

ACOMPañAMIENTO TÉCNICO A LA FORMULACIÓN DE LA “POLÍTICA DE GESTIÓN INTEGRAL DEL SECTOR HÁBITAT 2018-2030” PARA BOGOTÁ D.C.

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

DOSSIER 3

DOCUMENTO EVALUACIÓN POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT 2007 - 2017

Bogotá, 2018

CONTENIDO

1. Presentación	5
2. Introducción	5
3. Marco general para la formulación de la Política de hábitat 2007 – 2017	6
El concepto de política integral del hábitat.....	10
El concepto de hábitat:	10
4. Forma y contenido de la Política integral de hábitat 2007 - 2017.....	11
5. Caracterización del distrito para la formulación de la Política de hábitat 2007 - 2017	14
Problemas centrales del hábitat para la formulación de la política 2007 - 2017	15
<i>Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada.</i>	<i>15</i>
<i>Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres.</i>	<i>15</i>
<i>Problema 3. ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado?</i>	<i>16</i>
<i>Problema 4. Gestión pública no integral.</i>	<i>17</i>
<i>Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada.</i>	<i>17</i>
6. Síntesis de los resultados de la evaluación de la Política de hábitat 2007 - 2017	22
Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada.	22
<i>Segregación socio espacial.....</i>	<i>22</i>
<i>Control de bordes.....</i>	<i>23</i>
<i>Ocupación del suelo rural.</i>	<i>24</i>
Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres.	25
<i>Déficit de vivienda.....</i>	<i>25</i>
Problema 3. ¿Escasez de suelo, o escasez de suelo urbanizado?	29
Problema 4. Gestión pública no integral.	30
<i>Combatir la urbanización informal.....</i>	<i>31</i>
<i>Gestión interinstitucional y apoyo del gobierno nacional</i>	<i>33</i>
<i>Mejoramiento integral de barrios</i>	<i>33</i>
<i>Servicios públicos domiciliarios.....</i>	<i>35</i>
<i>Cobertura universal:</i>	<i>35</i>
<i>Mejorar calidad de prestación de servicios públicos domiciliarios.</i>	<i>37</i>
<i>Servicios públicos en zona rural</i>	<i>37</i>
<i>Conclusiones:</i>	<i>38</i>

Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada	38
<i>Financiación del Hábitat.....</i>	38
<i>Diagnóstico de la inversión directa del Sector Hábitat en los Planes de Desarrollo</i>	40
7. Conclusiones de la evaluación de la Política de gestión integral del hábitat 2007 – 2017	42
El concepto de hábitat para la política:	43
La política integral de hábitat:.....	45
Recomendaciones para la articulación de la política 2018 - 2030 al plan de desarrollo 2016 - 2019	46
8. Anexo: Síntesis de los documentos de evaluación preparados por la SDHT	47
Consolidación urbana y rural 2007 – 2017.....	48
Aspectos evaluados:	48
Relación con la política 2007 - 2017	48
Contexto general:.....	48
Monitoreo de ilegalidad	48
Resultados:.....	49
Diagnóstico producción de vivienda nueva de interés social 2007 – 2016.....	55
Aspectos evaluados:	55
Relación con la política 2007 - 2017	55
Contexto general:.....	55
Plan de Desarrollo 2004 – 2007	55
Plan de Desarrollo 2008 – 2011	55
Plan de Desarrollo 2012 – 2015	56
Plan de Desarrollo 2016 – 2019 (Con corte a 2017)	56
Conclusiones	57
Resultados por temas:	57
Mejoramiento integral de barrios 2007 – 2017	71
Aspectos evaluados:	71
Relación con la política 2007 - 2017	71
Contexto general:.....	71
Conclusiones.	75
SERVICIOS PÚBLICOS 2007 – 2017.....	78
Aspectos evaluados:	78
Relación con la política 2007 – 2017	78

<i>Contexto General:</i>	78
<i>Cobertura universal:</i>	79
<i>Mejorar calidad de prestación de servicios públicos domiciliarios.</i>	79
<i>Análisis de los servicios públicos domiciliarios en el Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto Distrital 190 de 2004</i>	79
<i>Seguimiento Planes Maestros de Servicios Públicos</i>	80
<i>Nivel de cumplimiento de los objetivos</i>	81
<i>Servicios públicos en zona rural</i>	82
<i>Conclusiones:</i>	83

1. 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: 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 Evaluación de la Política del Hábitat 2007-2017¹.

2. Introducción

La evaluación de la política integral de gestión del hábitat 2007 – 2017 se ha realizado a partir de los resultados del diagnóstico del POT (2017) y los documentos preparados por la Secretaría Distrital de Hábitat en 2017, a propósito de los 10 años de la política²:

- Consolidación Urbana y Rural 2017 – 2017
- Diagnóstico producción de vivienda nueva de interés social 2007 – 2016
- Financiación del Hábitat en el marco de la política integral del Hábitat 2007 – 2017
- Mejoramiento integral de barrios 2007 – 2017
- Seguimiento a la política integral del hábitat en el componente de servicios públicos 2007 – 2017

Esta evaluación encontró que algunos de los temas identificados en el 2007 como diagnóstico, son recurrentes o no logran resolverse de forma adecuada, aun después de terminada la vigencia de dicha política, y que en consecuencia es necesario reevaluar las estrategias y los mecanismos previstos, para que en la formulación de la política 2018 – 2030

¹ Este documento fue preparado por Luis Felipe Marquez

² Se incluye en anexo las principales conclusiones señaladas en los documentos mencionados

se incluyan, si se estima pertinente, como parte del diagnóstico y se reorienten las acciones para su gestión adecuada.

Por lo tanto, es necesario entender el contexto de la formulación de la política del 2007, y las acciones que siguieron a su formulación, así como el contexto institucional y la relación con la ejecución del POT y los siguientes planes de desarrollo, toda vez que, si bien la política se formuló en 2007, esta no se adoptó como acto administrativo ni generó ajustes en el POT Bogotá (Acuerdo 190 de 2004).

Estos aspectos se tratan en la primera parte del documento, haciendo referencias al concepto de política y al concepto de hábitat, con aproximaciones a los aspectos a considerar en la formulación de la política 2018 – 2030.

Posteriormente se abordan uno a uno los 5 problemas del hábitat identificados en el 2007 y las políticas para enfrentarlos, y se realiza, a partir de los resultados de los documentos señalados y referencias al diagnóstico del POT, la evaluación de los avances con respecto a cada uno de ellos, concluyendo si se han resuelto los problemas del hábitat y la pertinencia o actualidad de las políticas establecidas en su momento.

Finalmente, el documento concluye señalando los principales aprendizajes de la implementación de la política 2007 – 2017, como base para la formulación de la política integral de gestión del hábitat 2018 – 2030.

3. Marco general para la formulación de la Política de hábitat 2007 – 2017

En el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” (periodo constitucional 2004 - 2007), se formuló la Política de hábitat 2007 – 2017, y tanto el diagnóstico como el marco conceptual para la formulación de la política están contenidos en la Misión Hábitat por Bogotá: “Pacto por el Hábitat Digno” (2006).

Es de anotar, que los antecedentes de la política se sitúan antes; conviene señalar al menos que, de acuerdo con datos de la Misión Hábitat por Bogotá, en el periodo constitucional 1998 a 2000, los propósitos de la Administración Distrital se enfocaron de un lado hacia la implementación de Transmilenio y de otro lado al componente de hábitat a través de un programa que comprendía los conceptos de des marginalización, ciudad a escala humana, urbanismo y servicios públicos, al cual se integró el programa de sustitución de vivienda ilegal por la vivienda planificada y la búsqueda de soluciones a través de operaciones urbanas integrales.

Este enfoque tuvo como respuesta administrativa la conformación de Metrovivienda y la Empresa de Renovación Urbana, ERU. Para esta época el sector hábitat comprendía un conjunto de entidades independientes y poco articuladas, dependientes del despacho del Alcalde.

Posteriormente, en el periodo constitucional 2004 -2007, el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” estableció entre sus contenidos el Eje Urbano Regional, y allí el Programa

“Hábitat desde los Barrios y las UPZ” el cual hizo énfasis en la articulación de la población con su entorno: El ambiente, los equipamientos de servicios, el espacio público, el patrimonio y las vías, entre otros elementos para contribuir a generar nuevas formas de apropiación y disfrute del espacio, en el que se privilegie a la población en situación de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad.

Los contenidos del plan de desarrollo “Bogotá sin Indiferencia” 2004 – 2007 que sirvieron de marco para la formulación de la política de hábitat 2007 – 2017 son:

ARTÍCULO 12°. POLÍTICAS DEL EJE URBANO REGIONAL 1. Hábitat El hábitat, asociado a los espacios donde transcurre la vida, será el referente de identidad para las comunidades y un criterio rector de la acción pública, a fin de elevar la calidad de vida mediante el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, disponibilidad, accesibilidad física y económica a los servicios, y de reconocimiento a los valores de los grupos sociales y culturales, dando prioridad a las zonas en condiciones de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad. Se implementarán evaluaciones cualitativas de las UPZ en términos de su aceptación, pertenencia y expectativas.

ARTÍCULO 14°. PROGRAMAS DEL EJE URBANO REGIONAL 1. Hábitat desde los barrios y las UPZ Favorecerá el desarrollo humano, en el entorno más inmediato de las personas, que le permita a la comunidad la construcción, el uso y el disfrute sostenible de su territorio

*ARTÍCULO 15°. METAS DEL EJE URBANO REGIONAL
HÁBITAT DESDE LOS BARRIOS Y UPZ*

Así mismo, los proyectos prioritarios definidos en dicho plan de desarrollo fueron los siguientes en el programa Hábitat desde los barrios y la UPZ: a) Mejoramiento Integral de Barrios; b) Bogotá con Techo; c) Acciones de prevención de riesgos; d) Operaciones de renovación urbana, y e) Servicios Públicos domiciliarios para el hábitat.

En este contexto, a través de la iniciativa público – privada, denominada “Pacto por el Hábitat Digno”, surge el propósito de articular las entidades del sector hábitat. Dicho Pacto fue el soporte técnico para la formulación de la política integral del hábitat que se formuló para el periodo 2007 – 2017. Tanto el pacto como la política ubicaron al hábitat como referente central de la construcción de identidad ciudadana y referente de las acciones e intervenciones urbanísticas locales.

El objetivo de este Pacto fue dar sustento a una política pública integral que articulara los recursos y potencialidades del Distrito Capital, el Gobierno Nacional, las cajas de compensación, el sector financiero, los constructores privados, las lonjas de propiedad raíz, las empresas productoras de insumos para la construcción, las curadurías, las organizaciones populares de vivienda, los organismos no gubernamentales, los centros académicos, las agremiaciones de profesionales y los organismos de cooperación internacional.

Así, los programas y proyectos hicieron énfasis en la articulación de la población con su entorno inmediato, y en el desarrollo de formas de apropiación y disfrute cultural. Esta mirada integró temas como la gestión y usos del suelo, vivienda, mejoramiento urbano y

rural, equipamientos, estructura ambiental, patrimonio, cultura y espacio público, entre otros.

Complementariamente, la reforma administrativa del Distrito creó la Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT (Acuerdo 257 de 2006), 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.*

El Concejo Distrital aprobó en noviembre de 2006 la reforma administrativa de la ciudad, con la cual se creó la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) como ente rector y articulador del sector hábitat que reunió a siete entidades: la Caja de la Vivienda Popular y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, como entidades adscritas. La Empresa de Renovación Urbana, Metrovivienda y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como empresas vinculadas y las Empresas de Telecomunicaciones y Energía de Bogotá con vinculación especial.

Al conformarse el sector y la 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.

A la Secretaría se le asignaron dos funciones principales: formular la política de gestión integral de hábitat y coordinar la labor de las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del hábitat.

En relación con la política integral del hábitat, la SDHT tiene 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." De allí que parte del análisis de este documento pase por reconocer los planteamientos de los planes de desarrollo tanto para la política del 2007 como para la formulación de la actual política integral de hábitat y encontrar los elementos que permitan garantizar su articulación.

Los temas centrales en el marco de las funciones de la Secretaría se relacionan con: Suelo y vivienda, tratamientos urbanísticos, servicios públicos, y mecanismos de financiación y ambiente; sin embargo, al analizar las funciones de forma detallada se encuentran la totalidad de los siguientes temas:

- Renovación urbana
- Mejoramiento integral
- Reasentamientos humanos
- Mejoramiento de vivienda
- Producción de vivienda VIS
- Titulación de predios

- Oferta de suelo urbanizado
- Acceso a materiales de construcción
- Operaciones estructurantes del sector hábitat
- Mecanismos de financiación y cofinanciación del sector con otros actores.
- Coordinar temas de servicios públicos articulando acciones.
- Coordinar intervenciones de otros actores en el hábitat.
- Política de subsidios
- Lineamientos ambientales en relación con uso de suelo.
- Agua como recurso hídrico.

De cara a la formulación de la política 2018 – 2030, es importante señalar que la SDHT tiene también como función participar en la elaboración y en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjunto, y en las políticas y planes de Desarrollo urbano del Distrito Capital.

Por lo anterior, tanto para la política formulada en 2007 y especialmente para la de 2018-2030, por la coyuntura del proceso de revisión general del POT que se adelanta actualmente, la SDHT tiene un rol fundamental, no solo para aportar elementos al diagnóstico y formulación del POT, sino en cuanto a los compromisos para su implementación.

En ese sentido, la Política integral del Hábitat debe ser consecuente con el diagnóstico y orientaciones del POT en cada uno de los componentes del hábitat, y en ningún caso se trataría de duplicar información en términos de diagnóstico, ni de alejarse de los planteamientos de la formulación, sino de contribuir a garantizar la integralidad del hábitat en el POT y en fortalecer los mecanismos para su gestión territorial integrada.

Finalmente, sobre las competencias y el alcance de las funciones de la SDHT, es necesario señalar que el sector hábitat está integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat como cabeza del Sector y por las siguientes entidades:

Entidades adscritas

- Establecimiento público: Caja de Vivienda Popular
- Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos

Entidades vinculadas

- Empresa Industrial y Comercial: Empresa de Renovación Urbana - ERU
- Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB – ESP

Entidades con vinculación especial

- Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. - ETB – ESP.
- Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB - ESP.

El concepto de política integral del hábitat.

En el marco del Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá (2006), se puso en evidencia la necesidad de llevar a cabo una política integral, y un marco institucional que permita la coordinación y gestión del sector en los temas que la Misión identificó como: inclusión y derecho a la ciudad, ciudad región, financiamiento, cultura del hábitat, institucionalidad y gestión del ordenamiento territorial.

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 definió 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".

De manera específica la política de hábitat debía:

- Diseñar los lineamientos y estrategias de la acción pública distrital en materia de vivienda y hábitat.
- Orientar, promover y coordinar las políticas y acciones para la prestación eficiente de los servicios públicos.
- Verificar la asimilación a estrato 1 (uno) para el cobro de los servicios públicos domiciliarios aplicados a los hogares comunitarios y/o sustitutos.
- Diagnosticar los territorios priorizados mediante la coordinación interinstitucional y actores involucrados, con el propósito de definir los lineamientos de intervención de las Operaciones Integrales del Hábitat.
- Avanzar en el cumplimiento de las metas a cargo de la Secretaría del Hábitat, del Plan de Acción de la Política Pública de Eco urbanismo y Construcción Sostenible.

Adicionalmente se encontró que la política tuvo por objetivo, ser un referente social y técnico para que se ejercieran y garantizaran los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat, definiendo el ámbito, las prioridades y criterios para el desempeño de las acciones programas y proyectos, que la Secretaría Distrital de Hábitat, formulará, coordinará o ejecutará.

El concepto de hábitat:

Para la definición de la política 2007 - 2017, el hábitat se definió 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 reconoce una serie de procesos que se dan entre la población y el territorio, y se plantea una visión del hábitat más allá de lo sectorial, es decir el hábitat como concepto supera las competencias sectoriales de la SDHT.

Se observa entonces una relación compleja entre la definición planteada para el hábitat y la definición y objetivos previstos para la política, en el sentido en que tanto la definición del hábitat y la política superan las competencias asignadas a la SDHT, y en consecuencia la Política se concibe como un instrumento multi-sectorial en el que tienen injerencia, además de la SDHT, las Secretarías de Ambiente y Planeación.

4. Forma y contenido de la Política integral de hábitat 2007 - 2017

La política de hábitat propuesta en la Misión Pacto por Bogotá se fundamentó en los siguientes principios, de tal forma que estuviera articulada a la implementación del plan de ordenamiento territorial, y tuviera un carácter integrador de las intervenciones urbanas, para garantizar la participación de los diferentes actores sociales, con énfasis en la población de menores recursos e inclusiva. Es así que los principios definidos por la política fueron:

- **Inclusión y derecho a la ciudad:** derecho a un hábitat digno, hábitat inmediato (vivienda y entorno cercano) y de la ciudad en general, en otras palabras, el derecho a la ciudad.
- **Función pública del urbanismo:** pasar de las declaraciones retóricas al ejercicio concreto de los derechos ligados al disfrute de la ciudad, en condiciones de redistribución social y de protección a las personas con menores recursos y posibilidades de inserción social.
- **Ciudadanía, participación y estado social de derecho:** la Política de Hábitat debe comprometerse con la participación ciudadana, con el propósito explícito de profundizar la democracia en la ciudad.
- **Integralidad:** la Política debe ser integral y tener en cuenta la diversidad y la complejidad sociocultural de Bogotá, mediante la adopción y ejecución de políticas diferenciadas para grupos sociales y territorios específicos.
- **Sostenibilidad:** ciudad pensada en el largo plazo, con equilibrada distribución geográfica de la población, estímulo a la diversidad cultural y preservación de la calidad del aire, agua y la vida animal y vegetal.

De estos principios se observan particularmente los siguientes aspectos destacables de cara a la formulación de la política 2018 – 2030:

Incorpora el concepto del derecho a la ciudad, el cual fue desarrollado de manera reciente en los acuerdos de la Nueva Agenda Urbana NAU (Hábitat III – 2016), esto representa un enfoque estratégico de los propósitos de la política que debe ser rescatado.

Consolida lo que se había señalado en la definición de hábitat y de la política de hábitat, en relación con la integralidad del concepto y la comprensión del hábitat como las relaciones entre vivienda y entorno, que implicará para la formulación de la política 2018 – 2030 el desarrollo del concepto de *entorno de la vivienda* en función de la capacidad institucional para su gestión.

El enfoque de principio de políticas diferenciadas, en una ciudad como Bogotá, debe ser re considerado, tomando en cuenta que, como se observa en el diagnóstico territorial de la política 2018 – 2030, la ciudad no tiene patrones homogéneos, ni es equitativa en términos de oportunidades y balance del hábitat por zonas.

Desde el punto de vista de su estructura, la política 2007 – 2017 se organizó de la siguiente forma (Ver gráfico 1 Mapa conceptual síntesis de la política 2007 – 2017):

Se establece un contexto general que describe el marco teórico político en el cual se inserta la política, que corresponde a los planteamientos derivados de las conferencias de asentamientos humanos Hábitat I y II, y la aplicación a la agenda urbana en Colombia, la cual para el distrito se tradujo en el denominado Pacto por el hábitat, cuyos contenidos se integran en la propuesta de la política.



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

El contexto se refiere igualmente a la articulación de la política con los planteamientos y orientaciones definidos en el Plan de Desarrollo 2004 – 2008 Acuerdo 119 de 2004 Bogotá sin Indiferencia. Desde allí es claro que es mandato del plan de desarrollo el establecimiento de una política integral del hábitat de largo plazo, que reconozca el carácter multidimensional del hábitat y la necesidad de procurar intervenciones integrales, más allá de las intervenciones sectoriales.

Seguidamente, la política plantea un desarrollo de la situación actual del distrito que, a manera de diagnóstico establece los elementos a los cuales la política debe orientarse. Sin embargo, es importante tener en cuenta que al estar la política necesariamente integrada al POT, esta no modificaba los contenidos del Plan y por tanto sus propuestas e implementación debieron ajustarse a lo previsto en el Decreto 619 de 2000, revisado por el Decreto 469 de 2003, y compilado por el Decreto 190 de 2004, es decir la política 2007 se sujetó a la implementación del POT y su cumplimiento dependió de la ejecución del mismo.

En términos de estructura, el marco general de la política se sustenta en las dimensiones cultural, social, institucional, territorial, ambiental, económica y fiscal alrededor de las cuales se establecieron una serie de principios orientadores mencionados antes, vigentes para la formulación de la política 2018 – 2030, por cuanto se articulan a los planteamientos de la Nueva Agenda Urbana.

El marco estratégico de la política se refiere a los lineamientos estratégicos en los cuales ella se enmarca. La formulación de la política 2018 – 2030 debe partir del balance de la política 2007, ya que algunos de esos lineamientos coinciden con las necesidades actuales como inclusión, ciudad región, gestión del ordenamiento territorial y financiación del hábitat. Estos lineamientos son:

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

Respecto a estos lineamientos, el proceso de implementación de la política 2007 – 2017, sumado a la consolidación de la SDHT, ha permitido generar una cultura del hábitat en el distrito y un fortalecimiento del sector, consolidando un conjunto de instituciones que comprenden el sector hábitat en Bogotá.

No obstante respecto de los 3 últimos lineamientos, es necesario considerar la necesidad de seguir insistiendo, toda vez que como se demuestra a lo largo del diagnóstico las condiciones de Bogotá y los problemas asociados al hábitat superan y desde tiempo atrás las fronteras del distrito, y deben ser abordados regionalmente y de forma armónica con los municipios vecinos.

Adicionalmente, ni en el 2007 ni ahora, la política puede traducirse en otro instrumento de ordenamiento territorial que compita con el POT o con otros instrumentos de planeación del Distrito, por el contrario debe aportar elementos orientadores para el POT y debe coadyuvar con lineamientos para la gestión y financiación del hábitat como proceso y del hábitat como sector, lo cual implica entonces no solo lo territorial sino los aspectos sociales, económicos e institucionales que se requiere intervenir para el logro en la implementación del POT y la Política.

Finalmente, la formulación comprendió un conjunto de políticas y estrategias en 9 temas, estos temas están distribuidos así, 5 de ellos ligados a la intervención en el territorio, y los demás de marco político institucional y de gestión.

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.

5. Caracterización del distrito para la formulación de la Política de hábitat 2007 - 2017

La situación del hábitat en Bogotá para la formulación de la política 2007, en términos del documento Misión Hábitat POT Bogotá 2006, presentaba las siguientes tendencias:

a. Ilegalidad (participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad). Del suelo urbano total, 38.430 ha, cerca de 7.500 ha (el 19,5%) –por lo menos– habían sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de loteadores piratas (2007).

b. Polarización de la estructuración intraurbana: entendida como la forma de segregación socioeconómica del espacio urbano que se manifiesta en una segmentación del mercado inmobiliario y que se expresa, además, en una mala distribución del acceso a los equipamientos y al sistema vial arterial sin conexiones con las zonas de empleo y equipamientos. La ciudad conserva una estructura espacial alrededor de un centro expandido, complementado con la agrupación de la actividad económica ubicada en los principales ejes viales hacia el occidente.

La segregación socio-espacial presenta diversas modalidades. Una de ellas es la Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), definida como la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007a).

c. Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS), que se refiere a la discriminación con respecto a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etc., por razones socioeconómicas.

Los análisis de la Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS) la atribuyen a tres factores: a) un bajo e irregular ingreso monetario y falta de financiación, b) una política de subsidios ineficaz y c) una administración inequitativa de los bienes públicos locales. Lo ideal de acuerdo con el documento citado, sería que las acciones b) y c) ayudaran a compensar la falta de ingresos.

d. Ciudad región o región urbana: natural y progresiva toma de conciencia de la relación simbiótica de la ciudad con la región (los municipios vecinos, el departamento de Cundinamarca e incluso los departamentos de Meta, Tolima y Boyacá).

Según datos del censo 1993, Bogotá había inducido el crecimiento y la expansión de municipios cundinamarqueses, como Soacha y Sibaté, en el eje sur; Funza, Madrid y

Mosquera, en el occidente; Chía, Cota, Cajicá y Tocancipá, en el norte. Ello como resultado de la fuerte y creciente interacción en los mercados laboral y residencial, sin que hasta el momento se hubiera logrado configurar un proyecto sólido para avanzar en la conformación del ámbito regional que requiere Bogotá en su momento.

e. Adquisición de vivienda: papel fundamental que juegan la propiedad y las formas de consecución y adecuación de vivienda en las percepciones, prácticas y usos referentes al hábitat. Se identificó en la política una tendencia cultural y de política a ser propietarios, según datos del momento más del 50% son propietarios.

f. Participación y cultura ciudadana: esfuerzo permanente por pensar el desarrollo urbano, la gestión de la ciudad, la cultura ciudadana, la descentralización, la participación, etc.

Problemas centrales del hábitat para la formulación de la política 2007 - 2017

La formulación de la política 2007 – 2017 reconoce en el diagnóstico la existencia de una serie de problemas asociados a los componentes del hábitat, los cuales resume en 5 problemas centrales, con una serie de datos generales que constituyen de manera general la línea base para la formulación de dicha política.

A manera de síntesis de lo señalado en la Misión Hábitat por Bogotá 2006 como fundamento para el diagnóstico de la política 2007 – 2017, los problemas del hábitat en la ciudad se resumían en lo siguiente, - y se intentará seguidamente (y se refuerza en el diagnóstico)-, identificar como algunos de estos temas son recurrentes, aun después de terminada la vigencia de dicha política:

Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada.

Altos niveles de segregación manifestada en inequidades en el acceso a bienes públicos urbanos, servicios públicos domiciliarios y equipamientos, además de la ausencia de mezcla de hogares de diferente nivel socioeconómico en los barrios, UPZ o localidades. Una ciudad caracterizada de forma general por lo siguiente:

Las poblaciones más pobres se concentran espacialmente en localidades de la periferia, la valorización del suelo de los pobres es relativamente más lenta, entre los más pobres, el gasto en transporte llega hasta el 17% del gasto total, la política de tarifas es claramente regresiva. La población más pobre (localidades del sur de la ciudad) destina cerca del 10% de su ingreso al pago de servicios públicos, mientras que este porcentaje es del 4% en las localidades más ricas.

Cerca de 3.696 hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable – (DPAE 2006).

La densidad vial presenta una distribución desigual del ingreso de las familias y del espacio público, esto se ve incrementado porque el 40% de la malla vial local se encuentra en regular o mal estado.

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

El cual se resume en las siguientes condiciones para la formulación de la política 2007 - 2017: 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 debían construir) y el déficit habitacional cualitativo que ascendía a 123.028 unidades (viviendas que se deberían mejorar), para un total de 420.644 unidades (Secretaría Distrital de Hacienda, 2005).

El necesario reasentamiento de la población localizada en zonas con riesgo y en zonas afectadas por obras públicas o protección ambiental. La Caja de Vivienda Popular calculó un total de 23.000 familias que era necesario reasentar.

La oferta de vivienda no correspondía con las necesidades de la población; durante el período 2000-2006 se aprobaron 194.355 viviendas para la venta en la ciudad. El 35% (68.024 unidades) correspondió a viviendas para estratos altos, el 38% (73.855 unidades) a viviendas de interés social, cuyos precios superaban los \$50 millones, y sólo el 27% (52.475 unidades) a viviendas tipo 1. Esto contrastaba con la composición de la población por estrato socioeconómico: el 41% de la población estaba clasificada en los estratos 1 y 2, el 40% en el estrato 3 y en menor proporción 18% en los estratos 4, 5 y 6.

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 de la política señaló que Bogotá no tenía escasez de suelo en el corto ni mediano plazo. La ciudad disponía de un poco más de 5.000 ha desarrollables, sin incluir los suelos urbanizados no construidos (ejemplo, 670 ha en lotes dispersos de 26 UPZ con prioridad en los programas de mejoramiento barrial), y por tanto hacía más énfasis en generar suelo urbanizado.

El desarrollo de estos suelos pasaba entre otras por lo siguiente: para diciembre de 2006 estaban pendientes de desarrollo 909 ha de las 1.389 ha con obligación de plan parcial, de acuerdo con el Decreto 327 de 2004.

En el momento de la expedición de este decreto, ya contaban con licencia 290 ha, y a diciembre de 2006 se expidieron licencias de urbanismo para un área de 190 ha; 666 ha correspondían a planes parciales que se encontraban en trámite.

A comienzos de 2007, 1.815 ha no habían pasado por ningún tipo de trámite ante la Secretaría de Planeación. 224 ha hacían parte de planes parciales aprobados pero que no han iniciado la etapa de construcción (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007). El Plan Zonal Norte y la Operación Usme cubrían 1.793 ha.

SUELO URBANIZABLE EN TRATAMIENTO DE DESARROLLO (2007)	
Liberado de planes parciales y pendiente de licencia	909 has
Planes parciales aprobados que no han iniciado la etapa de construcción	224 has
Planes parciales en trámite	666 has
Suelos sujetos a planes parciales sin trámite	1.815 has
Suelos de desarrollo en los planes de ordenamiento zonal de Usme y Norte	1.793 has
Total	5.407 has

Fuente: Política de Hábitat 2007 - 2017

Con este suelo disponible, la preocupación de la política no fue 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 albergaría una población cercana a 1.850.000 habitantes, y que permitiría atender el crecimiento esperado de la población de cerca de 15 años o más, si la reducción de la tasa de crecimiento continuaba, pero se requería un mayor esfuerzo en la gestión del suelo, especialmente para la vivienda social que se requeriría en la ejecución de la política.

Problema 4. Gestión pública no integral.

El diagnóstico hecho en 2006 estableció que en la política pública se había considerado aisladamente el hábitat de las instituciones relacionadas, sin definir sus relaciones ni la jerarquía funcional, lo que se traducía en:

- Deficiente capacidad de 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.
- Excesivo enfoque normativo que descuida la gestión del suelo.

Se contaba sin embargo con esfuerzos en el programa de mejoramiento de barrios, en el que se habían intervenido 9.726 ha en 26 UPZ y beneficiado 2.412.151 personas.

Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada.

Falta de armonía entre la oferta y la posibilidad de adquirir las viviendas nuevas de tipo I. Política de subsidio no sincronizada con la oferta.

La ciudad disponía de instrumentos de financiación con los que no había contado, tales como los derechos de edificabilidad y la plusvalía que recién se había adoptado mediante el Acuerdo 118 de 2003. Las modalidades de interacción entre los sectores público y privado tampoco se habían explotado.

Para abordar esta problemática la política 2007 – 2017 estableció un conjunto de 9 políticas y estrategias, 5 de ellos ligados a la intervención en el territorio (1, 3, 4, 6 y 7), y los demás de marco político institucional y de gestión:

1. Limitar la expansión urbana de Bogotá y combatir la urbanización informal.
Estrategias:
 - *Definir criterios para desarrollar las operaciones estratégicas y los planes parciales.*
 - *Estructurar e implementar un sistema eficaz de control de bordes.*
 - *Definir un modelo de ordenamiento de los asentamientos rurales para su fortalecimiento y promover su desarrollo equilibrado en la región.*
 - *Establecer un modelo de ocupación del territorio urbano-rural que favorezca la inclusión social y limite la expansión urbana.*
 - *Densificar y re densificar los asentamientos rurales.*
 - *Elaborar prontamente los planes parciales de iniciativa pública en las localidades del borde occidental con mayor déficit de vivienda de interés social.*

2. Construir un escenario de convergencia regional.
No se plantearon estrategias específicas.
3. Servicios públicos domiciliarios.
Estrategias:
 - Ampliar y mejorar la red de servicios públicos en la ciudad-región.
 - Consolidar la estrategia para resolver la problemática del río Bogotá.
 - Dar seguridad en la prestación de los servicios y disminuir la vulnerabilidad en el transporte y el suministro de gas natural.
 - Garantizar el derecho a pertenecer a la sociedad de la información y el conocimiento.
 - Suministrar agua potable a los asentamientos rurales.
 - Articular las acciones con las empresas de servicios públicos domiciliarios y definir esquemas comerciales coherentes para suministrar agua potable a los municipios de la región.
 - Trabajar conjuntamente con el Gobierno Nacional el tema de subsidios y contribuciones.
 - Se apoyarán el control social participativo y las prácticas de reciclaje.
4. Promover la densificación y re densificación.
Estrategias:
Mejoramiento Integral de barrios.
 - Consolidar las áreas de mejoramiento integral.
 - Definir los perfiles deseados de densificación y re densificación en cada una de las UPZ de mejoramiento integral de la ciudad potenciales.
 - Crear incentivos e instrumentos de apoyo para estimular densificación y re densificación en áreas cuyo soporte de infraestructura, equipamientos y movilidad garantice las condiciones básicas de calidad de vida, y optimice el sistema de centralidades que la ciudad ha previsto en el POT.
 - Definir etapas secuenciales para las acciones de mejoramiento, mediante actuaciones urbanas integrales.
 - Institucionalizar procesos permanentes de asistencia técnica para el mejoramiento integral.Renovación urbana.
 - Equilibrar la mezcla de usos y estratos con criterios de eficiencia y equidad.
 - Desarrollar viviendas de interés social tipo I y II en un número que no debe ser inferior al 10% del total.
 - Garantizar la capacidad de carga de la infraestructura de servicios públicos, vías y espacio público.
 - Garantizar que la población residente forme parte de los proyectos, o sea reasentada en otros proyectos que se desarrollen en la misma zona.
 - Además de la inversión pública, los proyectos deben crear condiciones propicias para la participación del sector privado.
 - Armonizar y consolidar las normas relacionadas con la política de renovación urbana.
 - Las decisiones distritales deben ser coherentes con la política nacional.
 - Diseñar un marco institucional apropiado.
5. Superar la definición de VIS basada en un precio mínimo.
Estrategias:
 - Adoptar un código de habitabilidad que establezca normas y estándares mínimos socialmente aceptables para la VIS en Bogotá.
 - Definir los ámbitos geográficos de reparto, de tal manera que los proyectos de VIS tipos I y II se determinen a nivel zonal.
 - Concentrar buena parte de los esfuerzos estatales en la provisión de suelo urbanizado para VIS tipo 1 que permita contrarrestar las ocupaciones informales. (Asignar el 50% de suelo para VIP en cualquier suelo de desarrollo, así como en el suelo urbanizado no construido).

- *Estimular la oferta de las distintas modalidades de producción de vivienda que respeten las características del entorno y reconozcan las prácticas, usos y modalidades de tenencia (vivienda productiva, desarrollo progresivo, vivienda en arriendo, vivienda transitoria y vivienda cooperativa).*
 - *Detener el desarrollo de la urbanización informal, mediante la estructuración de una oferta pública subsidiada de lotes con urbanismo.*
6. Reconocimiento y promoción de la producción social del Hábitat.
- Estrategias:
- *Acompañar la producción social del hábitat para acelerar los procesos de consolidación de la vivienda y del entorno con criterios de habitabilidad.*
 - *Contribuir a un cambio en la percepción de las familias con respecto a la vivienda de propiedad como única opción y aspiración, mediante el desarrollo y promoción de nuevos esquemas habitacionales.*
 - *Promover el uso racional de los recursos relacionados con el hábitat, como el agua, la energía y el entorno.*
 - *Promover, con ayuda de la participación ciudadana, la formulación y el desarrollo de iniciativas de producción de hábitat-vivienda, vías y espacio público que superen el ámbito del barrio.*
 - *Fortalecer la capacidad de gestión del suelo urbanizado.*
7. Gestión oportuna y eficiente del suelo urbanizado.
- Estrategias:
- *Asumir y reforzar el cumplimiento de los objetivos de las políticas de suelo previstas en el POT.*
 - *Establecer y desarrollar las agendas e instrumentos de interacción sobre los temas de gestión de suelo con las secretarías de Planeación, Ambiente y Movilidad.*
 - *Replantear los mecanismos de regulación de la ciudad construida-redesarrollo, renovación y patrimonio- y vincularlos a las políticas de hábitat y a las políticas sociales.*
 - *Unificar el régimen de obligaciones y derechos de los propietarios del suelo con tratamiento de desarrollo*
 - *Fortalecer el carácter de promotor público de METROVIVIENDA para la producción de suelo urbanizado para VIP.*
 - *Estructurar y poner en marcha el Sistema de Información Integrado del Hábitat y el Observatorio del Hábitat.*
 - *Estructurar el Sistema Integral de Inspección, Vigilancia y Control del hábitat.*
8. Financiación del Hábitat.
- Estrategias:
- *Diseñar y aplicar instrumentos financieros para la gestión del suelo.*
 - *Articular la asignación de los recursos del presupuesto sectorial para vivienda, servicios públicos, mejoramiento integral e infraestructura urbana mediante macro proyectos, operaciones estratégicas o planes parciales.*
 - *Orientar la estructura de la financiación del hábitat en pro de sistemas integrados que fortalezcan y retroalimenten el esfuerzo fiscal del Distrito.*
 - *Idear esquemas que permitan aprovechar nuevas fuentes de financiamiento diferentes de la inversión pública directa.*
 - *Estructurar el sistema de prevención y reducción de costos mediante la titularización del riesgo, el reforzamiento estructural y el subsidio de arriendo.*
 - *Crear el Fondo de Desarrollo Urbano para desarrollar operaciones urbanas integrales que garanticen un manejo financiero integral.*
 - *Crear un sistema integrado de análisis costo-beneficio para la ciudad para las decisiones de planeación, ordenamiento territorial e inversión pública.*
 - *Captar recursos de largo plazo para apalancar financieramente los grandes procesos de transformación que requiere la ciudad-región.*

- Gestionar los recursos necesarios para construir, mantener y rehabilitar la infraestructura pública en las intervenciones urbanas integrales.
- Estructuración financiera de las intervenciones y empleo de instrumentos de financiación para lograr un reparto equitativo de las cargas y los beneficios.
- Ofrecer capacidad técnica para la estructuración y la gestión financiera de proyectos urbanos.
- Diseñar un sistema de administración financiera de proyectos urbanos que se base en el seguimiento y la evaluación de la gestión y los resultados.
- Crear un sistema distrital de subsidios a la demanda y a la oferta de vivienda (y de suelo) y a la oferta de crédito.
- Diseñar modalidades de microcrédito para adquirir o mejorar la vivienda.

9. Cultura del Hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional.

Estrategias:

Fomentar la cultura para la construcción y el cuidado del hábitat

- A través de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social, formar, asesorar y acompañar a los ciudadanos –y a sus organizaciones– interesados en cualificar su participación, intercambiar experiencias e incidir en la gestión y el seguimiento de la Política Integral de Hábitat.
- Visibilizar y promover las prácticas sostenibles de producción y apropiación de un hábitat digno, referidas al uso racional de los recursos disponibles y a la multiplicación de experiencias de gestión.
- Promocionar diversas formas de producción de hábitat alternativas habitacionales, como la vivienda productiva, los procesos de producción de hábitat mediante el acompañamiento y la asesoría técnica de las instituciones públicas y las organizaciones civiles.
- Fortalecer y proyectar a escala local los Núcleos de Participación Ciudadana existentes e incentivar la formación y consolidación de nuevos núcleos en las demás UPZ de la ciudad para reforzar el tejido social en torno al hábitat y ampliar las escalas de apropiación, planeación y gestión social del hábitat.
- Integrar la noción de hábitat en las agendas y en el discurso de las organizaciones.
- Fortalecer las organizaciones sociales existentes que trabajan en torno al hábitat y promover la conformación de redes y nuevas organizaciones en coordinación con otras entidades e iniciativas, procurando brindarles las herramientas conceptuales, metodológicas y operativas necesarias para su proyección en el escenario público.

Fortalecer la capacidad institucional

- Consolidar el pensamiento estratégico del sector garantizando la gestión sectorial, la articulación de la acción institucional en el territorio, y el compromiso y la pertenencia de los funcionarios.
- Estructurar el sistema de información sectorial considerando criterios de optimización de recursos, simplificación de procesos, gestión de la información, difusión permanente de la información, seguimiento y evaluación.
- Consolidar el nuevo esquema de gestión del hábitat mejorando las habilidades y competencias gerenciales para aplicar los instrumentos técnicos, legales, administrativos y financieros requeridos en la operación intrasectorial. Concertar los escenarios de coordinación intersectorial y regional, y promover la participación activa del sector privado.
- Articular y reforzar los sistemas de formación apoyándose en la capacidad existente, y diseñar una estrategia de comunicación pública para garantizar la apropiación intrasectorial y la divulgación de información a los ciudadanos.
- Impulsar el trabajo conjunto con los actores públicos, privados y sociales, internacionales, nacionales, regionales, distritales, locales y zonales.
- Identificar la capacidad institucional del sector requerida para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política de hábitat.

Fortalecer la coordinación sectorial e intersectorial.

En consecuencia, los desarrollos de la política de hábitat en lo que corresponde a los numerales 1, 3, 4, 6 y 7 se debían vincular directamente a la ejecución del POT vigente, ya que cualquier propuesta en otro sentido terminaría por obligar a una intervención en el POT, la cual sólo ocurrió hasta el año 2013, sin embargo, el Decreto 364 de 2013 se suspendió y no puede afirmarse que contribuyera de algún modo a consolidar la aplicación de la política de hábitat 2007. En tanto que los numerales 2, 5, 8 y 9, comprendían acciones que no estarían directamente ligadas al POT sino a la gestión institucional de la SDHT.

Por lo anterior, es necesario señalar que la Política deba articularse a los planteamientos de la revisión del POT, de tal forma que se desarrollen armónicamente, y de otro lado, derivar acciones de ajustes y decisiones institucionales que promuevan la gestión y financiación de la Política.

Es necesario también considerar que en el corto y mediano plazo es necesario que la Política Integral del Hábitat, permee la formulación de los siguientes planes de desarrollo hasta el 2030, de tal forma que contribuyan a su implementación, es decir a su gestión, por lo que la misma deberá concebirse no como una política de gobierno sino como una política pública que trascienda a las siguientes administraciones y conjuntamente con el POT contribuyan al desarrollo de una mejor ciudad y al diálogo regional para la construcción del hábitat.

6. Síntesis de los resultados de la evaluación de la Política de hábitat 2007 - 2017

La evaluación de la política busca establecer si la ejecución del POT y las acciones del sector hábitat contribuyeron a su ejecución. Se ordena la evaluación identificando los problemas señalados en las bases de la política 2007 y las políticas establecidas y la identificación de los resultados a la fecha, tomando como referente datos del diagnóstico del POT y los resultados de los documentos de evaluación de los componentes de la política preparados en 2017.

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%.

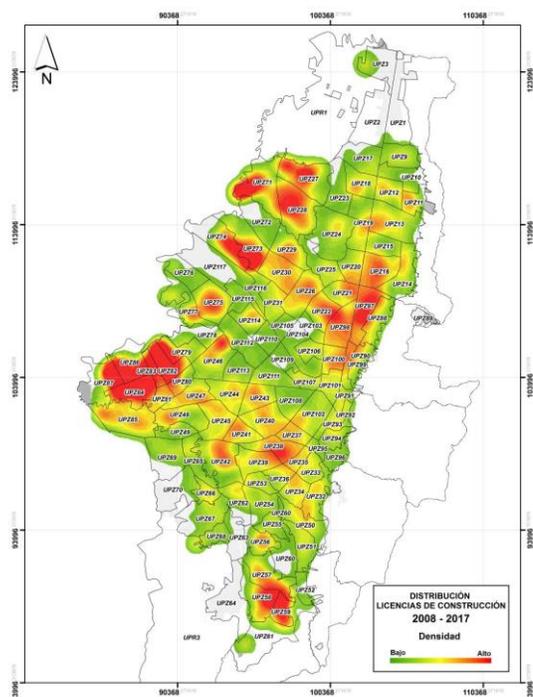
De acuerdo con lo anterior y como se observa en la imagen, la tendencia se acentuó y la oferta de vivienda para la población más pobre continuó acentuando su ubicación en la periferia, contribuyendo a la segregación socio espacial.

Segregación socio espacial

Un componente adicional de la segregación socio espacial se define como la discriminación con respecto a los equipamientos, parques, transporte, vías, etc. Para medir este componente la SDHT ha construido el Índice Integrado de Accesibilidad (IIA)³, que

³ Índice construido por la SDHT que muestra las condiciones de acceso que enfrentan las familias que residen en los proyectos de vivienda gestionados por el Sector Hábitat (84 en total) a equipamientos de educación, parques, estaciones de SITP - Transmilenio y centros de salud.

Distribución de las licencias de Construcción 2008 - 2017



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Información Sectorial - 2017

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

El balance hecho por la SDHT en 2017 indica que, de 69 proyectos, (82% del total evaluado por la SHDT), 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.

Con lo cual la segregación socio espacial no solo ha sido en materia de localización de los proyectos, especialmente para VIS y VIP en las áreas periféricas de la ciudad, sino también en materia de dotaciones y calidad de los proyectos, los proyectos gestionados desde la administración distrital, no ha solucionado el problema de segregación socio – espacial.

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%
Total	84	100%

Adicionalmente, el ejercicio de caracterización de tenencia de vivienda agregando temas de seguridad jurídica en la propiedad y preferencia por alquiler en la ciudad de Bogotá realizado con base en la Encuesta Multipropósito (EM) de 2014 muestra que Bogotá tiene un elevado nivel de segregación a nivel de localidades en cuanto a condiciones de habitabilidad, condiciones de formalidad en la tenencia y condiciones de accesibilidad a equipamientos de seguridad, recreación y transporte.

La ciudad posee dos extremos, uno donde las condiciones de habitabilidad y entorno logran estándares bastante elevados donde se ubican localidades como: Chapinero, Usaquén y Teusaquillo, y otro, donde las condiciones ya mencionadas tienen elevados niveles de carencia (Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal).

Control de bordes

La política 2007 planteaba una estrategia orientada a estructurar e implementar un sistema eficaz de control de bordes, sin embargo, la informalidad se ha apropiado en una gran medida de los bordes de Bogotá, creando barrios informales de construcción progresiva, que no cuentan con suficientes espacios abiertos ni con áreas disponibles para la construcción de edificaciones de usos dotacionales y, con frecuencia, limitan con elementos de la estructura ambiental generando sobre éstos una presión que se traduce en su invasión o en la generación de impactos negativos sobre corredores ecológicos y cuerpos hídricos.

Los asentamientos de origen informal (AOI) ocupan un aproximado de 8.056 ha de suelo urbano de la ciudad (Diagnóstico POT Bogotá 2017), y, aunque se ha avanzado en el

El índice utiliza unos criterios mínimos de accesibilidad por equipamiento para establecer un punto de referencia y poder evaluar que tan apropiada es la oferta urbana para cada proyecto de vivienda evaluado. La clasificación de los proyectos se realiza en función de su "grado de accesibilidad" de la siguiente forma: Muy buena (81+), Buena (61-80), Media (41-60), Regular (21-40), deficiente (0-20).

proceso de legalización, desde el año 2004 han surgido alrededor de 128 nuevos asentamientos, los cuales ocupan alrededor de 235 hectáreas.

Gran parte de la ocupación realizada sobre los bordes occidentales y sur-occidentales de la ciudad, se presentó como consecuencia de una demanda urgente de soluciones de vivienda en medio de la cual no se tomaron en cuenta condiciones mínimas de habitabilidad asociadas a la calidad ambiental.

En conclusión, el avance de la política en cuanto a la consolidación urbana, presenta un rezago, toda vez que el crecimiento que se cuantifica está concentrado en zonas de expansión urbana, o se trata de asentamientos ilegales, a los que, si bien se les hace seguimiento, no ha habido instrumento que evite la informalidad y la ocupación. Como se evidencia, las localidades en las que más ocupaciones ilegales se presentan son: Bosa y Ciudad Bolívar, en donde cada año crecen de manera exponencial.

Ocupación del suelo rural.

El territorio rural de Bogotá cuenta con un área de 121.474 Has, que corresponden al 74% de la totalidad del territorio Distrital (Sumapaz + Terrenos sin urbanizar en ocho localidades) mientras que el área de expansión ocupa apenas un 2% (2.973,93 Ha)

El área rural de Bogotá está dividida en cinco piezas:

Rural Norte	3.758 Ha	3.06%
Cerros Orientales	13.681 Ha	11.15%
Cuenca Media y Alta del Río Tunjuelo	26.732 Ha	21.78%
Cuenca del Río Blanco	35.967 Ha	29.31%
Cuenca del Río Sumapaz	42.579 Ha	34.70%

Fuente: Diagnostico POT Bogotá 2017

Las piezas rurales más cercanas a las áreas urbanizadas (al norte y contra los cerros orientales) son pequeñas y representan menos del 15% del territorio distrital, siendo especialmente pequeña la pieza rural norte (3,06% de las áreas rurales), la cual cuenta con características geográficas, intervenciones antrópicas y formas de ocupación que se asemejan mucho más a los procesos de pre urbanización y urbanización del norte del territorio distrital y de municipios vecinos como Cota y Chía.

El total de los habitantes rurales, según las proyecciones al año 2016, era de 16.787 personas, las cuales conformaban 4.353 hogares (3,9 personas por hogar), y del volumen de la ocupación existente sumaba un total de 4.221 viviendas rurales distribuidas en Centros Poblados y Viviendas Rurales Dispersas.

Con respecto a los equipamientos, el distrito reporta en el diagnóstico del POT Bogotá 2017, un inventario de un total de 147 equipamientos, entre los cuales la mayoría son centros educativos (54%), seguidos de iglesias (10%), centros de bienestar social (8%), espacios comunales para usos culturales (8%), y centros de salud (6%). Resultan especialmente

escasos los usos dotacionales para el deporte y la recreación, y no existen áreas destinadas a la educación superior en las áreas rurales distritales del sur.

Los mayores asentamientos rurales se encuentran en las localidades de Sumapaz, Ciudad Bolívar, Usme, Santa Fé y Chapinero, donde el 62% de las viviendas rurales se encuentran concentradas en las localidades de Ciudad Bolívar y Usme y 5 de los 8 centros poblados rurales se encuentran en la localidad de Sumapaz.

Componente Rural		
Localidad	Centros Poblados	Viviendas
Sumapaz	Nazareth, Betania, San Juan, La Unión y Nueva Granada	762
Ciudad Bolívar	Mochuelo Alto y Pasquilla y un asentamiento menor; Pasquillita	1267
Usme	El Destino	1333
En la zona rural de las localidades de Santa Fe y Chapinero no se especifica el nombre de los asentamientos rurales ni el número de viviendas presentes.		

Fuente: Diagnóstico POT Bogotá 2017.

Los asentamientos ubicados en zonas rurales han ocupado especialmente suelos de altas pendientes en las localidades de:

Chapinero	114,43 Ha
Ciudad Bolívar	92,85 Ha
Usaquén	29,95 Ha
San Cristóbal	11,55 Ha

Fuente: Diagnóstico POT Bogotá 2017.

La política 2007 – 2017 planteaba la estrategia de densificar y re densificar los asentamientos rurales, pero sin duda un proceso como tal no se ha presentado, como tampoco una dispersión de la población en el suelo rural de Bogotá, toda vez que la tendencia, aunque constante y leve, es la disminución de población en suelo rural.

No puede hablarse en consecuencia que se haya logrado un modelo de ordenamiento territorial equilibrado que fortalezca la ruralidad del distrito, por lo que es necesario seguir trabajando para lograr consolidar la ruralidad y especialmente proteger la ocupación de zonas de ronda y protección ambiental, garantizando además un hábitat rural pertinente con las condiciones de cada zona que promueva la permanencia de la población allí ubicada.

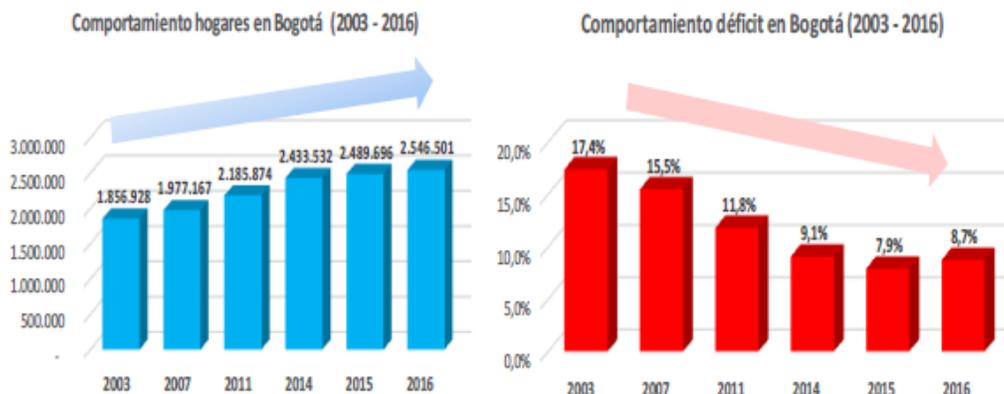
Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres.

Déficit de vivienda

A pesar del incremento del número de hogares en la ciudad de Bogotá en el periodo 2003 - 2016, el déficit de vivienda se ha venido reduciendo en promedio en un (1) punto porcentual promedio al año. Según la información de la Encuesta de Calidad de Vida (2003, 2007, 2015 y 2016) y la Encuesta Multipropósito de Bogotá, EMB (2011 y 2014) el déficit de vivienda en la ciudad pasó del 17,4% en 2003 al 8,7% en 2016. Situación que contrasta

con el crecimiento en el número de hogares, como se observa en la siguiente gráfica, lo cual puede explicarse en parte por el incremento de la urbanización y ocupación informal, asunto que se sustentará en el diagnóstico para la política 2018 – 2030.

Déficit de vivienda en Bogotá D.C. 2003 – 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003, 2007, 2015 y 2016 y Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011 y 2014.

Según datos obtenidos del Diagnóstico producción de vivienda nueva de interés social 2007 – 2016 elaborado por la Secretaría Distrital del Hábitat, (2017). En cuanto al déficit cuantitativo, para el 2003 representaba el 9,5% (176.268 hogares), en 2007 se ubicó en el 7,4% (145.500), y ha disminuido en dos puntos entre el 2014 y el 2017, casi una tercera parte si se analiza por cifras al pasar de 149.236 hogares a 110.379.

Los hogares en arriendo, subarriendo o leasing son 1.139.788, lo cual representa el 46,7% de la población (EMB 2014) y tan solo registran carencias habitacionales 152.842, que representan el 13,4% de esta población; en tanto, los hogares propietarios son 1.172.826 hogares, 48,1% de la población, de la cual solo 45.111 hogares presentan déficit, lo que representa el 3,8% de esta población.

En particular, la política 2007 señaló la dificultad para ofrecer soluciones habitacionales a los más pobres y la gestión oportuna y eficiente del suelo urbanizado.

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

Metas de vivienda en planes de desarrollo desde 2004 a 2016.
Elaboración propia con datos del Diagnóstico producción de VIS 2007 – 2016.
SDHT 2017

Por su parte, las metas de vivienda de los respectivos planes de desarrollo hasta 2015 fueron de 240.920 unidades, pero las metas propuestas en dichos planes no se cumplieron como se observa en el siguiente cuando, se han ejecutado (a agosto 2017) cerca de 162.000, siendo inferiores a las demandas de la ciudad aun cuando se acompañaron de políticas de subsidios, sin incluir el déficit acumulado a 2017.

La ejecución de programas de vivienda y suelo de los planes de desarrollo no han contribuido plenamente al logro de los propósitos de la política de hábitat 2007, especialmente en lo relacionado con la solución de vivienda a los más pobres.

Adicionalmente, y como se observa, en el mismo cuadro, las metas en gestión de suelo en los planes de desarrollo son cada vez más conservadoras, como una forma de comprensión de la realidad que existe de escasez de suelo útil en la ciudad, específicamente para proyectos de VIS y VIP.

A manera de ejemplo, de acuerdo con datos de la SDHT 2017, la NO VIS presentó una disminución, pasando de un promedio anual en el periodo 2005 – 2010 de 18.432 a 15.516 en el periodo 2011 – 2016, que representa una caída del 15,82%. Esto se explica fundamentalmente por una disminución de 59,45% de la vivienda VIP en este periodo, dado que pasó de un promedio anual de 8.610 unidades a 3.491 unidades.

Para la misma época y en contraste con Bogotá, los Municipios Aledaños (Chía, Cota, Cajicá, Tabio, Tenjo, Ciudad Verde, Facatativá, Funza, La Calera, Sopo, Madrid, Mosquera, Sabana Norte, Soacha) han presentado un incremento en ventas en la última década, 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%.

Así las cosas, Bogotá pasó de atender en 2005 el 90% del mercado de vivienda, a un 52,5% en 2013 y un 49,7% en 2014; en contraste, 12 municipios aledaños a Bogotá incrementaron en 271% la venta de vivienda, pasando de 6.872 unidades en el periodo 2005 – 2010 a 25.501 en el periodo 2011- 2016.

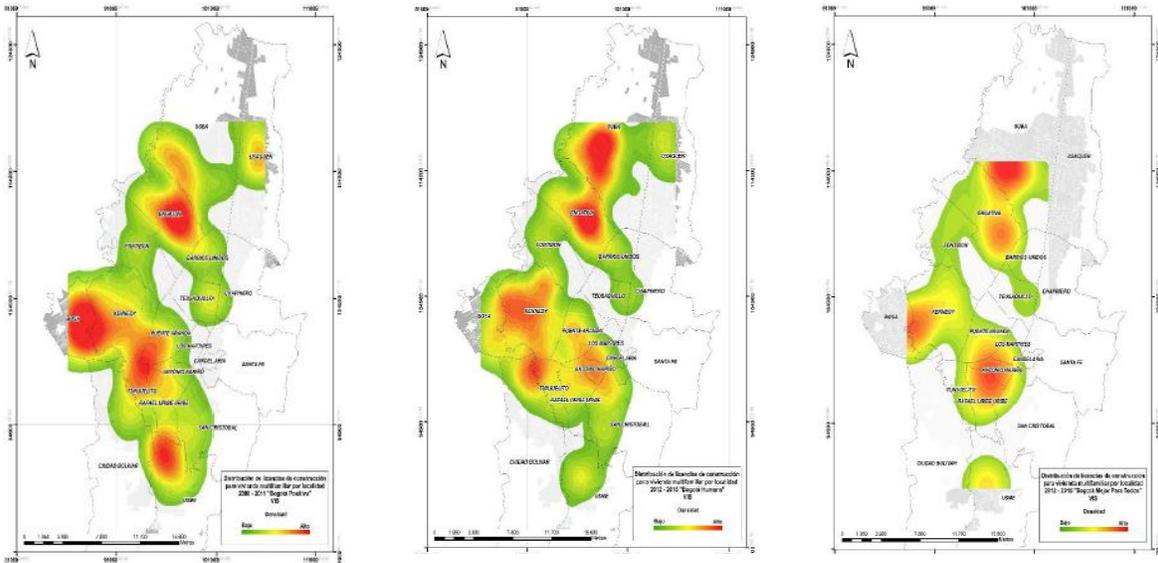
Con respecto a la VIS el Distrito paso de producir cerca del 40% entre 2012 y 2013 a 53,1 % en 2016, sin embargo, los municipios aledaños pasaron de 2.915 unidades promedio anual en el periodo 2005 – 2010 a 14.396 promedio anual en el periodo 2011 – 2016, presentando un crecimiento del 394%.

Por tipo de vivienda, se aprecia que el resultado en materia de licenciamiento obedece fundamentalmente al segmento NO VIS. Esta franja presentó un promedio anual de unidades licenciadas de 25.976 en el periodo 2007 – 2011, el cual disminuyó en el periodo 2012 – 2016 a 21.022, lo cual representa una caída del 19%.

En unidades VIS licenciadas, el promedio anual durante el periodo 2007 – 2011 fue de 18.873 unidades, el cual pasó a 13.172 unidades licenciadas en el periodo 2012 - 2016, representando una disminución del 30,2%.

El licenciamiento de la VIS entre 2007 y 2015, se concentró especialmente en 7 localidades (Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Engativá, Puente Aranda, Tunjuelito y Suba), se aprecia una actividad incipiente de licenciamiento VIS en Antonio Nariño, Los Mártires y Puente Aranda en el último periodo.

Comparación mapas viviendas VIS licenciadas en los últimos 3 planes de desarrollo.



2008 – 2011

2012 – 2016

2016 - 2017

Fuente: SDP. Cálculos SDHT – Subdirección de Información Sectorial

En conclusión, el licenciamiento de vivienda ha presentado en general una disminución a partir de los años 2010 y 2011, para el segmento NO VIS del 19% y para la VIS del 30%, con una localización constante en la periferia de la ciudad. Entre tanto la vivienda NO VIS presenta una concentración en el sector oriental – norte, específicamente en la localidad de Usaquén y de manera más reciente en zonas donde predominaba la VIS: Engativá, Antonio Nariño, Los Mártires, Puente Aranda y Fontibón.

La VIS ha jalonado el decrecimiento, ya que presentó tendencia a la baja pasando de 10.375 unidades en el periodo 2007 – 2011 a 6.792 en el periodo 2012 – 2016, lo cual implica una caída del 34,5%, mientras que la vivienda de tipo NO VIS ha decrecido levemente, pasando de un promedio de 22.961 en el periodo 2007 – 2011 a 22.044 en el periodo 2012 – 2016.

En el periodo 2008 a 2017 dos terceras partes del inicio de obra en la ciudad se dio en la franja de precios de vivienda que no es social.

Por lo anterior puede inferirse que la política no ha logrado cumplir el propósito de ofrecer vivienda a la población de menores recursos y en los números requeridos. También puede concluirse que una parte de la demanda de VIS y VIP de Bogotá la han asumido los municipios vecinos a Bogotá, lo cual genera demandas en materia de movilidad, servicios públicos, equipamientos y espacio público que han impactado el desarrollo territorial de la sabana en su conjunto, y que se expresa en la priorización de este tipo de inversiones en los actuales planes de desarrollo de los municipios de sabana, como se expresa en el documento de análisis de los planes de desarrollo.

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 de suelo, 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, en estos planes parciales de desarrollo, i) no se ha aprovechado el total de áreas integradas al tratamiento de desarrollo (cerca de 5000 has); ii) hay suelo habilitado para vivienda en planes parciales que no han sido desarrollados.

De acuerdo con el diagnóstico del POT 2017, el volumen total de áreas objeto de Planes Parciales estaba distribuido así:

Suelo urbano	2.882,33 Ha
Suelo de expansión	2.014,16 Ha

Suelo Urbanizable en tratamiento de desarrollo		
Suelos dentro de los Planes Parciales	60%	4896,49 Ha
Suelos fuera de los Planes Parciales	40%	3224,2 Ha
	TOTAL	8.120,69 Ha

En correspondencia con los datos de la SDHT se tienen los siguientes indicadores de aprovechamiento del área de tratamiento de desarrollo con destino a vivienda:

Indicador	Resultado
Área bruta de tratamiento de desarrollo* (Ha)	6.447,0
Área bruta aprobada en planes parciales 2012 - 2015 (Ha)	1.357,9
Área bruta tratamiento desarrollo / Área bruta aprobada en planes parciales	21%
Área Útil aprobada en planes parciales (Ha)	644,0
Área útil / área bruta aprobada	47,4%
Área Útil para vivienda (Ha)	482,3
Suelo ejecutado del área útil vivienda (Ha)	208,1
Suelo útil ejecutado vivienda / área útil vivienda	43,2%

Fuente: SDHT con base en (SDP, 2015) * Decreto 469 de 2003

Si bien las cifras no son exactas entre una y otra fuente, lo relevante y con respecto a lo establecido en la política 2007 es la disponibilidad de suelo, por ejemplo, del área útil aprobada para vivienda en estos planes parciales (482 Ha), solo se había ejecutado hasta 2015 un 43,2%, lo cual implica que existe un espacio de suelo habilitado para el desarrollo de vivienda, sobre todo de interés social y prioritario.

Esta disponibilidad de suelo no ha sido suficientemente gestionada para la localización de vivienda VIS y VIP, como tampoco para la gestión de suelo con destino a servicios básicos,

así por ejemplo, con respecto a las áreas para localización de equipamientos, se han generado (84,2 has), para equipamientos en planes parciales de desarrollo, lo cual representa solo un aproximado al 6% del total del área, aun cuando el diagnóstico señalaba la segregación socio espacial como un asunto a resolver y en ello la oferta de servicios básicos es un componente esencial, por lo que se requiere avanzar en la definición de criterios para desarrollar las operaciones estratégicas y planes parciales que permitan una mejor gestión en ambos temas: soluciones de vivienda VIS y VIP y gestión de suelo para equipamientos y espacios públicos.

Problema 4. Gestión pública no integral.

En la misma línea de lo anterior, y de manera particular la política 2007 -2017 estableció como una acción prioritaria la de elaborar los planes parciales de iniciativa pública en las localidades del borde occidental con mayor déficit de vivienda de interés social.

Sin embargo, y de acuerdo a datos del diagnóstico del POT (2017) en las localidades ubicadas al occidente de Bogotá se han desarrollado los Planes Parciales descritos a continuación, que se distribuyen 50% aprobados y el restante en fases de previas:

Engativá		
El Porvenir Engativá	20,21 Ha	ADOPTADO
Engativá 47	13,82 Ha	PREDILIMITADO
Engativá Fontibón 48	51,50 Ha	PREDILIMITADO
Los Cerezos	19,79 Ha	ADOPTADO
Porta - TCI El Dorado	122,95 Ha	PREDILIMITADO
Suelo disponible en vivienda		
Suelo no VIS/VIP		5,5 Ha
Suelo VIP		0,44 Ha

Fontibón		
Chanco	17,39 Ha	FORMULACIÓN
El Escritorio	92,96 Ha	EN DETERMINANTES
Engativá Fontibón 48	51,50 Ha	PREDELIMITADO
Hacienda San Antonio	29,38 Ha	FORMULACIÓN
HB	21,96 Ha	PREDELIMITADO
La Felicidad	99,95 Ha	ADOPTADO
Lote Etapa 2 Sabana Grande	9,05 Ha	ADOPTADO
Pedro Tolima y San Pedro	26,34 Ha	ADOPTADO
Procables	19,52 Ha	ADOPTADO
San Antonio	5,50 Ha	PREDELIMITADO
Suelo disponible en vivienda		
Suelo no VIS/VIP		21,8 Ha
Suelo VIP		2,5 Ha
Suelo VIS		4,68 Ha

Kennedy		
H. Techo Lote 8 Quintas de Castilla	3,85 Ha	ADOPTADO
La Magdalena	40,33 Ha	ADOPTADO
La Pampa	8,3 Ha	ADOPTADO
San Ignacio	22,81 Ha	ADOPTADO
Tintalito Mazuera Alsacia Oriental	56,33 Ha	FORMULACIÓN
Tintalito Mazuera Occidental	27,56 Ha	FORMULACIÓN
Villa Mejía-Tagaste	32,21 Ha	ADOPTADO
Suelo disponible en vivienda		
Suelo VIS		1,26 Ha

Bosa		
Bosa 37	91,89 Ha	FORMULACIÓN
Bosa 38	53,55 Ha	PREDELIMITADO
Campo Verde	84,17 Ha	ADOPTADO
Centro Educativo San José	0,34 Ha	ADOPTADO
Ciudadela El Porvenir	131,95 Ha	ADOPTADO
Edén el Descanso F. El Recreo Lote 3 y V. de	61,93 Ha	ADOPTADO
Vizcaya	37,01 Ha	ADOPTADO
La Palestina	23,8 Ha	ADOPTADO
La Pradera	22,42 Ha	ADOPTADO
San José de Maryland	36,68 Ha	ADOPTADO
San Bernardino	0,49 Ha	

Fuente: SDP, Revisión General Plan de Ordenamiento Territorial, Diagnostico por localidades.

La ocupación realizada sobre los bordes occidentales y sur-occidentales de la ciudad se presentó como consecuencia de una demanda urgente de soluciones de vivienda, donde no se tomaron en cuenta condiciones mínimas de habitabilidad asociadas a la calidad ambiental.

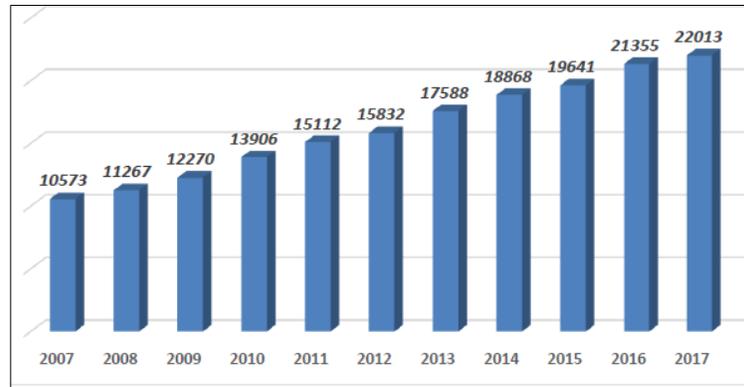
Combatir la urbanización informal

Otro factor directamente relacionado con la gestión del suelo es la presencia de urbanización informal. El diagnóstico de la política 2007 señaló que, del suelo urbano total, 38.430 ha, cerca de 7.500 ha, correspondiente al 19,5% del total, (por lo menos) habían sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de loteadores piratas, por lo tanto, un asunto central de la política debía ser combatir la urbanización informal.

En este contexto el distrito reforzó el monitoreo de áreas, priorizando las más vulnerables, pasando de 2014 ha entre los años 2004 y 2006, a 2430 ha monitoreadas en 2007, y ya para el 2017 se aumentó a 3769 ha monitoreadas.

Como resultado del monitoreo se encontró que las ocupaciones ilegales entre 2004 y 2006 sumaron 8.144 en los polígonos de monitoreo. Sin embargo, desde el 2007 las ocupaciones ilegales se han incrementado considerablemente, especialmente en la localidad de Ciudad Bolívar con 8.094 ocupaciones, donde hay un excesivo desarrollo informal.

Evolución del total de Ocupaciones Ilegales 2007 – 2017.
Tomado de: SDHT, Subdirección de Prevención y Seguimiento – 2017



Las localidades que registran mayores porcentajes de ocupación informal consolidada y en proceso son: Bosa, Kennedy, Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Usaquén y Usme, con valores cercanos al 200% y superiores respecto del incremento de la informalidad, (en parte explicada por el aumento del monitoreo).

Viviendas ilegales por localidad para 2015 y 2016

LOCALIDAD	2015	2016
BOSA	2101	2361
CHAPINERO	607	643
CIUDAD BOLIVAR	6761	7526
ENGATIVA	54	55
FONTIBON	115	130
KENNEDY	948	995
RAFAEL URIBE URIBE	2623	2676
SAN CRISTOBAL	740	767
SANTA FE	495	752
SUBA	778	869
TUNJUELITO	26	29
USAQUEN	1578	1769
USME	1980	2350
OTRAS	834	476
TOTAL	19640	21398

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Prevención y Seguimiento – 2017 - 2018

Gestión interinstitucional y apoyo del gobierno nacional

En enero de 2016 se acordó entre el Distrito Capital, Cundinamarca y el Gobierno Nacional el “gran pacto por la vivienda” que busca por medio de recursos de la Nación, generar la construcción de 80 mil viviendas en la ciudad – región a través de los siguientes programas:

- Vivienda gratuita (subsidio en especie): Programa que se concentra en la población más vulnerable sin acceso al mercado de crédito y que demandan una vivienda de bajo costo.
- Subsidio tasa de interés: consiste en mejorar las condiciones de los hogares en el acceso a crédito, aliviando su flujo de caja en el pago de la cuota.
- Programa de Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores VIPA y el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social Mi Casa Ya: son programas que ofrecen subsidio en dinero para la compra de vivienda y cobertura a las tasas de interés.

Balance pacto por la vivienda Bogotá y Cundinamarca

PROGRAMA	RANGO PRECIO	CUPOS			META	AVANCE B&C	APORTE BOGOTÁ
		BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	B&C			
Mi casa ya - Ahorradores ¹	VIP	6.129	0	6.129	6.000	102,2%	100,0%
Mi casa ya - Cuota inicial ¹	VIS	4.804	3.818	8.622	30.000	28,7%	55,7%
Mi casa ya - Subsidio a la tasa de interés VIP/VIS ²	VIP	2.510	3.386	5.896	30.000	119,5%	50,7%
	VIS	15.665	14.286	29.951			
	TOTAL	18.175	17.672	35.847			
FRECH - No VIS ²	NO VIS 135 - 435 SMMLV	7.292	2.918	10.210	14.000	72,9%	71,4%
TOTAL		36.400	24.408	60.808	80.000	76,0%	59,9%

Fuente: Ministerio de vivienda – Corte de información 3 de noviembre de 2017

El aporte del Gobierno Nacional a través de los diferentes programas es clave para el desarrollo de la vivienda y especialmente la VIS y VIP en Bogotá. Sin embargo, la disponibilidad de suelo a precios accesibles es una limitante para la intervención estatal.

Mejoramiento integral de barrios

La gestión pública no integral a la que se refiere el diagnóstico 2006 estableció que en la política pública se habían considerado aisladamente el hábitat de las instituciones relacionadas, sin definir sus relaciones ni la jerarquía funcional, lo que se traducía en acciones puntuales desarticuladas, aun entre las mismas entidades del sector hábitat. Sin embargo, como ya se había anotado, se contaban esfuerzos en el programa de mejoramiento de barrios, en el que se habían intervenido 9.726 ha en 26 UPZ y beneficiado 2.412.151 personas.

Entre las líneas temáticas que planteó la Secretaría Distrital del Hábitat a través del Diagnóstico y Balance de la Política Pública de Hábitat 2007-2017, el Mejoramiento Integral de Barrios y Vivienda hace parte de estos enfoques.

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.

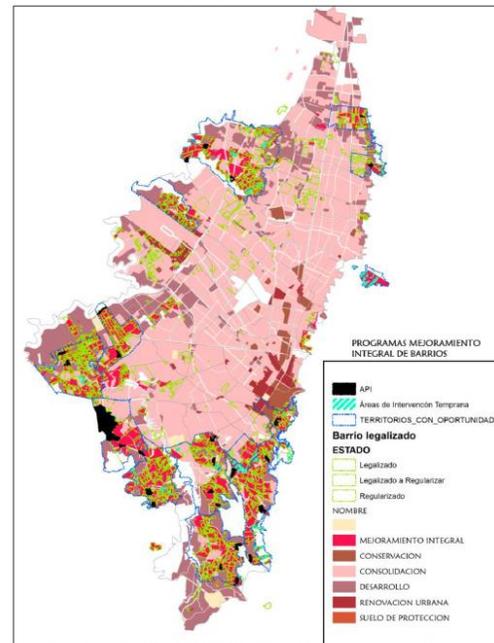
La focalización de las intervenciones de la SDHT, en el programa MIB se ha realizado teniendo en cuenta el POT Decreto 190 de 2004. De un total de 112 UPZ, se seleccionaron 26 de ellas, con tratamiento de mejoramiento integral. Estas UPZ, se caracterizan por tener un uso residencial predominante y de 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:

Durante los últimos 10 años que se lleva ejecutando el programa de MIB en la ciudad se tiene que, durante los periodos de gobierno mencionados con anterioridad, 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 sus habitantes y su entorno. No obstante, la articulación interinstitucional sigue siendo el reto donde la actual administración busca articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión en los territorios.

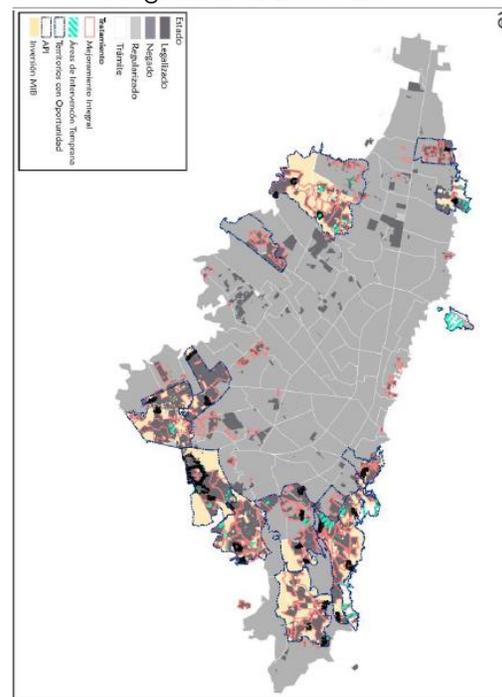
Cada uno de los periodos analizados, ha aportado en su momento al programa MIB: "Bogotá Positiva 2008-2012", definió la escala de intervención en las 24 API, la "Bogotá Humana 2012-2016" definió los 6 componentes de intervención en las áreas prioritizadas (accesibilidad, servicios públicos, equipamientos para programas sociales, equipamientos para programas cívicos y culturales, las condiciones individuales de la unidad de vivienda y las condiciones ambientales), y en la "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020", se recogen

Áreas de intervención del programa de mejoramiento integral de barrios.



Fuente: SDHT 2017

Localización de las intervenciones del Programa MIB 2008 - 2017



las experiencias de aplicación del MIB de las anteriores administraciones y se propone focalizar las acciones buscando la integralidad del programa en lo territorial, con un enfoque más social y participativo.

Los temas centrales de intervención en estos 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.

Servicios públicos domiciliarios.

Según cifras del DANE en un periodo de 7 años el número de hogares de la ciudad creció cerca de un 23,3% entre 2007 y 2017, esto significó una fuerte presión sobre la demanda de SPD, la cual según cifras del mismo DANE y los prestadores ha venido siendo atendida de manera eficiente por el distrito en cuanto a cobertura.

El documento Seguimiento a la política integral del hábitat en el componente de servicios públicos 2007 – 2017 analiza los siguientes temas:

- Alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios
- Mejorar calidad de prestación de servicios públicos domiciliarios.

Cobertura universal:

Durante el periodo 2007 – 2016 la cobertura de acueducto en la ciudad registró un crecimiento de 0,3 p.p. alcanzando en 2016 el cubrimiento del 99,97% de la demanda, en cuanto al acceso al servicio de alcantarillado, éste alcanzó en Bogotá un nivel de cobertura del 99,34% registrando una mejora en estos 9 años de 0,2 p.p. Los niveles de cobertura en los dos servicios siempre han estado por encima del 99% con excepción del servicio de alcantarillado en el año 2009 donde la cobertura llegó al 98,98%.

El servicio de energía eléctrica en la ciudad registra una cobertura superior al 99% desde 2007, el pico más bajo en la cobertura se registró en 2011 con un nivel de cobertura del 99,26%.

Según el DANE la cobertura del servicio de aseo en la capital durante 2007, 2011 y 2014 se mantuvo por encima del 99%.

Síntesis

SERVICIO	2015	2016
Recolección de basuras	99,8%	99,7%
Alcantarillado	99,4%	99,3%
Acueducto	99,7%	99,8%
Energía eléctrica	99,9%	100,0%
Gas	90,7%	92,7%
Total, hogares Bogotá	2.493.834	2.566.444

Coberturas servicios públicos Bogotá.
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida DANE

Si bien las coberturas son casi del 100% para acueducto y alcantarillado, en materia de acueducto, actualmente la oferta está por los 18 m³/seg, lo que significa que se está garantizando apenas 1 m³/seg sobre la demanda actual (16,9 m³/seg y debe ser llevada al menos a 21 m³/seg. (metros cúbicos por segundo)

Para medir el nivel de cobertura en servicios públicos domiciliarios en la ciudad existen dos fuentes de información, la primera es DANE mostrando los resultados del censo en 2005 y las encuestas de hogares del 2007, 2011 y 2014 en Bogotá. La segunda opción de las empresas prestadoras que miden sus niveles de cobertura en términos de suscriptor. Los resultados de la política 2007 relacionas con alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios se resumen en la siguiente tabla:

	DANE	EMPRESAS PRESTADORAS
Acueducto y Alcantarillado	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.
Energía Eléctrica	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.
Gas Natural	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.
Aseo	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

Los crecimientos anteriores se explican en parte por el comportamiento del presupuesto entre 2007 y 2017 por sector:

- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá pasó del 82,05% al 55,41%.
- Secretaría Distrital del Hábitat pasó del 2,03% al 21,03%
- Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano del 9,68% al 10,56%
- Caja de Vivienda Popular del 3,24% al 6,51%
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos 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 del sector, y si bien esta ha disminuido hacia el 2017, mantiene un valor por encima de la mitad de los recursos del sector hábitat, frente a otras como la Caja de Vivienda Popular o la Empresa de renovación urbana que tienen un porcentaje de participación menor.

Mejorar calidad de prestación de servicios públicos domiciliarios.

Para medir la calidad se utilizan los indicadores de calidad del agua, reclamos por facturación y continuidad en la prestación del servicio. Estos mostraron una mejora constante en la calidad del servicio ya que la continuidad en la ciudad pasó del 99,8% al 99,6% entre 2012 y 2016, los reclamos por cada mil facturas pasaron de 4,2 a 3,8 facturas en el mismo periodo, por su parte el índice de calidad del agua reportado por la EAB se ha ubicado por encima del 99,5% desde 2012, superando el estándar legal de 95%.

Servicios públicos en zona rural

Según el censo poblacional realizado en 2005 por el DANE Bogotá contaba en este año con un total de 15.366 personas en su zona rural, estas representaban el 0,2% de la población total de la ciudad, de estas el 52,4% eran hombres composición inversa a la mostrada por la zona urbana donde los hombres representaban el 47,8% de las personas.

Para 2013 el 0,22% de la población de Bogotá se encontraba en la zona rural 4.353 hogares, 62% de los cuales se concentraban en las localidades de Ciudad Bolívar y Sumapaz. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (Estudio Valencia, Sierra Hernández, Dimas Hoyos, & Cortés, 2015)

Para las zonas rurales existen 76 operadores de 81 sistemas de acueducto identificados en la ciudad de Bogotá, de éstos, 32 son posibles prestadores marginales dada su condición de autoabastecimiento de agua potable

En cuanto a coberturas de los servicios públicos domiciliarios básicos en la zona rural, el 46% de las viviendas tenía acceso al servicio de acueducto y solo el 15% tenía acceso al servicio de alcantarillado. Las localidades con más problemas en este tema eran Chapinero, San Cristóbal y Suba con coberturas del 0%.

En cuanto a los servicios de energía eléctrica, gas natural y teléfono fijo el censo arrojó niveles de cobertura del 94%, 12,2% y 22,8% respectivamente.

Conclusiones:

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 a nivel urbano; no obstante, aún existe una fuerte brecha entre los niveles de acceso y calidad de los servicios prestados entre zona urbana y rural.

Según el "Informe de Seguimiento del Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos-PMIRS - Vigencia 2015" El servicio público de aseo tiene una cobertura del 100% en el área urbana del distrito y está compuesto por las actividades de: recolección, transporte, barrido y limpieza, poda de árboles y corte de césped, lavado de áreas públicas y disposición final de residuos sólidos.

Según el "Documento Diagnóstico - Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto Distrital 190 de 2004" el nivel de cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado son del 99% y el de energía eléctrica en la ciudad es del 100%.

Es importante destacar los fuertes esfuerzos que debe realizar la ciudad para lograr una mayor diferencia entre la demanda de agua (16 m3) y su oferta teórica la cual actualmente se encuentra en 16 m3.

Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada.

Financiación del Hábitat.

A partir de la implementación de la Política Integral del Hábitat 2007 – 2017 y la coordinación de las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del sector, la financiación del hábitat se concentró en tres puntos importantes:

1. Coordinación de los recursos y fuentes de financiamiento.
2. Visión del papel del Sector Hábitat como factor que contribuye a la productividad y a la redistribución.
3. Ir más allá del simple diseño de instrumentos financieros y caracterizar el papel del Estado en superar las competencias y posibilidades y así, superar las fallas y las limitaciones del mercado.

Dentro de los componentes más importantes para el seguimiento de la financiación del hábitat en los últimos 10 años, están los de mejoramiento integral de barrios, servicios públicos y gestión del suelo; para cada uno la Política de Hábitat 2007 -2017 estableció los respectivos propósitos, donde, por ejemplo, en gestión del suelo una de las metas era incidir sobre el crecimiento de los precios del suelo urbano o el reconocimiento, promoción y financiación de los procesos de producción social de la vivienda y el hábitat, en servicios públicos la meta era alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios básicos y en MIB una de las metas planteadas fue la de avanzar en la calidad del hábitat, para alcanzar medias internacionales en materia de: calidad del aire, espacio público, movilidad, equipamiento deportivo, recreación y equipamiento cultural.

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”. El diagnóstico de ingresos hecho por la SDHT en 2017, se basó en dos fuentes, la primera, participación en plusvalía y la segunda, el pago compensatorio del suelo VIP/VIS y los resultados fueron los siguientes:

Con respecto a plusvalía, el diagnóstico POT 2017 señaló que por un lado la ciudad recaudaría 1,02 billones de pesos a precios de 2015 durante la vigencia del POT, donde el 91% estaría originado en los suelos de expansión y 9% en el resto de la ciudad. De otro lado el estimado a través de la UPZ corresponde a 1,42 billones de pesos en un área de 989 Ha y con un total de 37,252 predios.

Sin embargo, de acuerdo con las cifras de la SDH, en participación en plusvalía se recaudaron para el periodo 2004 – 2015 un total de 0,189 billones de pesos a precios de diciembre de 2015, resaltando que, los recursos provenientes de este instrumento de financiación en UPZ apenas fueron del 13,3% del potencial.

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 - SDP, 2017).

Lo anterior no coincide con la estimación del Acuerdo 118 de 2003⁴, y lo señalado al comienzo, donde se contemplaba que el 91% de los recursos de la participación en plusvalía llegaría de suelos de expansión: tratamiento de desarrollo.

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 para proyectos de VIP/VIP fue de \$185.811.356.669, donde el año 2016 tuvo el mayor valor de compensación con el 34,34% del total: \$ 63.814.854.015.

El análisis hecho por la SDHT (2017) establece la importancia de la obtención de suelo a partir de la obligación VIP/VIS como instrumento clave para la construcción de VIS y VIP. Adicionalmente, se propone que el dinero recolectado a través del pago compensatorio no se utilice para la compra de suelo, sino que contribuya a financiar los proyectos de VIS y VIP con el suelo obtenido a través de la obligación, o se utilice para urbanizar suelo en planes parciales donde el cierre financiero imposibilita la construcción de vivienda social.

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 en la Secretaría Distrital del Hábitat.

⁴ Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital

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.

No obstante, la compensación con suelo en otros proyectos (290,2 hectáreas útiles) alcanzó un valor de 3,2 billones de pesos a precios de 2018, lo que se observa como un potencial para la obtención de suelo en áreas con tratamiento de desarrollo en el distrito.

Diagnóstico de la inversión directa del Sector Hábitat en los Planes de Desarrollo

Según el análisis realizado por la SDH (2017) del reporte de ejecución presupuestal directa de los Planes de Desarrollo entre el 2007 y el 2017 (5 Planes en total), el sector hábitat ha realizado apropiaciones equivalentes a \$11,33 billones que correspondió al 9,14% del presupuesto disponible de los últimos tres Planes de Desarrollo de Bogotá, siendo el 4º sector de inversión en el distrito.

Distribución presupuestal 2007-2017 por Sector. Valores a pesos del año 2017

SECTOR	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017 (Participación)
Sector Movilidad	33.822.066.718.904	27,28%
Sector Educación	33.223.020.047.964	26,80%
Sector Salud	22.427.653.341.724	18,09%
Sector Hábitat	11.334.223.879.921	9,14%
Sector Integración social	9.903.518.781.977	7,99%
Sector Cultura, recreación y deporte	3.872.494.688.973	3,12%

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Elaboración Subdirección de Información Sectorial – SDHT

De los \$11,33 billones, se ha ejecutado el 84,39% siendo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá la que representa las mayores inversiones del Sector Hábitat con un 63,19%, seguido de la Secretaría de Hábitat con un 12,17%.

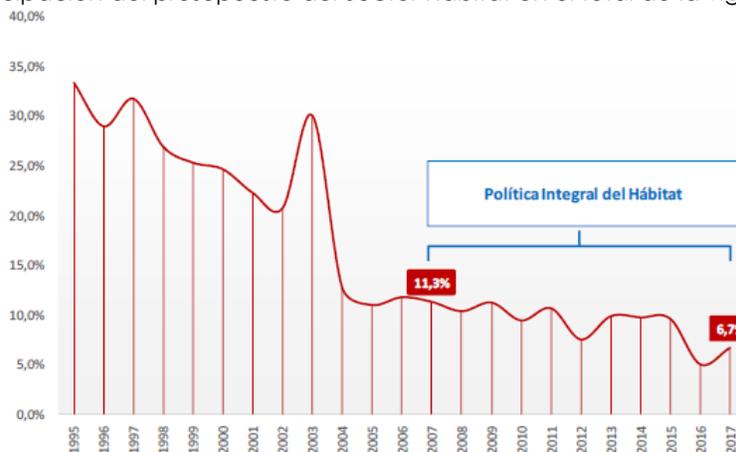
Distribución presupuestal por entidad en el Sector Hábitat 2007 - 2017.
Cifras en millones de pesos constantes año 2017

SECTOR	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017 (millones pesos constantes a 2017)	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017 (Participación)	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN 2007 – 2017
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	7.162.410	63,19%	84,47
Secretaría Distrital del Hábitat	1.379.826	12,17%	85,90
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano	1.108.128	9,78%	79,53
Caja de Vivienda Popular	850.820	7,51%	88,19
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	833.039	7,35%	83,83
TOTAL GENERAL	11.334.224	100%	84,39

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Elaboración Subdirección de Información Sectorial – SDHT

Durante la vigencia de la Política 2007 – 2017 el presupuesto disminuyó; en el 2007 las apropiaciones del Sector Hábitat correspondieron al 11,3% de la vigencia de total para dicho año; para el año 2017 el presupuesto del Sector Hábitat correspondió al 6,7%.

Participación del presupuesto del Sector Hábitat en el total de la vigencia.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Elaboración Subdirección de Información Sectorial – SDHT

Sin embargo, las inversiones por entidad sí han cambiado, por ejemplo, la Secretaría Distrital del Hábitat contaba en el 2007 con una participación del 2,03% del total del presupuesto y para el 2017 contó con una participación del 21,03%, la cifra más alta en los últimos once años.

Por cada sector el comportamiento del presupuesto entre 2007 y 2017 fue:

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

En los últimos once años de implementación de la Política, el 62,7% del presupuesto se ha concentrado en 15 proyectos de un total de 140 programados en los Planes de Desarrollo.

De estos 15 proyectos, 10 corresponden a servicios públicos domiciliarios, lo que equivale al 45,6% del total del presupuesto del Sector Hábitat durante la vigencia 2007 – 2017. Por categoría se tiene que, *Servicios Públicos* tiene una apropiación del 61,5% y el de menos participación es *Titulación de Predios* con el 0,31%.

Los 6 proyectos con mayor inversión han sido:

1. Acciones para el saneamiento del Río Bogotá: 10,06%
2. Construcción del sistema troncal y secundario de alcantarillado sanitario: 8,32%
3. Construcción del sistema troncal y secundario de alcantarillado pluvial: 7,44%
4. Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región: 4,83%
5. Reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable: 4,60%
6. Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario: 4,20%

De un total de 35 proyectos liderados por la SDHT, los cinco con mayor inversión sumaron cerca del 70% del total de las apropiaciones disponibles. Por categorías temáticas, los

proyectos se han concentrado en un 71,53% en vivienda, seguido de *mejoramiento integral* con un 16,71%, *desarrollo territorial, ambiental, reasentamiento y servicios públicos* con una participación menor al 3%.

Durante los últimos 3 planes de desarrollo se han invertido más de 9,8 billones en el Sector Hábitat. La mayor inversión fue durante el 2012 - 2015 con poco más de 1,82 billones de pesos, seguido de la Administración 2008- 2011 con 1,70 billones de pesos. Por su parte, la administración 2016 - 2019 destinó 1,42 billones de pesos para el Sector Hábitat.

No obstante, en todos los casos, los proyectos relacionados con servicios públicos han representado la mayor proporción de la inversión directa del distrito. El siguiente tipo de proyectos con mayor inversión corresponde a los relacionados con vivienda, los cuales han venido ganando participación, al igual que los proyectos asociados a mejoramiento integral y ambiente.

En conclusión, durante los últimos 10 años de implementación de la política de hábitat 2007, el Sector hábitat se ha posicionado como el 4º sector en materia de inversión del distrito, jalonado especialmente por las inversiones en materia de servicios públicos, que se reflejan en una cobertura cercana al 100% en el total de la ciudad. Lo anterior contrasta con la baja participación de la inversión en proyectos relacionados con la titulación de predios que se refleja en las cifras de legalización de asentamientos estables de la ciudad.

Aun con el posicionamiento del sector, las inversiones han venido disminuyendo especialmente en acueducto y alcantarillado, mientras que las inversiones de la Secretaría de Hábitat, la Caja de la vivienda Popular y la UAESP se han duplicado, aunque su participación sigue siendo baja con respecto al total.

7. Conclusiones de la evaluación de la Política de gestión integral del hábitat 2007 – 2017

Como se observa en la evaluación de algunos de los componentes de la política 2007 – 2017 el resultado no es positivo y por lo tanto los problemas del hábitat son recurrentes. Otros propósitos de la política como, superar la definición de VIS basada en un precio mínimo el reconocimiento y promoción de la producción social del Hábitat, o construir un escenario de convergencia regional, son incluso menos desarrollados y requerirán un nuevo tratamiento en la formulación de la política de gestión integral del hábitat 2018 – 2030.

El resultado de la política puede explicarse al menos en 3 factores que se han indicado a lo largo del documento como recurrentes:

- La política se formuló con posterioridad al POT (Acuerdo 190 de 2004), y luego su implementación no tuvo ningún impacto en el mismo, es decir, la política siguió la tendencia de ejecución del POT. De tal forma que las decisiones de la política que no estuvieron alienadas con lo contenido en el POT no encontraron un marco para su implementación.
- 5 de las 9 políticas y estrategias planteadas tenían un enfoque territorial, sin embargo, la política no tuvo en sí misma una expresión territorial.

- Los planes de desarrollo no contribuyeron plenamente a la ejecución de la política, lo anterior se puede observar en los alcances de las ejecuciones en materia de vivienda e incluso en el seguimiento a la ejecución de política 2007.

En este contexto, en la formulación de la política 2018 – 2030, la SDHT tiene la misión de participar en la elaboración y en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjunto, y en las políticas y planes de desarrollo urbano del Distrito Capital.

Por lo anterior, y dada la coyuntura del proceso de revisión general del POT que se adelanta actualmente, la SDHT tiene un rol fundamental, no solo para aportar elementos al diagnóstico y formulación del POT, sino también en cuanto a los compromisos para su implementación. En este punto la política 2018 – 2030 debe integrarse a los propósitos del POT y servir de escenario para la gestión del hábitat en los componentes definidos en el POT.

Así mismo, la Política Integral del Hábitat debe ser consecuente con el diagnóstico y orientaciones del POT en cada uno de los componentes del hábitat, y en ningún caso se trata de duplicar información en términos de diagnóstico, ni alejarse de los planteamientos de la formulación, sino contribuir a garantizar la integralidad del hábitat en el POT y fortalecer los mecanismos para su gestión territorial integrada.

En el desarrollo del POT se han adoptado a la fecha 1.274 actos administrativos, incluyendo decretos reglamentarios, instrumentos de gestión del primer nivel (planes maestros), del segundo nivel (como planes zonales, UPZ, planes parciales), del tercer nivel (planes complementarios), y otros no jerarquizados (planes directores de parques, de ordenamiento minero ambiental, de incorporación , etc.), lo que evidencia un intenso y prolongado esfuerzo institucional por dar forma jurídica a los propósitos originales del POT, el cual permitió orientar, aunque de forma desarticulada e incompleta, el proceso de crecimiento que ha sufrido la ciudad en los últimos 16 años.

Para la formulación de la política 2018 – 2030 se propone superar la visión sectorial del hábitat y entender el concepto en una acepción más amplia que incluya temas relacionados con espacio público, movilidad y equipamientos, y en una aproximación del hábitat en 3 escalas: local (UPZ o subsector), distrital y de integración al hábitat metropolitano o subregional.

En ese mismo sentido la definición de la política deberá incorporar criterios de integralidad y enfocarse en propósitos que impliquen lo multi sectorial, así mismo deberá entenderse la política como un promotor del diálogo subregional y regional y servir de referente de otras políticas de hábitat en el nivel nacional.

- El concepto de hábitat y de política integral del hábitat.

El concepto de hábitat para la política:

Como parte de las conclusiones y para avanzar en la política 2018 – 2030, en la política 2007 - 2017, el hábitat se definió 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 reconoce una serie de procesos que se dan entre la población y el territorio, y se plantea una visión del hábitat más allá de lo sectorial, es decir el hábitat como concepto supera las competencias sectoriales de la SDHT.

Se observa entonces una relación compleja entre la definición planteada para el hábitat y la definición y objetivos previstos para la política, en el sentido en que tanto la definición del hábitat y la política superan las competencias asignadas a la SDHT, y en consecuencia la Política se concibe como un instrumento multi-sectorial en el que tienen injerencia, además de la SDHT, las Secretarías de Ambiente y planeación.

Descripción genérica de los componentes físicos del hábitat.



Diagrama 7.1. Componentes físicos del hábitat. El hábitat humano se encuentra constituido por vivienda y entorno, y éstos a su vez por una serie de atributos físicos. Fuente: UN Habitat/Colombia.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos – ONU Hábitat, viene promoviendo desde hace algunos años una visión integral del hábitat, que representa un punto de partida indudable para abordar la formulación de la política para el Distrito Capital.

Ese concepto indica 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. ...".⁵

Esta perspectiva del hábitat es multiescalar, aborda en primer lugar las calidades propias de la vivienda tanto internas como externas, se ocupa a una segunda escala del contexto próximo urbano y/o rural y finalmente busca entender la inserción y funcionamiento de las áreas residenciales a nivel de la ciudad, el área metropolitana o la región.

⁵ UN-Hábitat. Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades. Bogotá, 2009. - http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Giraldo-F-et-al_2009.

Este concepto, que está a la base del Acuerdo 257 de 2006 que define la estructura administrativa vigente del Distrito y que crea el Sector Hábitat, es la base conceptual para las discusiones y desarrollos técnicos que se adelantarán en la siguiente fase, por parte del equipo técnico.

La política integral de hábitat:

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

Adicionalmente se encontró que la política tuvo por objetivo, ser un referente social y técnico para que se ejerzan y garanticen los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat, definiendo el ámbito, las prioridades y criterios para el desempeño de las acciones programas y proyectos, que la Secretaría Distrital de Hábitat, formule, coordine o ejecute, en desarrollo de sus funciones.

Se observa entonces una relación compleja entre la definición planteada para el hábitat y la definición y objetivos previstos para la política, en el sentido en que tanto la definición del hábitat y la política superan las competencias asignadas a la SDHT que se han señalado, y en consecuencia la Política se concibe como un instrumento multi-sectorial en el que tienen injerencia, además de la SDHT, las Secretarías de Ambiente y Planeación.

Por lo anterior es necesario señalar que la Política debe articularse a los planteamientos de la revisión del POT, de tal forma que se desarrollen armónicamente, y de otro lado derivar acciones de ajustes y decisiones institucionales que promuevan la gestión y financiación de las decisiones de la Política.

La política de hábitat al ser integral, integra la oferta de vivienda a la oferta de movilidad, espacio público y equipamientos dotacionales de salud, educación, recreación, seguridad, justicia, movilidad local y servicios públicos domiciliarios e impone en ese marco de integralidad, promover un ordenamiento de la vivienda basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y aplicación de los instrumentos financieros, lo que implica que esa gestión y financiación se supeditan a la planificación del POT.

En todo caso la ejecución y financiación estará a cargo del sector hábitat en vivienda y servicios públicos, mientras que, en equipamientos, espacio público, e incluso ambiente y riesgo corresponde a las demás entidades competentes, todo bajo la perspectiva de la integralidad.

La política a formular deberá reconocer esta estructura para lograr la conjunción interinstitucional para que se logre una gestión efectiva de la política. De lo contrario su efectividad se verá reducida y al tratarse de un concepto integral, su impacto en la calidad de vida de la población y en el mejoramiento de las condiciones del hábitat distrital, no será el esperado.

Es necesario también considerar que en el corto y mediano plazo es necesario que la Política Integral del Hábitat, permee la formulación de los siguientes planes de desarrollo hasta el 2030, de tal forma que contribuyan a su implementación, es decir a su gestión, por lo que la misma deberá concebirse no como una política de gobierno sino como una política pública que trascienda a las siguientes administraciones y conjuntamente con el POT contribuyan al desarrollo de una mejor ciudad y al diálogo regional para la construcción del hábitat.

Recomendaciones para la articulación de la política 2018 - 2030 al plan de desarrollo 2016 - 2019

El actual Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” plantea que “Corresponderá a la Secretaría Distrital del Hábitat formular la Política Integral del Hábitat para el período 2018-2030, la cual deberá ser concordante con los objetivos, planes, programas y proyectos contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial”.

Como punto de partida para la formulación de la Política, se tendrán en cuenta los pilares del Plan: (a) Igualdad de calidad de vida; (b) Democracia Urbana, y (c) Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana.

En particular y en lo que se relaciona de forma directa con el hábitat, el pilar Democracia Urbana establece los siguientes puntos:

- Infraestructura para el desarrollo del Hábitat.
- Intervenciones Integrales del hábitat
- Recuperación, incorporación, vida urbana y control de la ilegalidad
- Integración social para una ciudad de oportunidades
- Espacio público, derecho de todos
- Mejor movilidad para todos

Así mismo el Plan de Desarrollo plantea una serie de ejes transversales: (a) Un nuevo ordenamiento territorial; (b) Calidad de vida urbana que promueve el desarrollo económico basado en el conocimiento; (c) Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y el crecimiento compacto de la ciudad, y (d) Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.

El eje nuevo ordenamiento se enfoca hacia el desarrollo de las siguientes acciones:

- Proyectos urbanos integrales con visión de ciudad
- Suelo para reducir el déficit habitacional de suelo urbanizable, vivienda y soportes urbanos
- Articulación regional y planeación integral del transporte
- Financiación para el Desarrollo Territorial
- Propietarios de vivienda en Bogotá a través del arriendo.

La formulación de la Política, se fundamentará en el pilar de democracia urbana y el eje trasversal de un nuevo ordenamiento territorial, para lo cual se incorporarán en la política los principios y las acciones correspondientes.

De otra parte, en el artículo 23 del Plan, se enuncia el Programa de Intervenciones Integrales del Hábitat cuyo objetivo es mejorar la accesibilidad de todos los ciudadanos a un hábitat y vivienda digno, a través de intervenciones integrales para el desarrollo, recuperación, mejoramiento, transformación embellecimiento y apropiación en la ciudad y sus bordes.

Con el propósito de integrar funcionalmente las piezas de la ciudad en las escalas, local, zonal, urbana y regional y beneficiar a la población mediante una oferta equilibrada de bienes y servicios públicos, en el marco del programa se pretende generar estructuras urbanas que optimicen el espacio público, los equipamientos, la infraestructura de transporte y servicios públicos en la ciudad y en el ámbito metropolitano.

Finalmente, la política de hábitat 2007 – 2017 se propuso como una de sus políticas “Construir un escenario de convergencia regional”; sin embargo, este aspecto no fue desarrollado en la política de gestión integral del hábitat 2007, y si bien se incluyó como una de las 9 políticas, no se establecieron acciones ni metas concretas, por lo cual el impacto en su ejecución es limitado.

No obstante, considerando la importancia que el tema reviste en la formulación de la política 2018 – 2030, se resalta en el actual contexto regional la conformación del Comité de Integración Territorial CIT en el año 2015 como un escenario posible de convergencia regional para la discusión de temas de interés para armonizar los procesos de ordenamiento territorial de Bogotá y los municipios que lo conforman, sin embargo, su gestión ha sido limitada y en parte se debe a que las decisiones del CIT no son vinculantes para el distrito o los municipios.

8. Anexo: Síntesis de los documentos de evaluación preparados por la SDHT

El presente documento constituye una síntesis de 5 documentos elaborados por la SDHT en 2017 y que fueron compartidos por la Secretaría para la consolidación de la evaluación de la política que se adelantó en el marco del proyecto ONU Hábitat – SDHT, Formulación de la política integral de hábitat 2018 – 2030. Estos documentos constituyen junto con el diagnóstico del POT (2017) el soporte principal de la evaluación de los logros de la política 2007 – 2017. Los 5 documentos que fueron analizados y sintetizados son:

- Consolidación Urbana y Rural 2017 – 2017
- Diagnóstico producción de vivienda nueva de interés social 2007 – 2016
- Financiación del Hábitat en el marco de la política integral del Hábitat 2007 – 2017
- Mejoramiento integral de barrios 2007 – 2017
- Seguimiento a la política integral del hábitat en el componente de servicios públicos 2007 – 2017

La síntesis se organizó identificando los aspectos evaluados, la relación con los planteamientos de la política 2007 – 2017, el contexto general y las conclusiones respecto del cumplimiento de las metas o propósitos de la política.

Consolidación urbana y rural 2007 – 2017

Secretaría Distrital del Hábitat, 2017

Aspectos evaluados:

Informalidad, vivienda ilegal, cumplimiento en los porcentajes de VIS y VIP en la ejecución de licencias.

Relación con la política 2007 - 2017

Se relaciona con una ciudad excluyente y segregada y con la política de limitar la expansión y combatir la informalidad.

Contexto general:

La consolidación urbana y rural se enfoca en la gestión adelantada por el Distrito para fortalecer los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo urbano, por ejemplo, reducir los precios del suelo y así, desarrollar proyectos de VIS, VIP y construcción de vivienda No VIS.

El análisis hecho por la SDHT sobre la consolidación Urbana y Rural en Bogotá surge como una respuesta al crecimiento que ha tenido la ciudad, sumado a los procesos de invasión que se dieron por los “Terreros” o Urbanizadores piratas.

El análisis señala que los instrumentos de gestión del suelo como: planes parciales, unidades de actuación urbanística, integración inmobiliaria, banco de tierras, entre otros, han sido usados en los últimos 10 años, y se evidencia además el crecimiento en las licencias de urbanismo y construcción en áreas de tratamiento que se asignó a las UPZ.

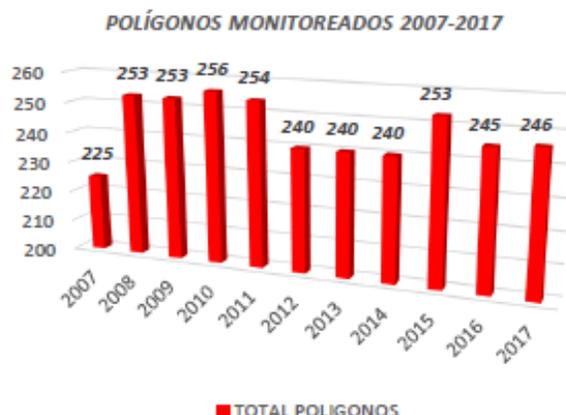
Monitoreo de ilegalidad

En 2007 como resultado de la formulación de la Política y la creación de la SDHT, se propone crear un programa de monitoreo, liderado por la SDHT a través de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda (SIVCV). Este monitoreo se enfocó en sectores priorizados denominados “*Polígonos de Monitoreo*” zonas identificadas como susceptibles o en proceso de desarrollo ilegal.

A partir del año 2007 con la creación de la “Comisión Intersectorial para la Gestión Habitacional y el Mejoramiento Integral de los Asentamientos Humanos del Distrito Capital”⁶ se obtuvo una caracterización de la información capturada en campo, se pasó de identificar 225 zonas en los años de 2003 y 2006, a un total de 2075 polígonos entre los años de 2007 y 2017.

⁶ Decreto 546 de 2007, artículos 34, 35 y 36.

Evolución del total de Polígonos Monitoreados 2007 – 2017



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Información Sectorial – 2017

Resultados:

Licenciamiento y suelo para VIS y VIP:

En lo referente a las licencias, se identificó un total de 570,44 ha licenciadas donde 52,38% (298,77 ha) fue destinado para producción de VIP y VIS. Bosa es la localidad con mayor participación para VIP con el 78,68% seguida de Usme con el 12,16%; en cuanto a producción VIS las localidades con mayor participación son Bosa, Suba, Kennedy, Usme, Ciudad Bolívar y Fontibón sumando el 86,44%.

Durante el periodo de 2007 al 2017 se aprobaron 43.438 licencias en todo el perímetro urbano, destacando las localidades de Bosa, Engativá y Suba donde hubo un aumento en el número de metros cuadrados licenciados y el impulso de la construcción ordenada.

Asimismo, se licenciaron 143.500.000 metros cuadrados para construcción, lo que puede reflejar el aumento en la formalidad en la construcción y el crecimiento de la oferta de vivienda; las UPZ donde más se ha licenciado en esos 10 años han sido la Zona Franca (industrial) y Casa Blanca (residencial). No obstante, a pesar de la gestión para disminuir la informalidad en la construcción de vivienda, siguen presentándose casos de este tipo.

Metros cuadrados construidos Bogotá 2008 2017 por tratamiento

TRATAMIENTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
CONSERVACION	158.726	307.892	208.180	223.379	147.723	81.445	62.120	115.205	44.016	190.784	1.539.471
CONSOLIDACION	10.284.803	6.837.048	29.476.837	26.483.666	5.991.572	5.145.532	3.809.193	2.089.373	2.164.414	758.463	93.040.901
DESARROLLO	3.555.561	3.328.156	13.490.043	12.671.443	1.745.104	1.916.671	592.968	390.719	402.204	191.805	38.284.674
MEJORAMIENTO INTEGRAL	556.742	691.696	2.387.232	4.597.853	364.756	316.427	97.018	145.529	123.392	52.880	9.333.525
RENOVACION URBANA	214.233	230.232	267.755	219.045	163.846	132.285	71.454	35.526	50.258	7.188	1.391.823
Total general	14.770.065	11.395.024	45.830.048	44.195.387	8.413.002	7.592.360	4.632.752	2.776.352	2.784.284	1.201.121	143.590.394

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Información Sectorial – 2017

Algo que no se analiza en el documento de la SDHT es la notable disminución constante en el número de metros cuadrados construidos, especialmente si se observa el rango entre 2010 y 2017, lo anterior considerando que además para la última fecha se cuenta con mejores indicadores de seguimiento a las licencias.

Hectáreas licenciadas: Se identificaron un total de 570,44 ha de suelo útil, de las cuales el 52,38% (298,77 ha) se destinaron al cumplimiento de la obligación VIP/VIS, para la VIP 105,32 ha y para la VIS 193,45 ha, en 321 proyectos urbanos a los cuales se les identificó la obligación VIP/VIS.

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%; 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%.

Suelo para VIS y VIP: El 83,70% del suelo útil VIP, se identificó bajo el decreto 327 del 2004⁷, mientras que el 16,19% se identificó bajo el decreto 075 de 2013⁸, y tan solo un 0,11% se identificó bajo el decreto 138 de 2015⁹. Así mismo, el 95,20% del suelo útil para VIS, se identificó bajo el decreto 327 de 2004 y el 3,89% se identificó bajo el decreto 075 de 2013.

Según instrumento de gestión del suelo: El 83,89% del suelo útil VIP, se licencio a través de planes parciales, seguido de desarrollo sin ningún instrumento con el 9,28%, y el 5,6% se licencio a través de declaratorias; el 45,06% del suelo útil VIS se licencio a través de planes parciales, seguido de desarrollo sin ningún instrumento 34,3% y el 17,93% se licenció por medio de declaratorias.

Obligación VIP/VIS según modalidad de cumplimiento: El 96,43% del suelo útil VIP identificado, se desarrolló en mismo proyecto, el 2,6% pago los derechos fiduciarios y el 0,96% la traslado a otro proyecto; por otra parte, el 85,81% del suelo útil VIS se desarrolló en el mismo proyecto, el 11,76% se trasladó a otros proyectos y el 2,43% pago los derechos fiduciarios.

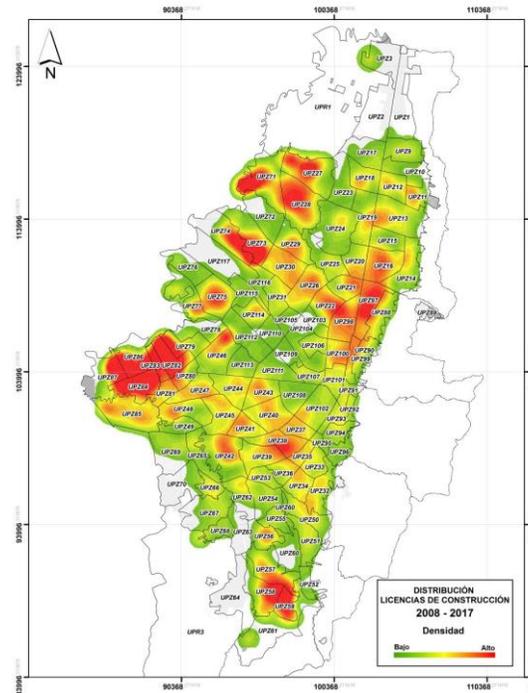
En los últimos 10 años en Bogotá se lograron aprobar 43.438 licencias en todo el perímetro urbano, mostrando un aumento en el número de metros cuadrados licenciados y un impulso en la construcción ordenada y legal, mostrando una dinámica de ocupación más ordenada.

⁷ Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital.

⁸ Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana

⁹ Por el cual se reglamenta el artículo 66 del Acuerdo 489 de 2012 para asegurar el cumplimiento del Programa de Vivienda y Hábitat Humanos del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas de Bogotá, D. C. 2012-2015.

Mapa 2. Distribución de las licencias de Construcción 2007 – 2017, en las UPZ



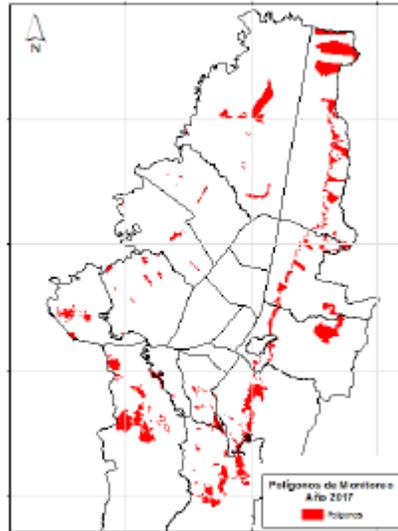
Fuente: Secretaria Distrital del Hábitat, Subdirección de Información Sectorial - 2017

Monitoreo de la informalidad:

La SDHT en 2007, señaló la gran participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad, toda vez que, del área de suelo urbano total, aproximadamente el 20% ha sido ocupada informalmente, de esta ocupación aproximadamente el 50% se realizó en las últimas dos décadas. Según el informe de la Política del Hábitat 2007-2017, esta forma de apropiación del suelo es un reflejo de la incapacidad institucional y de la existencia de graves problemas de enfoque y metodología.

El aumento de hectáreas monitoreadas pasó de 2014 Ha entre los años 2004 y 2006, a 2430 ha en el 2007, y ya para el 2017 se aumentó a 3769 ha monitoreadas. Históricamente las localidades que han presentado una mayor extensión de área han sido Usaquén y Usme, debido a la presencia de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental donde se presenta mayor difusión de asentamientos de origen informal. Por su parte, las localidades con menor área monitoreada son Engativá, Fontibón y Tunjuelito cuyas extensiones monitoreadas están delimitadas por los humedales Jaboque y Capellanía y ríos Bogotá y Tunjuelo.

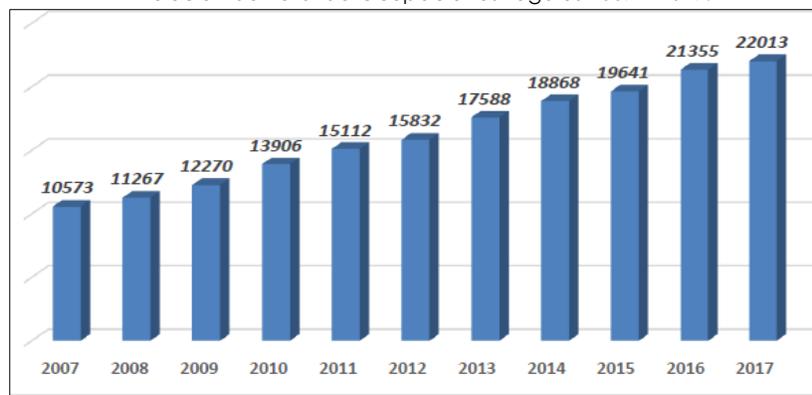
Polígonos de Monitoreo



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Información Sectorial - 2017.

Las ocupaciones ilegales entre el 2004 y 2006 sumaron 8.144 dentro de los polígonos de monitoreo. Sin embargo, desde el 2007 las ocupaciones ilegales se han incrementado considerablemente, especialmente en la localidad de Ciudad Bolívar con 8.094 ocupaciones, donde hay un excesivo desarrollo informal. Por su parte, Tunjuelito apenas registra 38 ocupaciones en el 2017.

Evolución del total de Ocupaciones Ilegales 2007 – 2017.



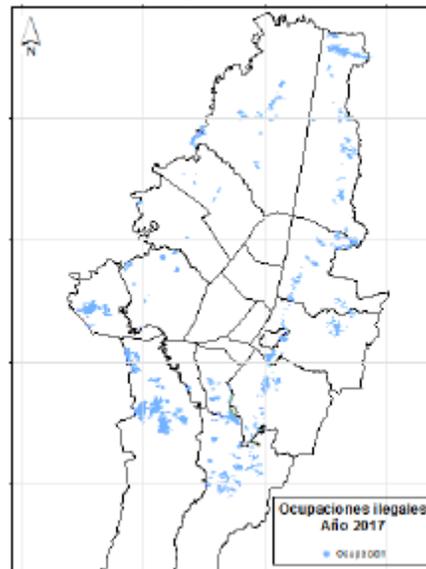
Fuente: SDHT, Subdirección de Prevención y Seguimiento – 2017

Ocupaciones ilegales identificadas por Localidad, 2007 – 2017

LOCALIDAD	AÑO										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BOSA	756	758	836	1019	1172	1395	1783	2006	2195	2335	2528
CHAPINERO	249	311	344	416	445	461	510	528	607	644	665
CIUDAD BOLIVAR	3020	3612	4180	5026	5628	6150	6864	7471	7194	7793	8094
ENGATIVA	215	290	307	323	311	56	60	63	63	53	55
FONTIBON	165	158	158	123	119	119	119	119	119	116	131
KENNEDY	503	537	603	638	620	549	748	834	1015	1063	1009
RAFAEL URIBE URIBE	1769	1787	1806	1913	2152	2420	2563	2632	2676	2731	2733
SAN CRISTOBAL	314	323	339	353	399	478	506	517	853	822	858
SANTA FE	333	352	381	405	424	437	452	481	500	750	788
SUBA	803	625	644	647	670	677	745	800	778	869	893
TUNJUELITO	34	35	35	38	38	46	48	48	48	29	38
USAQUEN	1417	1518	1582	1513	1540	1415	1452	1504	1617	1794	1818
USME	995	961	1055	1492	1594	1629	1738	1865	1976	2356	2403
Total general	10573	11267	12270	13906	15112	15832	17588	18868	19641	21355	22013

Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Prevención y Seguimiento – 2017

Localización de ocupaciones ilegales Año 2017



Fuente: Secretaría Distrital del Hábitat, Subdirección de Prevención y Seguimiento – 2017

De acuerdo a la tipología de las ocupaciones localizadas en las zonas de desarrollo informal, el tipo de ocupación “Consolidada”, representa la mayor proporción de ocupaciones registradas entre los años 2007 y 2017.

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% y superiores respecto del incremento de la informalidad, (en parte explicada por el aumento del monitoreo).

Conclusión respecto a la evaluación de la política integral de hábitat 2007 - 2017:

El avance de la política en cuanto a la consolidación urbana, presenta un rezago, toda vez que el crecimiento que se cuantifica está concentrado en zonas de expansión urbana y son ilegales, aunque se les hace seguimiento, no hay ningún instrumento que evite la informalidad y la ocupación. Como se evidencia, las localidades en las que más ocupaciones ilegales se presentan son: Bosa y Ciudad Bolívar, en donde año crecen en manera exponencial.

Diagnóstico producción de vivienda nueva de interés social 2007 – 2016

Secretaría Distrital del Hábitat, 2017

Aspectos evaluados:

Producción de vivienda, viviendas licenciadas, déficit cuantitativo y cualitativo.

Relación con la política 2007 - 2017

Se relaciona con la dificultad para ofrecer soluciones habitacionales a los más pobres y con las políticas de promoción de la densificación y la re-densificación; la definición de la vivienda de interés social con estándares de dignidad; el reconocimiento y la promoción de la producción social del hábitat; y la gestión oportuna y eficiente del suelo urbanizado.

Contexto general:

El documento presenta un balance de los resultados que en materia de producción de vivienda se obtuvo en el periodo 2007 – 2017, tanto en el cumplimiento de las metas planteadas en los planes de desarrollo, así como de los resultados que el mercado de vivienda produjo de manera efectiva, en especial de vivienda social.

Los resultados de los planes de desarrollo se analizaron desde: i) soluciones de vivienda a través de subsidios e impulso al sector privado; ii) gestión de suelo para el desarrollo de vivienda social. El resultado de cada plan de desarrollo entre 2007 y 2017 fue:

Plan de Desarrollo 2004 – 2007

Propuso la meta de construir 70 mil viviendas nuevas de interés prioritario. La meta solo se cumplió en un 30%, es decir 18.257 viviendas promovidas por el sector público, a las cuales se agregaron 37.093 promovidas por el sector privado, (no necesariamente dirigidas a sectores VIS- VIP).

En lo que corresponde a habilitación de suelo, este plan se propuso como meta la generación de 500 has de suelo urbanizado, estas 500 has fueron reajustadas en el plan sectorial a 306.13 ha de las cuales solo se alcanzó un total de 95 has es decir, un cumplimiento del 30% de la meta.

Plan de Desarrollo 2008 – 2011

Propuso 100.920 soluciones de vivienda. El resultado fue la habilitación de 75.743 unidades, con lo cual se dio cumplimiento al 75% de la meta.

Propuso habilitar 440 ha de suelo para todo el cuatrienio y solo se habilitaron 226 hectáreas, equivalentes al 51% de la meta.

En materia de subsidios el Plan de desarrollo 2008 – 2011 impulsó el Subsidio Distrital de Vivienda –SDV como instrumento de financiación para facilitar el acceso de la población más vulnerable a soluciones de vivienda. Como resultado, la administración distrital desembolsó 7.694 subsidios de los 30.400 que tenía como meta, lo cual representa un cumplimiento del 25%.

Plan de Desarrollo 2012 – 2015

Propuso 70.000 viviendas de interés prioritario (VIP) subsidiadas, de las cuales 40.000 eran destinadas para los hogares víctimas del conflicto armado. El resultado fue la habilitación de 16.010 unidades de vivienda VIP, equivalente al 23% de la meta. De estas, 3.790 unidades para los hogares víctimas de vivienda, que equivale al 9% de la meta establecida.

Propuso habilitar 188 ha de suelo para todo el cuatrienio y se habilitaron 107 hectáreas, equivalentes al 57% de la meta.

En cuanto a subsidios, el Plan de desarrollo 2012 – 2015 entregó 23.254 subsidios equivalentes al 90% de la meta propuesta de 25830 subsidios.

Dificultades para la producción de VIS identificadas en el periodo 2012 – 2015:

- Escasez de suelo apto para la construcción de vivienda, lo que implica que el poco suelo disponible esté supeditado a trámites complejos y a adecuaciones para su desarrollo;
- Los trámites de la cadena de urbanismo y construcción requieren de tiempos superiores a 18 meses, establecidos en normas nacionales y distritales;
- Reducción de la demanda efectiva de hogares con menos recursos. Los hogares de estratos bajos (estratos 1 y 2) que son los demandantes de este tipo de vivienda, han visto disminuido su poder adquisitivo debido a la inflación, al incremento continuo del valor de la vivienda y al bajo monto de los subsidios de vivienda nacional y distrital;
- Los proyectos gestionados son objeto de ajustes durante la fase de estructuración y ejecución, lo que puede implicar que al momento de concretarlos (particularmente en la licencia de construcción) se produzcan algunas variaciones en el número de viviendas previstas;
- Incertidumbre normativa, en el trámite de las licencias de urbanismo y construcción

Plan de Desarrollo 2016 – 2019 (Con corte a 2017)

Propone iniciar la construcción de 150.000 viviendas, 60.000 de las cuales son de interés social. Los avances muestran que al año 2016, se iniciaron 30.097 unidades de vivienda, las cuales equivalen al 89% de la meta anual proyectada (34.000). En el primer semestre de 2017 se iniciaron 23.037 unidades de vivienda, lo cual equivale al 77% de lo logrado en el 2016.

La propuesta en materia de habilitación de suelo es de 80 Has.

Síntesis

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

Conclusiones

- Las metas de vivienda de los respectivos planes de desarrollo hasta 2016 no se han cumplido y han sido inferiores a las demandas de la ciudad, aun cuando se han acompañado de políticas de subsidios.
- Las metas en gestión de suelo son cada vez más conservadoras en los planes de desarrollo en cada administración de la ciudad: 440 hectáreas para 2008 - 2011, 188 hectáreas en el periodo 2012 - 2015 y 80 hectáreas en la actual administración 2016 - 2019. Este resultado no es gratuito, sino la comprensión de la realidad que existe escasez de suelo útil en la ciudad, el cual es costoso y hace que los proyectos de vivienda factibles para su desarrollo solo sean los que ofrecen productos inmobiliarios más rentables.
- La ejecución de los programas de vivienda y suelo de los planes de desarrollo no han contribuido plenamente al logro de los propósitos de la política de hábitat 2007, especialmente en lo relacionado con la solución de vivienda a los más pobres.

Resultados por temas:

Oferta de vivienda y suelo

Los propósitos de los planes de desarrollo, se han orientado a incrementar la oferta de vivienda social y habilitación de suelo, sobre todo con el impulso a planes parciales y con el apoyo a constructores en los trámites de urbanismo y construcción.

Sin embargo, en los planes parciales de desarrollo no se ha aprovechado su potencial porque: i) no se ha aprovechado el total de áreas integradas al tratamiento de desarrollo; ii) hay suelo habilitado para vivienda en planes parciales que no ha sido desarrollado.

El área de tratamiento de desarrollo es de 6.447 hectáreas aprox., de las cuales se han aprobado en decretos de planes parciales 1.357,9 hectáreas en el periodo 2002 – 2015, lo cual equivale al 21% del suelo total.

Por otra parte, del área útil aprobada para vivienda en estos planes parciales (482 Ha), solo se había ejecutado hasta 2015 un 43,2%, lo cual implica que existe un espacio de suelo habilitado para el desarrollo de vivienda, sobre todo de interés social y prioritario.

Tabla 1. Indicadores de aprovechamiento del área de tratamiento de desarrollo con destino vivienda

Indicador	Resultado
Área bruta de tratamiento de desarrollo* (Ha)	6.447,0
Área bruta aprobada en planes parciales 2012 - 2015 (Ha)	1.357,9
Área bruta tratamiento desarrollo / Área bruta aprobada en planes parciales	21%
Área Útil aprobada en planes parciales (Ha)	644,0
Área útil / área bruta aprobada	47,4%
Área Útil para vivienda (Ha)	482,3
Suelo ejecutado del área útil vivienda (Ha)	208,1
Suelo útil ejecutado vivienda / área útil vivienda	43,2%

Fuente: SDHT con base en (SDP, 2015) * Decreto 469 de 2003

Ventas de vivienda Bogotá y municipios aledaños

Comparando los sexenios 2005 – 2010 y 2011 – 2016, la ciudad pasó de vender un promedio anual de 38.879 unidades de vivienda a 30.646, lo que representa una disminución del 21,2%. Sin embargo, en el año 2016 se vendieron 33.925 unidades lo que representó un crecimiento del 30,9%, en comparación con el año 2015.

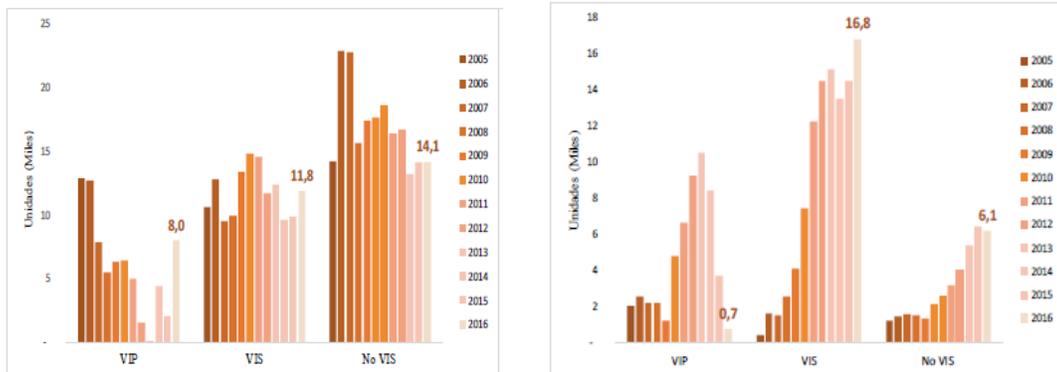
Por tipo de vivienda, la NO VIS presentó una disminución, pasando de un promedio anual en el periodo 2005 – 2010 de 18.432 a 15.516 en el periodo 2011 – 2016, que representa una caída del 15,82%. Esto se explica fundamentalmente por una disminución de 59, 45% de la vivienda VIP en este periodo, dado que pasó de un promedio anual de 8.610 unidades a 3.491

En contraste con Bogotá, los Municipios Aledaños (Chía, Cota, Cajicá, Tabio, Tenjo, Ciudad Verde, Facatativá, Funza, La Calera, Sopo, Madrid, Mosquera, Sabana Norte, Soacha) han presentado un incremento en ventas en la última década, 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%.

Este comportamiento se ve reflejado en todos los segmentos de precios, pero es importante destacar el relacionado con la VIS, la cual encontró un espacio muy importante para el desarrollo del mercado en el área metropolitana de la ciudad. Este segmento pasó de 2.915 unidades promedio anual en el periodo 2005 – 2010 a 14.396 promedio anual en el periodo 2011 – 2016, presentando un crecimiento del 394%.

El repunte importante en ventas para los Municipios Aledaños en la ciudad, se presentó en el periodo 2010 – 2012, con crecimientos anuales incluso superiores al 100% en el segmento VIS. Esto marca un contraste con los resultados de crecimiento anual en la ciudad de Bogotá para el mismo periodo, donde se presentan cifras negativas.

Venta de vivienda comparada Bogotá y municipios vecinos.



Fuente: La Galería Inmobiliaria. Cálculos SDHT – Subdirección de Información Sectorial

Bogotá, atendía en el año 2005 el 90% del mercado, dejando el remanente a los municipios cercanos. Esta participación del mercado bogotano disminuyó, presentando los valores más bajos en los años 2013 y 2014 con el 52,5% y 49,7%, respectivamente, tendencia que cambió de manera importante en el año 2016, con Bogotá alcanzando una participación del 59% del mercado. La participación de Bogotá en la producción de VIS, tuvo un comportamiento similar alcanzando valores inferiores al 40% durante los años 2012 y 2013 y, presentando una recuperación hasta alcanzar una participación del 53,1% en el 2016.

Conclusiones:

- La venta de vivienda en Bogotá disminuyó entre 2005 y 2016 en un 21,2%, pasando de un promedio de 38.879 a 30.646 unidades de vivienda. Sin embargo, en el año 2016 se vendieron 33.925 unidades.
- Bogotá pasó de atender en 2005 el 90% del mercado de vivienda, a un 52,5 y 49,7% de vivienda, en contraste, 12 municipios aledaños a Bogotá incrementaron en 271 % la venta de vivienda, pasando de 6.872 unidades en el periodo 2005 – 2010 a 25.501 en el periodo 2011- 2016.
- Con respecto a la VIS Bogotá paso de producir cerca del 40% entre 2012 y 2013 a 53,1 % en 2016, sin embargo, los municipios aledaños pararon de 2.915 unidades promedio anual en el periodo 2005 – 2010 a 14.396 promedio anual en el periodo 2011 – 2016, presentando un crecimiento del 394%.

Licenciamiento de vivienda en Bogotá

Se destaca el resultado del año 2011, donde se licenciaron 56.539 unidades de vivienda, presentando un crecimiento del 63% versus el año anterior, año también record en esta materia (48.876). Posterior a este periodo con buenos resultados, en el periodo 2012 – 2015 se presentó un comportamiento moderado con un resultado promedio anual inferior a 40 mil unidades. En el año 2016 la cifra de licencias de vivienda se recupera, registrando 41.004 unidades, que representa un crecimiento del 16,8% frente al año 2015.

Unidades de vivienda licenciadas anuales y variación porcentual anual Bogotá. 2007- 2016



Fuente: DANE. Cálculos SDHT – Subdirección de Información Sectorial

Por tipo de vivienda, se aprecia que el resultado en materia de licenciamiento obedece fundamentalmente al segmento NO VIS. Esta franja presentó un promedio anual de unidades licenciadas de 25.976 en el periodo 2007 – 2011, el cual disminuyó en el periodo 2012 – 2016 a 21.022, lo cual representa una caída del 19%.

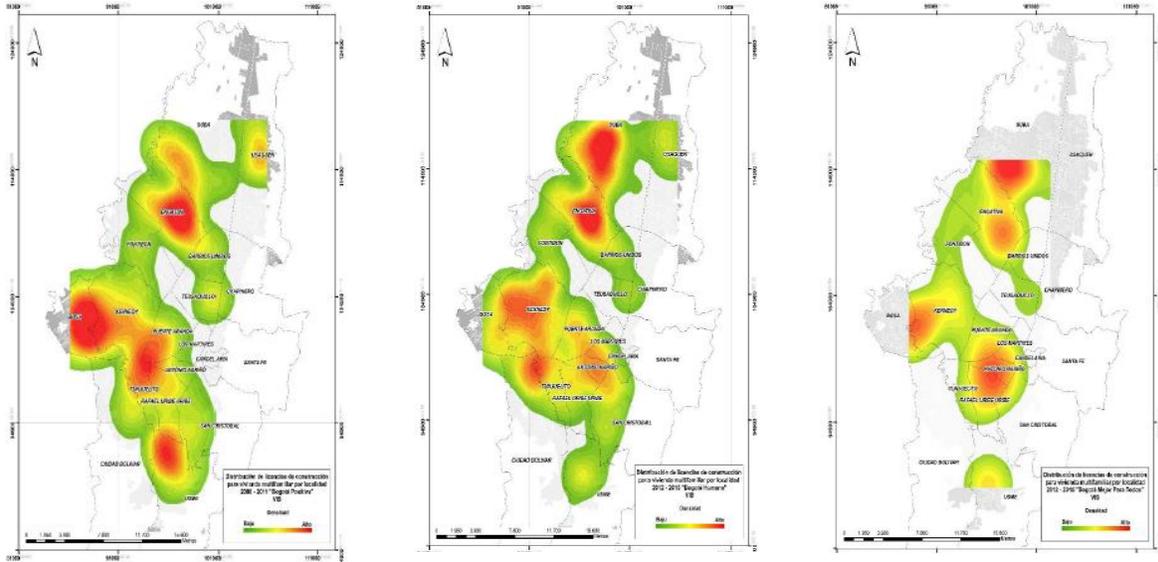
En unidades VIS licenciadas, el promedio anual durante el periodo 2007 – 2011 fue de 18.873 unidades, el cual pasó a 13.172 unidades licenciadas en el periodo 2012 - 2016, representando una disminución del 30,2%.

El licenciamiento de la VIS entre 2007 y 2015, se concentró especialmente en 6 localidades (Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Engativá, Puente Aranda y Tunjuelito), se aprecia una actividad incipiente de licenciamiento VIS en Antonio Nariño, Los Mártires y Puente Aranda en el último periodo.

La VIS se concentra en la franja sur occidental de la ciudad, con unos primeros desarrollos al norte, especialmente por el corredor de la calle 80, y se consolida el licenciamiento en el noroccidente de la ciudad, manteniendo la fuerte actividad en la localidad de Engativá y mostrando también una muy importante dinámica en la localidad de Suba. En tanto, la vivienda NO VIS, presentó una concentración muy marcada en el sector oriental – norte, específicamente en la localidad de Usaquén.

Para el periodo 2016 – 2017 (agosto de 2017) se aprecia que la actividad de licenciamiento en VIS se mantiene en las localidades de Bosa y Kennedy y se empieza a consolidar en la zona de Antonio Nariño y alrededores. Por otra parte, Engativá sigue presentando actividad en materia de licenciamiento VIS, aunque en menor intensidad que el cuatrienio anterior y, se mantiene la fuerte dinámica en la localidad de Suba. En la NO VIS, el licenciamiento se dispersa por una buena parte de la ciudad, marcando un contraste con los cuatrienios anteriores, destacando que presenta actividad en partes de la ciudad donde predominaba la oferta VIS como Engativá, Antonio Nariño, Los Mártires y Puente Aranda. Se destaca el surgimiento de una actividad interesante de licenciamiento NO VIS en la localidad de Fontibón.

Comparación mapas viviendas VIS licenciadas en los últimos 3 planes de desarrollo.



2008 – 2011

2012 – 2016

2016 - 2017

Fuente: SDP. Cálculos SDHT – Subdirección de Información Sectorial

Conclusiones:

- El licenciamiento de vivienda ha presentado en general una disminución a partir de los años 2010 y 2011, para el segmento NO VIS del 19% y para la VIS del 30%.
- La tendencia de localización de la VIS se ha mantenido constante en 7 localidades, (Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Engativá, Puente Aranda, Tunjuelito y Suba), una reciente tendencia a localizarse en, Antonio Nariño, Los Mártires y Puente Aranda.
- Entre tanto la vivienda NO VIS presenta una concentración en el sector oriental – norte, específicamente en la localidad de Usaquén y de manera más reciente en zonas donde predominaba la VIS: Engativá, Antonio Nariño, Los Mártires, Puente Aranda y Fontibón.

Unidades iniciadas de vivienda en Bogotá

El promedio anual de viviendas iniciadas ha presentado una reducción paulatina durante la última década. 38.988 viviendas promedio entre 2007 a 2011 a 33.144 unidades en el periodo 2012 – 2016, lo cual representa una disminución del 15,0%. Este comportamiento es coherente con el resultado en ventas que ha presentado la ciudad, para el mismo periodo de análisis.

Unidades de viviendas iniciadas en Bogotá



Fuente: DANE. Cálculos SDHT – Subdirección de Información Sectorial

La VIS ha jalonado el decrecimiento, ya que presentó tendencia a la baja pasando de 10.375 unidades en el periodo 2007 – 2011 a 6.792 en el periodo 2012 – 2016, lo cual implica una caída del 34,5%, mientras que la vivienda de tipo NO VIS ha decrecido levemente, pasando de un promedio de 22.961 en el periodo 2007 – 2011 a 22.044 en el periodo 2012 – 2016.

Durante el periodo 2008 – 2011 se iniciaron en la ciudad 149.046 viviendas, de las cuales 88.215 corresponden a vivienda NO VIS, representando el 59,2% del total, cifra que aumento en el periodo 2012 – 2015 a 135.617 unidades de vivienda, de las cuales 88.600 corresponde a NO VIS, representando el 65,3% del total.

Las localidades donde más se inició vivienda fueron Suba (23.549 unidades), Usaquén (20.771), Kennedy (18.909), Ciudad Bolívar (11.609) y Bosa (10.654), entre las cuales suman el 62% del total de iniciaciones. En VIS, las localidades que se destacan en el inicio de obra son Bosa (10.326 unidades), Kennedy (9.367), Usme (8.348) y Ciudad Bolívar (5.830), que concentran el 72% del inicio de obra (Ver Mapa 5).

En el periodo 2016 – 2017 (I semestre), se ha iniciado la construcción de 53.134 unidades de vivienda, de las cuales 34.126 unidades corresponden a vivienda NO VIS, que representan el 64,2% del total. Las localidades donde más se ha concentrado el inicio de construcción han sido Bosa (10.167 unidades), Suba (7.637), Kennedy (5.836), Fontibón (4.003), Usaquén (3.873), Engativá (3.866), las cuales en suma equivalen al 66,6% del total. En VIS, la localidad que más concentra inicio de obra es Bosa (9.646), con el 50,8% del total. Este resultado en VIS para la localidad de Bosa, explica el buen resultado en el total de iniciaciones para esta localidad y se explica por el inicio de obra de varios proyectos en el Plan Parcial Campo Verde.

Conclusiones

En el periodo 2008 a 2017 dos terceras partes del inicio de obra en la ciudad se dio en la franja de precios de vivienda que no es social.

Las localidades donde se presenta mayor licenciamiento tanto en NO VIS como en VIS son Kennedy, Suba, Bosa (VIS) y Usaquén (NO VIS).

Viviendas culminadas

La cantidad de viviendas culminadas ha presentado una disminución a lo largo del tiempo, pasando de un promedio anual de 39.541 en el periodo 2007 – 2011 a 36.533 en el periodo 2012 – 2016, equivalente a una caída del 7,6%. Este resultado obedece fundamentalmente a la reducción de viviendas terminadas VIS en un 25,7%, pasando de culminar 16.412 promedio anual a 12.196, para el mismo periodo de análisis.

Viviendas habilitadas

Entre 2015 y 2016 la cantidad de viviendas habilitadas en la ciudad se ha incrementado, superando la cifra de 30 mil unidades por año. Este resultado es coherente con los resultados de las viviendas culminadas en la ciudad.

Análisis de accesibilidad de proyectos de vivienda gestionados por la SDHT

Un elemento central que señala la política integral del hábitat 2007 – 2017 es la segregación socio – espacial en la ciudad. Un elemento que compone esta segregación es la del tipo socio económico, la cual se define como la discriminación con respecto a los equipamientos, la tierra, transporte, vías, etc.

Índice Integrado de Accesibilidad (IIA)

Índice construido por la SDHT que muestra las condiciones de acceso que enfrentan las familias que residen en los proyectos de vivienda gestionados por el Sector Hábitat (84 en total) a equipamientos de educación, parques, estaciones de SITP - Transmilenio y centros de salud.

El índice utiliza unos criterios mínimos de accesibilidad por equipamiento para establecer un punto de referencia y poder evaluar que tan apropiada es la oferta urbana para cada proyecto de vivienda evaluado. La clasificación de los proyectos se realiza en función de su “grado de accesibilidad” de la siguiente forma: Muy buena (81+), Buena (61-80), Media (41-60), Regular (21-40), deficiente (0-20).

Conclusión:

Distribución del Índice Integrado de Accesibilidad de los proyectos

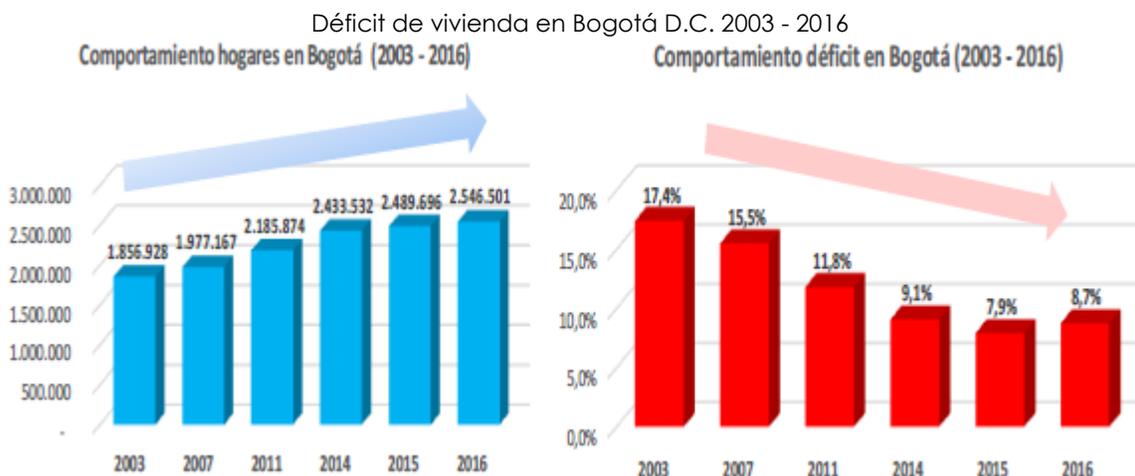
Clasificación	Número de proyectos	%
Muy buena (81+)	1	1,2%
Buena (61-80)	14	16,7%
Media (41-60)	24	28,6%
Regular (21-40)	27	32,1%
deficiente (0-20)	18	21,4%
Total	84	100,0%

Fuente: (SDHT, 2016a)

69 proyectos, (82% del total evaluado), 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. Lo anterior señala que, en materia de política pública, los proyectos gestionados desde la administración distrital, no ha solucionado el problema de segregación socio – espacial.

Déficit de vivienda

A pesar del incremento del número de hogares en la ciudad de Bogotá en el periodo 2003 - 2016, el déficit de vivienda se ha venido reduciendo en promedio en un (1) punto porcentual promedio al año. Según la información de la Encuesta de Calidad de Vida (2003, 2007, 2015 y 2016) y la Encuesta Multipropósito de Bogotá, EMB (2011 y 2014) el déficit de vivienda en la ciudad pasó del 17,4% en 2003 al 8,7% en 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003, 2007, 2015 y 2016 y Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011 y 2014.

En cuanto al déficit cuantitativo, para el 2003 representaba el 9,5% (176.268 hogares), en 2007 se ubicó en el 7,4% (145.500), en 2014 fue del 3,6% (87.262 hogares) y pasó a 3,0% en el año 2016 (75.708 hogares).

En conclusión, durante los últimos 13 años (2003 – 2016) el déficit cuantitativo disminuyó un 57% al pasar de 176.268 hogares a 75.708.

Tenencia de la vivienda

Los hogares en arriendo, subarriendo o leasing son 1.139.788, lo cual representa el 46,7% de la población (EMB 2014) y tan solo registran carencias habitacionales 152.842, que representan el 13,4% de esta población; en tanto, los hogares propietarios son 1.172.826 hogares, 48,1% de la población, de la cual solo 45.111 hogares presentan déficit, lo que representa el 3,8% de esta población.

Impacto de los programas de vivienda nacional en el distrito y la región desde 2006.

En enero de 2016 se acordó entre el Distrito Capital, Cundinamarca y el Gobierno Nacional el “*gran pacto por la vivienda*” que busca por medio de recursos de la Nación, generar la construcción de 80 mil viviendas en la ciudad – región a través de los siguientes programas:

- Vivienda gratuita (subsidio en especie): Programa que se concentra en la población más vulnerable sin acceso al mercado de crédito y que demandan una vivienda de bajo costo.
- Subsidio tasa de interés: consiste en mejorar las condiciones de los hogares en el acceso a crédito, aliviando su flujo de caja en el pago de la cuota.
- Programa de Vivienda de Interés Prioritario para ahorradores VIPA y el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social Mi Casa Ya: son programas que ofrecen subsidio en dinero para la compra de vivienda y cobertura a las tasas de interés.

Balance pacto por la vivienda Bogotá y Cundinamarca

PROGRAMA	RANGO PRECIO	CUPOS			META	AVANCE B&C	APORTE BOGOTÁ
		BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	B&C			
Mi casa ya - Ahorradores ¹	VIP	6.129	0	6.129	6.000	102,2%	100,0%
Mi casa ya - Cuota inicial ¹	VIS	4.804	3.818	8.622	30.000	28,7%	55,7%
Mi casa ya - Subsidio a la tasa de interés VIP/VIS ²	VIP	2.510	3.386	5.896	30.000	119,5%	50,7%
	VIS	15.665	14.286	29.951			
	TOTAL	18.175	17.672	35.847			
FRECH - No VIS ²	NO VIS 135 - 435 SMLLV	7.292	2.918	10.210	14.000	72,9%	71,4%
TOTAL		36.400	24.408	60.808	80.000	76,0%	59,9%

Fuente: Ministerio de vivienda – Corte de información 3 de noviembre de 2017

El aporte del Gobierno Nacional a través de los diferentes programas es clave para el desarrollo de la vivienda y especialmente la VIS y VIP en Bogotá. Sin embargo, la disponibilidad de suelo a precios accesibles es una limitante para la intervención estatal.

Financiación del hábitat a partir de la Política Integral del Hábitat 2007 – 2017

Secretaría Distrital del Hábitat, 2017

A partir de la implementación de la Política Integral del Hábitat 2007 – 2017 y la coordinación de las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del sector, la financiación del hábitat se concentró en tres puntos importantes:

1. Coordinación de los recursos y fuentes de financiamiento.
2. Visión del papel del Sector Hábitat como factor que contribuye a la productividad y a la redistribución.
3. Ir más allá del simple diseño de instrumentos financieros y caracterizar el papel del Estado en superar las competencias y posibilidades y así, superar las fallas y las limitaciones del mercado.

Dentro de los componentes más importantes para el seguimiento de la financiación del hábitat en los últimos 10 años, están los de *mejoramiento integral de barrios, servicios públicos y gestión del suelo*; para cada uno la Política de Hábitat 2007 -2017 estableció los respectivos propósitos, donde, por ejemplo, en gestión del suelo una de las metas era incidir

sobre el crecimiento de los precios del suelo urbano o el reconocimiento, promoción y financiación de los procesos de producción social de la vivienda y el hábitat, en servicios públicos la meta era alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios básicos y en MIB una de las metas planteadas fue la de avanzar en la calidad del hábitat, para alcanzar medias internacionales en materia de: Calidad del aire, espacio público, movilidad, equipamiento deportivo, recreación y equipamiento cultural.

Diagnóstico de la generación de ingresos en el Sector Hábitat

A partir de la estrategia planteada en la Política 2007 – 2017 para la financiación del hábitat la cual se fundamenta en *“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”*, el diagnóstico de ingresos hecho por la SDHT, se basó en dos fuentes, la primera, participación en plusvalía y la segunda, el pago compensatorio del suelo VIP/VIS.

1. Participación en plusvalía:

Según el diagnóstico para la revisión del POT 2017, se señaló que por un lado la ciudad recaudaría 1,02 billones de pesos a precios de 2015 durante la vigencia del POT, donde el 91% estaría originado en los suelos de expansión y 9% en el resto de la ciudad. De otro lado el estimado a través de la UPZ corresponde a 1,42 billones de pesos en un área de 989 Ha y con un total de 37,252 predios.

Sin embargo, de acuerdo con las cifras de la Secretaría Distrital de Hacienda, en participación en plusvalía se han recaudado para el periodo 2004 – 2015 un total de 0,189 billones de pesos a precios de diciembre de 2015, resaltando que, los recursos provenientes de este instrumento de financiación en UPZ apenas fue del 13,3% del potencial.

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 (Fuente: Dirección de Economía Urbana - SDP, 2017).

Lo anterior no coincide con la estimación del Acuerdo 118 de 2003¹⁰, y lo señalado al comienzo, donde se contemplaba que el 91% de los recursos de la participación en plusvalía llegaría de suelos de expansión: tratamiento de desarrollo.

2. Pago compensatorio de la obligación VIP/VIS:

Según el artículo 41 del Decreto 327 de 2004 debe destinarse un porcentaje del suelo para el desarrollo de programas de VIS o VIP, y establece 3 alternativas para el cumplimiento de dicha norma: En el mismo proyecto, mediante el traslado de otro proyecto y en proyectos de Metrovivienda.

¹⁰ Por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital

Para el periodo de 2012 al 2017, la compensación neta recibida para el cumplimiento en la obligación de suelo para proyectos de VIP/VIP fue de \$185.811.356.669, donde el año 2016 tuvo el mayor valor de compensación con el 34,34% del total: \$ 63.814.854.015.

Por otra parte, el suelo para desarrollar vivienda social obtenido a través de las modalidades de i) en el mismo proyecto y ii) traslado a otro proyecto, sumó un total de 290,2 hectáreas útiles de las cuales 35,3% correspondieron a suelo para construcción de VIP y 64,7% para VIS. Con base en la información de los CHIP relacionados a las licencias de urbanísticas sujetas a seguimiento de la Secretaría Distrital del Hábitat, se estimó a partir del avalúo catastral (valor por metro cuadrado del terreno) que las 290,2 hectáreas útiles tendrían un valor de 3,2 billones de pesos a precios de 2018.

Suelo útil obligación VIP/VIS. 2004 – 2017.

Instrumento	Hectáreas útiles			Distribución (%)		
	Área útil VIP	Área útil VIS	TOTAL	Área útil VIP	Área útil VIS	TOTAL
Planes Parciales	88,4	84,2	172,5	51,2%	48,8%	100%
Desarrollo Sin Instrumento	7,7	63,5	71,2	10,8%	89,2%	100%
Declaratorias	5,4	40,0	45,4	11,8%	88,2%	100%
Expropiación	1,2	0,0	1,2	100%	0,0%	100%
TOTAL	102,6	187,6	290,2	35,3%	64,7%	100%

Fuente: Seguimiento obligación VIP/VIS Secretaría Distrital del Hábitat.

El análisis hecho por la SDHT establece la importancia de la obtención de suelo a partir de la obligación VIP/VIS como instrumento clave para la construcción de VIS y VIP. Adicionalmente, se propone que el dinero recolectado a través del pago compensatorio no se utilice para la compra de suelo, sino que contribuya a financiar los proyectos de VIS y VIP con el suelo obtenido a través de la obligación, o se utilice para urbanizar suelo en planes parciales donde el cierre financiero imposibilita la construcción de vivienda social.

Conclusiones:

De acuerdo con la SDHT, 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 en 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.

No obstante, la compensación con suelo en otros proyectos (290,2 hectáreas útiles) alcanzó un valor de 3,2 billones de pesos a precios de 2018, lo que se observa como un potencial para la obtención de suelo en áreas con tratamiento de desarrollo en el distrito.

Diagnóstico de la inversión directa del Sector Hábitat en los Planes de Desarrollo

Según el análisis realizado por la SDH (2017) del reporte de ejecución presupuestal directa de los Planes de Desarrollo entre el 2007 y el 2017 (5 Planes en total), el sector hábitat ha realizado apropiaciones equivalentes a \$11,33 billones que correspondió al 9,14% del

presupuesto disponible de los últimos tres Planes de Desarrollo de Bogotá, siendo el 4º sector de inversión en el distrito.

Distribución presupuestal 2007-2017 por Sector. Valores a pesos del año 2017

SECTOR	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017 (Participación)
Sector Movilidad	33.822.066.718.904	27,28%
Sector Educación	33.223.020.047.964	26,80%
Sector Salud	22.427.653.341.724	18,09%
Sector Hábitat	11.334.223.879.921	9,14%
Sector Integración social	9.903.518.781.977	7,99%
Sector Cultura, recreación y deporte	3.872.494.688.973	3,12%

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Elaboración Subdirección de Información Sectorial – SDHT

De los \$11,33 billones, se ha ejecutado el 84,39% siendo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá la que representa las mayores inversiones del Sector Hábitat con un 63,19%, seguido de la Secretaría de Hábitat con un 12,17%.

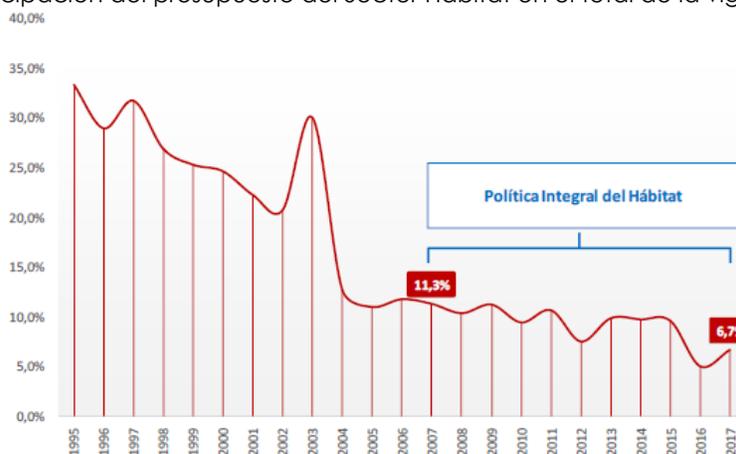
Distribución presupuestal por entidad en el Sector Hábitat 2007 - 2017.
Cifras en millones de pesos constantes año 2017

SECTOR	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017 (millones pesos constantes a 2017)	APROPIACIÓN DISPONIBLE 2007 – 2017 (Participación)	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN 2007 – 2017
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	7.162.410	63,19%	84,47
Secretaría Distrital del Hábitat	1.379.826	12,17%	85,90
Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano	1.108.128	9,78%	79,53
Caja de Vivienda Popular	850.820	7,51%	88,19
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	833.039	7,35%	83,83
TOTAL GENERAL	11.334.224	100%	84,39

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Elaboración Subdirección de Información Sectorial – SDHT

Durante la vigencia de la Política 2007 – 2017 el presupuesto disminuyó; en el 2007 las apropiaciones del Sector Hábitat correspondieron al 11,3% de la vigencia de total para dicho año; para el año 2017 el presupuesto del Sector Hábitat correspondió al 6,7%.

Participación del presupuesto del Sector Hábitat en el total de la vigencia.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Elaboración Subdirección de Información Sectorial – SDHT

Sin embargo, las inversiones por entidad sí han cambiado, por ejemplo, la Secretaría Distrital del Hábitat contaba en el 2007 con una participación del 2,03% del total del presupuesto y para el 2017 contó con una participación del 21,03%, la cifra más alta en los últimos once años.

Por cada sector el comportamiento del presupuesto entre 2007 y 2017 fue:

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

En los últimos once años de implementación de la Política, el 62,7% del presupuesto se ha concentrado en 15 proyectos de un total de 140 programados en los Planes de Desarrollo.

De estos 15 proyectos, 10 corresponden a servicios públicos domiciliarios, lo que equivale al 45,6% del total del presupuesto del Sector Hábitat durante la vigencia 2007 – 2017. Por categoría se tiene que, *Servicios Públicos* tiene una apropiación del 61,5% y el de menos participación es *Titulación de Predios* con el 0,31%.

Los 6 proyectos con mayor inversión han sido:

7. Acciones para el saneamiento del Río Bogotá: 10,06%
8. Construcción del sistema troncal y secundario de alcantarillado sanitario: 8,32%
9. Construcción del sistema troncal y secundario de alcantarillado pluvial: 7,44%
10. Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región: 4,83%
11. Reasentamiento de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable: 4,60%
12. Implementación de instrumentos de gestión y financiación para la producción de Vivienda de Interés Prioritario: 4,20%

De un total de 35 proyectos liderados por la SDHT, los cinco con mayor inversión sumaron cerca del 70% del total de las apropiaciones disponibles. Por categorías temáticas, los

proyectos se han concentrado en un 71,53% en vivienda, seguido de *mejoramiento integral* con un 16,71%, *desarrollo territorial, ambiental, reasentamiento y servicios públicos* con una participación menor al 3%.

Durante los últimos 3 planes de desarrollo se han invertido más de 9,8 billones en el Sector Hábitat. La mayor inversión fue durante el 2012 - 2015 con poco más de 1,82 billones de pesos, seguido de la Administración 2008n- 2011 con 1,70 billones de pesos. Por su parte, la administración 2016 - 2019 destinó 1,42 billones de pesos para el Sector Hábitat.

No obstante, en todos los casos, los proyectos relacionados con servicios públicos han representado la mayor proporción de la inversión directa del distrito. El siguiente tipo de proyectos con mayor inversión corresponde a los relacionados con vivienda, los cuales han venido ganando participación, al igual que los proyectos asociados a mejoramiento integral y ambiente

Conclusiones:

Durante los últimos 10 años de implementación de la política de hábitat 2007, el Sector hábitat se ha posicionado como el 4º sector en materia de inversión del distrito, jalonado especialmente por las inversiones en materia de servicios públicos, que se reflejan en una cobertura cercana al 100% en el total de la ciudad. Lo anterior contrasta con la baja participación de la inversión en proyectos relacionados con la titulación de predios que se refleja en las cifras de legalización de asentamientos estables de la ciudad.

Aun con el posicionamiento del sector, las inversiones han venido disminuyendo especialmente en acueducto y alcantarillado, mientras que las inversiones de la Secretaría de Hábitat, la Caja de la vivienda popular y la UAESP se han duplicado, aunque su participación sigue siendo baja con respecto al total.

Mejoramiento integral de barrios 2007 – 2017

Secretaría Distrital del Hábitat, 2017

Aspectos evaluados:

Informalidad, vivienda ilegal, cumplimiento en los porcentajes de VIS y VIP en la ejecución de licencias.

Relación con la política 2007 - 2017

Se relaciona con promover la densificación y la re densificación.

Contexto general:

Entre las líneas temáticas que planteó la Secretaría Distrital del Hábitat a través del Diagnóstico y Balance de la Política Pública de Hábitat 2007-2017, el Mejoramiento Integral de Barrios y Vivienda hace parte de estos enfoques. Por ello, se evalúa el programa MIB durante los últimos 10 años a partir de los resultados generados en las administraciones de “Bogotá Positiva 2008-2012”, “Bogotá Humana 2012-2016” y “Bogotá Mejor para Todos 2008-2020”; asimismo, el programa MIB se enmarca dentro de la estrategia de promoción de la densificación y re densificación decretada en la Política del Hábitat 2007 – 2017 queriendo comprobar si se cumplió lo planteado en temas como consolidación de las áreas de mejoramiento integral, legalización de barrios, titulación de predios, reconocimiento predial, mejoramiento de la vivienda y reasentamiento de la población, acciones en las que se ha venido enfocando el programa del MIB.

Los inicios del Programa de mejoramiento integral –PMIB¹¹ -, datan de las primeras experiencias de la ciudad de Bogotá en temas relacionados con la planificación integral desde 1972, a partir del desarrollo del Plan Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá –PIDUZOB-, donde su principal acción fueron las legalizaciones masivas de asentamientos informales buscando la des marginalización de las áreas intervenidas.

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. En este Programa se encuentran las Comisiones Intersectoriales como instancias de coordinación de la gestión distrital, y una de las dos mesas de trabajo es la de Mejoramiento Integral de Asentamientos Humanos, la cual coordina las acciones y mecanismos de las entidades distritales que intervienen en áreas de la ciudad conformada por barrios de desarrollo incompleto e inadecuado de origen ilegal, según el Decreto 546 de 2007.

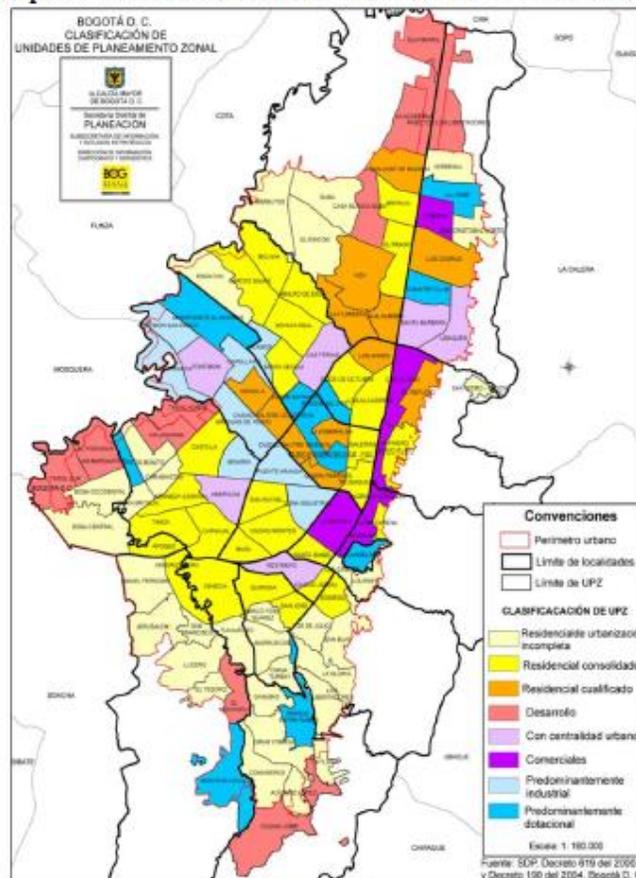
¹¹ Con la promulgación del Decreto 121 de 2008, la SDHT, que tiene por objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural, donde unas de sus funciones es la de formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de los asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social.

El programa de MIB 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. En relación con este tema, durante los últimos planes de gobierno se han desarrollado algunos programas que han arrojado los siguientes resultados:

PDD	CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN	RESULTADOS	ESCALA
Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra La Pobreza Y La Exclusión 2004-2008	Se estructuró un nuevo esquema con nuevas herramientas de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana.	La reforma administrativa del 2006 transformó la institucionalidad, financiación y participación ciudadana del MIB, dificultando la orientación, gestión y operatividad del programa.	Zonal AOI (Áreas de Origen Informal)
Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008-2012	Vulnerabilidad, consolidación física y social de cada UPZ, Déficit Infraestructura vial, Servicios Básicos, Espacio Público, Zonas Verdes, Equipamientos, Seguridad y convivencia.	La división del MIB bajo varios programas distritales tuvo consigo transformaciones importantes en la operatividad del programa	UPZ Zonal-API
Bogotá Humana 2012-2016	Accesibilidad, servicios públicos, equipamientos para programas sociales, equipamientos para programas cívicos y culturales, condiciones individuales de la unidad de vivienda y condiciones ambientales.	La estrategia de focalización de la acción del PMIB posibilitó una mayor integralidad al generar una sumatoria de acciones que redundó en un mayor impacto al beneficiar áreas adyacentes a las de focalización -efecto desbordamiento.	UPZ Zonal-API
Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020	Mejoramiento integral de barrios, y a la construcción y/o dotación de equipamientos públicos colectivos.	Acompañar 10 actuaciones urbanísticas en el territorio, en el marco del programa de mejoramiento integral de barrios.	Territorios Priorizados

Tabla 1. Planes de desarrollo con enfoque en el programa MIB. Basado en: SDHT- SIS, 2017.

Mapa 1. Clasificación de las Unidades de Planeamiento Zonal



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación –SDP-. 2009.

Acciones implementadas en “Bogotá Positiva: para vivir mejor 2008-2012”

El programa MIB en este plan de desarrollo concentró sus actuaciones en titulaciones, reconocimiento y mejoramiento de vivienda en estratos 1 y 2, en total se plantearon 9 acciones o metas, donde “*Titular 6.000 predios*” tuvo un avance del 110%, mientras que “*Otorgar y desembolsar 10.900 subsidios para mejoramiento de vivienda*” apenas alcanzó el 7%. La inversión fue de \$ 14 mil 355 millones donde Kennedy, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe y Usme representó el 76,2% de la inversión.

Haciendo un balance por localidades del programa MIB se tiene que, la localidad con mayor participación fue Kennedy con el 27%, seguida de las localidades de Ciudad Bolívar (17,3%), Rafael Uribe (16,8%) y Usme (15,1%); por su parte, la localidad con menor participación fue Engativá con el 0,1%. Las metas planteadas en este periodo no superaron el 30% en su mayoría.

Se propuso mejorar 900 viviendas en zona rural, pero solo se alcanzaron 139 viviendas lo que representa apenas un 15% de avance en el periodo.

Por su parte la cobertura en servicios públicos dentro del programa MIB, presentó avances cercanos al 100% en lo relacionado con acueducto y alcantarillado.

Acciones implementadas en “Bogotá Humana 2012-2016”

Durante este periodo se priorizaron dos programas llamados “Mejoramiento integral de barrios y vivienda” y “Mejoramiento integral de barrios de origen informal” identificando 24 sectores a intervenir, los cuales fueron llamados Áreas Prioritarias de Intervención (API). Desde el 2012 al 2016 las API con mayor intervención fueron en las localidades de Ciudad Bolívar y Usme con un total de 5, también hubo participación en las localidades de Kennedy, Rafael Uribe, Santa Fe, San Cristóbal, Suba, Bosa y Usaquén.

En este periodo se concentraron en el mejoramiento estructural y habitacional y la adecuación de espacio productivo, (sector de Chiguaza), regularización, legalización y titulación, las metas planteadas fueron en total 7, donde Mejorar 3000 viviendas tuvo un avance del 116,8% referente a subsidios, titular 6000 predios tuvo un avance de 88%, en tanto que la meta de regularizar 70 barrios de origen informal apenas alcanzó un 37 % de avance.

Por su parte las metas de acueducto y alcantarillado en barrios legalizados, estuvieron por encima del 90% de cumplimiento, siguiendo el patrón de la anterior administración.

La inversión del programa MIB fue de \$108 mil 977 millones donde Ciudad Bolívar y Usme concentraron el 37,4%. Se evidencia que las localidades de Tunjuelito y Barrios Unidos tuvieron la menor participación de la inversión.

Acciones implementadas en “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”

La estrategia en este periodo es la *Desmarginalización* con esfuerzos por parte de la SDHT, comunidades organizadas y el sector privado para complementar el entorno urbano y las viviendas en los AOI, La gran apuesta de este gobierno no es solo tener en cuenta la actuación en el territorio, sino que, busca dar un enfoque social para generar un equilibrio entre ambos. A través de la Subdirección de Barrios de la SDHT se quiere legalizar barrios, mejorara viviendas, que exista una articulación institucional y titular viviendas. Además, se definen los Territorios con Oportunidad (TCO) donde se identificaron 13 territorios teniendo en cuenta el área rural de la ciudad.

Imagen 2. Territorios con Oportunidad en la Ruralidad - TCO

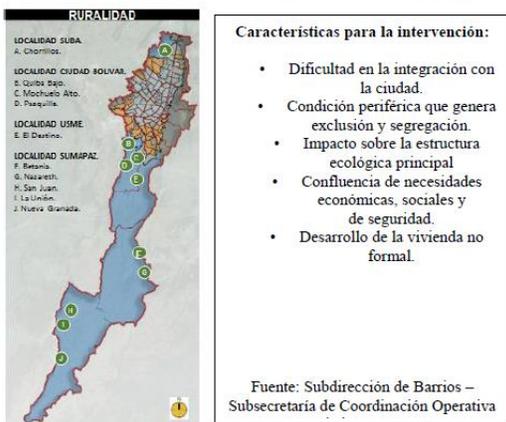
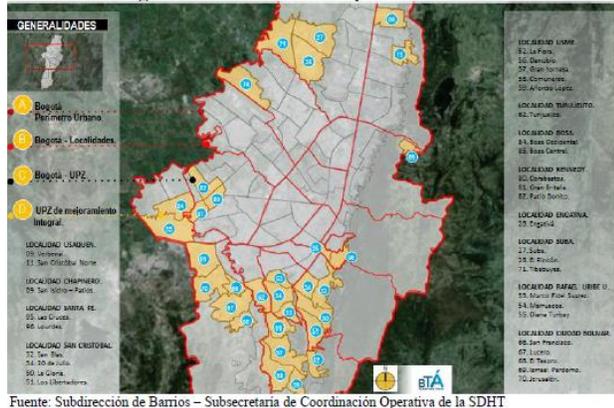


Imagen 1. Territorios con Oportunidad – TCO



El programa de MIB en este periodo concentra sus actuaciones en la gestión de 10 intervenciones integrales en los territorios priorizados con las siguientes metas y avances a agosto de 2017

- Gestionar 10 intervenciones integrales de mejoramiento en los territorios priorizados (Semestral). Avance 30%
- Ejecutar el 100% de las intervenciones priorizadas de mejoramiento en espacios públicos a escala barrial. Avance 108%
- Obtener 10000 títulos de predios. Avance 30%

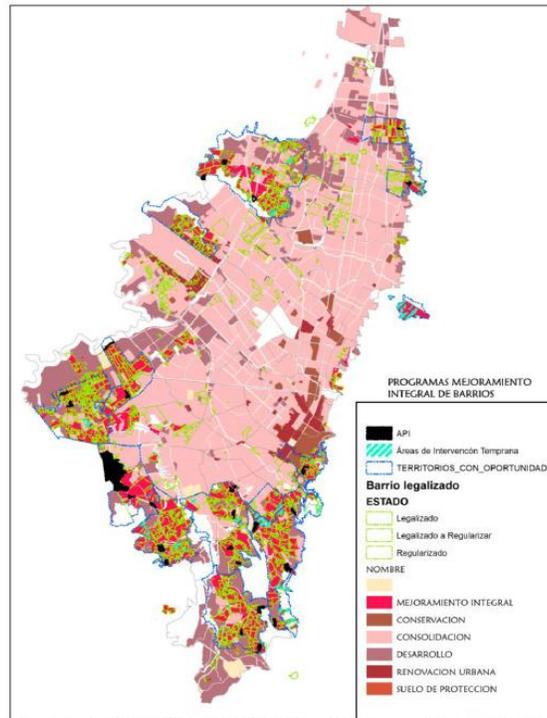
La inversión para el programa MIB ha comprometido \$ 65.708.000.000 donde en el 2016 y 2017 la localidad de Ciudad Bolívar concentró el 49%, seguida de San Cristóbal con 38%.

Conclusiones.

La focalización de las intervenciones de la SDHT, en el programa MIB se ha realizado teniendo en cuenta el POT Decreto 190 de 2004. 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:

Mapa 2. Áreas de intervención programa de Mejoramiento Integral de Barrios



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

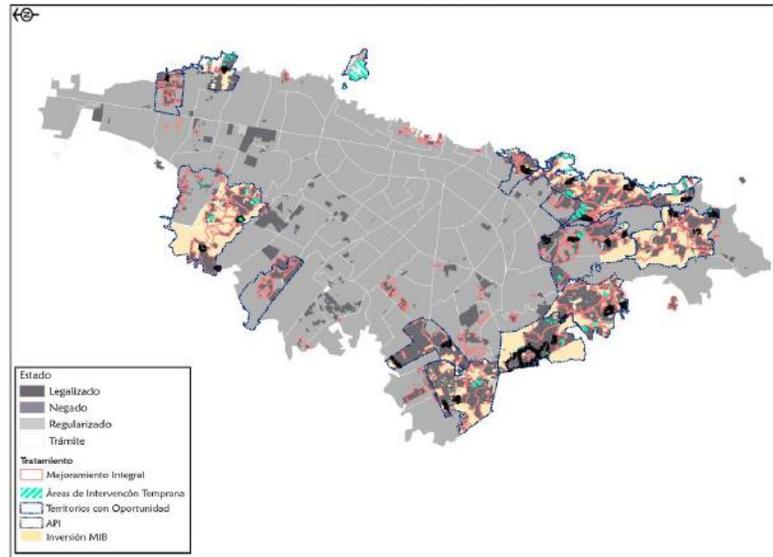
Durante los últimos 10 años que se lleva ejecutando el programa de MIB en la ciudad se tiene que, durante los periodos de gobierno mencionados con anterioridad, el factor común ha estado encaminado a reducir los desequilibrios territoriales, socioculturales, socioeconómicos y ambientales de los asentamientos humanos y así, mejorar la calidad de vida sus habitantes y su entorno. No obstante, la articulación interinstitucional sigue siendo el reto donde la actual administración busca articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión en los territorios.

Cada uno de los periodos analizados, ha aportado en su momento al programa MIB: "Bogotá Positiva 2008-2012", definió la escala de intervención en las 24 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 la "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020", se recogen las experiencias de aplicación del MIB de las anteriores administraciones y se propone focalizar las acciones buscando la integralidad del programa en lo territorial, con un enfoque más social y participativo.

Los temas centrales de intervención en estos 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: Secretaría Distrital del Hábitat -SDHT- Subdirección de Información Sectorial SIS. 2017

SERVICIOS PÚBLICOS 2007 – 2017

Secretaría Distrital del Hábitat, 2017

Aspectos evaluados:

Informalidad, vivienda ilegal, cumplimiento en los porcentajes de VIS y VIP en la ejecución de licencias.

Relación con la política 2007 – 2017

Se relaciona con la política de servicios públicos domiciliarios

Contexto General:

Según cifras del DANE en un periodo de 7 años el número de hogares de la ciudad creció 23,3%22 al pasar de 1.977.167 hogares en 2007 a 2.438.608 en 2017, esto significó una fuerte presión sobre la demanda de SPD, la cual según cifras del DANE y los prestadores ha venido siendo atendida de manera eficiente por el distrito en cuanto a cobertura.

El documento analiza los siguientes temas:

- Alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios
- Mejorar calidad de prestación de servicios públicos domiciliarios.

En materia de acueducto, actualmente la oferta está por los 18 m3/seg, lo que significa que se está garantizando apenas 1 m3/seg sobre la demanda actual (16,9 m3/seg).

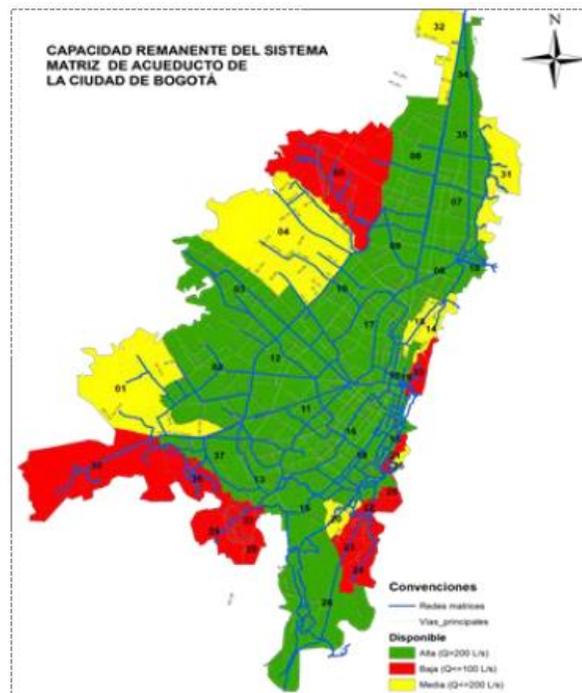


Ilustración 4 Capacidad remanente sistema de acueducto ciudad de Bogotá. Fuente: EAB.

Cobertura universal:

Durante el periodo 2007 – 2016 la cobertura de acueducto en la ciudad registró un crecimiento de 0,3 p.p. alcanzando en 2016 el cubrimiento del 99,97% de la demanda, en cuanto al acceso al servicio de alcantarillado, éste alcanzó en Bogotá un nivel de cobertura del 99,34% registrando una mejora en estos 9 años de 0,2 p.p. Los niveles de cobertura en los dos servicios siempre han estado por encima del 99% con excepción del servicio de alcantarillado en el año 2009 donde la cobertura llegó al 98,98%.

El servicio de energía eléctrica en la ciudad registra una cobertura superior al 99% desde 2007, el pico más bajo en la cobertura se registró en 2011 con un nivel de cobertura del 99,26%.

Según el DANE la cobertura del servicio de aseo en la capital durante 2007, 2011 y 2014 se mantuvo por encima del 99%.

Síntesis

SERVICIO	2015	2016
Recolección de basuras	99,8%	99,7%
Alcantarillado	99,4%	99,3%
Acueducto	99,7%	99,8%
Energía eléctrica	99,9%	100,0%
Gas	90,7%	92,7%
Total, hogares Bogotá	2.493.834	2.566.444

Coberturas servicios públicos Bogotá.
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida DANE

Mejorar calidad de prestación de servicios públicos domiciliarios.

Para medir la calidad se utilizan los indicadores de calidad del agua, reclamos por facturación y continuidad en la prestación del servicio. Estos mostraron una mejora constante en la calidad del servicio ya que la continuidad en la ciudad pasó del 99,8% al 99,6% entre 2012 y 2016, los reclamos por cada mil facturas pasaron de 4,2 a 3,8 facturas en el mismo periodo, por su parte el índice de calidad del agua reportado por la EAB se ha ubicado por encima del 99,5% desde 2012, superando el estándar legal de 95%.

Análisis de los servicios públicos domiciliarios en el Plan de Ordenamiento Territorial - Decreto Distrital 190 de 2004

Abastecimiento, Tratamiento y Distribución de Agua Potable

Con respecto a la demanda de la ciudad, la necesidad teórica de infraestructura de abastecimiento debe garantizar alrededor de 21m³/seg, pero por problemas de la calidad del agua del río Bogotá la oferta segura está por debajo de los 18m³/seg, lo que quiere decir que se está garantizando apenas 1m³/seg sobre la demanda actual que es de

16m³/seg. Sin embargo, para recuperar la oferta por encima de los 21m³/seg, la EAB ha previsto algunas optimizaciones de 4 sistemas en Bogotá. En relación a la capacidad remanente, la ciudad tiene una capacidad alta (mayor a 200 lts/seg); no obstante, la periferia presenta zonas de media y baja capacidad (entre 100 y 200 lts/seg).

Alcantarillado Sanitario y Pluvial

Está comprendido por los sistemas de alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y el sistema de tratamiento de aguas servidas. Al realizar un análisis por cada sistema de Bogotá se tiene lo siguiente:

Río Bogotá: La Adecuación Hidráulica del río Bogotá en la cuenca media fue ejecutada por la CAR previo convenio con la EAB. El interceptor zona franca cambió, ya que no habrá planta de en el río Fucha. El interceptor, estación bombeo Gibraltar - PTAR Tunjuelo debe modificarse debido a que la estación de bombeo Tunjuelo no se construirá. El interceptor Engativá – Cortijo- PTAR Salitre, ya fue construido.

Sistema Torca: Interceptor Río Bogotá Torca - Salitre está construido y en operación. El canal Torca está construido, el canal Guaymaral está construido en un tramo y no se especifica su terminación. El canal Buenavista no está construido.

Sistema Salitre: Se encuentra parcialmente construido, como es el caso los interceptores del sistema canal salitre hasta la PTAR Salitre. Se requiere que la EAB especifique si las obras construidas y las programadas en el POT corresponden. Las obras del sistema Molinos no están construidas.

Sistema Tunjuelo: Se debe especificar si los interceptores de la quebrada La Fiscala, interceptor Tunjuelito, aún están por ser construidos. El interceptor Tunjuelo bajo finalmente es uno solo que recoge ambas márgenes y ya está en operación. La estación de bombeo del Tunjuelo se eliminó, ya que el interceptor Tunjuelo-Canoas fue ejecutado en túnel profundo. La EB San Benito y la presa de Cantarrana ya fueron construidas.

Sistema Fucha: Sistema Fucha construido, pero el sistema es parcialmente combinado, lo que requiere un manejo para aliviar caudales en exceso al drenaje natural.

Sistema para la recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos

Los avances reportados a la SDP muestran la inclusión del componente de aprovechamiento y la remuneración a los recicladores de oficio dentro de los componentes que hacen parte de la estructura tarifaria de aseo, se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá Distrito Capital (PMIRS), se definen infraestructuras necesarias para el manejo integral de residuos sólidos. En relación con el Relleno de Doña Juana, se amplía alrededor de 300 ha y se adquieren predios para la zona de amortiguamiento y la zona de optimización Fase I.

Seguimiento Planes Maestros de Servicios Públicos

Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado

Este plan se enfocó en garantizar el abastecimiento de agua potable y el servicio del alcantarillado pluvial y sanitario. Los avances registrados al 2015 muestran que la ciudad reporta un cumplimiento del 79,5% en los compromisos, los temas con menor avance son 176 Km de Canales y Colectores de Aguas Lluvias y 190 Km de Interceptores de aguas residuales con avances del 41,3% y 46,6% respectivamente.

Plan Maestro de Residuos Sólidos

El servicio público de aseo tiene una cobertura del 100% en el área urbana del distrito y está compuesto por las actividades de: recolección, transporte, barrido y limpieza, poda de árboles y corte de césped, lavado de áreas públicas y disposición final de residuos sólidos. Asimismo, se registró un incremento significativo en el volumen de residuos generados en Bogotá entre 2014 y 2015.

Plan Maestro de Energía

Durante los años 2006 a 2015, las empresas CODENSA S.A. ESP y la Empresa de Energía de Bogotá-EEB dieron cumplimiento a las líneas de proyecto definidas en el Plan Maestro de Energía, el cual tiene vigencia hasta el año 2019, donde el nivel de cobertura del servicio de energía eléctrica en la ciudad es del 100%.

Plan Maestro de Gas Natural

Durante los años 2006 a 2015 la empresa Gas Natural SA ESP dio cumplimiento a las líneas de proyecto definidas en el Plan Maestro de Gas Natural, el cual se tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2015.

Nivel de cumplimiento de los objetivos

Según las metas planteadas en la *Política Integral del Hábitat 2007 – 2017* en relación con los servicios públicos domiciliarios, se tiene los siguientes avances:

	DANE	EMPRESAS PRESTADORAS
Acueducto y Alcantarillado	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.
Energía Eléctrica	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.
Gas Natural	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	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%.

	Candelaria (48,3%), Los Mártires (68,1%) y Chapinero (65,7%).	No especifica la cobertura por localidades.
Aseo	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.

1. Alcanzar la cobertura universal de los servicios domiciliarios

Servicios públicos en zona rural

Según el censo poblacional realizado en 2005 por el DANE Bogotá contaba en este año con un total de 15.366 personas en su zona rural, estas representaban el 0,2% de la población total de la ciudad, de estas el 52,4% eran hombres composición inversa a la mostrada por la zona urbana donde los hombres representaban el 47,8% de las personas.

Tabla 8. Indicadores de cobertura de servicio de acueducto y alcantarillado. 2007 - 2016

INDICADOR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cobertura del servicio de alcantarillado sanitario (residencial y legal)	99,09	99,11	98,98	99,19	99,23	99,20	99,29	99,33	99,33	99,34
Cobertura del Sistema de Alcantarillado Pluvial (legal)	95,50	97,81	99,18	99,40	98,62	98,43	98,87	99,04	99,27	98,93
Cobertura del servicio de acueducto % (residencial y legal)	99,70	99,73	99,69	99,93	99,94	99,92	99,93	99,96	99,97	99,97

Fuente: Matriz de indicadores enviado por la EAAB en Marzo de 2017.

Para 2013 el 0,22% de la población de Bogotá se encontraba en la zona rural 4.353 hogares, 62% de los cuales se concentraban en las localidades de Ciudad Bolívar y Sumapaz. Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (Estudio Valencia, Sierra Hernández, Dimas Hoyos, & Cortés, 2015)

Para las zonas rurales existen 76 operadores de 81 sistemas de acueducto identificados en la ciudad de Bogotá, de éstos, 32 son posibles prestadores marginales dada su condición de autoabastecimiento de agua potable

En cuanto a coberturas de los servicios públicos domiciliarios básicos en la zona rural, el 46% de las viviendas tenía acceso al servicio de acueducto y solo el 15% tenía acceso al servicio de alcantarillado. Las localidades con más problemas en este tema eran Chapinero, San Cristóbal y Suba con coberturas del 0%.

En cuanto a los servicios de energía eléctrica, gas natural y teléfono fijo el censo arroja niveles de cobertura del 94%, 12,2% y 22,8% respectivamente

Conclusiones:

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 a nivel urbano; no obstante, Aún existe una fuerte brecha entre los niveles de acceso y calidad de los servicios prestados entre zona urbana y rural.

Según el “Informe de Seguimiento del Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos-PMIRS - Vigencia 2015” El servicio público de aseo tiene una cobertura del 100% en el área urbana del distrito y está compuesto por las actividades de: recolección, transporte, barrido y limpieza, poda de árboles y corte de césped, lavado de áreas públicas y disposición final de residuos sólidos.

Según el “Documento Diagnóstico - Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto Distrital 190 de 2004” el nivel de cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado son del 99% y el de energía eléctrica en la ciudad es del 100%.

Es importante destacar los fuertes esfuerzos que debe realizar la ciudad para lograr una mayor diferencia entre la demanda de agua (16 m3) y su oferta teórica la cual actualmente se encuentra en 16 m3.