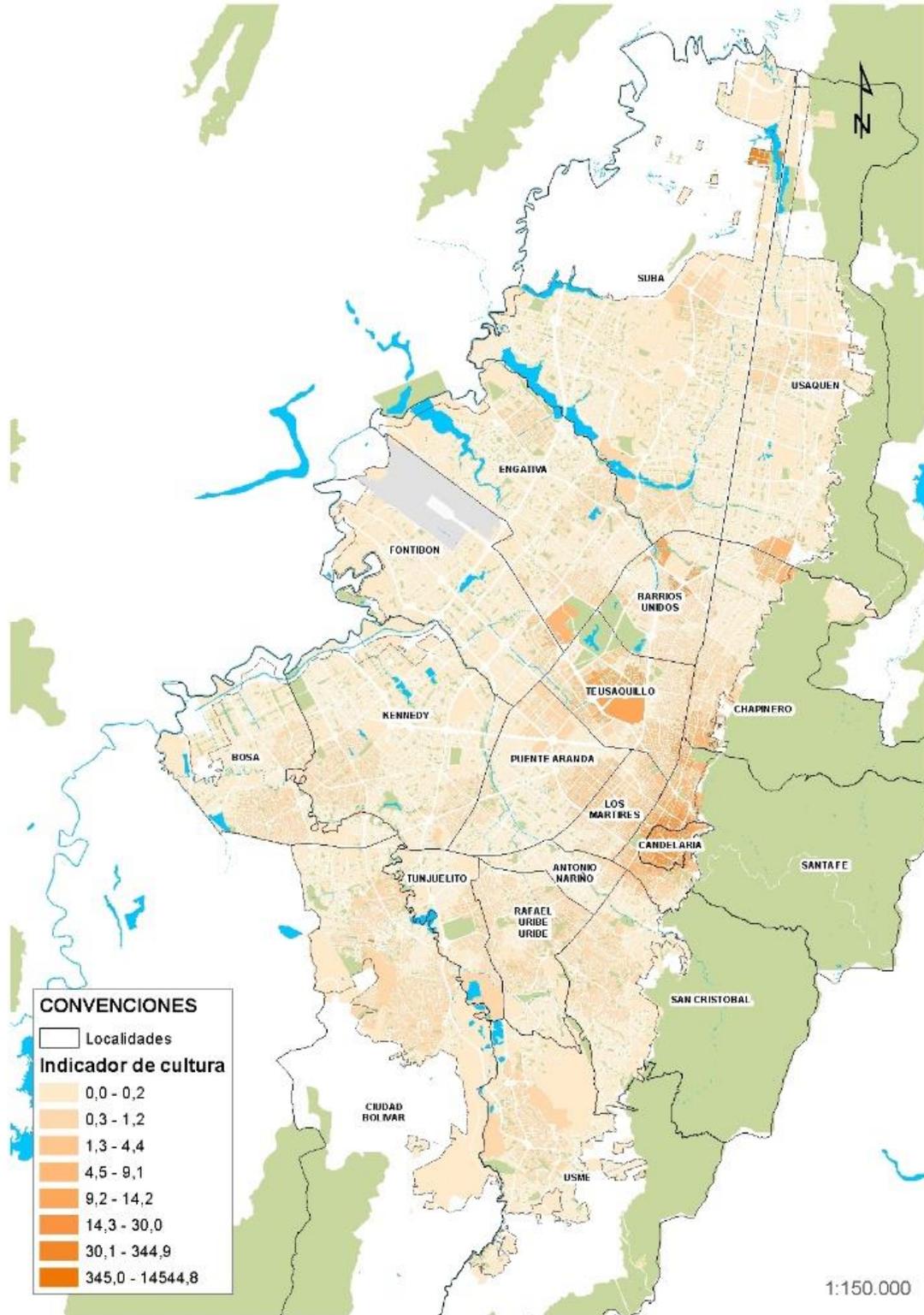
Fuente: EM - SDP 2017 – Plataforma Territorial de Equipamientos 2018

Figura 5. Equipamientos de Salud



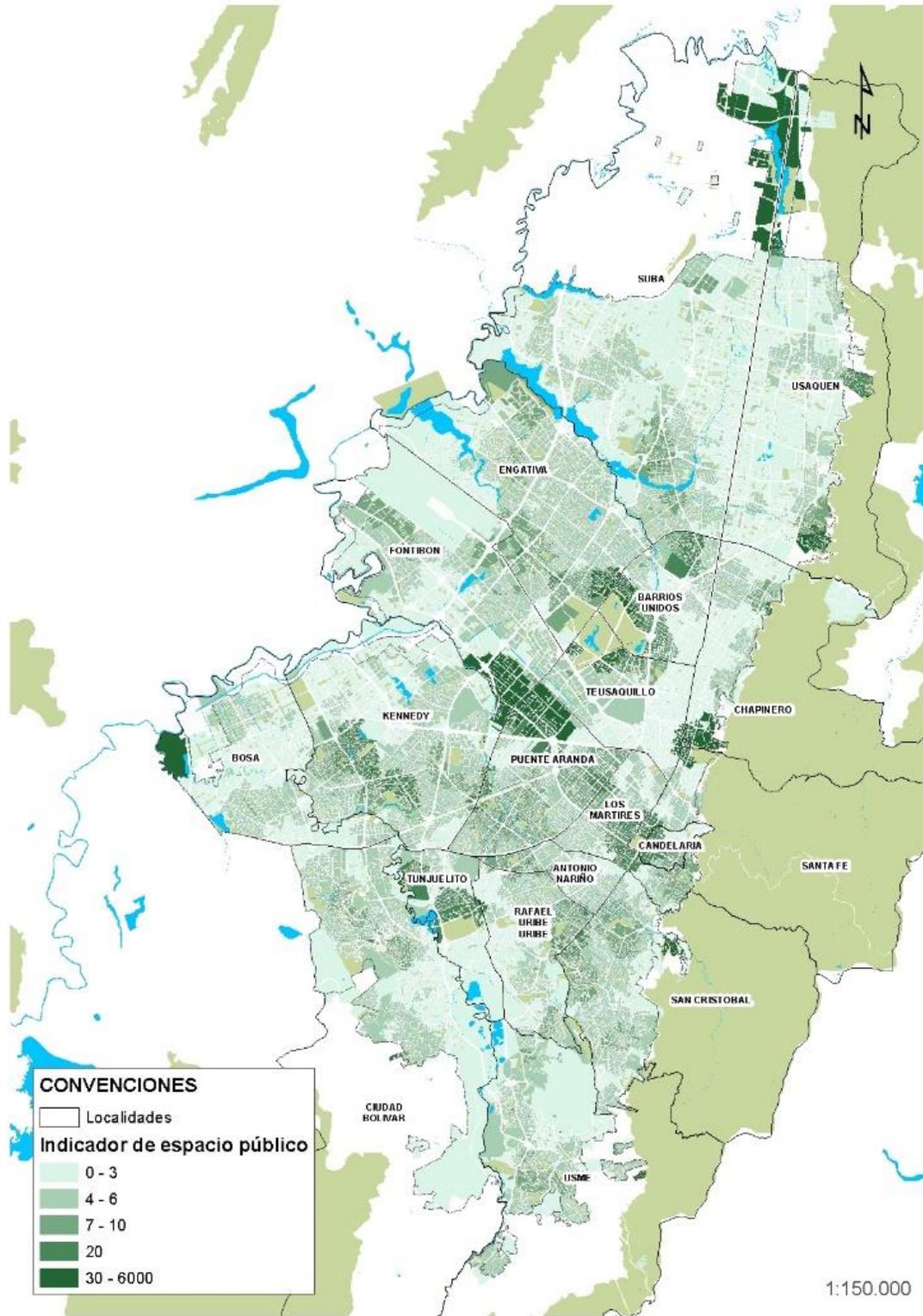
Fuente: EM - SDP 2017 – Plataforma Territorial de Equipamientos 2018

Figura 6. Equipamientos de Cultura



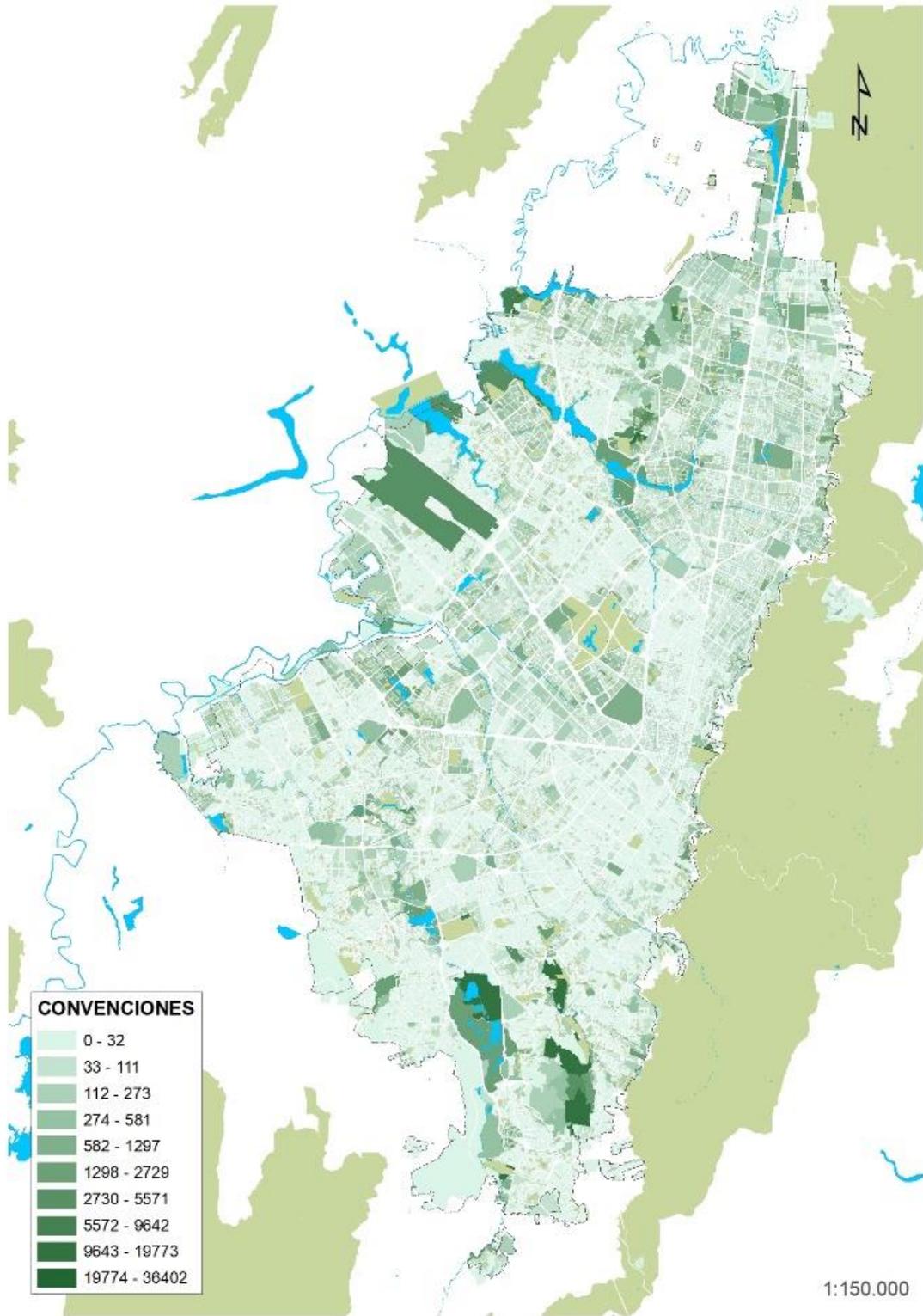
Fuente: EM - SDP 2017 – Plataforma Territorial de Equipamientos 2018

Figura 7. Espacio público: Parques



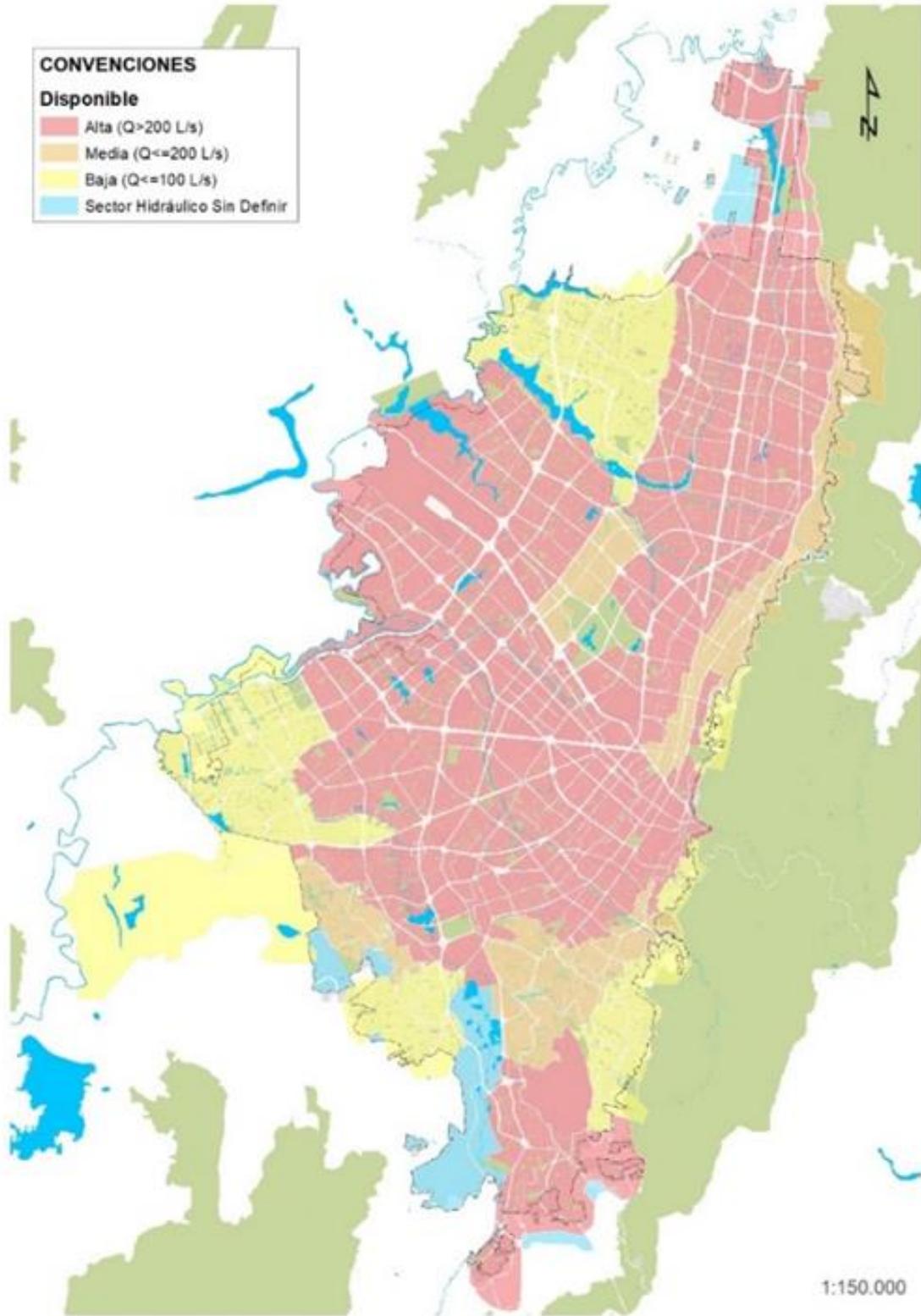
Fuente: EM - SDP 2017 – Sistema Distrital de Parques2018

Figura 8. Arborización de la ciudad (No. Árboles a 20m)



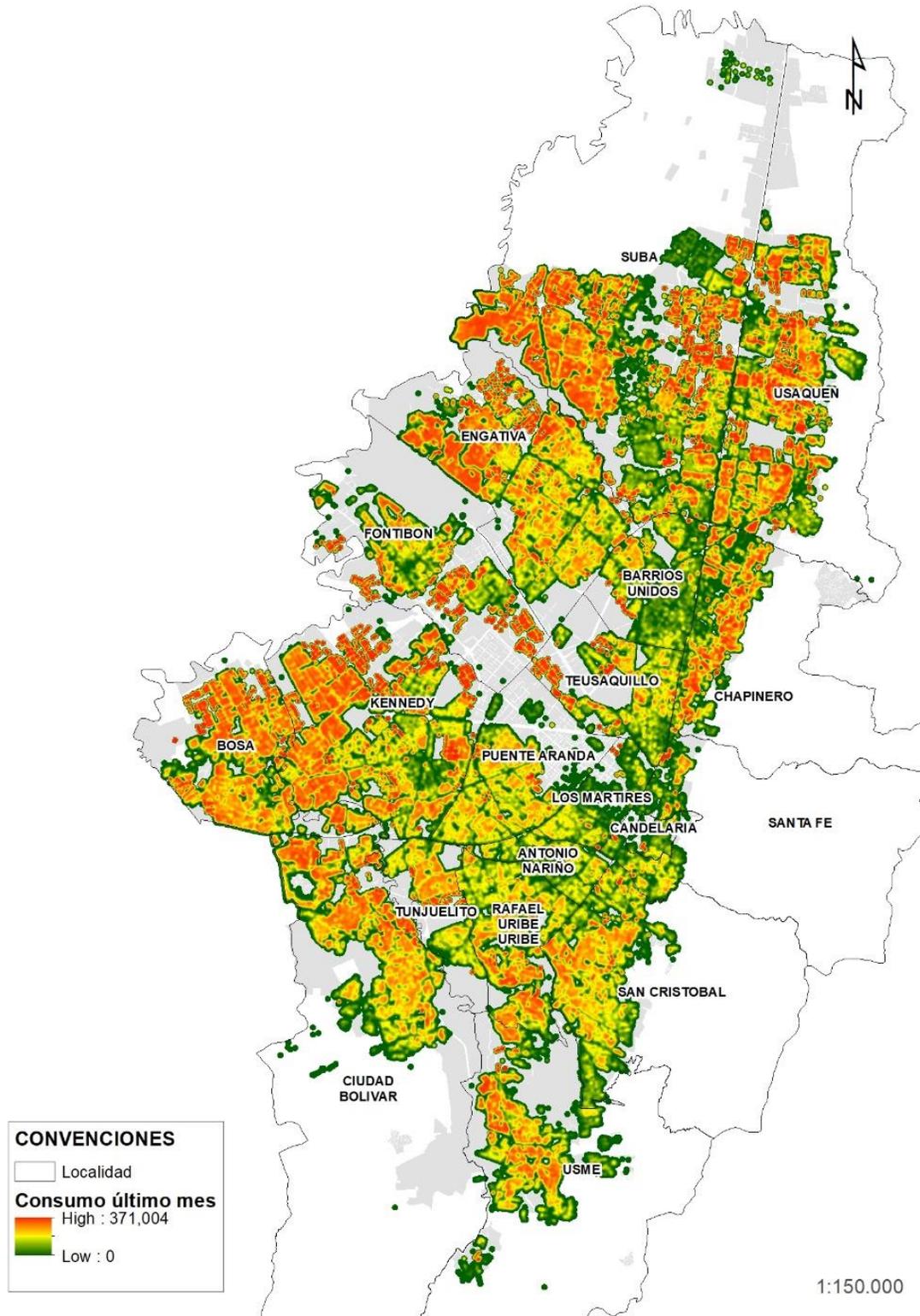
Fuente: SDP 2018

Figura 9. Cobertura de servicio público de acueducto



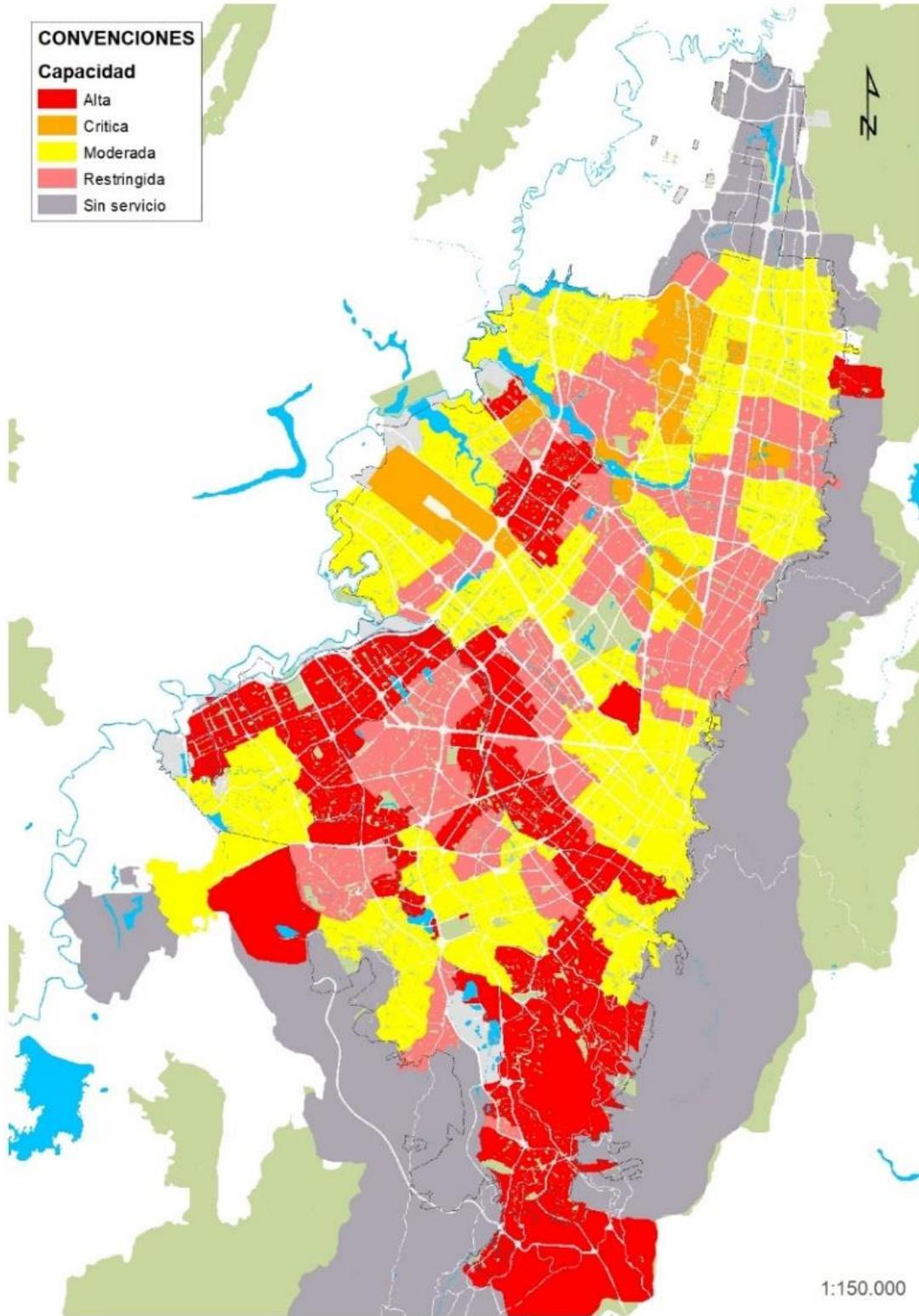
Fuente: SDP 2018

Figura 10. Modelo kernel de consumo de agua para uso residencial, diciembre de 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de base de consumo de la EAAB. (2017)

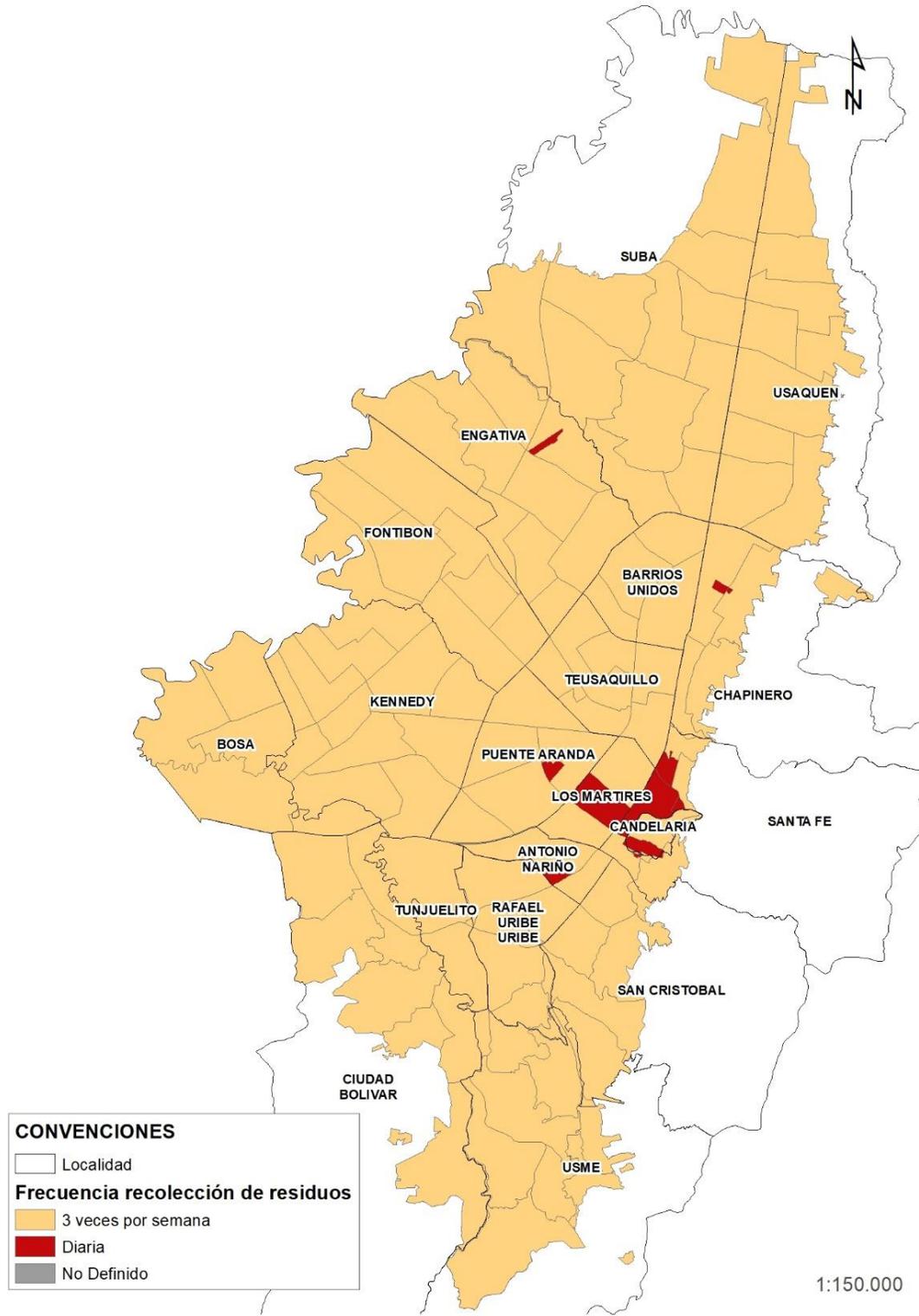
Figura 11. Cobertura de servicio público de alcantarillado



Fuente: SDP 2018

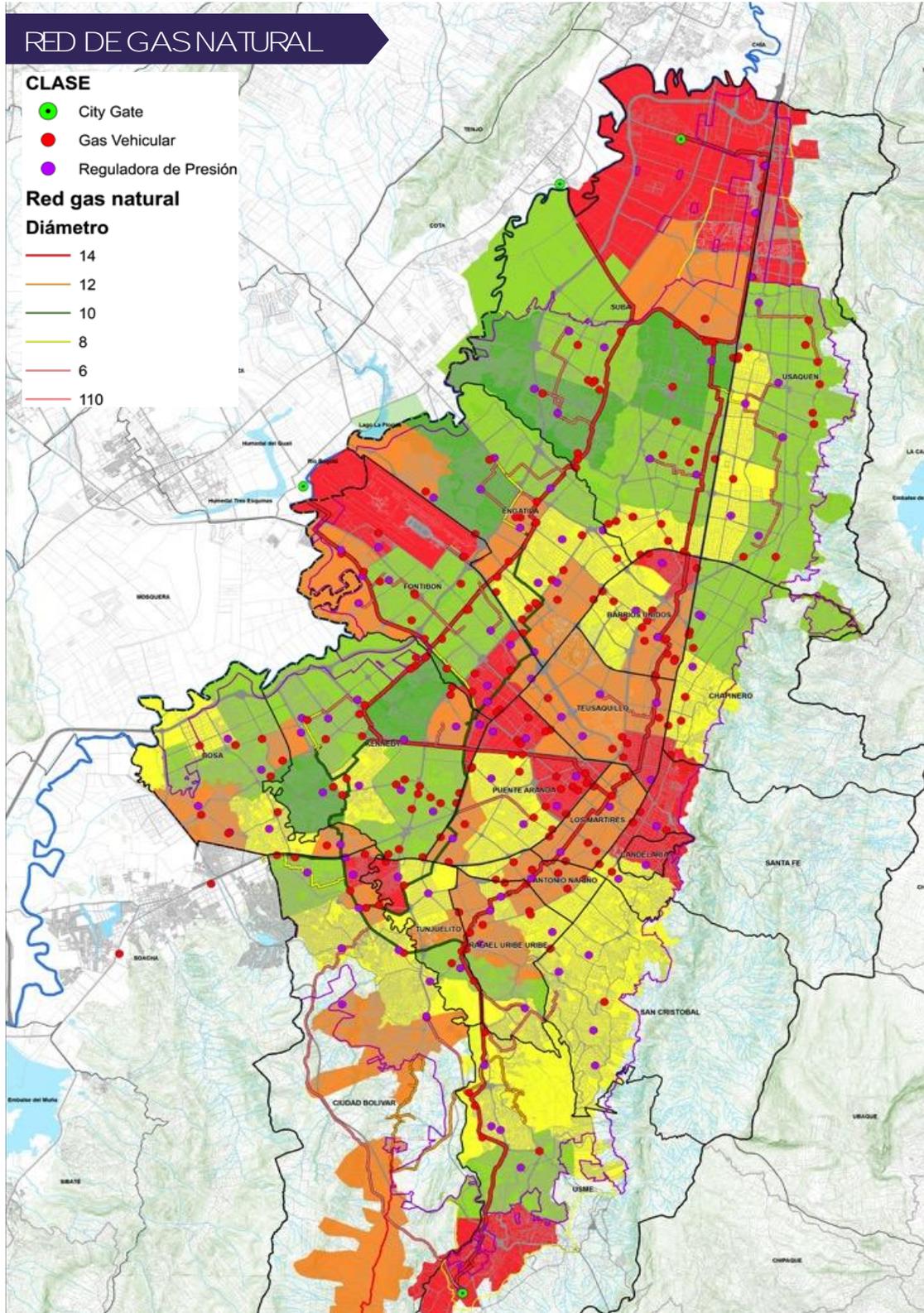


Figura 13. Frecuencia de recolección de residuos sólidos



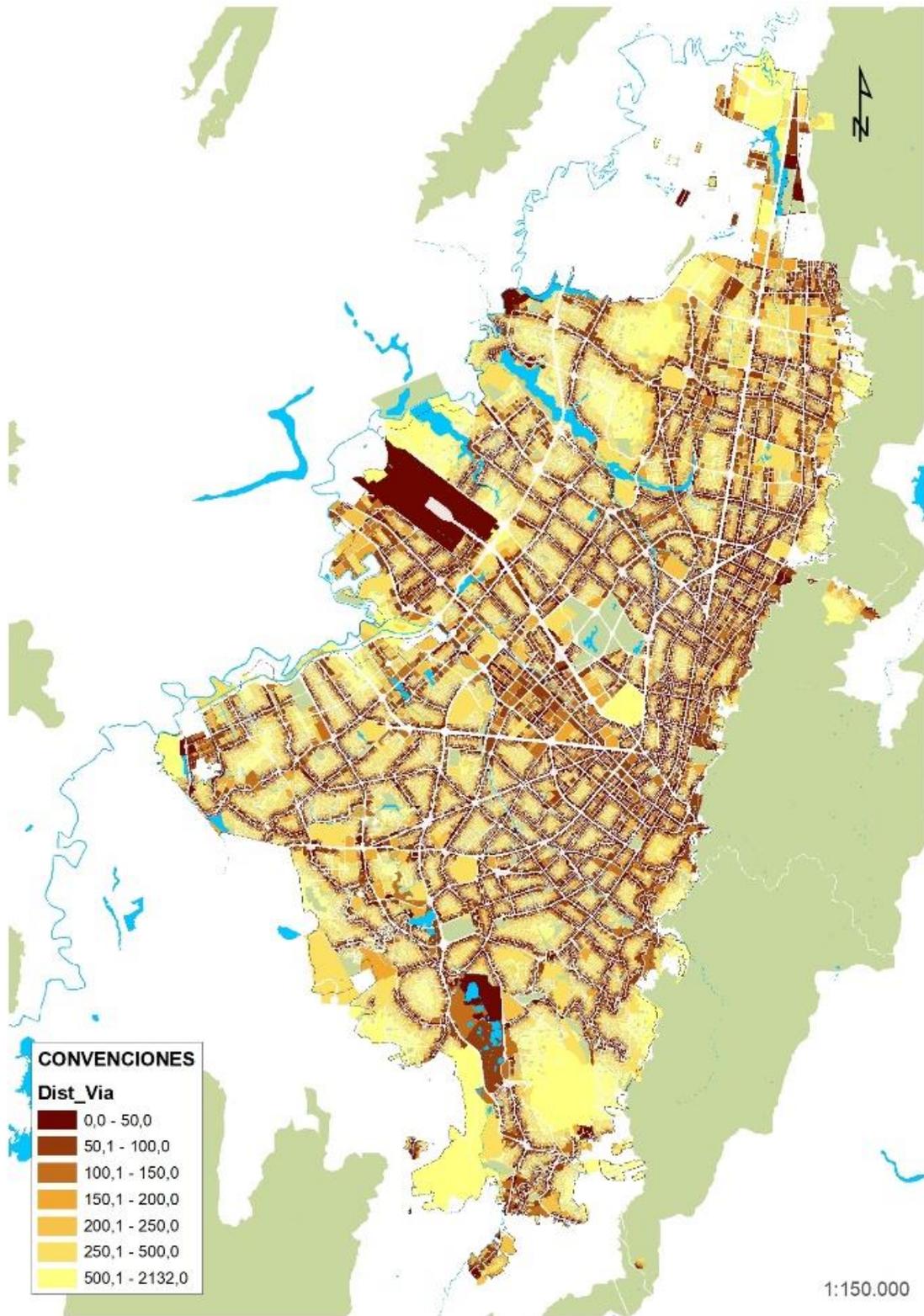
Fuente: SDP 2018

Figura 14. Red de distribución de Gas Natural de Bogotá



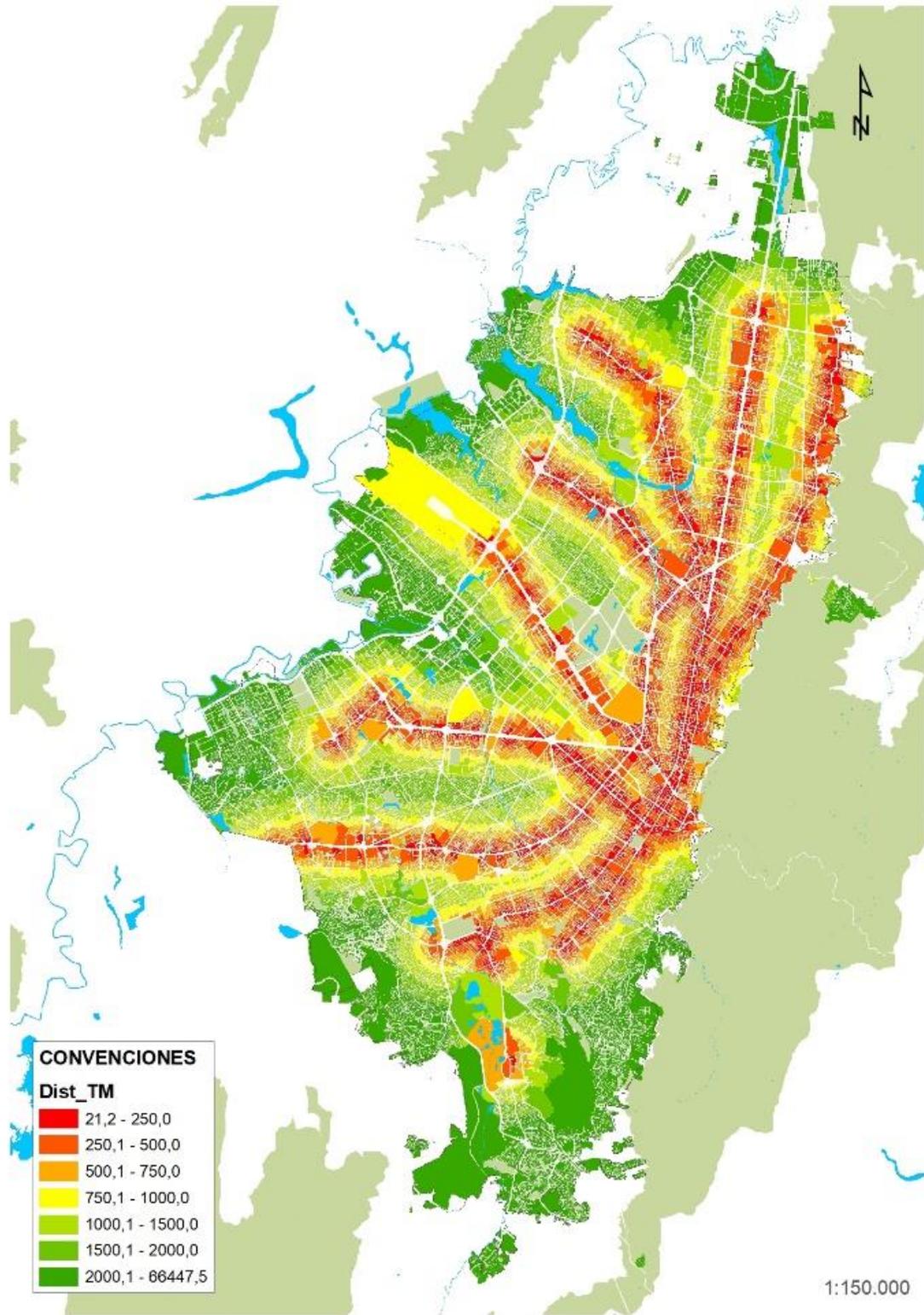
Fuente: DVTPS - SDP 2016. Con base en GAS NATURAL FENOSA

Figura 15. Acceso a Malla vial.



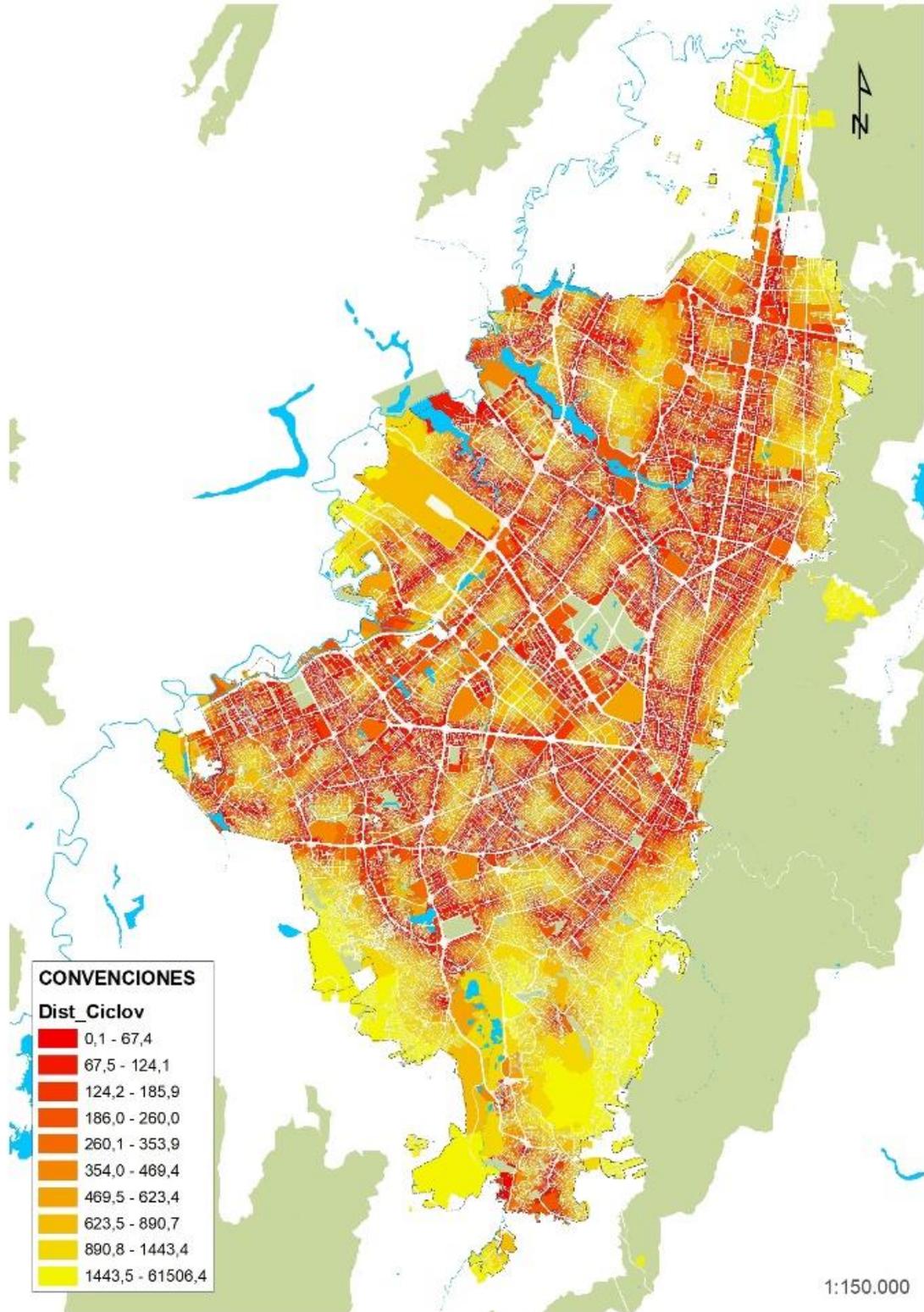
Fuente: SDP 2018

Figura 16. Distancia a Transmilenio



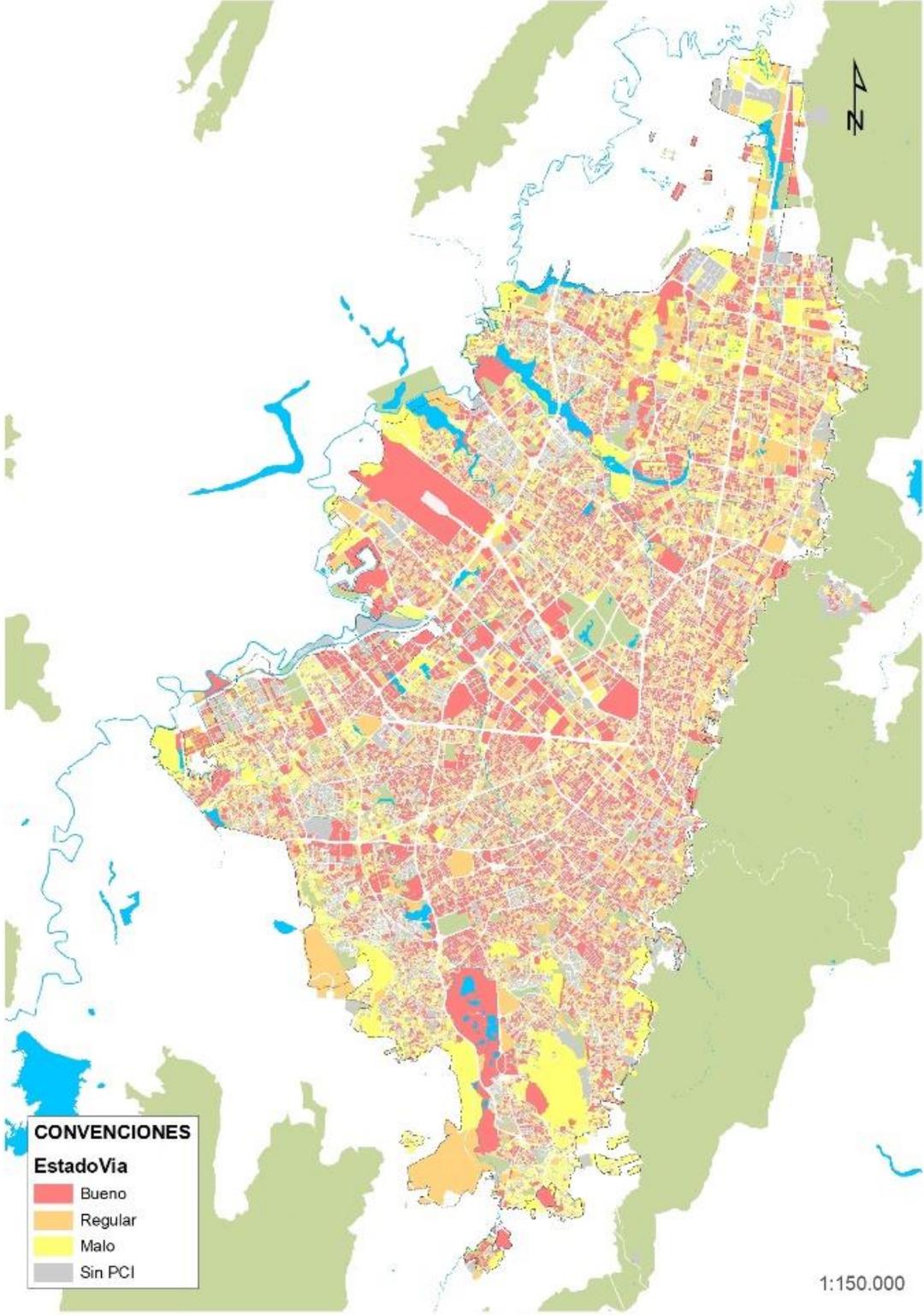
Fuente: SDP 2018

Figura 17. Distancia a la red de Bici carriles y Ciclo rutas



Fuente: UAECD Mapa de referencia 2018

Figura 18: Amenaza máxima



Fuente: UAECD Mapa de referencia 2018

### **6.3. Caracterización del hábitat por componentes**

Con base en el análisis y correlación de los cuatro grupos de variables explicadas en la aproximación metodológica, fue posible identificar seis grupos de sectores o barrios residenciales de la ciudad que guardan características similares desde el punto de vista de las cualidades del hábitat. La descripción de esos grupos, básicos para la formulación de los retos, objetivos, programas y proyectos de la política, es la siguiente:

-Grupo 1: Baja calidad de la vivienda y exposición al riesgo. Oferta media de bienes y servicios públicos. Densidades medias en hogares y viviendas.

Estas características del hábitat corresponden al 7% del suelo residencial de la ciudad. Rincón de Suba y el Progreso en Usme son el tipo de barrio que guarda estas condiciones, cuya prioridad desde la perspectiva de la política es en general el mejoramiento de la calidad de la vivienda, la mitigación del riesgo y relocalización de asentamientos cuando corresponda y la acción en espacios públicos y arborización.

-Grupo 2: Condición crítica de las condiciones de la vivienda. Exposición al riesgo. Bajas densidades en vivienda y hogares.

Este grupo representa la máxima prioridad en términos del componente social en la política de hábitat y representa el 21% del suelo urbano residencial del Distrito. Son casi 4.600 hectáreas con prioridad en acciones de mitigación de riesgos, relocalización y mejoramiento tanto de la unidad habitacional como de las calidades urbanas. Los barrios Caracolí en Ciudad Bolívar y Los Laches en los cerros orientales, son representativos de esta condición.

-Grupo 3: Favorable oferta de bienes y servicios públicos. Favorable estado de lo ambiental. Favorable calidad de la vivienda. Densidades medias y bajas de hogares y viviendas.

Este grupo está representado por los barrios obreros tradicionales de la ciudad, con buen trazado urbano y calidades actuales aceptables en términos de espacios públicos y equipamientos sociales. Representa el 24% del suelo urbano residencial de la ciudad que puede ser objeto de procesos de densificación moderada, con responsabilidad en el incremento de los espacios públicos y dotaciones.

-Grupo 4: Oferta media de bienes y servicios públicos. Favorable estado de lo ambiental. Calidad media de la vivienda. Densidades altas de viviendas y hogares.

Barrios populares derivados generalmente de loteos con desarrollo de viviendas progresivas que actualmente han alcanzado altos niveles de consolidación con efecto en el incremento de las densidades. El 9% del suelo urbano residencial de la ciudad corresponde a esta tipología y se localiza principalmente en Bosa, Engativá y Suba. Los ejemplos representativos son los barrios El Muelle y Berlín, lugares en los cuales la política deberá enfatizar en la oferta de equipamientos sociales y otros servicios públicos.

-Grupo 5: Condición favorable de bienes y servicios públicos. Condición favorable de la calidad de la vivienda. Densidades altas.

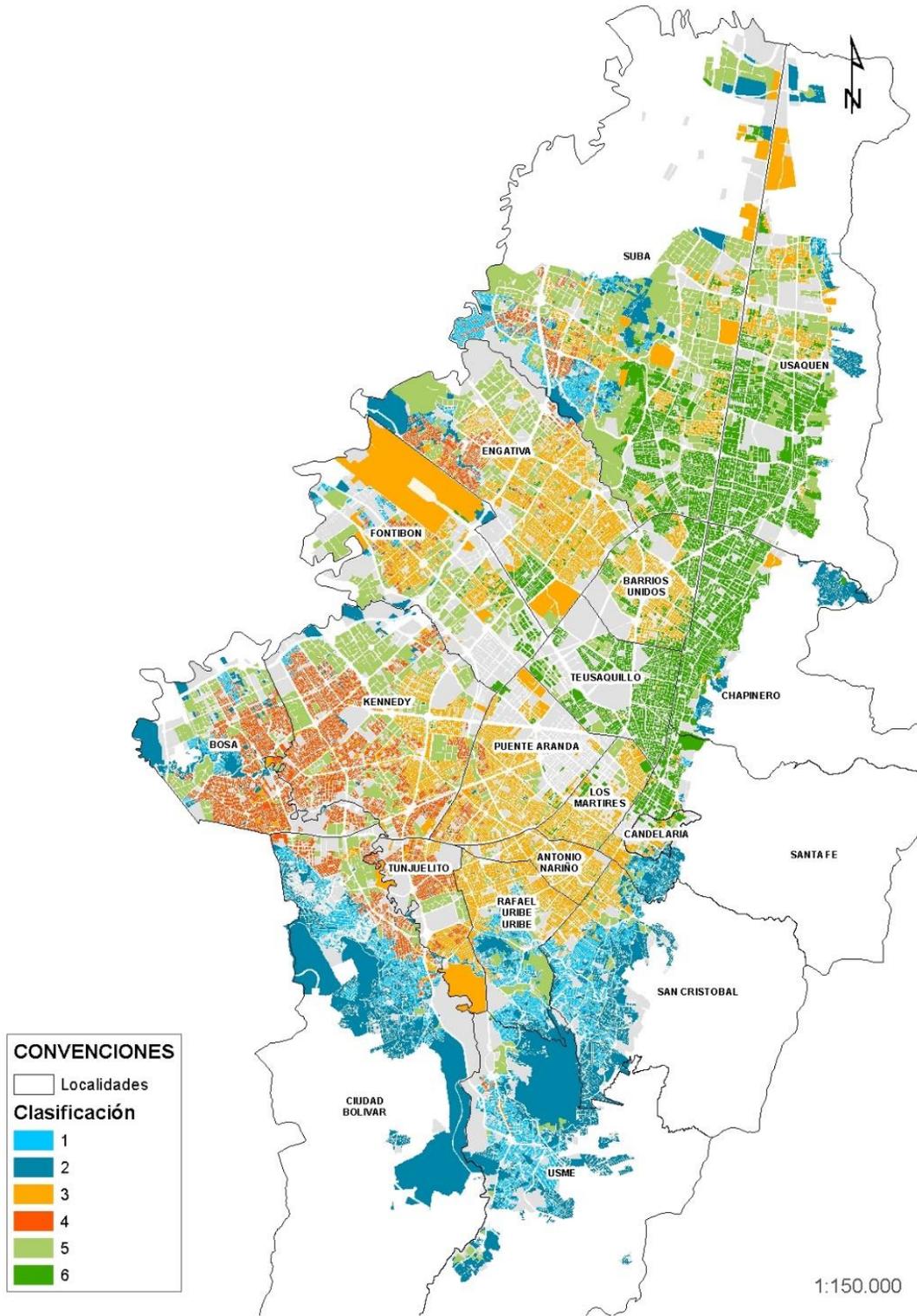
Este grupo corresponde a barrios de urbanización más reciente, que responden a procesos planificados con definición precisa de los espacios públicos y la malla vial. Es en general un tipo de ciudad de buenas calidades con altas densidades, lo que promueve la aplicación

de políticas de consolidación, sin prioridades especiales. El 24% del suelo urbano residencial de la ciudad corresponde con estas características, que se reflejan en los barrios El Cortijo, Tunal Oriental o Mazurén.

-Grupo 6: Condición favorable de bienes y servicios públicos. Condición favorable de la calidad de la vivienda. Condición favorable de lo ambiental. Densidades bajas.

Este grupo representa el 15% del suelo residencial del Distrito y corresponde con los barrios planificados habitados por grupos sociales de más alto ingreso, en densidades generalmente bajas y con oferta importante de espacios públicos, equipamientos sociales y servicios públicos. Es un hábitat que actualmente goza de buena calidad y que está representado por los barrios Niza, Santa Bárbara o Nicolás de Federmán.

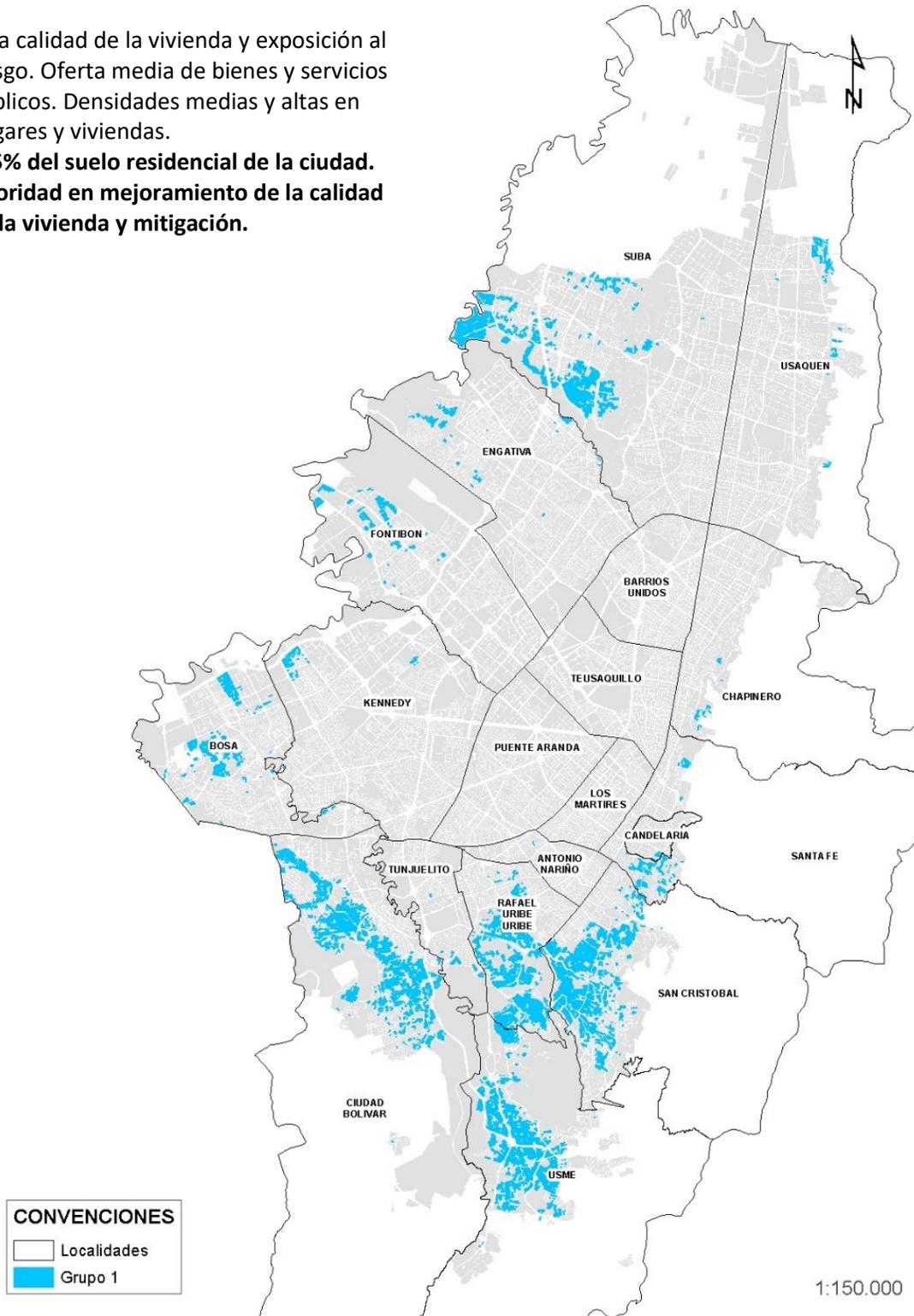
Resultados



Resultados: Grupo 1

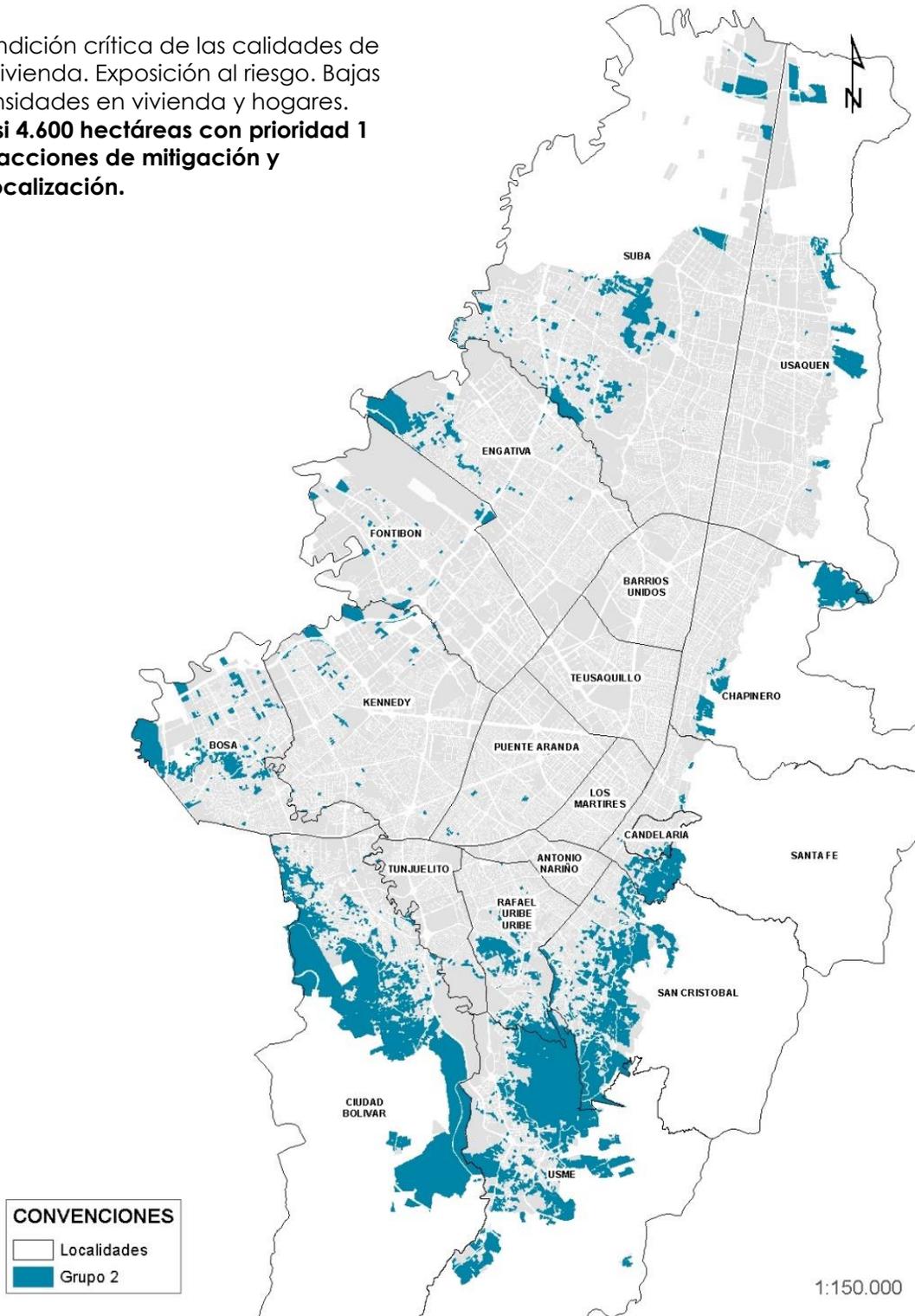
Baja calidad de la vivienda y exposición al riesgo. Oferta media de bienes y servicios públicos. Densidades medias y altas en hogares y viviendas.

**El 5% del suelo residencial de la ciudad.  
Prioridad en mejoramiento de la calidad de la vivienda y mitigación.**



Resultados: Grupo 2

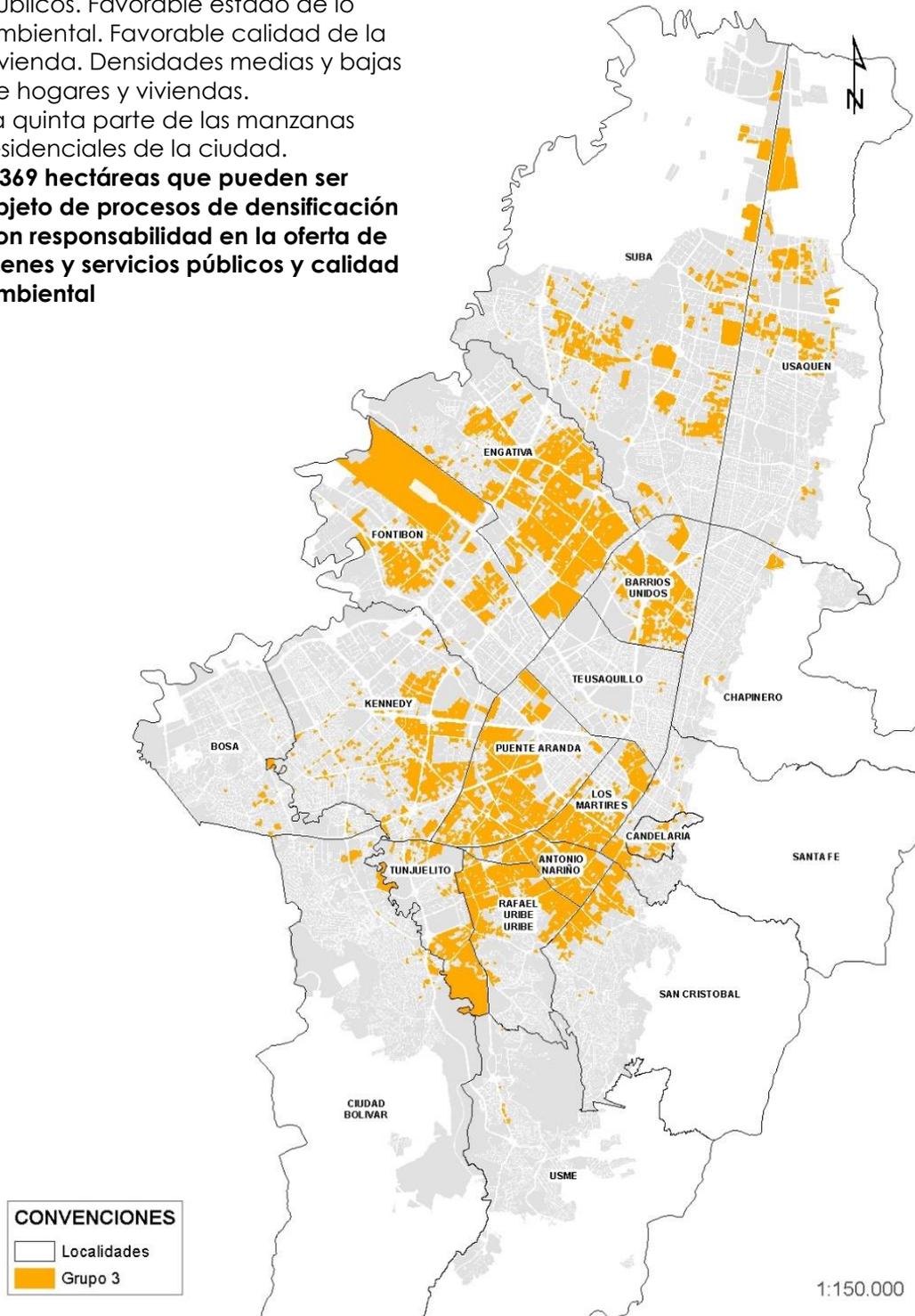
Condición crítica de las calidades de la vivienda. Exposición al riesgo. Bajas densidades en vivienda y hogares.  
**Casi 4.600 hectáreas con prioridad 1 en acciones de mitigación y relocalización.**



Resultados: Grupo 3

Favorable oferta de bienes y servicios públicos. Favorable estado de lo ambiental. Favorable calidad de la vivienda. Densidades medias y bajas de hogares y viviendas. La quinta parte de las manzanas residenciales de la ciudad.

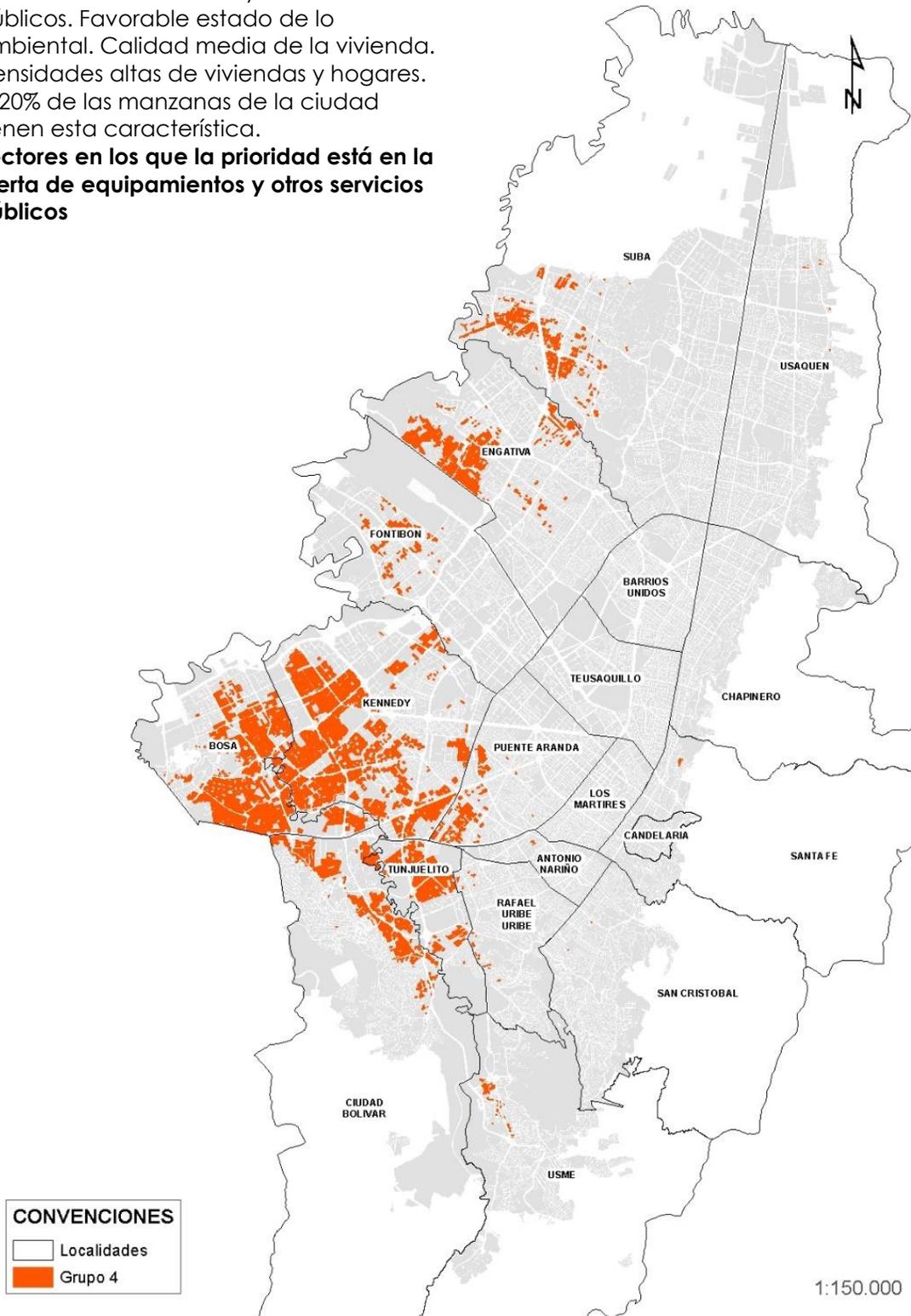
**5.369 hectáreas que pueden ser objeto de procesos de densificación con responsabilidad en la oferta de bienes y servicios públicos y calidad ambiental**



Resultados: Grupo 4

Oferta media de bienes y servicios públicos. Favorable estado de lo ambiental. Calidad media de la vivienda. Densidades altas de viviendas y hogares. El 20% de las manzanas de la ciudad tienen esta característica.

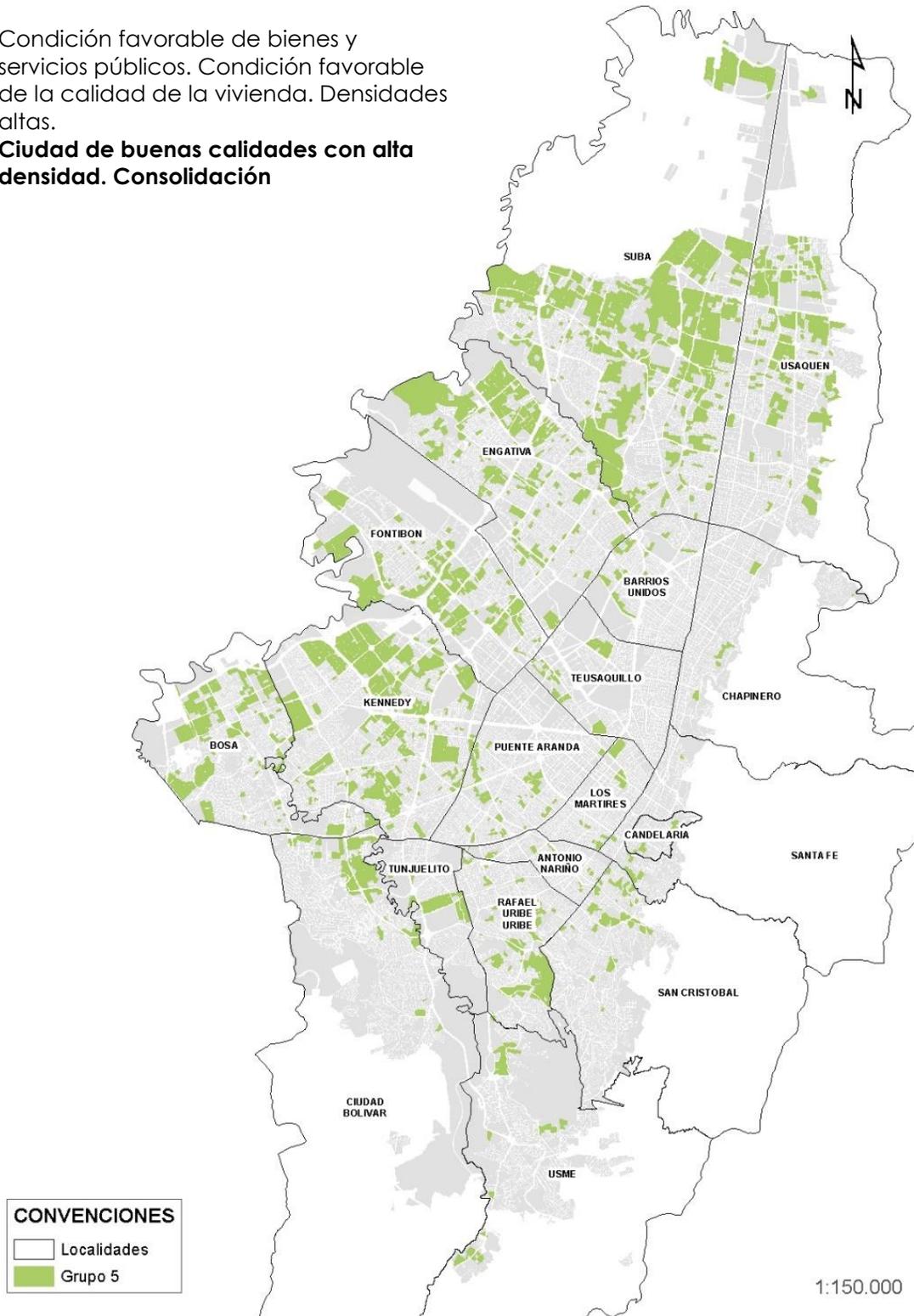
**Sectores en los que la prioridad está en la oferta de equipamientos y otros servicios públicos**



Resultados: Grupo 5

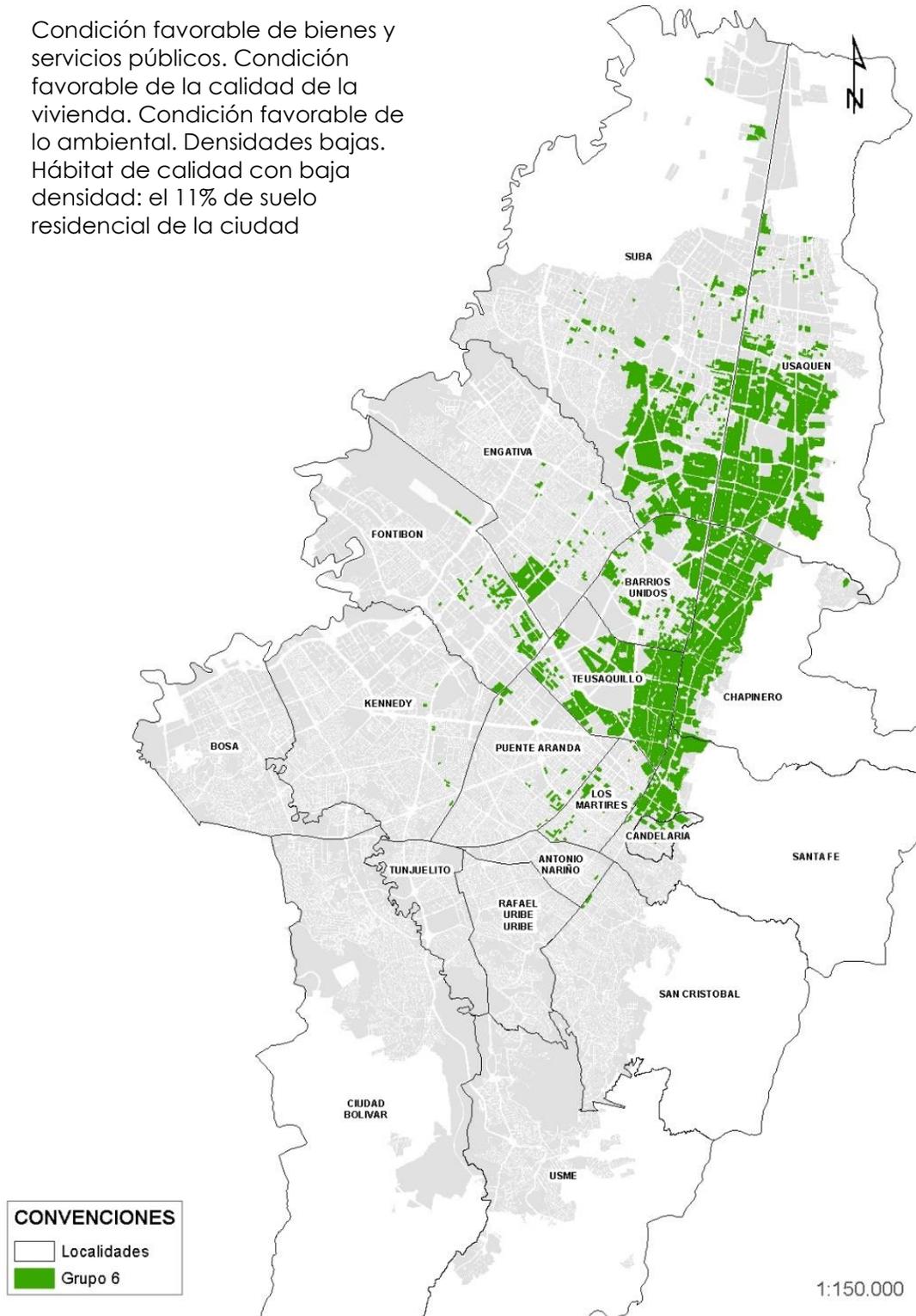
Condición favorable de bienes y servicios públicos. Condición favorable de la calidad de la vivienda. Densidades altas.

**Ciudad de buenas calidades con alta densidad. Consolidación**



Resultados: Grupo 6

Condición favorable de bienes y servicios públicos. Condición favorable de la calidad de la vivienda. Condición favorable de lo ambiental. Densidades bajas. Hábitat de calidad con baja densidad: el 11% de suelo residencial de la ciudad



#### **6.4. Asentamientos de origen informal con perspectiva al mejoramiento integral de barrios**

La informalidad y el mejoramiento integral de barrios son dos hechos directamente proporcionales, de tal forma que mientras no se logre disminuir la informalidad urbana, la inversión en recursos para mejoramiento será una tarea permanente a nivel de barrios en Bogotá, lo anterior en detrimento de las finanzas distritales, que podrían destinarse al mantenimiento y calidad de la ciudad.

Y es que el detrimento no se da solo en función de los recursos que se invierten en programas de mejoramiento de barrios, sino por los recursos que el Distrito no percibe por cuenta de la informalidad de las familias que habitan estos sectores de la ciudad, las cuales no se integran al sistema financiero e institucional del Distrito.

De acuerdo con SDHT 2017<sup>9</sup>, la informalidad económica y la informalidad urbana son fenómenos fuertemente relacionados. La primera tiene que ver con la población que no entra a hacer parte del mercado formal de trabajo y que normalmente es de bajos ingresos, por su parte la informalidad urbana es la resultante de que esta población no pueda acceder a una vivienda formal, al no existir una oferta suficiente de viviendas asequibles a su capacidad de pago.

##### **El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá.**

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios en Bogotá, cuenta sus primeras experiencias en la planificación integral desde 1972, a partir del desarrollo del Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá conocido como *PIDUZOB*, cuya principal acción fue la legalización masiva de asentamientos informales para desmarginalizar las áreas intervenidas.

El mejoramiento de barrios está asociado directamente al proceso expansivo de la ciudad, que tuvo un auge entre las décadas de 1960 y 1970. Ya para la década de los 80' los desarrollos informales disminuyen, entre otras razones a causa de unas menores tasas de crecimiento poblacional, un mayor control de ilegalidad y la oferta pública de vivienda.

En la década del 90', la ocupación informal crece superando los indicadores del periodo 1970-1980, en parte por las reformas introducidas en el sector de la vivienda a principios de la década y un escalamiento del conflicto armado al final de la misma, lo que seguramente generó procesos migratorios hacia la capital.

No obstante, y siguiendo el documento de la SDHT, la informalidad se inserta en el mercado a través de la adquisición de insumos materiales para su construcción y mano de obra y entra a formar parte de las actividades de compraventa y alquiler en medio de las que adquiere valor de cambio, afectando al stock inmobiliario en general. Este proceso de informalidad en la producción de vivienda incluye además un marco general de desarrollos incompletos en materia de servicios y espacios públicos, dotaciones de equipamientos, y articulación a los sistemas de movilidad, que tienen que ser cubiertos por el Distrito, y en el más crítico de los casos puede coincidir con zonas restringidas por amenazas y riesgos que

---

<sup>9</sup> Documento técnico de propuesta de intervención general proceso de formulación del programa de mejoramiento integral Bogotá D.C. 2017

terminan en complejos procesos que en esencia constituyen el mejoramiento integral de barrios – MIB, , cuando no se requiere de reasentamiento.

De manera reciente, el Acuerdo 257 de 2006, le entregó a la SDHT, la función de coordinar el PMIB; como un esquema de gestión y coordinación interinstitucional, cuyo objetivo es el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos. La Secretaría Distrital del Hábitat es en consecuencia la entidad coordinadora del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios.

El Programa de MIB es el mecanismo mediante el cual la Administración Distrital orienta y adelanta las acciones de complementación, reordenamiento y/o adecuación tanto en las unidades de vivienda como del espacio urbano de los asentamientos de origen informal, con el propósito de corregir las deficiencias físicas, ambientales y legales generadas por su origen fuera de las normas urbanas, permitiendo así que sus habitantes accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad. (Diagnóstico POT 2017).

Sin embargo, el PMI en su forma actual, tiene origen con la expedición del Decreto 619 de 2000, el cual adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial.

Según lo establecido en el POT, el objetivo general del PMI es permitir que los habitantes de los asentamientos de origen ilegal accedan a la calidad de vida urbana definida para el conjunto de la ciudad, al orientar las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación requeridas tanto en el espacio urbano como en las unidades de vivienda (Decreto 190 de 2004, Artículo 295).

Para implementar el programa, el POT estableció (artículo 297) cuatro estrategias:

1. De planeamiento urbano y de vivienda
2. De operación y coordinación institucional
3. De legalización
4. De participación y concertación

Así mismo se estableció que los criterios para la definición de las áreas de actuación del PMI son los siguientes:

1. Origen ilegal (Artículos 295 y 296).
2. Estratificación socio-económica 1 y 2 (Artículo 296).
3. Tratamiento urbanístico de mejoramiento integral (Artículo 299).

Cabe resaltar que el POT integra el programa de mejoramiento integral de barrios a la política de dotación de equipamientos, y señala que es necesario “apoyar las acciones de MIB, mediante la localización de equipamientos de carácter zonal y vecinal en áreas periféricas, atendiendo no sólo al cubrimiento de servicio que se preste, sino a la condición del equipamiento como elemento de integración comunitaria”.

### **Mejoramiento integral en suelo rural.**

Para poder llevar a cabo acciones de mejoramiento sobre los asentamientos humanos rurales, señala el POT que se deberán adoptar Planes de Mejoramiento Integral para Centros Poblados Rurales (Artículo 56), de conformidad con los aspectos definidos por el Artículo 403:

1. Malla estructural: Incluye las áreas destinadas para el crecimiento, áreas para la consolidación, la habilitación y el desarrollo.
2. Red vial: Estructuración y clasificación en vehiculares y peatonales.
3. Protección ambiental: Definición de rondas, áreas de protección y de reforestación.
4. Espacio público: Espacio público principal y áreas para la recreación.
5. Patrimonio construido: Identificación de obras para conservación.
6. Equipamientos: definición de déficit y localización de equipamientos.

Derivado de las citadas decisiones del POT y otras que no se han retomado en este documento, el PMI se ha venido desarrollando en las 26 UPZ caracterizadas por un uso residencial predominante y de urbanización incompleta por las deficiencias en servicios públicos, accesibilidad, equipamientos, espacio público, deterioro de las áreas de la estructura ecológica, precariedad de títulos y de habitabilidad de las viviendas.

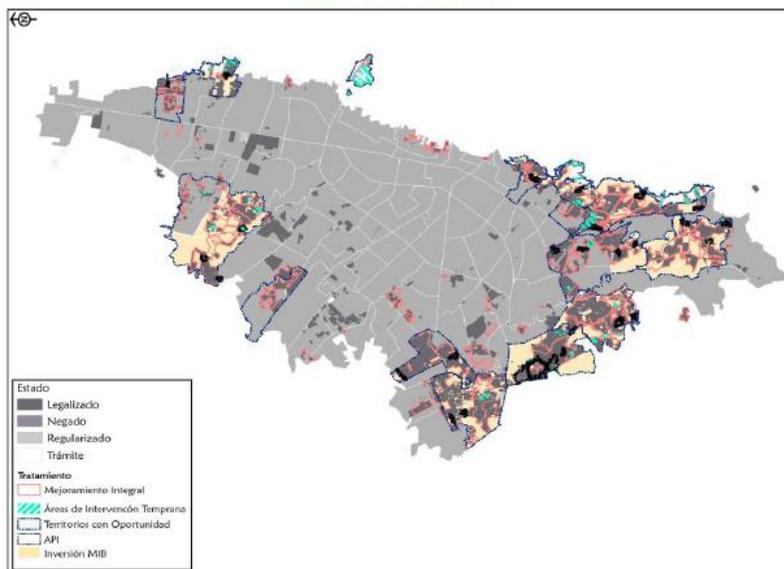
### **Avances en la ejecución del programa de MIB en los últimos 10 años**

Durante los últimos años que se lleva ejecutando el programa de MIB en el Distrito, se tiene que, durante los 3 últimos periodos de gobierno, el factor común ha estado encaminado a reducir los desequilibrios territoriales, socioculturales, socioeconómicos y ambientales de los asentamientos humanos y así, mejorar la calidad de vida los habitantes y su entorno. No obstante, la articulación interinstitucional ha sido el reto pues se requiere articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión en los territorios.

Los 3 últimos periodos han aportado al programa MIB: "Bogotá Positiva 2008-2012", definió la escala de intervención en las 24 Áreas Prioritarias de Intervención API, la "Bogotá Humana 2012-2016" definió los 6 componentes de intervención en las áreas priorizadas (accesibilidad, servicios públicos, equipamientos para programas sociales, equipamientos para programas cívicos y culturales, las condiciones individuales de la unidad de vivienda y las condiciones ambientales), y en el PDD "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020", se recogen las experiencias de aplicación del MIB de las anteriores administraciones y se propone un salto para focalizar las acciones buscando la integralidad del programa en lo territorial, con un enfoque más social y participativo.

Los temas centrales de intervención en al menos los últimos 10 años han sido: Legalización de barrios, la intervenciones físicas y sociales a escala barrial, la prestación de servicios públicos en barrios legalizados, la modernización del Catastro Distrital y el mejoramiento de la malla vial local, accesibilidad, equipamiento para programas sociales, equipamiento para actividades cívicas y culturales, condiciones ambientales y condiciones individuales de la unidad de vivienda, condición de la tenencia (apoyo para la titularidad de los predios) y condiciones estructurales de la vivienda.

**Mapa 11. Localización de las intervenciones del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios 2008-2017**



Fuente: Secretaria Distrital del Hábitat -SDHT- Subdirección de Información Sectorial SIS. 2017

Con la estrategia denominada Desmarginalizar la actual administración a través de la SDHT ha diseñado una serie de programas para mejorar aspectos integrales en los barrios más vulnerables de Bogotá.

La focalización de las intervenciones de la SDHT, en el programa MIB se ha realizado teniendo en cuenta el POT Decreto 190 de 2004. Así, de un total de 112 UPZ, se seleccionaron 26 de ellas, con tratamiento de mejoramiento integral. Estas UPZ, se caracterizan por tener un uso residencial predominante y de urbanización incompleta y con deficiencias a nivel de accesibilidad, servicios públicos, deterioro de las áreas de la estructura ecológica principal, equipamientos, espacio público, condiciones de la vivienda precariedad de títulos y de habitabilidad de las viviendas.

En estas UPZ se definieron un conjunto de 21 zonas denominadas como UPZ de mejoramiento integral, API, territorios con oportunidad o áreas de intervención temprana. Desmarginalizar es la respuesta al desarrollo no planificado de la ciudad, donde las entidades públicas encabezadas por la SDHT, junto a las comunidades organizadas y el sector privado aúnan esfuerzos para complementar el entorno urbano y las viviendas en los asentamientos de origen informal, con el propósito de elevar la calidad de vida de sus habitantes superando una situación de segregación socio-espacial.

### **Informalidad y mejoramiento integral de barrios: Situación actual.**

De acuerdo con datos de la SDHT (2017), la actual extensión de la informalidad en los suelos clasificados como urbanos, de expansión urbana o rurales en el Distrito Capital es de 10.990 hectáreas incluyendo tanto los desarrollos legalizados como los que aún no lo están, constituyendo respectivamente el 21,5% de su suelo urbano, el 10,5% de su suelo de expansión y el 1,5% de su suelo rural, teniendo que, de esta última clasificación solo un 0,1% corresponde a los centros poblados y asentamientos menores, mientras que el restante 1,4% (2.337 ha.) principalmente son “zonas rurales” colindantes con el perímetro urbano que ya han sido desarrolladas de manera informal, buena parte de ellas sobre áreas protección.

Lo anterior se traduce en un diagnóstico que la SDHT ha identificado para este tema y que se sintetiza en:

- Dificultad en la integración con la ciudad.
- Condición periférica que genera exclusión y segregación.
- Impacto sobre la estructura ecológica principal.
- Confluencia de necesidades económicas, sociales y de seguridad.
- Desarrollo de la vivienda no formal.

Pero sin duda un aspecto fundamental para el Distrito es la consideración de que cerca de un 50% de la población se ubique en UPZ de mejoramiento integral, sumado a la carga presupuestal que supone la intervención permanente y recurrente en este tipo de zonas, lo anterior si se tiene en cuenta que la consolidación de un barrio informal en la ciudad de Bogotá generalmente toma entre 15 y 20 años.

### **Aportes para la formulación de la política en el componente de MIB.**

El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas "Bogotá mejor para todos" (Acuerdo 645 de 2016) en su Pilar 2 - Democracia Urbana hace referencia al Programa para las Intervenciones Integrales del Hábitat. En términos específicos, plantea como propósitos:

- Pasar de la cartografía fija a la evaluación constante.
- Reglamentar el instrumento de evaluación.
- Ampliar competencias del Programa de Mejoramiento Integral.
- Aclarar roles de las entidades.
- Aumentar la velocidad de respuesta del Distrito.

Todo lo anterior se concreta en los que el Distrito ha denominado "Territorios de oportunidad". En el Plan de Desarrollo, dentro de las Intervenciones Integrales del Hábitat se definió como una de sus metas gestionar 10 Intervenciones Integrales de Mejoramiento en los territorios priorizados (Territorios de oportunidad).

El propósito del programa, pretende intervenir con la generación y consolidación de redes de espacios y equipamientos públicos conectados por corredores de movilidad que alberguen una actividad económica boyante, aprovechando los componentes de la estructura ecológica principal, y generando articulación con el manejo de las áreas liberadas en procesos de reasentamiento, con los procesos de legalización y regularización urbanística, y los proyectos de vivienda de interés social.

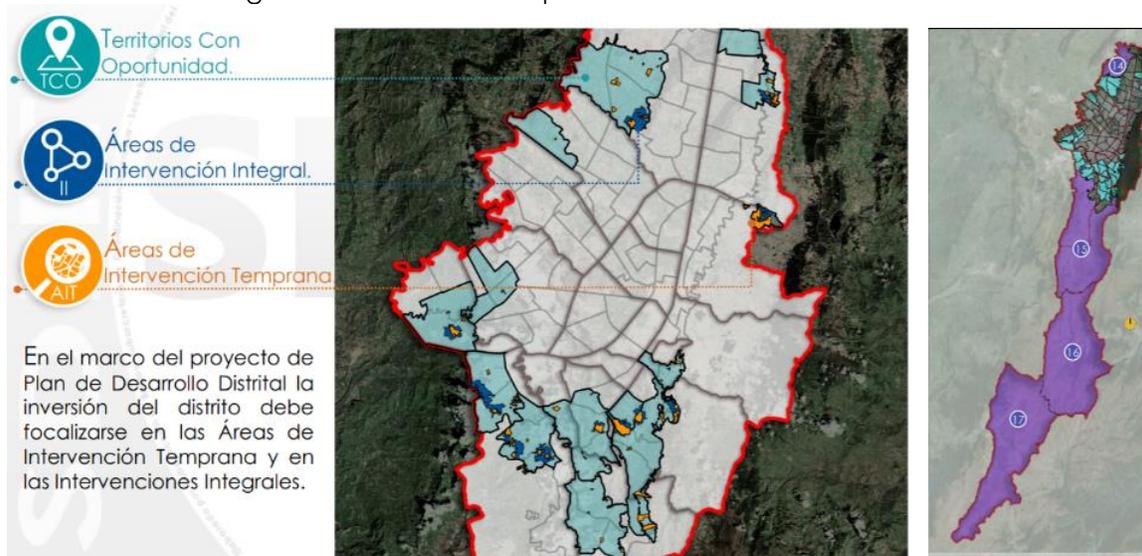
De acuerdo con los planteamientos del PDD, las acciones prioritarias en los territorios de oportunidad implican la participación de varias de las entidades distritales, lideradas por la SDHT, y se incluyen las siguientes acciones:

- Reasentamiento por alto riesgo no mitigable.
- Construcción y/o adecuación de redes de acueducto.
- Construcción y/o adecuación de redes de alcantarillado sanitario.
- Construcción y/o adecuación de parques, zonas verdes, plazas y plazoletas.
- Oferta de equipamientos en educación, salud, bienestar social y cultura.
- Construcción y/o adecuación de segmentos de malla vial arterial, intermedia y local.
- Disposición de rutas / paraderos, puntos de recarga y estacionamientos del SITP; construcción y/o adecuación de vías para bicicletas.

- Titulación predial.
- Mejoramiento de vivienda (SDVE en modalidades "Habitacional" y "Reforzamiento estructural").
- Prevención situacional (Seguridad).

Efectivamente se trata de intervenciones integrales del hábitat para una gran porción del Distrito, estas intervenciones se han focalizado en los territorios de oportunidad y se distribuyen entre áreas de intervención integral y áreas de intervención temprana

Estrategia de Territorios con Oportunidad. Subdirección de Barrios



Fuente: Subsecretaría de Coordinación Operativa. Secretaría Distrital del Hábitat. 2016

De acuerdo con la Estrategia de Territorios con Oportunidad, su conformación en suelo rural retoma la división en Unidades de Planeamiento Rural, las cuales a través de su reglamentación establecen las directrices sobre Planes de Mejoramiento Integral de los Centros Poblados y Asentamientos Menores a su interior -con excepción de la UPR Cerros Orientales.

## 6.5. La ruralidad como componente especial de la política

El campo en Colombia ha venido sufriendo un atraso significativo en materia social y económica, con el consecuente efecto en términos de desigualdades y brechas entre lo urbano y lo rural. Por esta razón, el Gobierno Nacional en el año 2014 plantea la Misión para la Transformación del Campo, la cual tiene como objetivo promover políticas de Estado para potenciar el desarrollo y contribuir al bienestar del campo.

Uno de los fines principales es el de entender e interpretar el concepto de nueva ruralidad, para superar la división entre rural-urbano y "mirar más a las relaciones, sinergias y complementariedad que permitan aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural" (DNP, 2015, P. 5). La visión de la Misión busca "un campo generador de bienestar, moderno, competitivo y respetuoso de la diversidad territorial y de los recursos naturales".

Sin embargo, la excesiva concentración de la propiedad de la tierra y la expansión de las fronteras agrícolas han generado grandes conflictos sociales y ambientales, los cuales han derivado en deforestación, ocupación productiva de zonas no aptas para su desarrollo, uso ineficiente del suelo con gran informalidad en la propiedad de la tierra y exclusión social.

En consecuencia, la Misión planteó seis estrategias para poner en marcha la visión, a fin de lograr un desarrollo integral en lo económico, social y ambiental, que ayude a cerrar brechas entre las zonas rurales y urbanas y donde el campo sea visto más allá de lo agropecuario. Estas seis estrategias están encaminadas a lograr los siguientes aspectos:

- Inclusión Social
- Inclusión Productiva
- Sector Agropecuaria Competitivo
- Ambiente Sostenible
- Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- Arreglo Institucional Integral y Multisectorial.

Los aspectos de política nacional mencionados precedentemente, deben ser tenidos en cuenta para la formulación de la política dirigida al hábitat rural en el Distrito Capital, que sin embargo tiene características muy particulares.

En efecto, la importancia de la ruralidad para Bogotá está centrada en los recursos que provee, la variedad ecosistémica que ofrece, la productividad de la zona y la dimensión del suelo que está bajo esta condición, pues de las 163.635,8 Ha del total de suelo de la ciudad, el 75% de este (122.716,72 Ha) es suelo rural (SDP, 2016). En términos cualitativos, la auténtica ruralidad del Distrito está relacionada con Sumapaz, por su gran relevancia dimensional, ambiental y de actividades típicamente agrícolas.

Porcentaje de Suelo Rural de Bogotá por Localidad

Localidad	Porcentaje de Suelo Rural de Bogotá
<b>Sumapaz</b>	64%
<b>Usme</b>	15%
<b>Ciudad Bolívar</b>	8%
<b>Suba</b>	3%
<b>Usaquén</b>	2%
<b>Chapinero</b>	2%
<b>Santa Fe</b>	3%
<b>San Cristóbal</b>	3%

Fuente: PNUD (2017)

En proporción con la extensión del suelo, la población que habita en la zona rural es muy reducida. Al ser la primera vez en la que la Encuesta Multipropósito (EM) 2017 incluye los resultados para centros poblados y rural disperso en Bogotá, no se puede lograr un comparativo entre los datos de la EM 2014 y 2017. Sin embargo, se cuenta con los datos suministrados en el Censo Rural 2013 que están registrados en el Documento de Diagnostico Socioeconómica de las Zonas Rurales desarrollo para el PNUD (2017). Según las cifras del Censo Rural 2013, la población estaba por el orden de los 16.786 habitantes, pero la Encuesta Multipropósito 2017 registró que este número se había reducido drásticamente en casi la mitad hasta alcanzar los 8.027 habitantes.

Sin embargo, aun cuando la población haya tenido una disminución significativa, sigue existiendo grandes disparidades que acrecientas las brechas entre las zonas rural y urbana de la ciudad. Según la Misión para la Transformación del Campo, la falta de inclusión social medida por los altos niveles de pobreza, los altos niveles de analfabetismo y rezago escolar, el limitado acceso a servicios de acueducto y alcantarillado, las deficientes condiciones de construcción de las viviendas y el limitado acceso a los servicios de salud son los problemas que mayoritariamente afectan el hábitat de las personas que viven en las zonas rurales.

En el caso de la UPR Sumapaz existen catorce sedes educativas, de las cuales solo dos (La Unión y Las Vegas) ofrecen educación básica y secundaria (SDP, 2015a). En la UPR Río Blanco existen diez sedes educativas, de las cuales solo una (Las Auras) ofrece educación básica primaria y secundaria (SDP, 2015b). Por lo tanto, la asistencia escolar en la zona rural es muy baja, pues del total de personas en edad escolar solo el 30.38% se encuentran asistiendo. En consecuencia, la tasa de analfabetismo en la zona rural es muy elevada.

Con respecto al tipo de vivienda, según los datos del Sisbén con corte a febrero 2017 que se registraron en el Documento de Diagnostico Socioeconómico de las Zonas Rurales desarrollo por el PNUD (2017), el 78,89% de las personas en la zona rural viven en viviendas tipo casa y el 21,11% restante viven en viviendas tipo cuarto.

Para la metodología del Sisbén III la vivienda se define como “un espacio independiente y separado con área de uso exclusivo, habitado o destinado a ser habitado por una o más personas” (SDP, 2014, p. 13) por lo que es una edificación construida para una solo unidad, en contraste, el cuarto es “una unidad de vivienda, que hace parte de una edificación y que dispone de uno o más espacios y carece de servicios sanitarios y cocina a su interior, o solo dispone de uno de estos servicios” (SDP, 2014, p. 13).

En general el problema del déficit habitacional en la zona rural de Bogotá es mucho más complejo y va más allá del déficit cuantitativo, pues esta población tiene que afrontar carencias que están afectando su calidad de vida y que van más allá de la vivienda. La falta de servicios de agua potable, alcantarillado, educación básica secundaria y técnica, servicios de salud e incertidumbre en la tenencia de la tierra, marcan un escenario crítico que merece una atención especial desde la política.

## **6.6. Economía y empleo como componentes transversales**

Para complementar adecuadamente el análisis territorial, y entendiendo que el empleo y las posibilidades de desarrollar actividades económicas son factores clave para explicar la calidad del hábitat, se adelanta un análisis de la relación que tiene la vivienda actual de los bogotanos con la productividad de la ciudad.

La distancia a los lugares de generación de empleo y la proporción de viviendas en relación con las actividades económicas y de servicios localizadas en su contexto, son factores clave para establecer la política de hábitat en relación con los usos del suelo asociados a los espacios residenciales.

El análisis de proporción del uso residencial en la ciudad hace patente la disposición de las áreas centrales tradicionales de la ciudad y de los grandes equipamientos como el Aeropuerto Eldorado. Esas áreas centrales han sido fundamentalmente el resultado de la transformación progresiva de viejos barrios tradicionales que han sustituido la actividad de vivienda por la actividad económica y de servicios.

Se evidencia la fuerza del corredor industrial de Puente Aranda, las zonas industriales a lo largo de la Autopista Sur y las aglomeraciones de bodegas y superficies comerciales a lo largo de la Autopista Norte, más allá del sector de Toberín. Se percibe además la gran fuerza que tiene el sector de Chapinero como generador de empleo.

Pero el aspecto de mayor relevancia hace referencia a la dispersión de pequeños puntos de concentración de actividades económicas y de servicios en todo el suelo urbano, fenómeno indicativo de una ciudad en la que la especialización de funciones no existe. Bogotá es una ciudad de mezcla de usos con muy pocos barrios de vivienda exclusiva, lo cual significa que se presentan oportunidades de empleo en todo el territorio y que la vivienda está ligada a actividades productivas.

El análisis de distancia al empleo hace patente esta conclusión, al mostrar que la gran mayoría de manzanas residenciales de la ciudad tiene muy cerca lugares centrales de escala zonal o local, que garantizan oportunidades de empleo. Algunos barrios en Tintales y en los extremos de Ciudad Bolívar y Usme reflejan distancias largas a las oportunidades de empleo y podrían ser objeto de acciones dirigidas a generar estas oportunidades.

### **6.7. El hábitat desde el abordaje de los enfoques de derechos humanos, poblacional, género y diferencial.**

La prioridad de aplicar los principios de los derechos humanos es la piedra angular de las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas que comenzaron en 1997.

El enfoque de los derechos humanos pretende concebir los derechos de manera integral, interdependiente y complementaria, pero con preocupación por la concreción o materialización real de los derechos y la atención a grupos marginados. Dicha materialización se realiza mediante la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil.

Atendiendo al objetivo del Distrito, la estructuración de políticas públicas como instrumentos de planeación a largo plazo deben abordarse desde diferentes enfoques: derechos humanos, poblacional, género, diferencial, además del territorial y ambiental. En el caso de la formulación de la política de hábitat, se considera fundamental articular dichos enfoques con las lógicas cualitativas y territoriales del hábitat actual.

El conjunto de variables que son objeto de cruce con las variables físico espaciales son las siguientes:

Mujeres	Hogares con jefatura mujer
	Brecha salarial de ingresos entre hombres y mujeres
Familias	Tipología de ciclo de vida de las familias - (familias nucleares, extenso y compuesto)
	Tasa de fecundidad específica para adolescentes de 15 a 19 años
	Tasa de mortalidad materna
	Tasa de violencia intrafamiliar por 100.000 habitantes
Infancia y adolescencia	Tipología de ciclo de vida de las familias - Familias con hijos (etapa inicial)
	Tasa de Trabajo Infantil
Juventud	Jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian, trabajan, ni reciben capacitación
	Tasa de fecundidad específica para niñas de 10 a 14 años

Envejecimiento y vejez	Tipología de ciclo de vida de las familias - (familias en etapa de salida, parejas mayores sin hijos)
	Índice de envejecimiento
	Tasa de pobreza monetaria (Personas mayores a 60 años):
Discapacidad	Tasa de ocupación de personas discapacitadas
Victimas	Total de población desplazada
Etnias	Total población indígena
	Total población gitano (rom)
	Total población raizal
	Total población palenquera
	Total población negro(a), afrodescendiente
	Total población mestizo
Diversidad sexual	Percepción de igualdad para los grupos LGBT
Habitabilidad de calle	Número de habitantes de calle por 100.000 hab.
Ruralidad	Total Unidades de Producción Agropecuaria – UPA
Inmigrantes	Total población de inmigrantes por país de origen

Según cifras de la Encuesta Multipropósito - EM publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE en 2017, entre 2014 y 2017 la población urbana de Bogotá creció 3,9%, pasando de 7.740.748 personas a 8.044.713. Para 2017 el número de hogares y viviendas reportado por la EMB fue 2'697.440 y 2.649.737, para un crecimiento en los últimos cuatro años del 10,6% y 10% respectivamente.

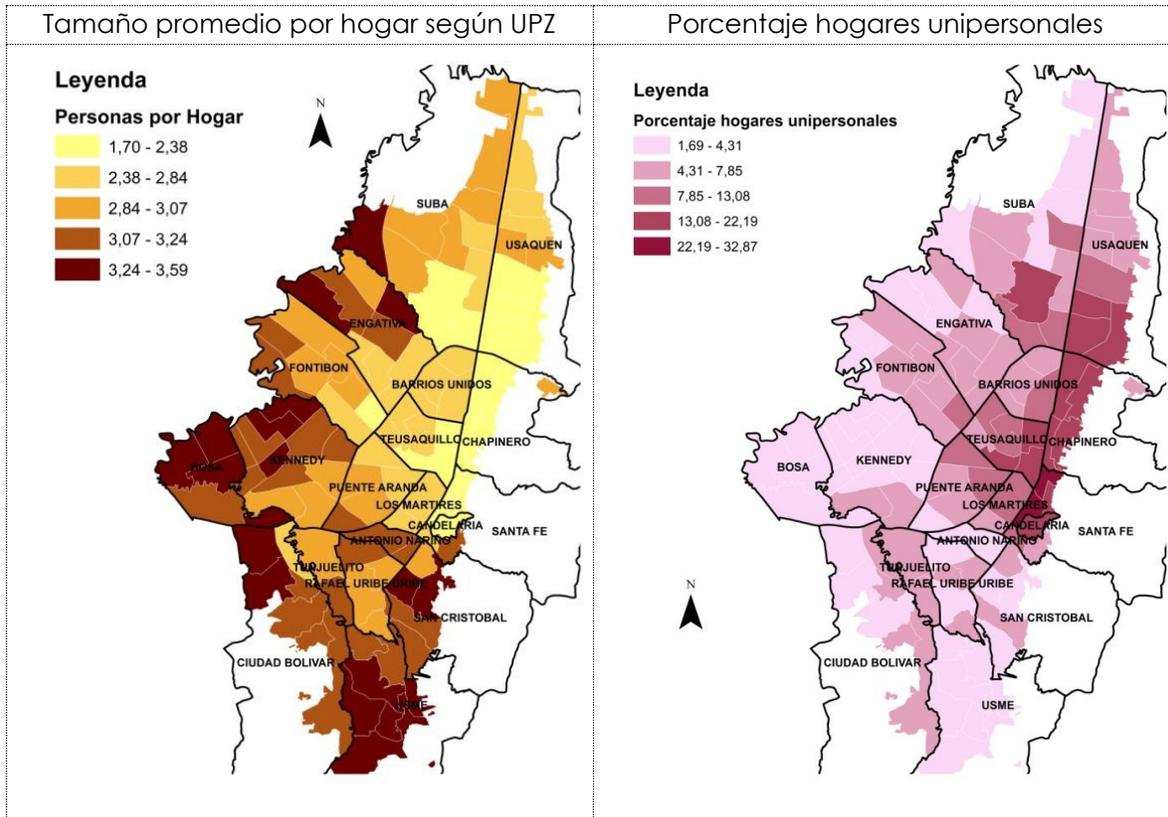
La disparidad entre el crecimiento de los hogares y las viviendas se explica principalmente por una disminución en el tamaño de los hogares capitalinos, el cual paso de 3,16 personas/hogar a 2,98 personas/hogar. En consecuencia, los hogares unipersonales pasaron de representar el 14,5% del total en 2014 al 16,3% en 2017.

### **Enfoque poblacional**

Este enfoque se orienta a entender el abordaje de las diferentes categorías en función de su ciclo vital, generacional y condiciones o situaciones especiales de la población. El análisis se realiza sobre cada categoría donde se dimensiona en primer lugar el total de hogares o personas pertenecientes a la categoría, en segundo lugar, sus tendencias de localización en la ciudad y en tercer lugar la situación habitacional de estos segmentos poblacionales a través del indicador de déficit de vivienda.

- **Transcurrir Vital:** En la ciudad de Bogotá hay un total de 2'699.825 hogares (EM, 2017), de los cuales el 79,2% son hogares con una estructura familiar nuclear, es decir, poseen un núcleo conyugal (o núcleo primario) y/o miembros dependientes; el restante 20,8% son hogares unipersonales (16,3%) u otros tipos de hogar conformados con personas que no tienen vínculos conyugales (4,5%). Entre 2014 y 2017 el crecimiento poblacional en la ciudad fue de 10,1%, sin embargo, esta dinámica fue diferencial por tipos de familias. En particular, los hogares que crecieron por encima del promedio de la ciudad fueron las parejas mayores sin hijos que crecieron 25,7%, los unipersonales con un crecimiento de 23,5%, los hogares monoparentales de jefatura masculina 14,2% y las parejas jóvenes sin hijos 12,2%. En síntesis, los resultados permiten evidenciar una tendencia hacia el envejecimiento

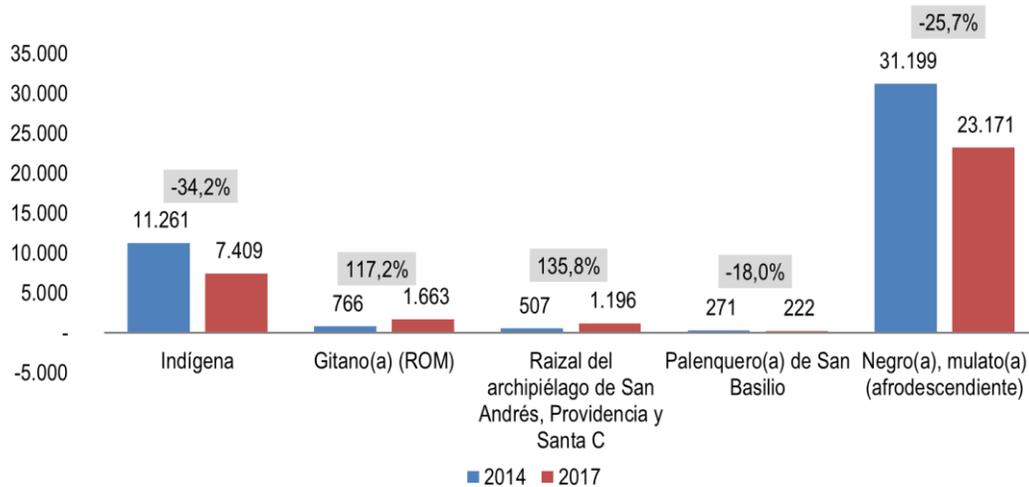
de la población marcado por el incremento de los hogares de parejas mayores sin hijos.



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat. 2018

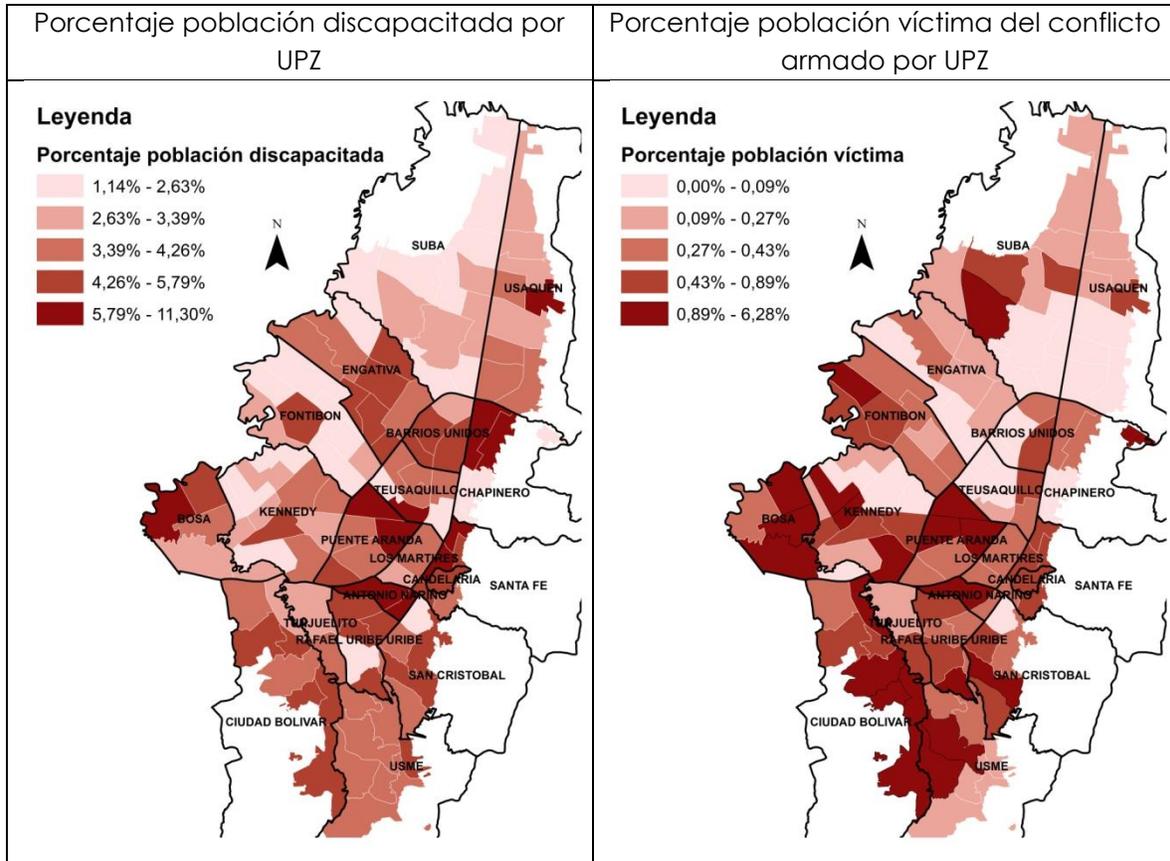
- Grupos étnicos:** En la ciudad se encuentran 33.662 hogares con jefes de hogar pertenecientes a algún grupo étnico, lo anterior representa el 1,2% de los hogares capitalinos. Sobre este total de población el 22% (7.409 hogares) son indígenas, el 4,9% (1.663 hogares) Gitanos o ROM, el 3,6% (1.196 hogares) Raizales, el 0,7% (222 hogares) Palenqueros de San Basilio y el 68,8% (23.171) hogares se declaran negro, mulato o afro descendiente. Entre 2014 y 2017 se presentó una reducción de hogares de grupos étnicos del orden de 23,5%, particularmente marcada por los hogares con jefe de hogar indígena cuya reducción fue del orden de 34,2%, los hogares con jefe de hogar negro, mulato o afrodescendiente cuya reducción fue de 25,7% y los hogares con jefe de hogar Palanquero de San Basilio se redujeron 18%. Por el contrario, los hogares étnicos gitanos se incrementaron en 117,2% y los Raizales 135,8% entre los dos periodos de tiempo analizados.

Dinámica crecimiento hogares con jefatura de grupos étnicos (2014-2017)



Fuente: DANE-EMB 2017, Cálculos SIS-SDHT

- Población víctima y discapacitada:** Según la EM de 2017 hay un total de 127.793 hogares con personas con algún tipo de discapacidad y 15.489 hogares con jefes de hogar víctimas por desplazamiento, lo anterior representa el 4,7% y 0,6% de los hogares en Bogotá. Analizando la evolución del total de población víctima y discapacitada entre (2014 y 2017) se encuentra que la población discapacitada se redujo un 5,7%, tras pasar de 135.499 hogares en 2014 a 127.793 hogares en 2017; por el contrario, el total de hogares víctimas del conflicto creció 17,7% tras pasar de 13.164 hogares en 2014 a 15.489 hogares en 2017. Respecto a la distribución geográfica de estos dos grupos se encuentra una mayor incidencia de ambos en las localidades del Sur y Sur Occidente de la Ciudad, sin embargo, el patrón de localización no es tan claro en este caso.



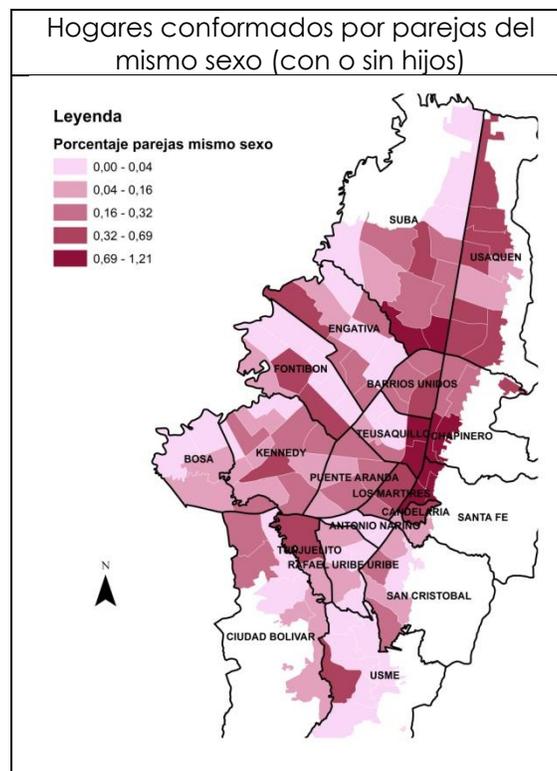
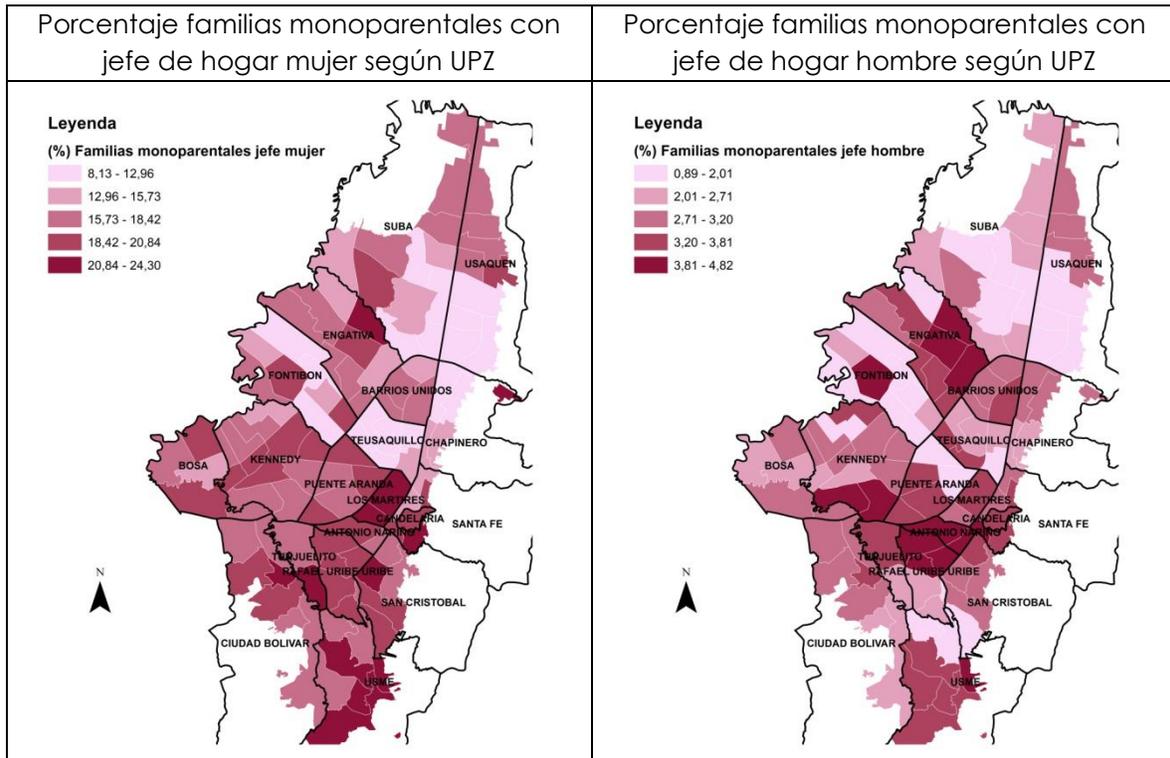
Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat. 2018

### **Enfoque de género y diferencial**

A partir del enfoque de género se visibilizan las desigualdades (equidad de oportunidades, empoderamiento) entre hombres y mujeres. Por otro lado, el enfoque diferencial permite comprender y visibilizar las dinámicas de discriminación y exclusión social en la ciudad. En particular, este enfoque brinda particular atención a la discriminación derivada de la orientación sexual de los ciudadanos.

En este sentido, haciendo uso de las tipologías de familia se encuentra que el 20,1% (543.381 hogares) son hogares monoparentales, es decir, son hogares con madre o padre que no conviven con algún conyugue y tienen hijos a cargo. El 17,1% (460.794 hogares) de las familias ciudad son monoparentales con jefatura femenina, el 3,1% (82.587 hogares) son monoparentales con jefatura masculina. A nivel territorial puede apreciarse una incidencia muy baja de hogares monoparentales en las localidades de Usaquén, Suba, Chapinero y Teusaquillo, en contraparte, por el contrario, en las localidades del sur y sur-occidente de Bogotá el total de hogares monoparentales es superior al promedio de la ciudad.

En este orden de ideas, el 0,2% (6.417 hogares) están conformados por parejas del mismo género, este total corresponde a parejas que en algunos casos tienen hijos. Sobre este grupo poblacional pueden apreciarse signos de concentración en localidades como Chapinero, Teusaquillo, Santafé, Candelaria y Los Mártires; no obstante, hay concentraciones importantes en zonas de Suba y Usaquén



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat. 2018

## 6.8. Instrumentos de Financiación

Dentro de los parámetros de financiación, se identifican tres grandes grupos; en primer lugar, aquellos que hacen parte de los instrumentos para el POT que incluyen ingresos corrientes, transferencias y de capital, en los que la plusvalía, la valorización y las cargas urbanísticas tienen cabida. En segundo lugar, está lo relacionado con el cómo se financia el sector hábitat, los ingresos de carácter directo, y aquellos que llegan por asignación desde la Secretaría de Hacienda. Y el tercero, se orienta a la financiación de vivienda nueva o mejoramiento de la existente, según necesidades y capacidades de la población demandante, quienes en general hacen parte del déficit habitacional. Este tercer grupo se articula con la gestión de la Secretaría de Hábitat, en términos los subsidios, -avances, cantidades, beneficiarios y necesidades futuras- para alcanzar las metas sociales y de ciudad, no sólo de la presente administración, sino de los años siguientes

### De los ingresos del hábitat: Desde el POT

Dentro de las fuentes de financiamiento de la ciudad están los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital. Los primeros, están divididos entre los tributarios y no tributarios que se originan por la actividad propia de la ciudad. Las transferencias se derivan de recursos que se reciben de la nación por recaudos nacionales, como el caso de tasas, tributos y en general las provenientes del Sistema General de Participaciones. Finalmente están los recursos de capital, los cuales provienen de los activos de la ciudad en empresas públicas o mixtas, incluyendo inversiones en acciones.

Los anteriores ingresos se percibieron en un 92% desde aquellos de carácter tributario liderado por el ICA con el 48% (\$3,2 billones), predial unificado con el 30% (\$2 billones), entre estos dos constituyen el 78%, y de cinco instrumentos para el restante 22%, siendo estos: vehículos automotores con el 7% (\$0,5 billones), sobre tasa a la gasolina con el 5% (\$0,4 billones), consumo de cerveza 5% (\$0,3 billones), otros ingresos con el 3% (\$0,2 billones) y delineación urbana como el único del hábitat para el hábitat con el 2% (\$0,1 billones).

Frente a los no tributarios, que son equivalentes al 8% del total de los ingresos corrientes, se pueden mencionar las contribuciones, con el 25% de participación (\$0,16 billones), multas con el 20% (0,13 billones), sanciones tributarias con el 18% (\$0,12 billones), ingresos moratorios con el 12% (\$0,08 billones), contribuciones con el 11% (\$0,07 billones), derechos con el 11% (\$0,07 billones) y otros con el 3% (\$0,02 billones).

En cuanto a las transferencias, estas están determinadas por traslados de la nación al Distrito, el situado fiscal, el sistema general de participaciones – SGP-, y otras transferencias de orden nacional, de otras entidades Distritales y de contribuciones parafiscales. El valor total de éstas para el 2015 ascendió a los \$ 2,3 billones y fueron equivalentes al 19% del total de los ingresos de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Finalmente en lo relacionado con ingresos por recursos de capital, que son aquellos que se captan por rentas o patrimonios del Distrito no propias del ejercicio como ente territorial, están los recursos del balance, recursos de crédito, rendimientos financieros, excedentes de los establecimientos públicos y utilidades de las empresas, recursos del fondo de ahorro de estabilización petrolera y otros recursos, que para el 2015 en conjunto llegaron a los \$2,7 billones, equivalentes al 22% del total de los ingresos de Bogotá (SDP, 2017).

De los instrumentos de financiación no tributaria, lo que descarta el tema de delineamiento urbano, se cuenta entonces con sólo dos que contemplan erogaciones: la plusvalía, y las cargas urbanísticas, los demás según el estudio realizado por la SDP para el POT no fueron desarrollados (SDP, 2017).

El valor captado por la Plusvalía, según el estudio del POT (SDP, 2017), es casi el 10% de lo captado por valorización, esto según análisis de desarrollo del POT se dio por el tipo de tratamiento asociado, en el cual la apuesta estuvo a desarrollo (13% del total) y no a consolidación (59% del total) con cambio de patrón (29% del total) que, sumado a densificación moderada, urbanística y de sectores urbanos especiales llegaron al 59% del total captado por el concepto de plusvalía.

Lo anterior, lleva a determinar que antes de planificar recaudos futuros provenientes de este instrumento, es necesario tener claridad de las futuras operaciones a desarrollar con total certeza, para que la financiación efectivamente se realice y no se llegue a la conclusión del estudio del POT (SDP, 2017):

“los suelos de expansión no fueron los desarrollados dentro la formalidad, por lo que el recaudo se dio por el resto de la ciudad”

A manera de conclusión se puede decir que este no es un instrumento fiable para el desarrollo del hábitat, a menos que las operaciones urbanísticas de los siguientes años estén claras, con posibilidad de financiación y cierren la brecha entre la formalidad y la informalidad, lo que deja la posibilidad de analizar los otros instrumentos en cuanto a cobro y recaudo.

En cuanto a cargas urbanísticas, al estudiar el instrumento se determina su potencialidad de aplicación y mejora por cuanto:

- Se pueden ampliar los elementos a partir de su definición, como es el caso de incluir beneficios o menor carga si se aplican criterios de construcción sostenible, ya sea por elementos o funcionalidad o menor impacto generado, que implique no sólo un beneficio ambiental, sino un menor costo de mantenimiento al Distrito que recibe la obra.
- Ha sido un instrumento que ha desarrollado el mayor potencial de ciudad, ya que, según los desarrollos, alturas, necesidades y entornos, permite que se dinamicen zonas o se estanquen, adicionando que es un instrumento que no necesita aprobación por Concejo, lo que permite a una administración en particular, la discrecionalidad de establecer diferentes cálculos, zonas o mecanismos para incentivar o frenar un desarrollo en particular.

En resumen, la ciudad recibe valores del hábitat para el hábitat a partir de:

- Delineación urbana con \$0,11 billones, Valorización \$0,14 billones promedio año para las actuaciones, plusvalía con \$0,19 billones en 15 años y cargas urbanísticas con \$0,11 billones para el mismo tiempo de Estudio.
- De las transferencias para Acueducto se reciben transferencias con destinación específica que, aunque altas, no permiten generación de hábitat por la naturaleza de la destinación.

Esto refleja que, a diferencia de lo percibido por las transferencias, los temas urbanísticos entre vías, espacio público y zonas verdes suman en promedio \$0,26 billones año, cifra con la cual se debe contemplar la proyección de las concreciones de metas y proyectos que se generen en la política, ya que los demás valores están cerrados a funcionamiento del

aparato que sostiene las inversiones del hábitat, como es la misma Secretaría y sus instituciones adscritas y vinculadas.

### **6.9. De los ingresos del hábitat: Del sector, entre financiamiento e inversión.**

Otros instrumentos complementarios relacionados con la financiación del hábitat s el pago compensatorio de la obligación VIP/VIS que se evalúa entre 2012 y 2017, así como las apropiaciones que este sector puede tener para su funcionamiento (SDHT, 2017).

Los valores obtenidos como pago, al igual que la conclusión recogida por el análisis desarrollado por la SDHT, proponen la construcción de vivienda con lo captado por valor de compensación, por cuanto ya se tendrían los terrenos según las áreas liberadas, lo que deja un total económico para inversión superior a \$185 mil millones con una media de recaudo de \$30 mil millones año.

En cuanto a los recursos del sector hábitat, definido como un todo, según los datos del estudio realizado por la SDHT, este sector tiene el 9,4% de participación sobre la apropiación total disponible en el rango temporal estudiado, ocupando un cuarto lugar luego de educación, salud y movilidad, pero con una gran diferencia porcentual frente a su predecesor que duplica lo que le fue asignado al sector hábitat (sector salud) (SDHT, 2017). Esto muestra que el hábitat como un todo, tiene más del 80% de los recursos a ejecutar por el Distrito, pero maneja menos de un 10% del total, por lo que ese rubro le permite sólo apalancar, articular y apoyar la gestión de acciones o de operaciones estratégicas de ciudad atendiendo a su definición como gestor del hábitat, más que ser un desarrollador, limitando su acción directa a subsidios y directrices para el desarrollo de ciudad. Esto deja claro que, lo que se espera financiar no es el hábitat como un todo, sino la **financiación de la gestión del sector hábitat**.

Tomando la procedencia de los recursos para la SDHT en su conjunto, el 89,85% procede de recursos ordinarios del Distrito, ya que aquellos del hábitat para el hábitat obtiene sólo 1,32%, porque los demás fueron rendimientos de libre destinación, destinación específica y del balance, que al observarlo por vigencias, en la actualidad bajo el programa de Gobierno plasmado en el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor Para Todos" se observa que los recursos de la SDHT provienen de 4 fuentes: los recursos ordinarios son el 74,6%, el balance de libre destinación el 23,2%, y la plusvalía el 2%.

### **6.10. De los subsidios para vivienda**

Para precisar el tema de subsidios, vale la pena mencionar las necesidades de población presentes y futuras teniendo en cuenta que según la EMB 2017 procesada por la SDHT identificó que (SDHT, 2017):

- Hay 1,2 millones de hogares que viven en arriendo, de los cuales el 60% tienen ingresos inferiores a 4 SMMLV
- El canon promedio de Arriendo está entre \$550.000 - \$600.000 para los arrendatarios con ingresos menores de 4SMMLV
- Existen 70.000 hogares arrendatarios viviendo en una sola habitación
- Diferencia entre producción y demanda potencial de vivienda de 22.000 unidades habitacionales por año.
- Las operaciones estratégicas esperan generar más de 750 mil nuevas unidades habitacionales

Con base en lo anterior se espera que la siguiente pirámide de oferta y demanda entre vivienda y hogares sea ajustada



Fuente: DANE, Cálculos SDHT

La anterior gráfica de la SDHT a partir de la EMB 2017 identifica que la población que compone los hogares que reportan ingresos superiores a 4 SMMLV cuenta con una oferta de vivienda más que suficiente, ya que ésta es el 65% de la producción actual total de vivienda nueva, por lo que no se requeriría un incremento; lo contrario ocurre en los 1,7 millones de hogares que equivalen al 63% del total de hogares reportados en la EMB de 2017, y para los cuales la oferta es de 12 mil viviendas promedio año,

Según la SDHT, los subsidios en el D.C. se pueden dividir en tres categorías, cada una con programas: los subsidios en especie otorgados para que el hogar adquiriera una vivienda construida por el Distrito, el Programa Integral de Vivienda Efectiva – PIVE, el cual ya se encamina a la demanda y el Pacto por la Vivienda con el Gobierno Nacional, en el que se articulan metas nacionales, entre departamento y Distrito y los subsidios nacionales, para que en conjunto se apalanque una mayor adquisición de vivienda.

De los primeros, estos llevaron a grandes sobrecostos, demoras en entregas y a falta de cierre financiero de obras por cuanto la demanda no se ajustaba a la oferta, por los retrasos o no interés de adquirir ese tipo de vivienda. De los segundos, el PIVE, aunque el Distrito lo refuerza con el Decreto Distrital 324 del 2018 y aumenta el beneficio hasta 44 SMMLV para aquellos hogares que logren el cierre mediante la forma de leasing habitacional, lo que permite aumentar el número de hogares beneficiados, los proyectos asociados siguen con atrasos. Que han llevado a que a la fecha no se ha adjudicado ningún subsidio por esa modalidad.

El segundo programa es la VIPA o Vivienda Para Ahorradores el cual cubre a hogares por debajo de los 2 SMMLV para adquirir VIP a través de subsidio del 30 SMMLV más descuento a la tasa de interés. Este valor del subsidio se estima con el fin de capitalizar el arriendo medio de un hogar y que éste tenga cierre financiero.

El tercer programa es MI CASA YA que otorga el subsidio a hogares de hasta 4 SMMLV para viviendas tanto VIP como VIS, lo que muestra que no se cierra la posibilidad a ningún hogar de adquirir viviendas de menor valor, sólo limita el nivel de ingreso hacia arriba para el subsidio, en este caso otorga 30 SMMLV o 20, dependiendo de la progresividad del ingreso del hogar.

El cuarto programa es la cobertura a la tasa de interés en la cual hogares de hasta 8 SMMLV en ingreso mensual tendrán un descuento o cobertura de 5 0 4 puntos a la tasa de interés para adquirir VIS o VIP. Finalmente está la cobertura de tasa para vivienda NO VIS, en la que, sin importar el nivel de ingreso, para viviendas de hasta 435 SMMLV se le apoya con una cobertura de 2,5 puntos de la tasa de interés.

Los anteriores programas se plasmaron en metas entre el Distrito y el Gobierno y como se verá en la siguiente sección, lo relevante está en el grupo del programa MI CASA YA, en la cual la demanda existente no es efectiva por una variación en los ingresos, frente a la oferta de vivienda en los proyectos inmobiliarios existentes, que llevan a buscar opciones de amortización y apalancamiento para cubrir la meta.

Programa	Cupos	Asignados o Desembolsados en Bogotá	Disponibles
VIPA (Asignación Inicial)	6000	6.129	0
VIPA (Asignación 2017)	No incluidos en el pacto inicial	1.563	0
Mi Casa Ya (Cuota Inicial) (*)	30.000	1.373	25.896
Cobertura a la tasa para VIS y VIP	30.000	24.833	5.167
Cobertura a la tasa para No VIS	14.000	11.484	2.516
		<b>45.382</b>	<b>33.579</b>
(*) Si bien solo se han asignado 1.373 en Bogotá, se restan de los disponibles los 2.731 que se asignaron en otros Municipios y hacían parte de los 30.000 cupos.			

Fuente: MVCT - 8 de octubre de 2018.

En cuanto al programa MI CASA YA, no ha llegado a los niveles deseados. La SDHT al analizar el esquema financiero identifica que es frente a un cierre entre ingresos aplicables y valores de la vivienda ofertada, en los que, para alcanzar el cierre, se debe incrementar el beneficio, pues para aplicar los ingresos deberían contar con 4,5 SMMLV de ingreso, 0,5 SMMLV por encima del máximo para aplicar al subsidio. La alternativa está en aportar valores complementarios para aumentar la capacidad de adjudicación y cierre financiero. El esquema propuesto para alcanzar las metas es complementar las capacidades de compra de los aplicantes al subsidio según ingresos así:

- De 10 SMMLV para los hogares de hasta 2 SMMLV que no han recibido el PIVE y por su parte el FNA asignará los 30 SMMLV del gobierno nacional para un total de 40 SMMLV que harán un cierre financiero e incentivarán a que más hogares hagan parte de los beneficiados en los proyectos específicos.
- De 8 SMMLV para los hogares que demuestren entre 2 y 4 SMMLV que sumado a los 20 SMMLV de mínima adjudicación nacional, alcanzarían a los 28 SMMLV cifra que alcanza al cierre financiero y muestra que los de MI CASA YA han adquirido vivienda sólo aquellos que cuentan con 30 SMMLV de subsidio.

Este resultado permitirá el cierre de brechas de la adjudicación y frente a sus procesos como sector a cumplir su misionalidad y optimizar sus recursos, gestionando el hábitat.

## 7. El hábitat en el contexto de la región metropolitana

Entender la región metropolitana como espacio de reflexión para la política de hábitat del Distrito Capital es una necesidad. El reconocimiento de las dinámicas e interdependencias de los municipios de la Sabana con el Distrito Capital, es fundamental para dimensionar adecuadamente los retos y para garantizar mejores posibilidades de éxito de la política en general.

### 7.1. Pertinencia de abordar la política desde la región metropolitana

En los últimos quince años se ha llevado a cabo un grupo importante de estudios territoriales promovidos por la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional CAR, el Gobierno Nacional y el Distrito Capital, con el objeto de analizar y comprender las lógicas territoriales de la región metropolitana. En todos los casos dichos estudios reconocen la conformación de una aglomeración urbana, con Bogotá como núcleo importante y determinante.

Los estudios técnicos desarrollados en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca MPR (2001) fijaron un ámbito de trabajo conformado por los 116 municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, bajo la jurisdicción de 3 autoridades ambientales, incluyendo además la relación que se ha establecido con los departamentos del Meta, Tolima y Boyacá<sup>10</sup>.

La MPR promovió un proyecto a largo plazo enfatizando en la planificación territorial, la construcción de capacidad institucional y el desarrollo técnico. La ocupación del suelo y sus implicaciones fueron temas permanentes a lo largo del proceso, puesto que se buscaba orientar el crecimiento hacia los sitios más adecuados, promover la adecuada distribución de la población y las actividades productivas en equilibrio con el medio ambiente, buscando simultáneamente la utilización económica sostenible del territorio.

Los principales resultados de la Mesa dieron lugar a la formulación del documento Conpes 3256 denominado “Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá Cundinamarca”. Es un documento que presenta las políticas y estrategias orientadas a fortalecer y dar continuidad al proceso de consolidación de la región, propiciando 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. El CONPES adopta políticas para cuatro grandes aspectos: poblamiento y población; asistencia y seguridad alimentaria; instrumentos institucionales, económicos y financieros, y seguridad y convivencia pacífica.

El segundo estudio de importancia en relación con la región metropolitana de Bogotá Sabana y el contexto de Cundinamarca fue desarrollado por la UT Juana Mariño – PROCÁLCULO –PROSIS LTDA con el fin de establecer pautas para la armonización de los POT de los municipios del Departamento. El trabajo propone la conformación de once subregiones, que poseen características homogéneas tanto en su geomorfología como en su vocación, y una estructuración jerarquizada de núcleos y polos urbanos.

---

<sup>10</sup> Una síntesis completa de los resultados obtenidos y de los principales contenidos técnicos se encuentra contenida en la publicación “De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá – Cundinamarca. UNDESA / UNCRD – Mesa De Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca. Volúmenes 1 y 2. Panamericana, Formas e Impresos. Bogotá, Colombia. Agosto de 2005.

El tercer estudio corresponde a la “Formulación de un modelo de ocupación territorial para los municipios de la Sabana” desarrollado por el grupo consultor “UT J. Gómez & Grupo de Estudios Urbanos” para el PNUD y el Departamento de Cundinamarca.

Con base en el análisis de imágenes satelitales de alta precisión, se constató un fenómeno de ocupación sobre la mayor parte del suelo rural de los municipios del contexto regional, que impactan drásticamente las áreas potencialmente productivas y la mayor parte de sus cerros y su rica red hídrica que tiene como elemento principal el Río Bogotá (servido por seis importantes ríos y más de cuatrocientas quebradas), y que cuenta además con lagunas, embalses, vallados y veintisiete humedales.

Ese intenso fenómeno de suburbanización se manifiesta claramente en la localización de edificaciones dispersas asociadas a procesos acelerados de subdivisión predial, donde predominan condominios de vivienda, invernaderos asociados a la floricultura que se localizan indistintamente en el territorio, e infraestructuras ligadas a la actividad industrial, localizadas a lo largo de los principales corredores regionales.

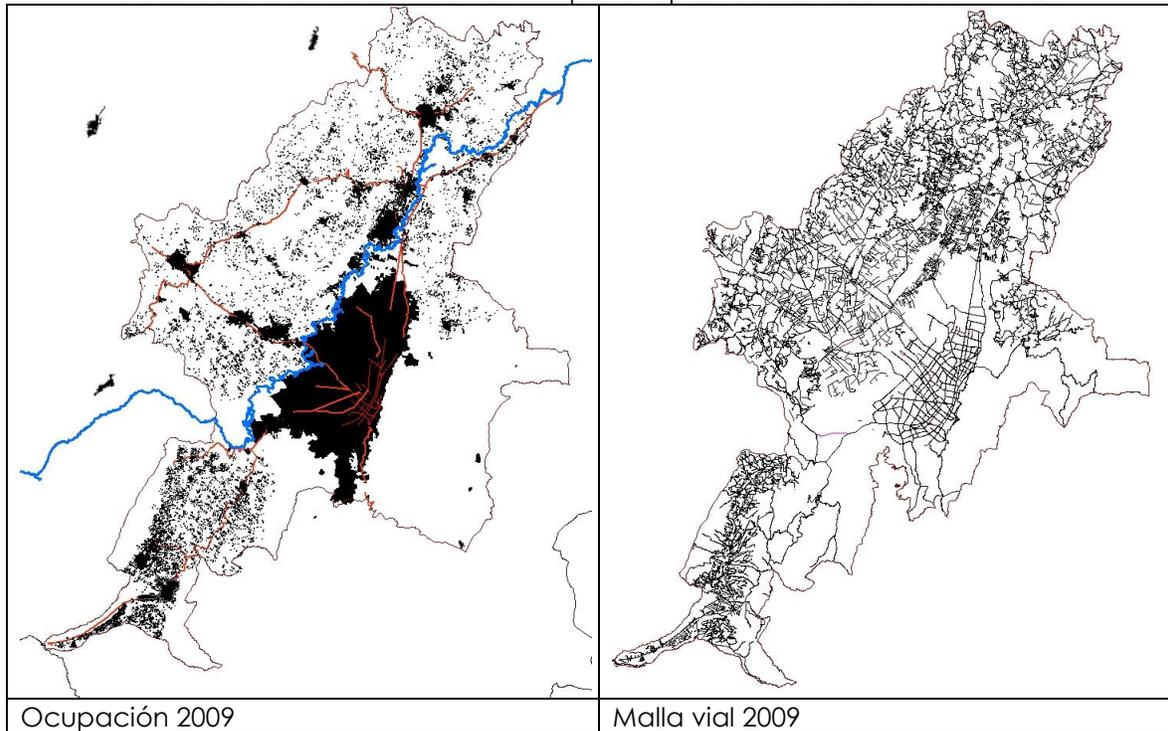
A ese fenómeno de suburbanización se agrega el incremento de asentamientos de origen informal, en los municipios tradicionalmente receptores de población desplazada y de bajos ingresos. Este estudio hace patentes las formas de expresión del hábitat en el contexto de la región metropolitana.

El estudio más reciente fue desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación a través de la denominada “Misión de Ciudades” cuya finalidad principal era definir el sistema de ciudades colombianas, con el fin de aprovechar, de la mejor manera posible, los beneficios de la urbanización, la aglomeración y la integración regional.

El estudio analizó la conformación de aglomeraciones urbanas y se definió el sistema de ciudades del país. El punto de partida fue el análisis de las tasas de conmutación laboral entre municipios como criterio de funcionalidad. Las aglomeraciones se definieron en torno a un núcleo central o nodo, que atrae población trabajadora de otros municipios cercanos, no necesariamente limítrofes con el nodo, pero sí en un espacio geográficamente contiguo. Se consideraron sólo aquellas aglomeraciones con población urbana mayor de 100 mil habitantes al 2010 y como resultado se definieron 18 aglomeraciones compuestas por 113 municipios.

En relación con Bogotá, el estudio concluye que la capital del país hace parte de una aglomeración urbana conformada por 23 municipios que comparten fuertes relaciones de dependencia desde el punto de vista de la conmutación laboral y por ello se obliga a una visión integral que dé respuesta a esta condición.

Formulación de un modelo de ocupación para la Sabana – UT JCG+GEU

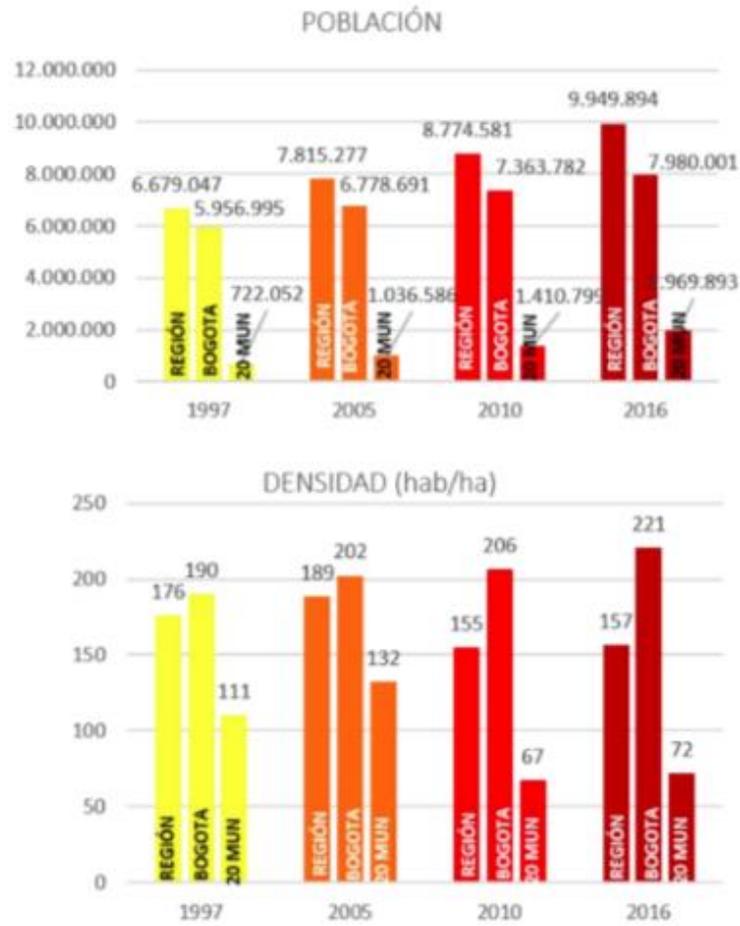


## 7.2. La Huella urbana de la Región Metropolitana

El estudio de “Crecimiento y evolución de la huella urbana para los municipios que conforman el área de Bogotá región” es un documento realizado en asocio por la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y Findeter con el fin de establecer las transformaciones físicas de la ocupación del territorio a partir de imágenes satelitales, mapas históricos de Bogotá y la región y diferentes fuentes bibliográficas de los municipios y la región.

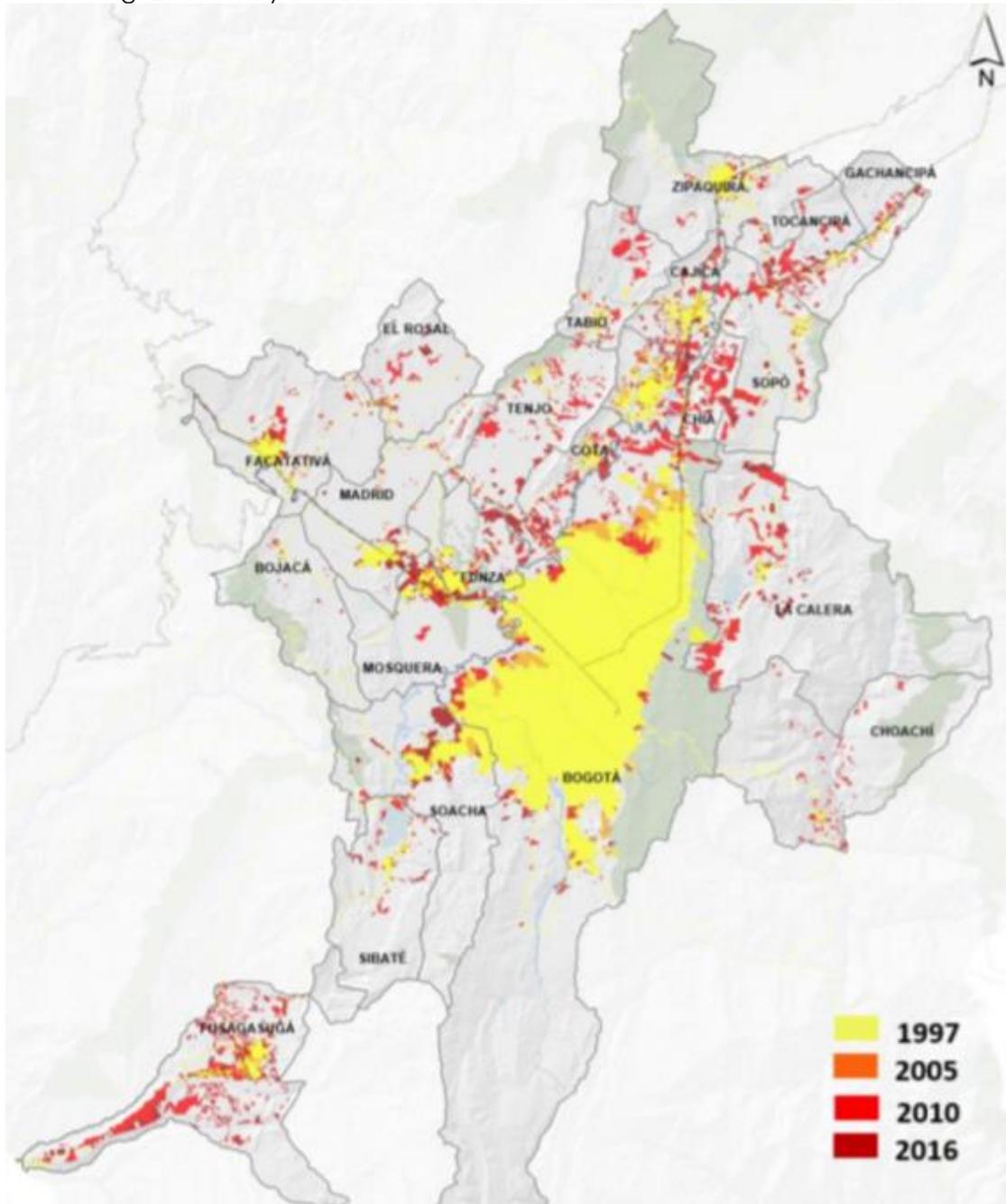
Se analizan diferentes periodos de tiempo (1997, 2005, 2010, 2016) identificando tres elementos principales: el primero la ocupación o huella urbana, el segundo el crecimiento de la población y el tercero la densidad tomada en Habitantes/ Ha, para Bogotá y 20 municipios de la Sabana.

Fig. Evolución y crecimiento poblacional – Densidad



Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

Fig. Evolución y crecimiento de la huella urbana en los últimos 20 años

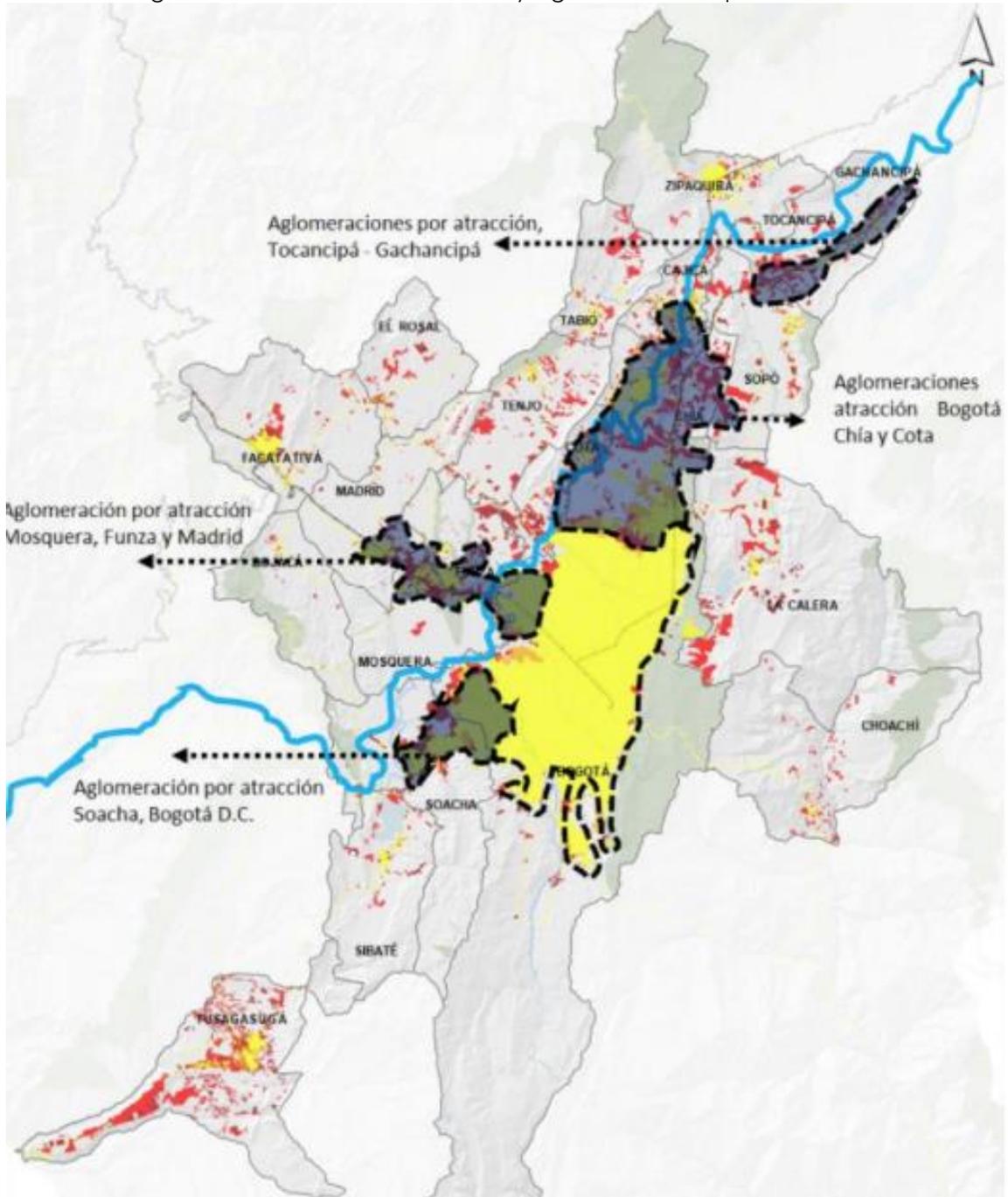


Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

La huella de los municipios plasmada en el anterior mapa muestra la sumatoria de huella continua (urbana), huella dispersa y vivienda rural, definiendo que a 2016 los municipios han ocupado 27.309 Ha de suelo, lo cual corresponde al 76% de la ocupación de Bogotá.

Bogotá cuenta con una densidad media de 221 Hab/ Ha, mientras que los 20 municipios de la región metropolitana logran una densidad de 72 hab/ Ha. Lo anterior permite ver que las formas de ocupación del territorio de la Sabana han seguido un patrón disperso, en tanto que Bogotá crece de forma compacta triplicando la densidad media de la Sabana.

Fig. Fenómenos de Conurbación y aglomeraciones por atracción



Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

La ocupación determinada por la huella para el año 1997 permite observar que, a excepción de Soacha, los 18 municipios restantes presentan modelos de ocupación compactos asociados a los cascos urbanos con unas bajas dispersiones relacionadas con vivienda rural y actividades agroindustriales.

En la actualidad se pueden observar diferentes formas de ocupación en la cual se destacan la ocupación densa de vivienda social en Soacha, vivienda en altura con mayor densidad para la zona occidental y noroccidental y vivienda campestre aislada en la zona nororiental de Bogotá.

Al relacionar la tasa de crecimiento media anual vs la tasa de crecimiento media de la huella urbana, se constata que municipios como Mosquera, Madrid, Soacha, Chía y Cajicá se desarrollan de forma más compacta que los municipios del resto de la región. Por otro lado, Bojacá, Cota, La Calera, Gachancipá y Tenjo presentan los indicadores más altos en cuanto al crecimiento de huella con baja densidad poblacional.

En cuanto al uso del suelo, destacan fácilmente los usos logísticos e industriales, que se han incrementado exponencialmente en los últimos 10 años con mayor incidencia en los municipios de Cota, Funza, Tocancipá, Mosquera y Tenjo. Existe una clara relación entre las aglomeraciones por atracción y el crecimiento de la huella industrial y logística en la región. El mayor porcentaje de crecimiento industrial está al occidente de Bogotá en los municipios de Facatativá, Mosquera, Madrid, Funza, Cota y Tenjo.

La Huella urbana continua corresponde principalmente a Bogotá con 34.612 Ha, superando por 3.86 veces la de los 20 municipios de la región que ocupa 8.948 Ha. Sin embargo, se evidencia la clara contraposición de los modelos de ocupación entre Bogotá y los municipios de la sabana.

En 2016 Bogotá alcanza 9.980.001 de habitantes, mientras que los 20 municipios llegan a 1.969.893. Esto significa que, en la huella urbana continua, Bogotá alberga 4.5 veces más población que los municipios. El único municipio que crece bajo un modelo compacto es Soacha con cerca del 99.65% de su población en suelo urbano.

Respecto de la huella dispersa se identifica que los municipios de Chía, Cajicá, la Calera y Sopó han ocupado entre 1.000 y 2.000 Ha de suelo disperso, siendo Chía el municipio que se destaca con los valores más altos llegando a las 2.077 Ha.

Es importante anotar que los municipios del Occidente de Bogotá son los que presentan mayor dinámica de crecimiento de la huella de ocupación, continua, dispersa y rural con los mayores incrementos de población y un fenómeno de conurbación en proceso.

A partir de estos análisis y teniendo en cuenta los avances en asuntos regionales tales como la constitución del Comité de Integración Territorial, es oportuno señalar la necesidad de la construcción de la "región metropolitana" como concepto y entidad que permita la mirada integral del territorio y sirva de base para concertar los aspectos básicos de su planificación y desarrollo.

### **7.3. Ordenamiento territorial en la región metropolitana**

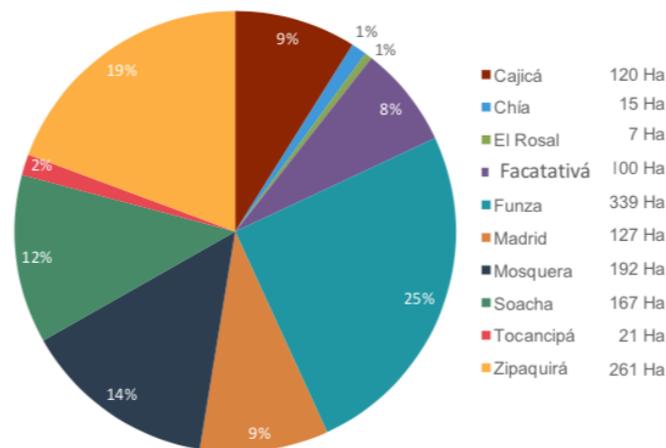
En relación con el ordenamiento territorial de los municipios de la región, es patente la desarticulación entre su contenido estratégico y los modelos de ocupación adoptados. Es común que las políticas y objetivos de carácter estratégico enfatizan en el ordenamiento de los suelos urbanos y de expansión urbana, con poca atención en las determinaciones para los suelos rurales. Ante el descuido en la formulación de pautas reales para la ruralidad y los procesos de suburbanización, se impone una ocupación no planificada y dispersa, generalmente contraria a la visión contenida en los planes municipales.

En cuanto a los planes de desarrollo y sus correspondientes planes plurianuales de inversión relacionados con el hábitat, existe una clara tendencia a la destinación de los recursos para lograr el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos y para la construcción de vías locales y equipamientos. En términos generales los municipios buscan cerrar las brechas entre los cascos urbanos y las áreas rurales dispersas, los centros poblados y los sectores de origen informal.

Los suelos de expansión en los municipios del área de estudio alcanzan las 2.300 Ha aproximadamente. En contraste, el suelo rural suburbano llega a las 9.700 Ha. Para el desarrollo del suelo de expansión y el suelo urbano, se han formulado 60 planes parciales, de los cuales han sido adoptados 37 (61%). Los municipios que han adoptado más planes parciales en los últimos 15 años son Cajicá (7), Facatativá y Funza (6) y Madrid y Mosquera (4). El área bruta planificada es de 1.350 Ha de las cuales 664 son útiles.

Según lo anterior, en la actualidad hay cerca de 1.000 Ha de suelo de expansión urbana en la región metropolitana disponibles para el desarrollo y sin plan parcial adoptado.

Fig. Área Bruta planes parciales adoptados

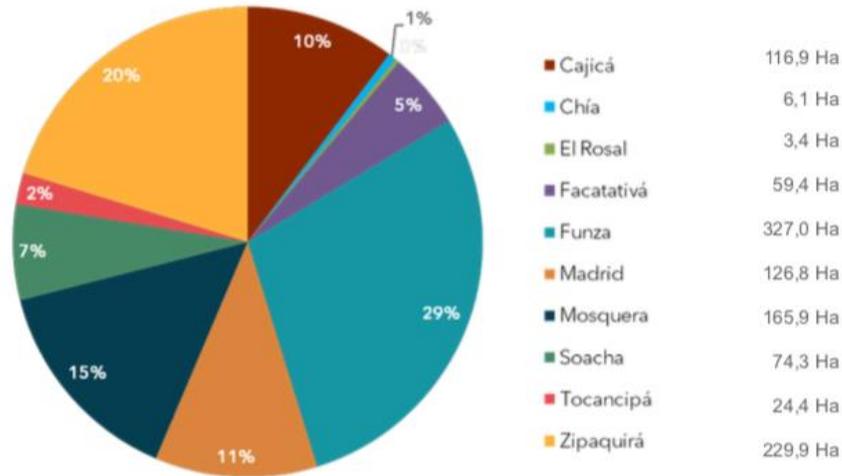


**Total área bruta planes parciales : 1.350,4 Ha**

Fuente: Monitoreo de los procesos de habilitación del suelo, Camacol

De acuerdo con los datos del estudio de Monitoreo de los procesos de habilitación de suelo de Camacol (2018), de las 1.350 Ha que en la actualidad cuentan con planes parciales, se han ejecutado 216 Ha en los municipios de Funza y Zipaquirá. Restan 1.134 Ha que pueden ser objeto de planificación en el marco de acuerdos supramunicipales.

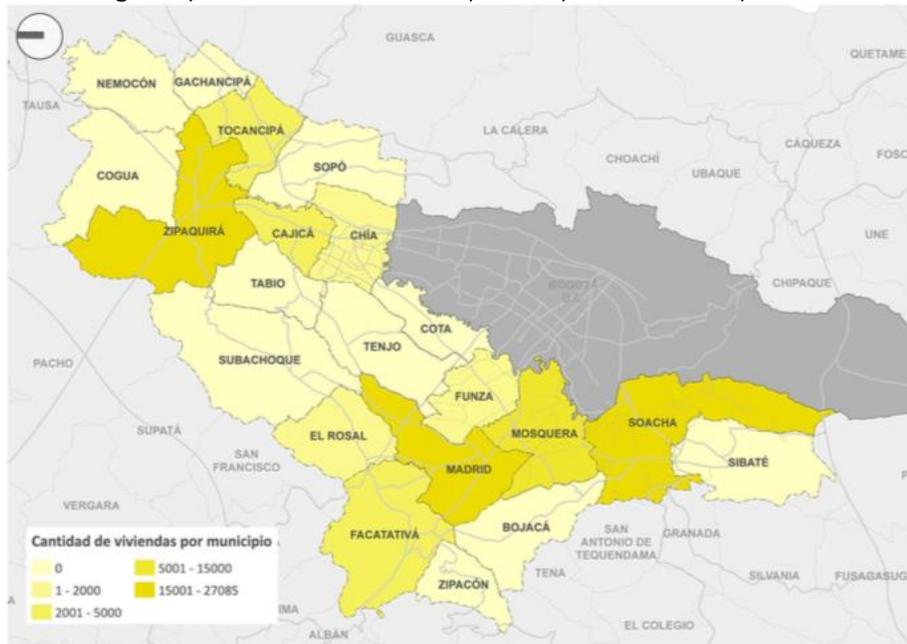
Fig. Área Bruta sin ejecutar



Fuente: Monitoreo de los procesos de habilitación del suelo, Camacol

Los 37 planes parciales adoptados representan un potencial de 91.373 viviendas y los municipios con mayor potencial son Madrid con 27.085 unidades, Zipaquirá con 23.582 y Soacha con 17.044.

Fig. Proyección de viviendas planes parciales adoptados

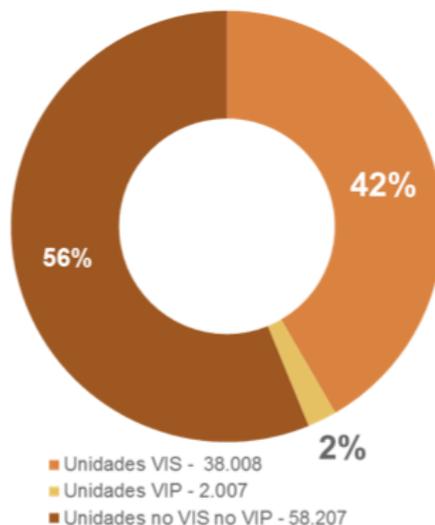


Fuente: Monitoreo de los procesos de habilitación del suelo, Camacol

El 56% de la vivienda proyectada en los planes parciales es VIS y se localiza principalmente en los municipios de Zipaquirá, Mosquera y Soacha. El número de viviendas VIP es de 2.007 unidades localizadas en Facatativá (1600 viviendas) y en Tocancipá (407 viviendas), lo que representa solamente el 2%.

Esta oferta mínima obedece a que los municipios han estimado dar cobertura al déficit cuantitativo y cualitativo local a través de la vivienda VIS, y no consideran necesaria la producción de vivienda VIP. La baja oferta es indudablemente una de las causas del incremento de áreas informales, localizadas principalmente en suelos de protección en el borde de cursos hídricos o en laderas.

Fig. Proporción viviendas No VIS, VIS y VIP



Fuente: Monitoreo de los procesos de habilitación del suelo, Camacol

En términos generales, el balance descrito anteriormente hace patente la gran oportunidad que tiene la región metropolitana para planificar adecuadamente el hábitat. Los suelos de expansión urbana no planificados y la baja ejecución de aquellos ya planificados, son un capital de importancia para emprender políticas concertadas dirigidas a equilibrar el desarrollo territorial en todo el ámbito regional

Las principales dificultades para el desarrollo de los suelos de expansión están relacionadas con la falta de recursos para la construcción de la infraestructura a cargo de los entes territoriales. En general, las expectativas de expansión sobrepasan la capacidad local de asumir las cargas generales (vías urbanas y servicios públicos) y no se han incorporado adecuadamente en los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial los instrumentos y estrategias para lograrlo.

#### 7.4. Las pautas del Comité de Integración Territorial - CIT

Uno de los escenarios de mayor potencial e interés para los procesos de integración y planificación regional de Bogotá y los municipios de la Sabana es el Comité de Integración Territorial, conformado en el marco de lo establecido en la Ley 614 de 2000. En la Actualidad el CIT de la región central del país está conformado por el Distrito Capital y los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Cota, Facatativá, Funza, Fusagasugá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá y Zipacón. También hacen parte la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional (CAR), Corporinoquía, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio del Interior.

El CIT ha definido una serie de objetivos comunes dentro de los cuales están los siguientes:

- Recuperación, protección y conservación del río Bogotá y el sistema de páramos.
- Venta de agua en bloque por parte de la EAAB a los municipios.
- Conectividad Regional y Sistema Integrado de Transporte Regional. Identificar, concertar y ejecutar el desarrollo de proyectos viales y de transporte multimodal para la región.
- Vivienda. Definir una estrategia de localización de vivienda en la región, especialmente para Viviendas de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP).
- Encadenamientos productivos, localización de actividades productivas y fortalecimiento de "clusters". Fortalecer la productividad y competitividad de la región, y lograr condiciones de complementariedad y equidad, mediante la identificación e implementación de proyectos y estrategias productivas regionales.
- Propuesta de modificación y ajuste a la Ley 388 de 1997. Adelantar un proceso de revisión de dicha ley e identificar los temas que se deben modificar, para presentar a consideración del Gobierno Nacional y de los parlamentarios de la región.
- Asistencia técnica – Cooperación técnica horizontal. Fortalecer la capacidad institucional de los municipios de la región mediante la implementación de una agenda de asistencia técnica o cooperación técnica horizontal.
- Equipamientos y localización de servicios generales regionales. Realizar acuerdos para la localización estratégica de servicios regionales (salud, educación abastecimiento, recreación y gestión del riesgo).
- Manejo integrado de residuos sólidos. Formular un sistema de disposición de residuos a escala regional, más apropiado y sostenible para el territorio.

Para iniciar el desarrollo de estos temas, el Comité construyó una agenda programática, la cual inició a comienzos del año 2018 con la identificación de proyectos regionales y la priorización de líneas y temas estratégicos. El Plan de acción contempla los siguientes aspectos:

a. Estructura de gobernanza regional

Estructura de gobernanza a largo plazo  
Modelo de ocupación regional

b. Movilidad regional

Sistema de transporte multimodal  
Construcción de infraestructura vial  
Desarrollo de un plan de seguridad vial regional  
Modelo de ocupación alrededor del sistema aeroportuario El Dorado

c. Territorio

Localización con equidad de centros de salud  
Localización con equidad de centros de educación superior  
Red regional de equipamientos para el acopio, procesamiento y distribución de alimentos

d. Manejo ambiental

Descontaminación y no contaminación del Río Bogotá  
Gestión integral del recurso hídrico  
Manejo integral de recursos sólidos  
Calidad del aire

e. Economía

Respaldo político, técnico y económico a proyectos relacionados con las vocaciones productivas priorizadas en la región

f. Seguridad y convivencia

Estructuración e implementación de un plan regional de seguridad y convivencia.

Los temas compilados en la agenda programática dan un paso importante para el establecimiento de los mecanismos que permitan la integración de la región metropolitana. Sin embargo, es necesario hacer énfasis en la ausencia del componente de vivienda y hábitat, uno de los grandes retos del ordenamiento y desarrollo de esta región.

## **8. Hacia la formulación de una política 4d**

El diagnóstico de la vivienda y el hábitat en Bogotá D.C han puesto en evidencia que el Distrito presenta grandes dificultades relacionadas con el reto cuantitativo derivado de la dimensión gigantesca del problema del déficit, pero que sobretodo se encuentra en grave crisis en relación con la calidad de las viviendas y el hábitat actual.

En síntesis, se puede afirmar que mientras las dificultades cuantitativas de nueva vivienda pueden tener respuesta en una estrategia potente de gestión de suelos urbanizables existentes y de la mano del sector inmobiliario, el reto de cualificar el hábitat actual requiere de acciones diversificadas, a partir de la identificación precisa de los territorios en crisis y sobre la base de la gestión pública eficaz y la integración necesaria del sector privado.

### **8.1. Visión 4D: Retos, Población, Espacio, y Tiempo**

Para dar respuesta a los desafíos mencionados precedentemente, la estrategia de formulación de la política se plantea en un escenario de cuatro dimensiones (4D), fuertemente interrelacionadas y flexibles en sus contenidos. La noción de "Cuatro Dimensiones" hace referencia a una clara intención de entender los problemas y soluciones del hábitat en el "espacio territorial", para jugar adecuadamente las condiciones de localización, paisaje, geografía, ambiente y calidad urbana como factores de cualificación. La cuarta dimensión se refiere al tiempo, entendido en este caso como el compromiso asignado a las entidades competentes para dar respuesta a los programas y proyectos de la política.

El Primer componente de la Estrategia 4D es la identificación de los retos de la política que derivan del diagnóstico. Estos retos se conciben como una forma de encuadre y marco de referencia para abordar las grandes soluciones cuantitativas y cualitativas para el hábitat en Bogotá, entendida en todo caso como parte de la Región Metropolitana en formación.

El segundo componente es el Territorio. Con base en los resultados del diagnóstico territorial desarrollado a partir del análisis factorial construido sobre la base de datos a nivel de manzanas residenciales, se formularán líneas de política, programas y proyectos encaminados a responder a los retos del hábitat en cada sector urbano. Este componente garantiza la espacialización de la política.

El tercer componente es el relacionado con el enfoque de derechos humanos. Las mujeres, las familias, los niños y adolescentes, los jóvenes, los adultos y adultos mayores, los

discapacitados, las víctimas, los grupos étnicos, las diversidades sexuales, los habitantes de la calle, los campesinos y los inmigrantes son entendidos como grupos poblacionales que deben tener una referencia concreta en la formulación de las líneas de política, programas y acciones para cualificar el hábitat y responder a las demandas cuantitativas existentes.

El cuarto componente se relaciona con la institucionalidad y las directrices para la gestión y financiación de las líneas de política, sus programas y proyectos. Se quiere establecer la responsabilidad directa e indirecta de los agentes públicos y privados en el desarrollo concreto de la política, para responder a los retos territorializados y con grupos poblacionales concretos. Este cuarto componente establece además el tiempo esperado para concretar las acciones, con el fin de no repetir la inoperancia de la política 2007-2017.

## **8.2. Retos para la formulación de la política integral del hábitat.**

Los 10 retos que derivan del diagnóstico territorial y que se constituyen en base para la formulación de la política 4D se agrupan en dos grandes conjuntos. El primero hace referencia a las problemáticas concretas que se espera sean superadas mediante la aplicación de los programas y proyectos correspondientes a cada una de ellas, y el segundo integra los aspectos transversales que guardan relación con todas las problemáticas del primer grupo, pero requieren en cada una de ellas, acciones concretas articuladas a esas decisiones.

### 8.2.1. Promoción de instrumentos integrales para el acceso a la vivienda

Como se indica en el diagnóstico, según datos de la EMB de 2017, en ese año en Bogotá se generaron 57.525 nuevos hogares y fueron producidas 35.630 viviendas. En esta lógica, 21.895 hogares no pudieron ser atendidos con nueva vivienda y debieron optar por dos caminos: el mercado informal o la oferta en el contexto regional. A este crecimiento sin respuesta, se debe agregar que actualmente el 45% de los hogares viven en arriendo y el 60% de ellos percibe ingresos inferiores a 4 SMMLV.

Frente a esta situación, solo existen dos opciones: la generación suficiente de vivienda nueva en el mercado formal o la asimilación de la informalidad, con las consecuencias en términos de la baja calidad del hábitat y la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos.

A la fuerte demanda de vivienda social se agrega la dificultad para su adquisición por parte de las familias de menores ingresos (60% de arrendatarios con ingresos menor a 4 SMMLV). El principal escollo corresponde a la insuficiencia del subsidio nacional, lo que hace imposible lograr el cierre financiero.

Por ello es fundamental que la política de hábitat promueva la promoción de instrumentos integrales para el acceso a la vivienda, en los que se contemple el perfil de cada hogar postulante y se constituyan combinatorias que permitan la confluencia de recursos de la nación y el Distrito. El fin último es contrarrestar la dinámica de producción informal de vivienda, que atenta en todo sentido contra el hábitat de calidad, objetivo básico de la presente política.

### 8.2.2. Necesidad de un salto cuantitativo en la producción de vivienda.

Con base en las proyecciones de la SDP para el año 2030 Bogotá alcanzará los 3,4 millones de hogares. Lo anterior, supone que la ciudad multiplicará su número de hogares por 1,3 en 2030, frente al total estimado en 2016. Así, con el fin de gestionar las soluciones habitacionales requeridas para los nuevos hogares y evitar la expansión del déficit de vivienda, se entiende que la formación de hogares demandará la construcción de un número importante de nuevas viviendas.

Según los mismos cálculos, los potenciales demandantes de VIS serán todos los hogares que, al formarse, cuenten con ingresos menores o iguales a 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV). Estos representan en promedio el 60,5 % de los hogares en Bogotá en el periodo 2008-2016.

Según la SDHT, la participación de los hogares en el rango de análisis ha sido estable en torno a la media, de manera que se puede afirmar que existe una consolidación de la clase media y clase media emergente, y se esperaría que la proporción de hogares con ingresos inferiores a 4 SMMLV no presentara cambios drásticos durante los próximos 30 años. En este escenario Bogotá contaría con 2.073.107 hogares con ingresos menores o iguales a 4 SMMLV en 2030, lo que significa que entre 2016 y 2030 se formarán 532.474 hogares que potencialmente demandarán VIS.

En conjunto la producción de vivienda total requerida para cubrir la formación de hogares en todos los rangos de ingresos y reducir el déficit cuantitativo de vivienda en el horizonte de la política se estima en 955.830 unidades, mientras que a 2050 la producción total deberá alcanzar las 2.479.721 viviendas.

Para responder a ese reto el Distrito Capital deberá aplicar una política urbana basada en la ejecución de grandes actuaciones urbanas integrales que tendrán además el rol de cualificar integralmente la ciudad. La operación urbana representa el salto de la respuesta cuantitativa relacionada con producir viviendas, a la apuesta por generar hábitat y ciudad de calidad.

El desarrollo de nuevas partes de ciudad de alta calidad urbana deberá acompañarse del establecimiento de medidas para la construcción sostenible que propendan por el aprovechamiento de las condiciones ambientales del entorno, maximizando las fuentes de control térmico, tales como ventilación y reducción energética para crear condiciones de confort que eviten el uso de sistemas mecánicos o eléctricos, considerando el clima, localización, paisaje, forma, selección de materiales, aislamientos, y criterios de diseño interior, orientación y manejo del acceso solar, luz natural y ventilación.

Las grandes operaciones urbanas previstas en el POT reportarán además una dimensión importante de vivienda social. En términos de VIS se espera llegar a 350.000 unidades, que complementan otras 528.000 de precio libre, para un total aproximado de 878.000.

En este contexto es necesario promover proyectos en los que se disminuyan las cargas futuras mediante el manejo adecuado de la energía y el agua y la utilización de energías alternativas y energías renovables, debe ser también una pauta generalizada en la práctica del proyecto de viviendas como proyecto de hábitat.

### 8.2.3. Acceso a servicios públicos como base para un hábitat de calidad

El diagnóstico territorial hace patente las grandes deficiencias en la oferta de servicios públicos que ofrece la ciudad. Aunque la cobertura del servicio de acueducto es del 99%, se identifica una baja disponibilidad en las localidades de Suba, Bosa, Tunjuelito y San Cristóbal. En cuanto al alcantarillado, la cobertura es del 99.3% y sin embargo sectores como el de Chapinero, Chico y Suba tienen restricciones para adelantar procesos de redensificación.

La recolección de basuras en la ciudad se encuentra en un 99.7% de cubrimiento, sin embargo, persiste la práctica de arrojo clandestino de desechos en treinta y un puntos (31) localizados al sur occidente en las localidades de Ciudad Bolívar, Puente Aranda y Tunjuelito. Lo anterior plantea el reto de aumentar el aprovechamiento de residuos sólidos generados pues actualmente casi en su totalidad son transportados al sitio de disposición final, sin alternativas de tratamiento y/o valorización de residuos, ni sistemas de tratamiento del relleno sanitario Doña Juana.

En relación con el sistema de energía, si bien se ha alcanzado una cobertura del 100%, el avance en la soterrización de las redes solo presenta un 33% y no en los sectores residenciales. En relación con tecnologías de la información y las comunicaciones, es necesario avanzar permanentemente en cubrimiento y calidad en toda la ciudad.

### 8.2.4. Equipamientos, espacio público y transporte para un hábitat equitativo

El diagnóstico territorial reveló deficiencias en la oferta de bienes públicos ligados a equipamientos, parques y modos de transporte. El déficit cualitativo y cuantitativo en cuanto a equipamientos sociales, lo corrobora lo anunciado hace unos años por el estudio que se formuló para el "Sistema Distrital de Equipamientos", en el Distrito Capital (2010). Dicho estudio señaló que el 80% de los equipamientos existentes eran privados y tan solo el 17% públicos. Indicó además que menos del 1% eran deportivos, en tanto que menos del 3% eran culturales. La inexistencia de espacios adecuados para la práctica deportiva y para la cultura, está muy seguramente asociada a problemas de seguridad y delincuencia urbana.

Los análisis realizados espacialmente en el diagnóstico del presente estudio, muestran que la gran mayoría de la ciudad no cuenta con más de 1m<sup>2</sup> de construcción de equipamientos en educación, 0,5m<sup>2</sup> de construcción en salud y 0,52m<sup>2</sup> de construcción en cultura, por habitante.

En cuanto al espacio público, la tendencia espacial predominante muestra que la mayoría de la ciudad no cuenta con más de 3m<sup>2</sup> de suelo de parques por habitante, aunque el promedio de la ciudad está en 5,29 m<sup>2</sup>/hab. Si a ello se le agrega la condición lamentable en relación con la cantidad de árboles dispuestos en la ciudad, se puede entender el bajo nivel de la calidad del hábitat y del espacio urbano en general en la ciudad.

En cuanto al transporte, existen sectores como Usme, en donde la distancia a una vía de malla vial arterial es de 1.4 Km, así como sectores en los bordes urbanos de la ciudad, en donde la distancia a una estación de Transmilenio es mayor a 3 Km. Adicionalmente existen sectores con muy baja conexión al SITP, como Usme, Ciudad Bolívar y Suba. Los sectores residenciales populares presentan atrasos en la recuperación y mantenimiento de las vías,

con efectos sustanciales en los tiempos de desplazamiento al trabajo y a los servicios sociales.

El espacio público y los equipamientos deben hacer parte integral de la política de hábitat, con el principal objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar general de la población bogotana a través del cubrimiento de los déficits, la distribución adecuada de los servicios sociales y básicos y el mejoramiento de la calidad espacial, funcional y paisajística urbana y rural.

Adicionalmente esta política deberá priorizar acciones de gran escala en los sectores contiguos al corredor del río Bogotá, que aparecen como espacios prioritarios para la aplicación de la política de hábitat en perspectiva de equipamientos y articulación regional y pueden aportar a la noción del Río como epicentro de la Región Metropolitana Bogotá Sabana.

#### 8.2.5. Garantía de un hábitat seguro para las familias en riesgo

El diagnóstico indica que la marginalidad y la ocupación de áreas de ladera o próximas a cursos de agua, continúa en aumento. Con base en los resultados del Monitoreo de áreas de origen informal adelantado por el Distrito Capital, se ha comprobado que las ocupaciones ilegales entre 2004 y 2006 sumaron 8.144 y que a partir de 2007 se han incrementado considerablemente, especialmente en la localidad de Ciudad Bolívar. Este fenómeno pone en crisis la política de cualificación del hábitat y principalmente el componente de superación de los problemas de riesgo para las familias más vulnerables.

Los sectores señalados dentro de los grupos 1 y 2 del diagnóstico, dentro de los cuales se encuentran 1667 barrios de origen informal, deben ser objeto de atención especial por su condición de riesgo, y la política de hábitat promoverá su ordenamiento y desarrollo a partir del principio de seguridad humana. Como punto de partida, se deberá establecer con toda claridad la forma de articulación de las acciones públicas con los condicionamientos y restricciones relacionados con la prevención de amenazas y riesgos naturales.

Esto implica adelantar las acciones que correspondan para proteger la vida, garantizar la oferta de vivienda en óptimas condiciones urbanísticas y con alternativas económicas viables para las familias de más bajo ingreso, así como garantizar la sostenibilidad integral de estos barrios.

#### 8.2.6. Cualificación de la vivienda, más allá del techo

El enfoque hacia el cubrimiento del déficit cuantitativo de vivienda no puede ocultar la necesidad de considerar como un elemento clave de la política las medidas para la reducción del déficit cualitativo. La cualificación de la vivienda más allá del déficit cuantitativo implica incorporar variables asociadas a la calidad de las mismas y la integración de criterios de sostenibilidad.

Según el diagnóstico de calidad de edificaciones, los barrios localizados en Ciudad Bolívar, San Cristóbal sur y el occidente de Bosa y Suba presentan las condiciones más críticas. Estos sectores deben ser objeto de acciones tendientes a promover la cualificación de las viviendas.

En general las viviendas de barrios de origen no formal presentan graves deficiencias relacionadas con la calidad de los espacios, mala iluminación y bajos niveles de ventilación. Los patios y aislamientos son generalmente ocupados o sellados y las ventanas son inexistentes. La calidad urbanística de las vías locales, muy asociadas a la vivienda, es baja y con muy bajo nivel de arborización.

Adicionalmente es necesario responder a los aspectos relacionados con la seguridad en la tenencia, para garantizar disponibilidad adecuada de servicios públicos y acceso de las familias a otros derechos y oportunidades de empleo, salud, bienestar, cultura y educación.

### 8.2.7. Hábitat productivo como oportunidad para todos

El diagnóstico relacionado con la disposición territorial de los usos y la distancia de la vivienda a los centros de empleo en el suelo urbano del Distrito Capital resaltan principalmente que la mezcla y la dispersión son los dos factores básicos, y que los ciudadanos realizan actividades productivas en la misma vivienda.

Una política de hábitat para Bogotá deberá enfrentar esta situación, entendiendo además que el concepto de "formalidad" está estrechamente relacionado con la posibilidad de que las familias cuenten con un ingreso formal. Una familia que necesita su casa no solamente como hogar sino también como espacio para la producción, la transforma en función de su actividad. Esto plantea la necesidad de pensar en la vivienda productiva y articular a esta las acciones de empleo localizado. Lo anterior aportará además a la generación de arraigo y la construcción del sentido de pertenencia y de comunidad, según la especialización o diversificación económica en la zona a desarrollar.

Para hacer posible una política de este tipo, es necesario además repensar el hábitat y la vivienda desde las características de los hogares. Considerar un hábitat singular para familias que desarrollan actividades productivas en la vivienda implica promover una arquitectura flexible. Esta flexibilidad se debe asociar sobre todo a la posibilidad de crecer, particularmente cuando se trata de vivienda productiva, dependiendo del tipo de aglomeración, tejido o enclave económico.

### 8.2.8. Hábitat rural singular, diferenciado e integrado

El área rural del Distrito corresponde a 123.000 hectáreas, equivalentes al 75 % del total. La población rural es de 16.500 habitantes aproximadamente. En la ruralidad predominan los suelos con valores ambientales (reservas forestales y área protegida de páramo -paisajes productores de agua- páramo).

Se observan cinco grandes áreas rurales diferenciables por sus dinámicas y características: (1) las áreas rurales noroccidentales, suelos de transición entre Bogotá y los municipios con mayores relaciones funcionales; (2) los cerros orientales protegidos, con barrios de origen informal o agrupaciones de vivienda campestre; (3) las cuencas media y alta del río Tunjuelo, que destina el 64% de su suelo para usos agrícolas no extensivos y tiene el 62% de la población rural del Distrito; (4) la cuenca del río Blanco en donde se localizan los poblados de Nazareth y Betania, y concentra un número importante de equipamientos, y (5) la cuenca del río Sumapaz, que concentra las áreas protegidas del Parque Nacional Natural de Sumapaz y que cuenta con dos centros poblados rurales: San Juan y La Unión.

La gestión y financiación del hábitat rural debe priorizar los territorios donde se localiza la población campesina en la que el acceso a la vivienda y/ su mejoramiento implica la búsqueda de alternativas productivas, asociadas a las diferentes condiciones de cada una de las cinco grandes áreas rurales mencionadas. Las alternativas productivas están relacionadas con productividad agropecuaria y/o turística, (etno y/o agro y/o ecoturística) y/o ambiental productora y/o forestal protectora.

De igual forma dicha productividad de la vivienda en particular y el hábitat en general, se asocia al entorno inmediato de la casa, los cultivos, los caminos, las trazas del agua, los valores ambientales del territorio, el paisajismo local, la relación y acceso a vías y la distancia a los servicios sociales básicos, entre otros aspectos.

La ejecución de acciones en el territorio rural implica enmarcarse en la "construcción de territorios sostenibles", entendidos como aquellos en los que se garantizan altos niveles de accesibilidad y movilidad de productos y personas, con servicios sociales cercanos para los habitantes, y con servicios públicos regidos por lógicas de sostenibilidad ambiental.

En los territorios sostenibles las diversas formas de expresión de la vivienda utilizan energías renovables (solar / eólica), acuden a procesos de transformación y reciclaje para procesar alimentos, y captan el agua lluvia como aporte sustancial a las necesidades del hogar. En estos territorios, el ordenamiento territorial debería estar encaminado a ofrecer normas, programas y proyectos para que las edificaciones individuales y agrupadas en el suelo rural, puedan gozar de estos beneficios.

La tenencia de la tierra es un gran reto para el ordenamiento y desarrollo del hábitat rural. Según expertos, en Sumapaz no hay tenencia de la tierra y quienes laboran el agro son realmente "gitanos" que prestan servicio a propietarios de fincas. De similar importancia para el proyecto es entender adecuadamente el estatus y oportunidad de las zonas de reserva campesina.

#### 8.2.9. Hacia la construcción de la región metropolitana desde el hábitat

Bogotá y el conjunto de municipios del contexto de Sabana son reconocidos desde hace algunos años como la región metropolitana más próspera y con los indicadores más altos en aspectos socio económicos, de productividad y de competitividad. En este escenario, los límites jurisdiccionales han desaparecido y las interdependencias funcionales, espaciales, ambientales y económicas obligan a soluciones dirigidas al conjunto, con una visión de equidad y corresponsabilidad.

No obstante, el diagnóstico indicó que de acuerdo a las formas de ocupación se están replicando las lógicas de segregación socio espacial de Bogotá en la Sabana, lo cual se deriva en la producción de un tipo de metrópoli que presenta deficiencias en la prestación de servicios públicos y bajos estándares en términos de movilidad, espacios públicos y equipamientos sociales.

Por ello el ámbito de referencia para inscribir las estrategias, programas y proyectos de la política de hábitat debe ser el territorio conformado por el Distrito Capital y los municipios de Cota, Chía, Cajicá, Tocancipá, Gachancipá, Bojacá, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, El Rosal y Zipaquirá identificados en conjunto como los de mayor interdependencia y dinámicas económicas y funcionales.

En la actualidad, el Comité de Integración Territorial –CIT-, instancia surgida en el marco de lo establecido en la Ley 614 de 2000 y constituida en 2015, agrupa como integrantes a la mayoría de los municipios establecidos en el marco de referencia de la presente política, así como a la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional (CAR) Regional Cundinamarca, Corporinoquia, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio del Interior. Este es un escenario propicio para promover las iniciativas para la formulación de la agenda del hábitat regional.

Fenómenos recientes de localización no planificada de nueva vivienda social y suburbana en la región metropolitana hacen necesaria la articulación de las políticas de hábitat del Distrito con las formas de expresión del hábitat en el resto de dicha región. Un diálogo regional alrededor de la vivienda y el hábitat debe ser una de las tareas que se deriven de la implementación de esta política en los próximos 12 años.

#### 8.2.10. Hábitat responsable frente al cambio climático

La política de hábitat debe articularse a los planes y programas de adaptación a la variabilidad climática y sus efectos. Los parámetros generales de adaptación tienen lineamientos relacionados con el uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ambientales; el manejo sostenible, conservación y restauración de ecosistemas, y la implementación de estrategias de renaturalización y recuperación de los espacios del agua con el fin de restablecer servicios ecosistémicos y ambientales que aumenten la resiliencia de la ciudad.

En este contexto es fundamental promover una visión en la que el agua se convierta en el punto de partida para el hábitat. Desde el punto de vista de una política territorial para el hábitat, es pertinente partir del entendimiento de la estrecha interrelación e interdependencia de los asentamientos y sus implicaciones en cuanto al uso y consumo de los recursos naturales. Ese entendimiento parte de la formulación de bases concretas para fortalecer los ecosistemas productores y reguladores del agua, así como para el manejo adecuado de los vertimientos.

En esta perspectiva es imprescindible entender el hábitat de la región metropolitana Bogotá Sabana en estrecha relación con el río Bogotá, el corredor de conservación del recurso hídrico Chingaza – Páramo de Sumapaz – Cerros orientales – Páramo de Guerrero – Páramo de Guacheneque y la conectividad ecológica con el sistema montañoso del occidente de la Sabana.

Así mismo, en términos de articulación del hábitat, es fundamental establecer pautas territoriales dirigidas a recuperar y potenciar los valores ambientales y paisajísticos de las cuencas y subcuencas hidrográficas de los ríos Tunjuelo, Fucha, Salitre, Teusacá, Sumapaz y Blanco, así como de los humedales existentes en el Distrito Capital y la Sabana, principalmente aquellos localizados en el Municipio de Funza.

Desde hace años el Distrito aplica la protección de las áreas abastecedoras del recurso hídrico, a partir de mecanismos de conservación y restauración ecológica, así como en la búsqueda de re naturalizar las fuentes de abastecimiento y drenajes pluviales. Como complemento necesario es fundamental que se discutan y promuevan acciones para la gestión integral del recurso hídrico en cuanto a oferta, demanda, usos, calidad y aprovechamiento en edificaciones. Es necesario, por ejemplo, promover mejores prácticas en relación con el manejo de aguas lluvias y aguas grises. Es necesario, en síntesis, proteger el agua desde la casa.