

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 4
ANÁLISIS REGIÓN METROPOLITANA
Y ARMONIZACIÓN CON LOS PLANES DE DESARROLLO Y PLANES
DE ORDENAMIENTO TERRITORIALES DISTRITALES Y
METROPOLITANOS**

Bogotá, 2018

CONTENIDOS

Presentación	3
1. Antecedentes de la región metropolitana	4
El Sistema de Ciudades y la aglomeración urbana de Bogotá	5
2. Los fenómenos regionales como marco de referencia para la política	5
2.1 La Huella urbana de la Región Metropolitana	5
<i>Usos del suelo en la huella</i>	8
2.2 Estudio Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: El caso de la Sabana de Bogotá.....	10
<i>Movilidad de personas</i>	10
<i>Servicios públicos y sociales</i>	11
<i>Economía</i>	12
<i>Servicios ambientales y eco sistémicos</i>	14
3. Disponibilidad de suelo en la región metropolitana	15
4. La asociatividad y la gobernanza regional	18
Comité de integración territorial.....	18
5. Aspectos generales del mercado inmobiliario regional	21
Dinámica inmobiliaria a partir de la expedición de licencias.....	21
<i>Comportamiento del mercado regional residencial en atención del déficit de viviendas</i>	25
6. Conclusiones	27
Dificultades que se deben abordar.....	27
Recomendaciones para tener en cuenta	27
7. ARMONIZACIÓN CON LOS PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIALES DISTRITALES Y METROPOLITANOS.	28
Diagnóstico del hábitat en la planificación del Distrito Capital y la Región Bogotá Sabana 28	
7.1 Balance del hábitat en el Distrito Capital	28
<i>El Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Bogotá mejor para todos”</i>	28
<i>Propósitos del Plan de Desarrollo con respecto al Hábitat</i>	30
<i>Metas del Plan de desarrollo relacionadas con el Hábitat</i>	31
7.2 Análisis de los planes de desarrollo de Bogotá y municipios de la sabana.	32
<i>Balance de cada uno de los temas en los planes de desarrollo</i>	32
7.3 Armonización de la política integral de hábitat con los Planes de Desarrollo	35
<i>Conclusiones:</i>	35
7.4 Los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la Sabana.	37
<i>La visión del contenido estratégico de los POT: El papel funcional de los municipios de la región metropolitana de Bogotá</i>	38
<i>La visión del contenido táctico de los POT</i>	39

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 convenio¹: 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 Análisis Regional y Armonización de Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial².

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

² Este documento fue preparado por Juan Guillermo Velandia

1. Antecedentes de la región metropolitana

Bogotá se consolidó en la segunda década del siglo XX como la ciudad de mayor crecimiento poblacional, funcional y económico del país acentuando la primacía del Distrito Capital desde la década de los setentas, concentrando el poder político-administrativo y financiero del país, con mayor cantidad de ingresos respecto a ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla ubicadas todas en el centro y noroccidente del país, las cuales conforman un fenómeno denominado por los expertos la “cuadricéfala urbana”³.

La primacía de Bogotá respecto a las otras tres metrópolis del país, se traduce principalmente por la localización de actividades terciarias de alto nivel y su consolidación como capital financiera del país, determinando que las actividades económicas de mayor dinamismo en la composición del PIB nacional (los sectores financieros, comerciales, de gobierno e industriales) se localicen en el centro del país⁴. Uno de los efectos de la primacía de Bogotá en el país conlleva a la concentración de población nacional, la cual se establece principalmente en el Distrito Capital, con un 16,2%⁵, mientras que en el departamento de Cundinamarca habita un 5,5% adicional, llegando a 21,7% en la región central del país; en términos físicos la extensión de Cundinamarca y Bogotá es tan solo el 2,12% y el 0,15% del territorio nacional respectivamente.

Se destacan situaciones en el Departamento tales como el aumento de municipios con población superior a 20.000 Habitantes pasando de cinco municipios en 1973 a nueve en 1995, de los cuales ocho⁶ se encuentran en el área metropolitana a no más de 45 kilómetros de Bogotá. Por otra parte, se evidencia un aumento de la población urbana pasando de 36,2% al 54,7% situación que destaca la predominancia urbana que se empieza a observar desde inicios de los años noventa.

En paralelo a las dinámicas poblacionales se genera una transición hacia una economía más industrializada, que inicia en la década de los ochentas con la localización de áreas destinadas a la floricultura y la producción láctea en la sabana de Bogotá, escenario que rápidamente se consolida con la localización de actividades industriales de las cuales *“actualmente más del 80% de la actividad industrial de Cundinamarca se lleva a cabo en los municipios de la Sabana”*⁷. La mutación que se produce a nivel socioeconómico en el área de influencia del Distrito Capital fortalece las actividades industriales y agroindustriales en la Sabana conformando así una “aglomeración metropolitana” generando una disminución del PIB de las actividades agropecuarias y un creciente aumento del PIB en términos de industria, comercio y servicios.

³ Término que dio lugar al establecimiento de una red urbana de ciudades sobre las cuales se subdividió el territorio en regiones subnacionales.

⁴ Los datos que permiten establecer la primacía de Bogotá se sustentan en los cálculos de la Contraloría de Bogotá. En Garay y Molina (2003:173)

⁵ Datos tomados de las proyecciones 2005-2020 DANE

⁶ Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá, Chía, Funza, Madrid y Mosquera.

⁷ Garay, Luis Jorge y Humberto Molina (2003), De Bogotá a la Región, apuntes para un modelo de desarrollo regional, Bogotá, Contraloría de Bogotá D.C

El Sistema de Ciudades y la aglomeración urbana de Bogotá

El sistema de ciudades recogió el concepto de aglomeración de ciudades, el cual puede definirse como la conjunción de ciudades que comparten ciertas características, que para el caso de la Misión se definió como la tasa de conmutación de la población trabajadora, entre un municipio y otro, se definen en torno a un núcleo central o nodo, que atrae población trabajadora de otros municipios cercanos (no necesariamente limítrofes con el nodo, pero sí en un espacio contiguo geográficamente).

Bajo esta definición, el sistema de ciudades propuesto consta de un conjunto de municipios que interactúan en conglomerados, compartiendo territorios comunes, y que constituye el grueso del sistema (87% de su población urbana, 113 municipios), y otros municipios uninodales dispersos en el territorio y que son el referente para sus subregiones.

Las aglomeraciones comprenden subsistemas regionales de los cuales inicialmente se definieron 8 que incluyen cada uno tanto aglomeraciones como ciudades uninodales: Bogotá y su área de influencia: conformada por una sola aglomeración de 23 municipios. Es la de mayor crecimiento tanto nominal como absoluto y la de mayor nivel de urbanización.

La aglomeración urbana de Bogotá ha desbordado el límite político-administrativo de la ciudad núcleo y desarrolla actividades en municipios aledaños; las relaciones funcionales que tiene el Distrito, principalmente se dan con los municipios de Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Cota, La Calera, Sibaté, Bojacá, Facatativá, Chía, Cajicá, Cota, Tabio, Zipaquirá, Tocancipá y Sopó, con un grado de conmutación entre 0,1 a 0,55; estas relaciones se dan en términos de actividades económicas, ofertas de vivienda, servicios sociales, ambientales, culturales, etc.

Al analizar la aglomeración formada en la Sabana de Bogotá la misión de ciudades encontró que Bogotá y su área de influencia, está conformada por una sola aglomeración de 23 municipios, siendo la de mayor crecimiento tanto nominal como absoluto y la de mayor nivel de urbanización.

Ejes y Subregiones Urbanas	Población Urbana (millones)				Crecimiento (2010 – 2050) (millones)
	No. Mpios	2010	2035	2050	
Bogotá – Área de influencia	23	8,4	11,5	12,6	4,2

Proyecciones demográficas 2035 – 2050 de Bogotá y su aglomeración.

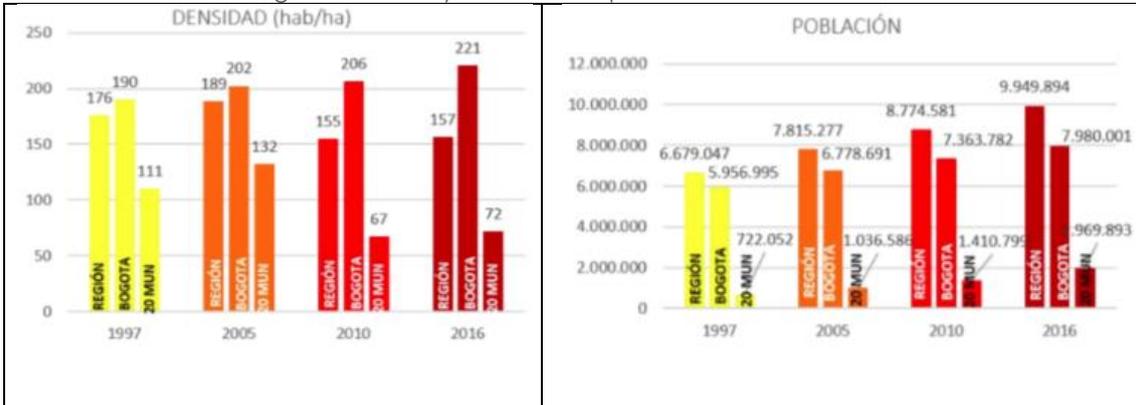
2. Los fenómenos regionales como marco de referencia para la política

2.1 La Huella urbana de la Región Metropolitana

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

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

Fig. 1 Evolución y crecimiento poblacional – Densidad

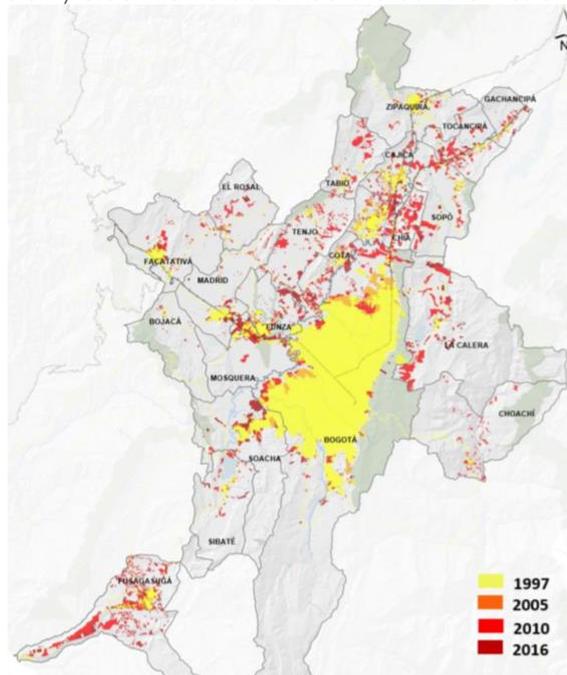


Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

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

En cuanto a la densidad, Bogotá cuenta con una media de 221 Hab/ Ha, mientras que los 20 municipios de la región metropolitana logran una densidad de 72 hab/ ha, con lo cual se evidencia que Bogotá triplica la densidad media de los municipios de la región. Lo anterior, permite observar que los modelos de ocupación del territorio previstos para la sabana han sido mayoritariamente dispersos mientras que Bogotá crece de forma compacta triplicando la densidad media de la Sabana.

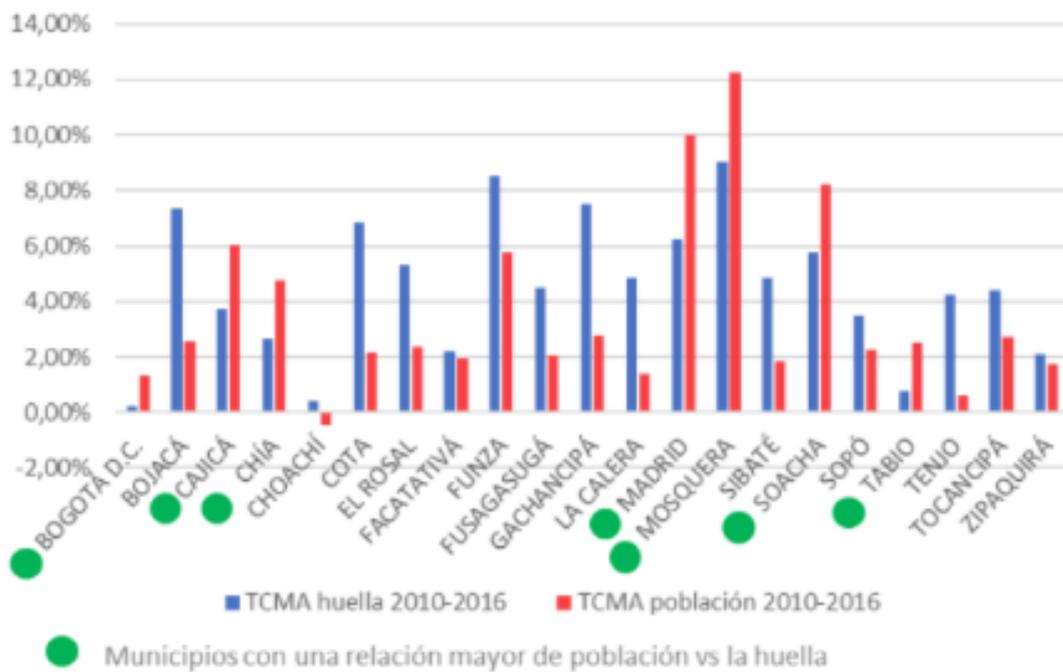
Fig. 2 Evolución y crecimiento de la huella urbana en los últimos 20 años



Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

La ocupación determinada por la huella para el año 1997 permite observar que a excepción de Soacha los 18 municipios restantes presentaban modelos de ocupación compactos asociados a los cascos urbanos con unas bajas dispersiones relacionadas con vivienda rural y actividades agroindustriales, situación que se transformó en los últimos 20 años. En la actualidad se pueden observar diferentes formas de ocupación destacando, la ocupación densa de vivienda social en Soacha, vivienda en altura con mayor densidad para la zona occidental y noroccidental y vivienda campestre aislada en la zona nororiental de Bogotá.

Fig 3 Crecimiento Huella urbana vs Crecimiento población



Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

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

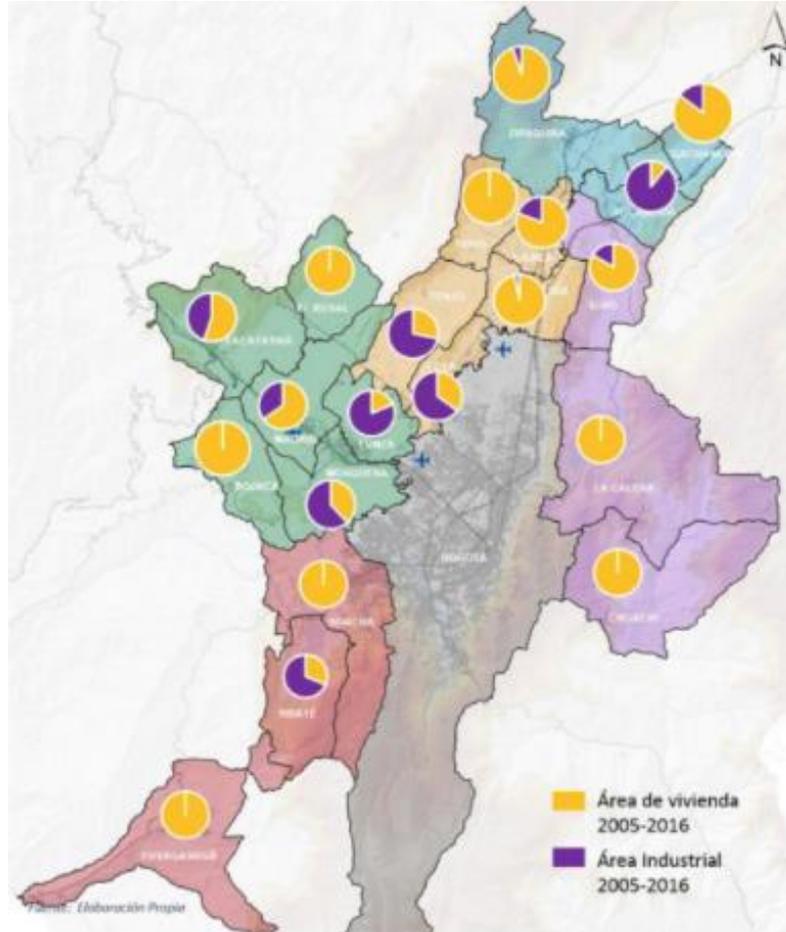
En cuanto al uso del suelo y las actividades se encuentra una dinámica que se destaca fácilmente en la región correspondiente a la ocupación de territorio para usos logísticos e industriales, la cual se ha incrementado exponencialmente en los últimos 10 años con mayor incidencia en los municipios de Cota, Funza, Tocancipá, Mosquera y Tenjo.

El siguiente mapa es ilustrativo de la comparación realizada entre el porcentaje de uso de suelo para actividades residenciales vs las industriales.

Existe una clara relación entre las aglomeraciones por atracción y el crecimiento de la huella industrial y logística en la región, el mayor porcentaje de crecimiento industrial está al occidente de Bogotá en los municipios de Facatativá, Mosquera, Madrid, Funza,

Cota y Tenjo, a excepción de Tocancipá que cuenta con incidencia en el norte de la capital.

Fig 4 Huella de uso residencial vs uso industrial



Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

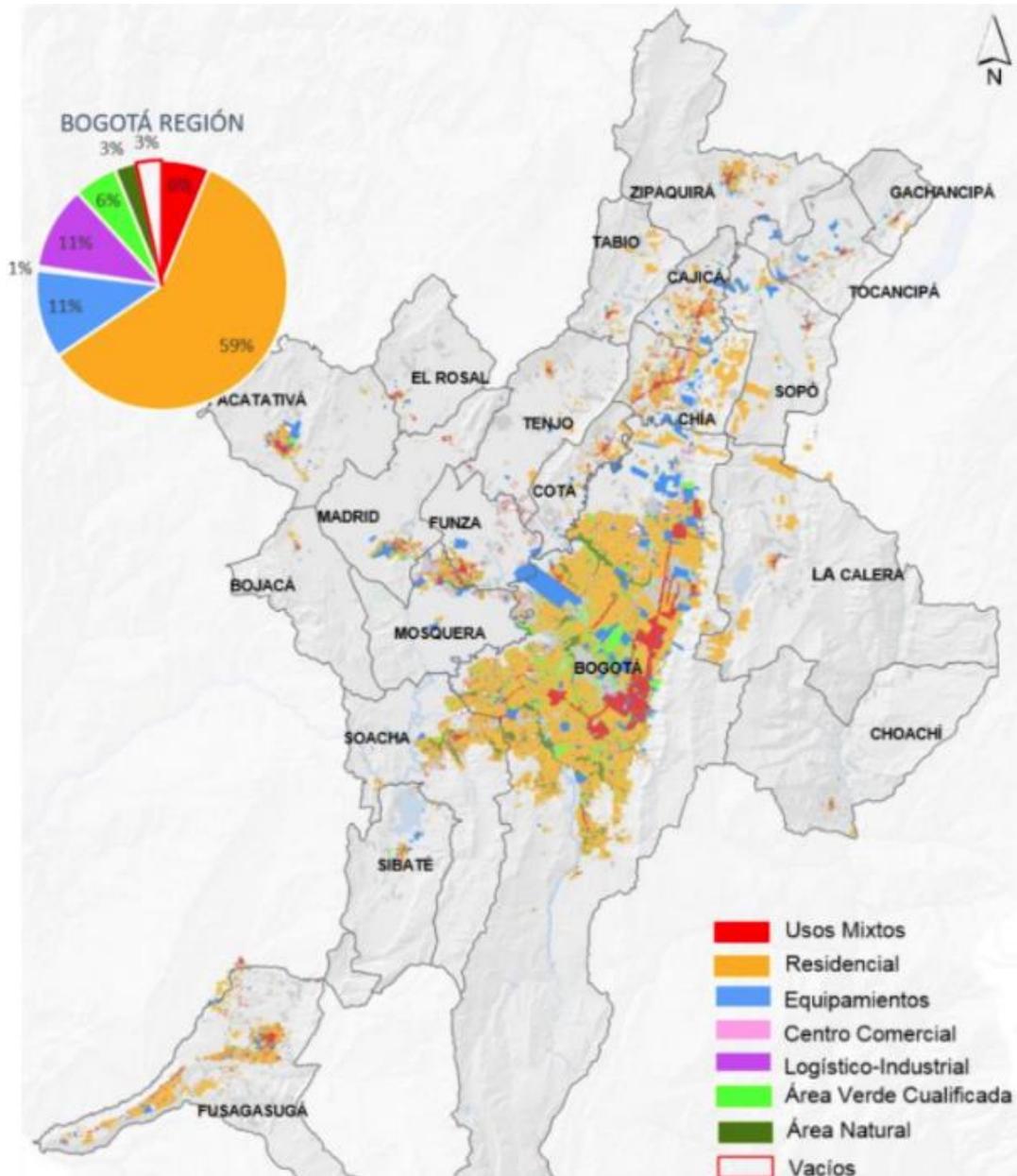
Usos del suelo en la huella

De acuerdo con el estudio se identifica que Bogotá concentra el 57% de su huella en uso residencial versus un 63% para el conjunto de los 20 municipios. En cuanto a temas industriales, el conjunto de los 20 municipios supera en 6 puntos porcentuales la ocupación de Bogotá principalmente concentrando la huella sobre los corredores viales de la calle 13 y calle 80 con más de 1500 Ha en ésta actividad.

La Huella urbana continua corresponde principalmente a Bogotá con 34.612 Ha, superando 3.86 veces la de los 20 municipios de la región que ocupa 8.948 Ha. Sin embargo, se evidencia la clara contraposición de los modelos de ocupación entre Bogotá y los municipios de la Sabana; para el año 2016 se tiene que Bogotá alcanzó los 9.980.001 Habitantes y los 20 municipios lograron llegar a 1.969.893 Habitantes, lo que significa que en la huella urbana continua Bogotá alberga 4.5 veces más población que los municipios. El único municipio que crece bajo un modelo realmente compacto es Soacha con cerca del 99.65% de su población en suelo urbano.

Respecto de la huella dispersa se identifica que los municipios de Chía, Cajicá, la Calera y Sopó han ocupado entre 1000 y 2000 ha de suelo disperso, siendo Chía el municipio que se destaca con los valores más altos llegando a las 2.077 ha.

Fig 5 Usos del suelo



Fuente: Estudio Huella Urbana IDOM

Es importante anotar que los municipios del Occidente de Bogotá son los que presentan mayor dinámica de crecimiento de la huella de ocupación, continua, dispersa y rural con los mayores incrementos de población y un fenómeno de conurbación en proceso, lo cual plantea retos para la lectura de las diferencias tipológicas, de actividades y crecimiento de cada uno de los entes territoriales, así como la definición de estrategias regionales que promuevan equilibrios entre los diferentes desarrollos compactos y dispersos de la Sabana.

2.2 Estudio Interdependencia municipal en regiones metropolitanas: El caso de la Sabana de Bogotá.

Esta propuesta (Banco Interamericano de Desarrollo - BID en asocio con FEDESARROLLO), plantea una metodología complementaria para el análisis de las interdependencias entre los municipios de la Sabana de Bogotá; Aporta un marco de análisis que invita a pensar la planificación municipal no solo con un enfoque sectorialmente integral con una visión de mediano y largo plazo, sino también como un ejercicio que necesariamente considera las interacciones relevantes entre municipios. Dicha metodología se aplica a Bogotá y con los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá.

Esta propuesta se aborda desde dos enfoques:

1. En el primer enfoque se identifican las dimensiones de las interdependencias propiamente dichas y se cuantifica su magnitud. Estas interdependencias se manifiestan en flujos de carácter intermunicipal, agrupadas en cuatro tipos de flujos intermunicipales según su naturaleza: movilidad (flujo de personas), económica (flujos de bienes y servicios), servicios públicos y sociales (flujos de servicios), y servicios ambientales y eco sistémicos.

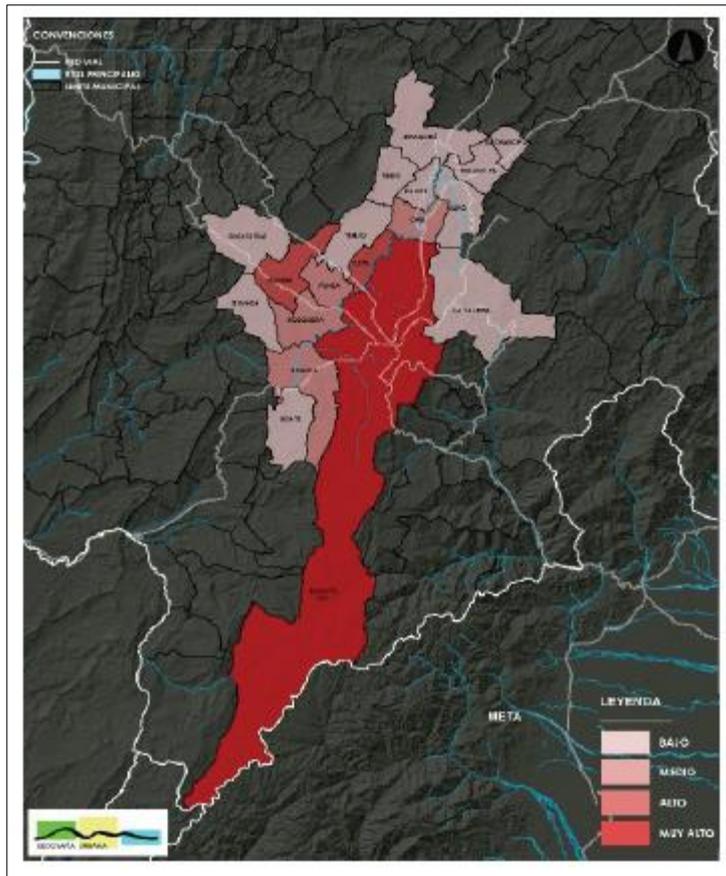
2. En el segundo enfoque se analizan los factores que facilitan, obstaculizan o determinan la calidad de esas dimensiones. En este enfoque se presentan dos tipos de factores municipales con impacto supra jurisdiccional: ordenamiento territorial y finanzas públicas territoriales.

Al analizar el tipo y la magnitud de las interdependencias generadas en el territorio metropolitano en general, se observa que la dimensión de servicios ambientales y eco sistémicos representa las mayores interdependencias con el 54%, seguido por la dimensión económica con un 52%. En menor grado están las interdependencias referentes a la movilidad de personas con un 12% y a la provisión de servicios públicos 8%.

Movilidad de personas

El Índice de Interdependencia revela que los más altos flujos de personas se dirigen hacia Bogotá desde los municipios que conforman el anillo que rodea la frontera de Bogotá con Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha, además de Madrid y Tenjo.

Las interdependencias medias hacia Bogotá se dan desde Gachancipá, La Calera, Tocancipá y Zipaquirá; también se presentan flujos importantes de personas entre estos municipios, en particular desde Gachancipá hacia Tocancipá y Zipaquirá. Se destacan además flujos medios de personas desde Sibaté hacia Soacha y entre Mosquera y Funza en ambos sentidos.



Mapa 1. IIM de movilidad entre cada municipio y la región. El mapa muestra una alta interdependencia de movilidad con Bogotá y un primer anillo de municipios que lo rodean por el oeste, desde Chía hasta Soacha. Tomado de: BID, 2018.

La interdependencia de movilidad con Bogotá y un primer anillo de municipios que lo rodean por el oeste, desde Chía hasta Soacha, identifica los problemas generados en la movilidad, con el fin de lograr un planeamiento conjunto de infraestructura y logística de transporte que ayude a descongestionar los accesos y a mejorar sus conexiones.

Servicios públicos y sociales

Dentro de la metodología usada solo se tiene en cuenta servicios públicos de acueducto y alcantarillado y servicios de educación y salud.

La mayor interacción de flujos de este orden es, en Bogotá, Mosquera, Zipaquirá y Facatativá.

La interdependencia con relación a Bogotá está fundada en la venta de agua en bloque por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la oferta de educación superior y de hospitales de tercer y cuarto nivel.

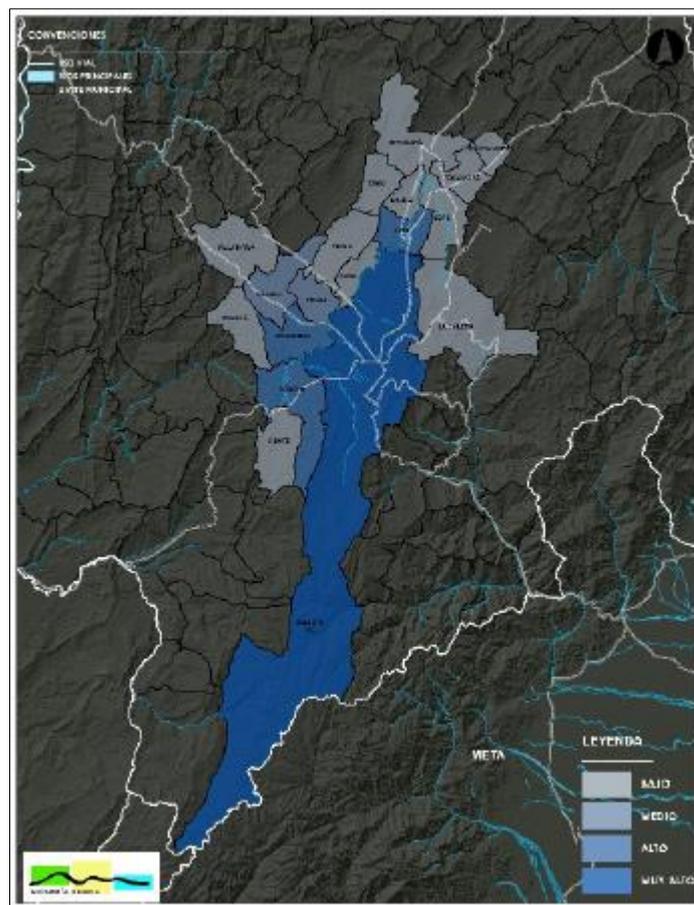
Mosquera debe su alta interdependencia, debido al hecho de que varios municipios dependen del relleno sanitario de Mondoñedo localizado en este municipio y para Soacha por la cantidad de residuos per cápita que genera.

En cuanto a la interdependencia por provisión de agua potable, esta tiene un peso considerable en Bogotá, Cajicá, Chía, Funza y Madrid.

Para la provisión de agua potable, Bogotá tiene predominancia debido a que la EAAB abastece al 57% de los municipios metropolitanos y al 95% de sus habitantes, incluido Bogotá, únicamente Gachancipá y Soacha no dependen de la EAAB.

La interdependencia generada por la provisión de servicios especializados de salud está nuevamente concentrada en Bogotá; sin embargo, Facatativá y Zipaquirá cuentan con una oferta propia y proveen otros servicios especializados de salud a otros municipios de la región.

En cuanto a la provisión de servicios de educación, Bogotá genera las mayores interdependencias, seguido por Soacha y Chía. Además, se observa que Bogotá no solo es proveedor, sino que depende de la provisión de Chía o Zipaquirá. De forma análoga, Chía aparece como proveedor y al mismo tiempo depende de la provisión de Bogotá, Facatativá y Zipaquirá.

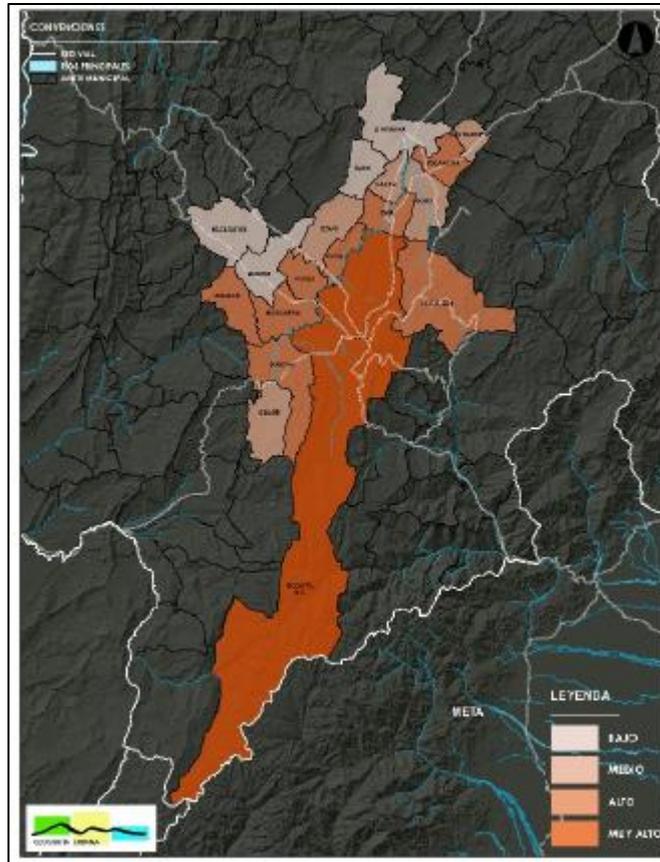


Mapa. IIM de servicios públicos y sociales entre cada municipio y la región. La interdependencia con relación a Bogotá se basa en la venta de agua en bloque por parte de la EAAB, la oferta de educación superior y de hospitales de tercer y cuarto nivel. Tomado de: BID, 2018.

Economía

En el aspecto económico, se muestran las relaciones de interdependencia relevantes en el ámbito económico, entendido como el flujo de bienes (agrícolas e industriales) y servicios transables que se dan entre los pares de municipios.

Se observa que más allá de alguna relación importante entre municipios aledaños (Bojacá- Facatativá-Madrid y Tocancipá-Gachancipá), la interdependencia económica también es dominada por el peso que tiene Bogotá.



Mapa. IIM de economía entre cada municipio y la región.
Se observa un fenómeno de debilitamiento de las interdependencias económicas a medida que los municipios se alejan del centro de la aglomeración (Bogotá)

El análisis de la dimensión económica provee un buen ejemplo de por qué el sentido del flujo no representa una simple dependencia de un municipio con otro, sino que en realidad se trata de interdependencias. Este es el caso, por ejemplo, entre Bojacá y Bogotá en materia de provisión de alimentos, donde Bogotá depende de Bojacá, pero a su vez Bojacá depende del mercado de Bogotá para la venta de su producción agropecuaria; las economías de Cota, La Calera o Tocancipá desempeñan roles importantes a niveles más locales.

Dentro de la participación de los sectores en la interdependencia económica regional, se tiene que, el sector industrial representa el 52%, esto concuerda con el hecho de que en los últimos años la mayor producción industrial del país se ha concentrado en la zona occidental de la Sabana de Bogotá, y presenta un fuerte desarrollo en los municipios al norte de la capital como Gachancipá, Tocancipá y Zipaquirá, seguido del sector agrícola con un 24%, destacando a Bojacá, Facatativá, La Calera, Sibaté, y de servicios con un 24%, donde la mayor importancia se da en los municipios de Chía, Funza y Soacha.

Así pues, las mayores interdependencias se dan al norte del área metropolitana entre los municipios de Cajicá, Chía, Gachancipá, Sopó, Tocancipá y Zipaquirá; al Este entre La Calera y los municipios del norte de la sabana; y entre Bogotá y el anillo Occidental de municipios.

La Calera, Sopó y Zipaquirá, a pesar de su tamaño son ecosistemas estratégicos para la región ya que cuentan con las mayores interdependencias por las áreas de protección estratégica de las que disponen.

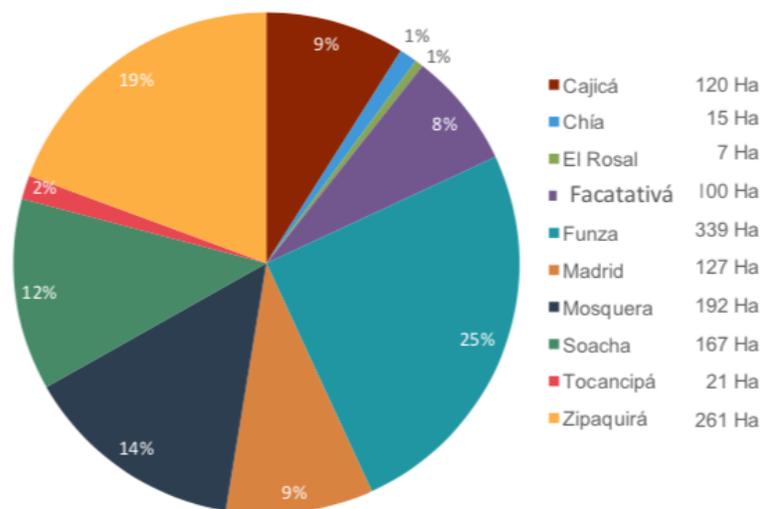
3. Disponibilidad de suelo en la región metropolitana

En términos generales los suelos de expansión en los municipios del área de estudio suman alrededor de 2300 Ha. El suelo rural suburbano, representa alrededor de 9700 Ha en la región metropolitana. Para el desarrollo del suelo de expansión y el suelo urbano de los municipios se identificaron 60 planes parciales, de los cuales han sido adoptados y aprobados 37 equivalentes a un 61%. El área bruta estimada en la sumatoria de los planes parciales adoptados a la fecha es de 1350 Ha, de las cuales al aplicar el correspondiente ejercicio de cargas y beneficios dan como resultado 664 Ha de área útil.

En la actualidad cerca del 1000 Ha de suelo de expansión urbana en la región metropolitana no cuenta con ningún tipo de instrumento de desarrollo. Los municipios que han adoptado más planes parciales en los últimos 15 años son Cajicá con 7, Facatativá y Funza con 6 Madrid y Mosquera con 4 y el 86% (1161 Ha) corresponden a suelos de expansión urbana.

De los 37 planes parciales adoptados el 56% han sido formulados entre el año 2011 y el 2016.

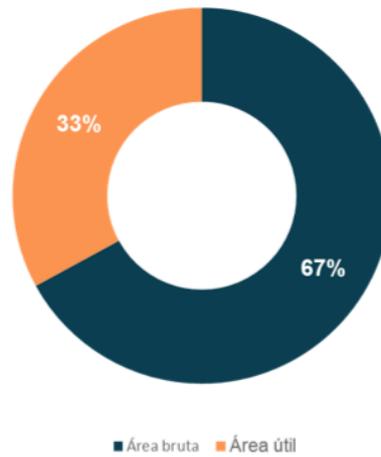
Fig 6 Área Bruta planes parciales adoptados



Total área bruta planes parciales : 1.350,4 Ha

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

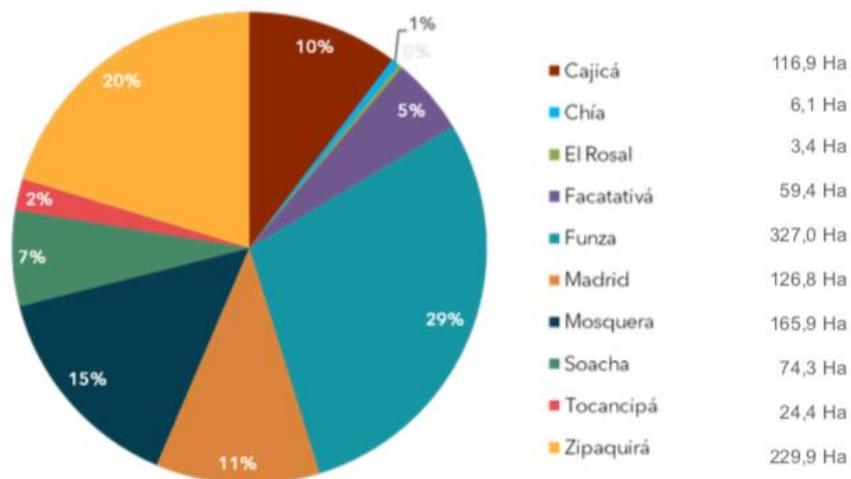
Fig 7 Proporción de área bruta vs área neta en los planes parciales adoptados



Área bruta 1350 Ha
Área útil 664 Ha

De acuerdo con los datos del estudio de Monitoreo de los procesos de habilitación de suelo de Camacol, 2018 de las 1350 Ha que en la actualidad cuentan con planes parciales se han ejecutado 216 Ha en los municipios de Funza y Zipaquirá, dejando un restante de 1134 Ha de área bruta sin ejecutar.

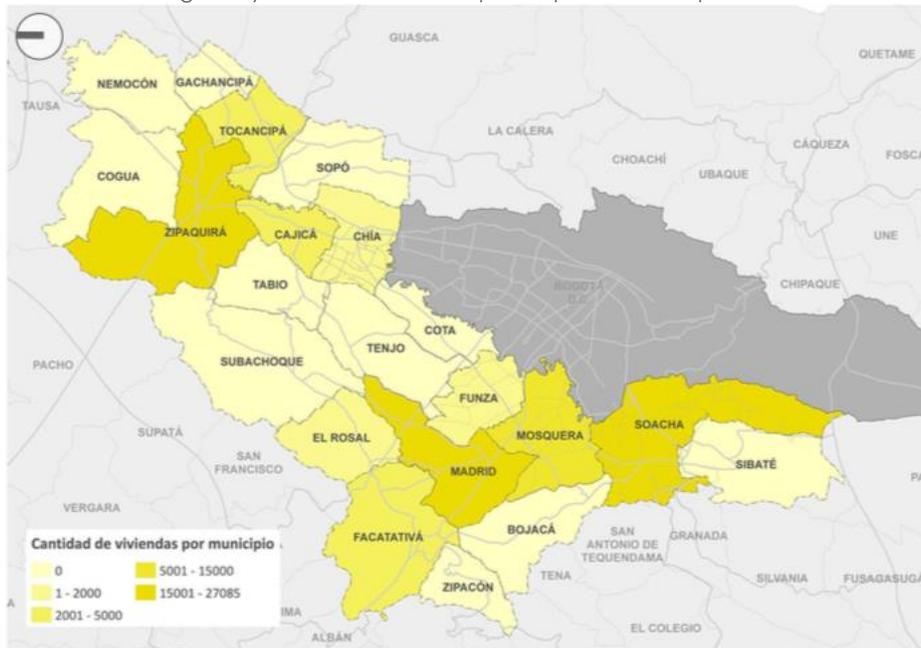
Fig 8 Área Bruta sin ejecutar



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

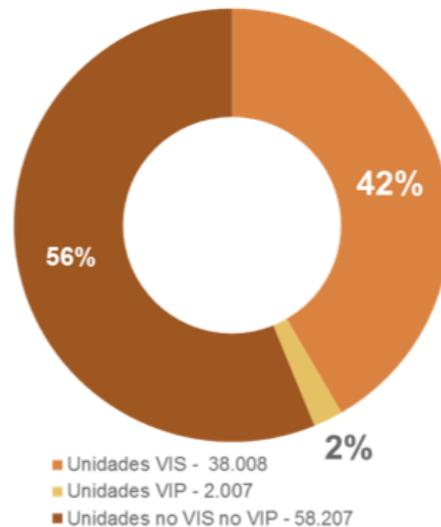
De acuerdo con los 37 planes parciales adoptados hay una proyección de vivienda de 91.373 unidades, los municipios con mayor proyección son Madrid con 27.085 unidades, seguido por Zipaquirá y Soacha con 23.582 y 17.044 respectivamente.

Fig 9 Proyección de viviendas planes parciales adoptados



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

Fig 10 Proporción viviendas No VIS, VIS y VIP



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

Según el gráfico anterior el 56% de la vivienda proyectada en los planes parciales corresponde a vivienda No VIS, localizada principalmente en los municipios de Zipaquirá, Mosquera, Soacha. En cuanto a la vivienda VIS se concentra en Madrid con 26.208 unidades seguida por Soacha con 5113 respectivamente.

La vivienda VIP en la región metropolitana únicamente representa un 2% equivalente a 2007 unidades que de acuerdo con las proyecciones se localizan 1600 en Facatativá y 407 en Tocancipá. La casi nula oferta de vivienda de interés prioritario es uno de los factores explicativos del incremento de áreas informales, localizadas principalmente en suelos de protección, asociados a cuerpos hídricos y laderas.

En términos generales se observa como un factor de oportunidad en la planeación del hábitat regional la disponibilidad de suelo declarado como suelo de expansión urbana que en la actualidad no cuenta con ningún tipo de instrumento que lo desarrolle, por otro lado, también se observan bajos niveles de ejecución en los planes parciales proyectados, sin embargo, esto se puede deber a:

- La falta de infraestructura de soporte a nivel Municipal por lo cual las expectativas de expansión sobrepasan la capacidad local de asumir las cargas generales (vías estructurantes y disponibilidad de servicios públicos) necesarias para el inicio y consolidación de los planes parciales.
- Los municipios no han incorporado a sus planes de desarrollo estrategias claras en la extensión de las estructuras de soporte que permitan tejer las áreas de expansión con los cascos urbanos existentes.
- En la sabana se dispone de poca habilitación de suelo para vivienda VIP, únicamente el 2%, con lo que se deduce que los municipios han estimado dar cobertura a los déficits cuantitativos y cualitativos población local a través de la vivienda VIS, o de acuerdo con los diagnósticos municipales no se considera necesaria la producción de vivienda VIP.
- La mayor oferta de vivienda en la sabana corresponde a vivienda no VIS con valores que en algunos casos superan los 400 millones de pesos.

4. La asociatividad y la gobernanza regional

La región metropolitana de la Sabana de Bogotá: Una propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional⁸ define que la dinámica urbana de Bogotá con los municipios aledaños a excedido los límites de sus respectivas jurisdicciones administrativas enfrentando varios desafíos en relación con el Hábitat como por ejemplo, déficit cuantitativo y cualitativo en materia de vivienda, la deslocalización parcial de la industria Bogotana en otros municipios de la Sabana, la saturación y el desorden de las vías locales, regionales y nacionales, la garantía de abastecimiento hídrico para el conjunto territorial y el manejo sostenible de sus desechos, el imperioso saneamiento del Río Bogotá, la protección de la estructura ecológica y los suelos agrícolas, entre otros. Lo anterior, hace necesario la articulación y coordinación de los temas metropolitanos entre Bogotá y los municipios vecinos a través de la figura de Región Metropolitana de la Sábana de Bogotá.

Los temas identificados y priorizados en términos regionales son:

- Vivienda
- Suelo Urbanizable
- Servicios Públicos Domiciliarios
- Movilidad Y Transporte

Comité de integración territorial

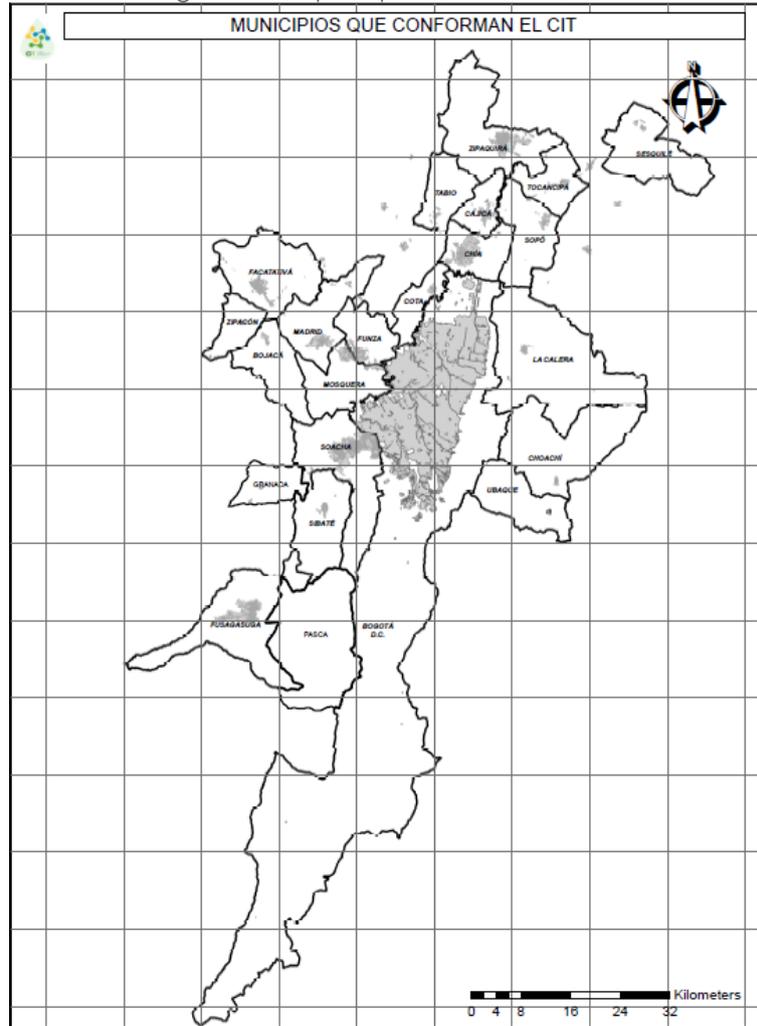
De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 614 de 2000, los Comités de Integración Territorial (CIT) son *“cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial”*.

En la Actualidad el CIT de la región central del país está conformado por los municipios

⁸ ProBogotá.

de Bogotá D.C., Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Cota, Facatativá, Funza, Fusagasugá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá, Zipacón; de igual forma son integrantes: la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional (CAR) regional Cundinamarca, Corporinoquía, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior, dos gremios: Asomuña (Sibaté) y Asoproleche (Sopó), la ONG Fundación La Cruz, y el Consejo Territorial Planeación de Sopó.

Fig. 11 Municipios que conforman el CIT



Fuente: Cámara de comercio de Bogotá

De acuerdo con la información de la secretaría técnica del CIT realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, se han definido los siguientes temas como prioritarios para todos los miembros del comité:

- Río Bogotá y páramos. Identificar acciones conjuntas para la recuperación, protección y conservación del río Bogotá y el sistema de páramos.
- Venta de agua en bloque. Coordinar la venta de agua por parte de la EAAB a los municipios.
- Conectividad Regional y Sistema Integrado de Transporte Regional. Identificar,

concertar y ejecutar el desarrollo de proyectos viales y de transporte multimodal para la región.

- Vivienda. Definir una estrategia de localización de vivienda en la región, especialmente para Viviendas de Interés Social (VIS) y Viviendas de Interés Prioritario (VIP).
- Encadenamientos productivos, localización de actividades productivas y fortalecimiento de clusters. Fortalecer la productividad y competitividad de la región, y lograr condiciones de complementariedad y equidad, mediante la identificación e implementación de proyectos y estrategias productivas regionales.
- Propuesta de modificación y ajuste a la Ley 388 de 1997. Adelantar un proceso de revisión de dicha ley e identificar los temas que se deben modificar, para presentar a consideración del Gobierno Nacional y de los parlamentarios de la región.
- Asistencia técnica – Cooperación técnica horizontal. Fortalecer la capacidad institucional de los municipios de la región mediante la implementación de una agenda de asistencia técnica o cooperación técnica horizontal.
- Equipamientos y localización de servicios generales regionales. Realizar acuerdos para la localización estratégica de servicios regionales (salud, educación abastecimiento, recreación y gestión del riesgo).
- Manejo integrado de residuos sólidos. Encontrar un sistema de disposición de residuos regional más apropiado y sostenible para el territorio.

Para sintetizar los temas prioritarios se ha construido una agenda programática del CIT, la cual inició a comienzos del año 2018 con la identificación de proyectos regionales y la priorización de líneas y temas estratégicos para así construir el portafolio de proyectos estratégicos, plan de acción y definir una hoja de ruta estructurada de la siguiente manera:

1. Estructura de gobernanza regional

- 1.1. Estructura de gobernanza a largo plazo
- 1.2. Modelo de ocupación regional

2. Movilidad regional

- 2.1. Sistema de transporte multimodal
- 2.2. Construcción de infraestructura vial
- 2.3. Desarrollo de un plan de seguridad vial regional
- 2.4. Modelo de ocupación territorial alrededor del sistema aeroportuario El Dorado

3. Territorio

- 3.1. Localización con equidad de centros de salud
- 3.2. Localización con equidad de centros de educación superior
- 3.3. Red regional de equipamientos para el acopio, procesamiento y distribución de alimentos

4. Manejo ambiental

- 4.1. Descontaminación y no contaminación del Río Bogotá

- 4.2. Gestión integral del recurso hídrico
- 4.3. Manejo integral de recursos sólidos
- 4.4. Calidad del aire

5. Economía

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

6. Seguridad y Convivencia

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

Los temas prioritarios compilados en la agenda programática dan un paso importante para el establecimiento de los mecanismos que permitan la integración, la coordinación y la articulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios miembros del comité, las políticas públicas y las bases para la construcción conjunta del modelo territorial regional.

5. Aspectos generales del mercado inmobiliario regional

En este aparte se evidencia el grado de urbanización, el perfil expansivo de la ocupación del suelo para el desarrollo de actividades urbanas, y las tendencias de la distribución de los usos que corresponden a algunas actividades económicas en el suelo de los municipios que conforman la Región Metropolitana de Bogotá. Para esto, se presentan a continuación dos análisis que complementan y contribuyen como sustento a la descripción de los diferentes patrones de ocupación del suelo de la región. Por una parte, con el análisis de la configuración predial resulta claro que, debido a la intensificación de las dinámicas económicas de Bogotá, que como resultado de la operación de las fuerzas que impulsan la concentración económica en la región y a la proximidad de los municipios con respecto a Bogotá, hay aumentos en diversos grados de urbanización de los municipios, tanto por la incorporación de suelos de expansión urbana como la disposición de suelos suburbanos para emplearlos en usos urbanos. (SPDB 2016)

Mientras que, a partir de un análisis de la dinámica de las licencias de construcción de algunos municipios de la región, así como de los diversos usos para los cuales el mercado inmobiliario tiende a especializar a los municipios, se mostrará cómo a través de las expectativas de construcción que se presentan en las licencias, sus dinámicas de operación conjunta inducen a la configuración de la estructura espacial de la región.

Esto se debe principalmente a la extensión de Bogotá sobre la región, la localización geográfica de los municipios, las preferencias de localización de la población y las actividades económicas en la región. (SPDB 2016)

Dinámica inmobiliaria a partir de la expedición de licencias

El estudio y revisión de la información correspondiente a la expedición de licencias de construcción para los diferentes usos del mercado inmobiliario tiene como objetivo comprender las estructuras y actividades edificadoras urbanas que cumple cada uno de los municipios del ámbito metropolitano. En este análisis, el estudio “Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo” contempla algunas de

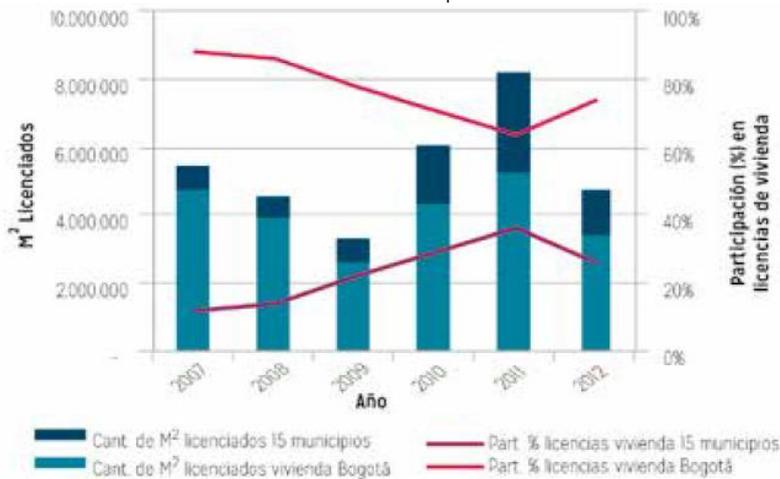
las principales condiciones de crecimiento urbano de la ciudad y sus actividades económicas, la gestión municipal en la atención del déficit habitacional y el aprovechamiento de las condiciones de desarrollo exógeno. Adicionalmente, este análisis permite aproximarse a comprender las tendencias de concentración del mercado inmobiliario que presentan los municipios del contexto metropolitano del Distrito. (SPDB 2016)

Para este propósito, se presenta para la presente revisión y valoración de información proveniente de las estadísticas de licencias de construcción únicamente asociadas a vivienda, que provienen de la base de datos Estadísticas de edificación licencias de construcción – ELIC, del DANE, con cobertura para 15 municipios del ámbito metropolitano de Bogotá: Cajicá, Chía, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. El periodo de estudio está comprendido entre los años 2007 y 2012.

Si bien la base de datos no incluye información sobre los 33 municipios considerados dentro del ámbito metropolitano, a partir de la información de los 15 municipios previamente mencionados es posible tener una aproximación de las dinámicas generales de ocupación del suelo y de tendencias en la concentración económica y residencial en los municipios del borde urbano metropolitano del Distrito. De los principales hallazgos en el estudio de la dinámica de licenciamiento se encuentran varias implicaciones que afectan la estructura espacial de la Región Metropolitana de Bogotá, entre estos se encuentran:

- La dinámica de licenciamiento evidencia una intensión de localización que corresponde con las zonas de mayor ocupación del primer anillo de municipios borde urbano y de relaciones metropolitanas con Bogotá.
- Se evidencia una reducción en los niveles generales de licenciamiento de los diferentes usos de los municipios centros subregionales como Zipaquirá y Facatativá.
- Estos centros subregionales han mostrado una dinámica de oferta equilibrada en el acceso a servicios de vivienda y otras actividades en la región. Esto se debe principalmente a que, por su localización más distante con respecto al Distrito, aquellos municipios no tienden a competir de manera directa por la localización de los usos más rentables con los municipios más próximos a Bogotá, sino que, por su parte, marcan un papel equilibrante en la oferta de servicios complementarios en la región.
- La oferta de servicios residenciales, en particular la Vivienda de Interés Social (VIS), en el municipio de Soacha ha tendido a consolidarse, hasta el punto de alcanzar una concentración de alto nivel en la oferta de dicho servicio, pues solo este municipio alcanza un 88% de licenciamiento en la región para VIS en el periodo 2007-2012. No obstante, es importante mencionar el papel que cumplen los municipios de Zipaquirá y Facatativá en esta oferta de vivienda, pues el resto de los municipios de relaciones urbanas y metropolitanas con Bogotá tienden a orientar sus mercados hacia la vivienda no VIS. Es importante señalar que la oferta de vivienda para segmentos del mercado inmobiliario de VIS y no VIS tiende a mitigar los efectos que produce la segregación socio espacial en el desarrollo económico regional.
- En contraste con la anterior conclusión, los municipios del primer anillo borde urbano con el Distrito tienden a entrar en una competencia por la localización de usos más rentables para el mercado inmobiliario, entre ellos la vivienda no VIS. De esta manera, estas conductas competitivas promueven la segregación socio espacial, en la que se alcanzan a evidenciar los desequilibrios en la oferta de servicios para la población regional más vulnerable. (SPDB 2016)

Fig 12. Licencias (m²) y participación de vivienda en Bogotá y municipios del ámbito metropolitano 2007 - 2012



Fuente: SDP (Subsecretaría de Planeación Territorial, 2013) con base en ELIC-DANE

Algunos de los resultados generales del mercado inmobiliario regional se describen a continuación, y se muestra la concentración de los usos residenciales en comparación con los demás usos, tomando como referencia el nivel de licenciamiento acumulado durante el periodo 2007 al 2013. De la tabla 6 se observa que, con relación al total de metros cuadrados de construcción autorizados por las licencias para uso residencial, que fueron otorgadas en Bogotá y parte de los municipios del borde urbano y de relaciones metropolitanas del Distrito, estos últimos concentran cerca del 24,6% de metros cuadrados de licencias para uso residencial, mientras que Bogotá concentra cerca del 75,4%.

Fig 13. M² de licencias de construcción (área licenciada) otorgadas entre los años 2007 al 2013 en diferentes escalas

Licencias expedidas entre 2007 y 2013	Bogotá	15 municipios del ámbito metropolitano	Bogotá y 15 municipios del ámbito metropolitano
Total del área licenciada en cada escala territorial	33.870.270	10.615.737	44.486.007
% respecto al total de los 15 municipios del ámbito metropolitano	76%	24%	100%
Uso vivienda (m ²)	25.494.608	8.299.822	33.794.430
% respecto al total	75,3%	78,2%	76,0%
Otros usos (m ²)	8.375.662	2.315.915	10.691.577
% respecto al total	24,7%	21,8%	24,0%

Fuente: SDP (Subsecretaría de Planeación Territorial, 2013) con base en ELIC-DANE

En este sentido, al revisar el porcentaje de participación de las áreas licenciadas en Bogotá y los municipios analizados, se confirma que Bogotá concentra cerca del 76% del área licenciada en el ámbito metropolitano considerado, lo que significa que los 15 municipios analizados concentran el 24% del área licenciada.

Así mismo, al detallar la tipología de usos de esas áreas licenciadas, se destaca la misma relación del total de áreas licenciadas entre Bogotá y los 15 municipios presentada anteriormente con respecto al licenciamiento entre usos de vivienda y demás, pues cerca de una cuarta parte de las áreas licenciadas entre 2007 y 2013 fueron destinadas a otros usos, y cerca de las 75% restantes se destinaron a vivienda. De los anteriores resultados, es posible afirmar que el uso predominante del territorio urbano en la región se da para la vivienda, y de allí se resalta la importancia de comprender las condiciones de ocupación residencial en el territorio de la Región Metropolitana de Bogotá. (SPDB 2016)

La dinámica de licenciamiento de construcción también permite identificar la intensidad en el uso que tienen los diferentes municipios en el contexto regional. Para la muestra de municipios, sin tener en cuenta a Bogotá, se tiene que la cantidad de licencias autorizadas para vivienda representa un poco más del 78% del área total licenciada para todos los usos. De aquí se resaltan dos conclusiones relevantes para el análisis inmobiliario regional:

- Los municipios de Cajicá, Chía, Facatativá, La Calera, Madrid, Soacha, Sopó, Tabio y Zipaquirá se caracterizaron por la alta actividad residencial, con una participación del licenciamiento para vivienda hasta del 90% del total de área autorizada para la construcción en aquellos municipios.
- Por su parte, los municipios de Cota, Funza, Tenjo y Tocancipá muestran un comportamiento orientado al desarrollo de otros usos, con porcentajes que superan el 50% del total de área licenciada en el respectivo municipio.

Las dos anteriores conclusiones indican la presencia de un fenómeno de especialización inmobiliaria, en el cual los municipios promueven el desarrollo intensivo de diferentes productos del mercado inmobiliario regional, tanto en actividades residenciales como en los usos de mayor actividad económica. (SPDB 2016)

Fig 14. Área licenciada para uso de vivienda y otros usos, concentración de licencias por municipio y porcentaje de M2 de otros usos respecto al total en cada municipio, entre los años 2007 y 2013

Municipios	M ² Vivienda	M ² otros usos	Concentración de Licencias	Porcentaje de uso de vivienda en el municipio	Porcentaje de otros usos en el municipio
Cajicá	450,563	53,255	5.4%	89.4%	10.6%
Chía	1,132,339	162,422	13.6%	87.5%	12.5%
Cota	952,771	568,987	11.5%	62.6%	37.4%
Facatativá	313,177	53,524	3.8%	85.4%	14.6%
Funza	444,462	554,011	5.4%	44.5%	55.5%
La Calera	292,979	42,968	3.5%	87.2%	12.8%
Madrid	210,232	2,682	2.5%	98.7%	1.3%
Mosquera	419,394	142,623	5.1%	74.6%	25.4%
Sibaté	65,376	27,442	0.8%	70.4%	29.6%
Soacha	3,013,162	314,094	36.3%	90.6%	9.4%
Sopó	177,563	21,458	2.1%	89.2%	10.8%
Tabio	73,768	10,942	0.9%	87.1%	12.9%
Tenjo	103,159	154,981	1.2%	40.0%	60.0%
Tocancipá	152,827	111,112	1.8%	57.9%	42.1%
Zipaquirá	498,050	95,414	6.0%	83.9%	16.1%
Total municipios	8,299,822	2,315,915	100.0%	78.2%	21.8%

Fuente: SDP (Subsecretaría de Planeación Territorial, 2013) con base en ELIC-DANE

Comportamiento del mercado regional residencial en atención del déficit de viviendas

Para complementar los análisis realizados previamente sobre las áreas licenciadas para uso residencial es posible encontrar la relación de estas áreas con respecto a las necesidades de vivienda que presenta el país y la Región Metropolitana de Bogotá. El Distrito y los municipios de la región concentran cerca del 32,26% del total déficit habitacional urbano del país, con poco más de 330.000 requerimientos de viviendas nuevas (Censo DANE 2005).

Ahora bien, sobre la concentración del déficit de viviendas dentro de la Región Metropolitana, Bogotá presenta el 86% de dicho déficit, con un requerimiento de 280.000 viviendas, mientras que el resto de los municipios concentran el 14% con cerca de 50.000 requerimientos de viviendas nuevas según el Censo DANE 2005.

Fig 15. Déficit de viviendas del país y Región Metropolitana de Bogotá

Área/Ámbito	Hogares en déficit cuantitativo				Hogares en déficit cualitativo			
	Total	Cabecera	%	Resto	Total	Cabecera	%	Resto
Nacional	1,307,757	1,031,256	13%	276,501	2,520,298	1,185,607	14%	1,334,691
Bogotá	282,678	282,495	15%	183	87,198	85,460	4%	1,737
Ámbito Metropolitano	54,686	49,408	19%	5,278	43,890	27,076	10%	16,814

Fuente: SDP (Subsecretaría de Planeación Territorial, 2013) con base en ELIC-DANE

Sobre la dinámica de atención al déficit de viviendas se realizó una muestra de la dinámica de edificación y venta de unidades de vivienda VIS que registra Galería Inmobiliaria para la serie 2007-2013, con cobertura de información para los municipios de Soacha, Chía, Funza, Mosquera y Bogotá. Este análisis permitió evidenciar que Bogotá concentra el 86% del déficit de viviendas urbanas de la Región Metropolitana y también presenta una disminución en la dinámica de ventas de vivienda de interés social; los municipios de la región evidencian un aumento en la producción de VIS, la cual es cada vez más creciente. (SPDB 2016)

Sobre la participación de Bogotá y el resto de los municipios de la muestra (Soacha, Chía, Funza y Mosquera) en la actividad edificadora de vivienda VIS y no VIS acumulada entre 2009 y 2013, se tiene que Bogotá concentra el 71% del total de unidades de vivienda construidas y vendidas de este grupo de municipios, mientras que los municipios participan en un 29% para el periodo referenciado. Además, para el segmento VIS. La participación de Bogotá en la oferta se aproxima al 55% del total de las unidades producidas, mientras que los municipios de Soacha, Chía, Funza y Mosquera alcanzan un 45% de la oferta para este segmento.

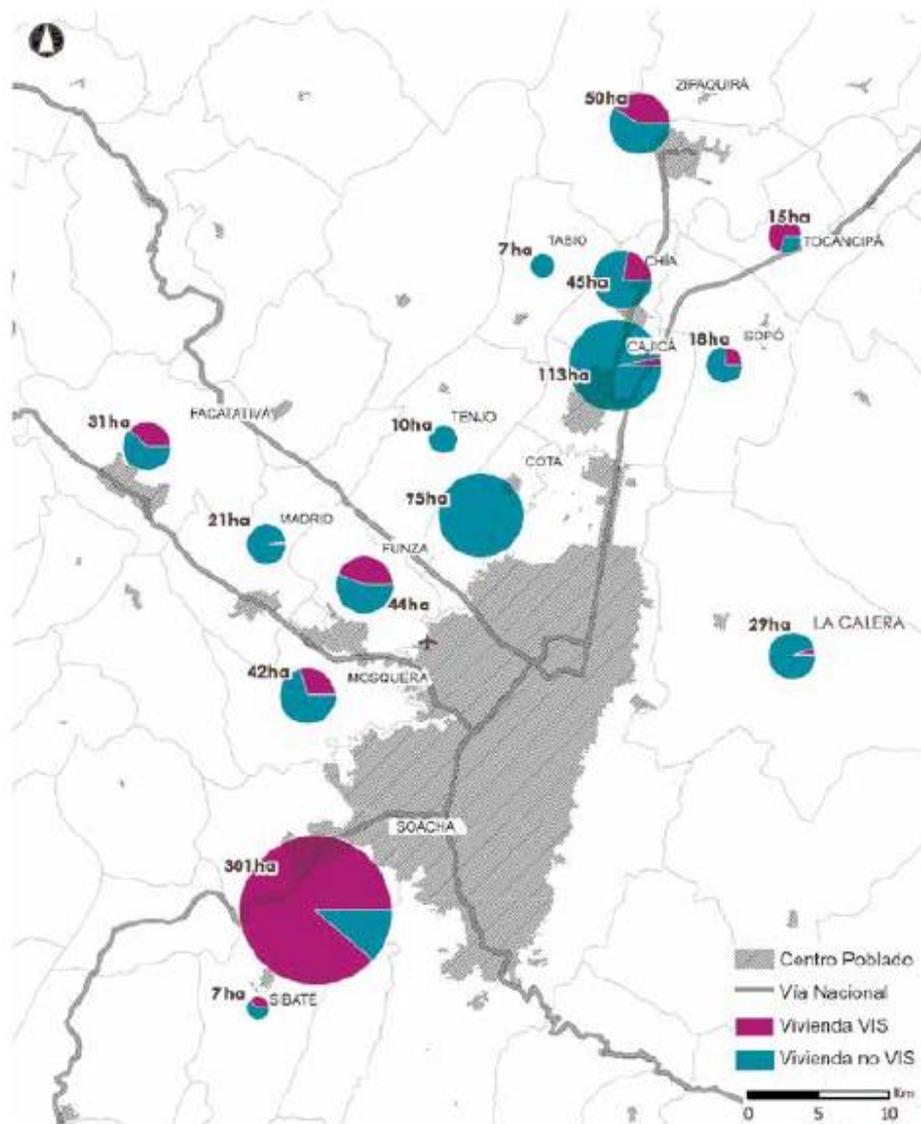
Por su parte, la concentración, del déficit de viviendas entre los municipios del ámbito metropolitano, muestra que hasta el 80% del déficit lo agrupan los municipios de Soacha (36%), Madrid (15%), Mosquera, Facatativá y Funza (cerca de 9% cada uno).

Por otra parte, sobre la oferta de vivienda que arroja la muestra relacionada con las licencias de construcción, se evidencia una fuerte atracción de la dinámica del mercado inmobiliario en los municipios de Chía, Cota, Zipaquirá, Cajicá, Mosquera y Funza.

Las dos principales conclusiones de este análisis son:

- El municipio de Soacha presenta un superávit (déficit negativo de 2013) de oferta de vivienda, debido a que este municipio aporta un 88% de la oferta de vivienda de interés social sobre el total de vivienda producida según el licenciamiento total de vivienda.
- De manera similar, los municipios de Cajicá, Tocancipá, La Calera y Cota también presentan un superávit en la oferta de vivienda (déficit negativo). No obstante, dadas las condiciones de participación de la VIS sobre el total viviendas con licencias, se puede concluir que la diferencia se da por la fuerte consolidación de vivienda campestre en estos municipios. (SPDB 2016)

Fig 16. Hectáreas de licencias de construcción de vivienda VIS y no VIS en el ámbito metropolitano



Fuente: SDP (Subsecretaría de Planeación Territorial, 2013) con base en ELIC-DANE

Para verificar estas dos condiciones se realizó un análisis que permite evidenciar la oferta de suelos de expansión urbana que tienen los planes de ordenamiento territorial de los municipios del ámbito metropolitano, y su correspondencia con los niveles de demanda por unidades de vivienda. De esta manera, la demanda de suelos resulta de relacionar el requerimiento de viviendas por déficit habitacional y un estándar de habitabilidad, el cual se construyó a partir del promedio de densidad de viviendas derivada de los proyectos de Metrovivienda y los grandes proyectos urbanos que se han desarrollado en la región bajo la figura de Macro proyectos de Interés Social Nacional (MISN).

6. Conclusiones

Dificultades que se deben abordar

Las principales dificultades evidenciadas en los POT municipales son las que se presentan a continuación:

- Desarticulación estructural entre el contenido estratégico de políticas y objetivos y el contenido táctico asociado al modelo de ocupación del territorio
- No se evidencia una clara territorialización de uso y ocupación del territorio a partir de las distintas categorías de normas urbanísticas POT de los municipios.
- Ocupación indebida de los suelos de protección como resultado de los procesos de expansión urbanística suburbana y rural, principalmente con usos intensivos de vivienda campestre e industrial.
- Desarrollo insuficiente de disposiciones que incentive la generación de vivienda tipo VIS y VIP en los municipios.
- No se evidencia un desarrollo urbanístico acorde con las principales determinantes y decisiones de la planeación territorial definida en los POT por una baja o nula utilización de los instrumentos y mecanismos de planeación y gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano.
- Los proyectos estratégicos de alcance regional propuestos desde los POT municipales no logran dar respuesta a las necesidades del ordenamiento y desarrollo territorial regional.

Recomendaciones para tener en cuenta

Los resultados del estudio "*Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo*" pueden tomarse como recomendaciones generales para plantear una propuesta de lineamientos generales de ordenamiento territorial regional desde la ocupación del suelo, como soporte técnico para la revisión y modificación de los POT de los municipios de la región metropolitana de Bogotá.

Se plantea como objetivo de estos lineamientos concretar un modelo de ocupación de suelo en la región metropolitana de Bogotá, el cual busca potenciar las distintas ventajas que se derivan de la configuración y dinámica actual del territorio, considerando especialmente los elementos estructurantes y de articulación en la interrelación de los múltiples centros urbanos municipales.

Lo anterior implica que, armonizar la ocupación del suelo urbano y el suelo rural aprovechando los grandes beneficios que se pueden lograr de una red de ciudades (economías de escala y externalidades positivas por efectos de aglomeración y de red), sea logrado desde una clara visión de desarrollo del territorio sostenible, articulado y con criterios de corresponsabilidad institucional.

- A. Garantizar y reforzar la articulación estructural entre el contenido estratégico de políticas y objetivos y el contenido estructural asociado con el modelo de ocupación del territorio y con el potencial social y económico del desarrollo urbanístico.
- B. Favorecer la territorialización del uso y ocupación del territorio en el municipio mediante la formulación y cumplimiento de las distintas categorías de normas urbanísticas del POT.
- C. Procurar la debida ocupación de los suelos de protección, evitando en ellos procesos de expansión urbanística suburbana y rural con usos intensivos de vivienda campestre e industrial
- D. Incentivar el desarrollo de la vivienda tipo VIS y VIP en los municipios evitando su prohibición desde el POT.
- E. Favorecer el desarrollo urbanístico acorde a los principales determinantes y decisiones de la planeación territorial definida en los POT mediante el aprovechamiento y mayor utilización de los instrumentos y mecanismos de planeación y gestión del suelo y financiación del desarrollo urbano.
- F. Concentrar esfuerzos intermunicipales para el desarrollo de proyectos estratégicos de alcance regional propuestos desde los POT municipales para dar respuesta a las necesidades del ordenamiento y desarrollo territorial regional.

7. ARMONIZACIÓN CON LOS PLANES DE DESARROLLO Y PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIALES DISTRITALES Y METROPOLITANOS.

Diagnóstico del hábitat en la planificación del Distrito Capital y la Región Bogotá Sabana

Esta sección contiene el análisis de los planes de desarrollo de Bogotá y los municipios del entorno y de los Planes de Ordenamiento Territorial POTS del Distrito y los municipios vecinos.

7.1 Balance del hábitat en el Distrito Capital

El Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Bogotá mejor para todos”

Para ubicar la formulación de la política de hábitat en el marco del actual plan de desarrollo distrital, resulta necesario entender cómo está estructurado el Plan y qué lugar ocupa el sector hábitat en el proceso de planeación distrital.

Conforme a lo establecido en los artículos 3 y 4 del plan, éste se estructura en tres Pilares y cuatro Ejes Transversales, que contienen las políticas generales y sectoriales, estos Pilares son los elementos estructurales de carácter prioritario para el logro de los objetivos del Plan, y se soportan en los Ejes Transversales entendidos como los requisitos institucionales para su implementación.

Pilares:

1. Igualdad de calidad de vida;
2. Democracia Urbana;
3. Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana.

Ejes Transversales:

1. Un nuevo ordenamiento territorial;
2. Calidad de vida urbana que promueve el desarrollo económico basado en el conocimiento;
3. Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética y el crecimiento compacto de la ciudad
4. Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.

La política integral del hábitat es un proyecto del Plan de Desarrollo que se enmarca en el Pilar 2: Democracia Urbana, (programa 14 intervenciones integrales del hábitat) y que responde al diagnóstico identificado en las bases para la formulación del Plan de Desarrollo, el cual establece los siguientes datos relevantes para tener en cuenta en la formulación de la política de hábitat:

Déficit de Vivienda:

Total, hogares 2,4 millones

Hogares que presentan algún tipo de carencia habitacional 9,1% (220.801)

De estos, el 3,6% requieren de una nueva vivienda, es decir, están en déficit cuantitativo (87.262 hogares).

5,5% necesitan mejorar la vivienda están en déficit cualitativo (133.538 hogares).

En 8 de 19 localidades el déficit está por encima del promedio de la ciudad. Las más deficitarias son: Santa Fe con el 16,8%, seguida de Ciudad Bolívar con el 16,0%, Usme con el 14,3% y San Cristóbal con el 13,6%. Las que tienen menor déficit Teusaquillo con el 2,3%, Chapinero con el 3,3%, Antonio Nariño con el 4,3% y Puente Aranda con el 4,7%. Proyección de crecimiento poblacional de Bogotá y el ámbito regional de 1,6 millones de habitantes adicionales al 2028.

Requerimiento estimado para la proyección anterior es de 563 mil unidades de vivienda (2,8 hab/viv)

Requerimiento total más déficit es de 679 mil unidades⁹.

Suelo:

La ciudad cuenta con 1.647 hectáreas (ha.) de suelo disponible frente a la necesidad de cerca de 4.624 (ha.), estimadas para atender las provisiones de viviendas a 2021. No obstante las demandas de suelo de acuerdo con el DTS de la SDHT para el POT indican que se requieren 5704 Has de suelo.

Espacio Público:

El espacio público efectivo por habitante en Bogotá es de 3,9 m²

0,16 árboles por habitante en 2014.

Equipamientos:

Las localidades con menor número de equipamientos por cada 100 mil habitantes son Kennedy (11), Bosa (13) y Tunjuelito (15), mientras las localidades con mayor número de equipamientos son La Candelaria (134), Santa Fe (55) y Chapinero (43). Se destaca la desigualdad en el acceso a equipamientos entre las localidades de la periferia, y las localidades centrales de la ciudad.

Servicios públicos:

Porcentaje de cobertura residencial acueducto 99,97% / EAB 2015

Cobertura residencial de acueducto y alcantarillado pluvial 99,24% / EAB /2015

El acueducto registra pérdidas cercanas al 35% en las zonas desarrolladas ilegalmente, donde la conexión al servicio no es autorizada.

Índice de Riesgo de la Calidad del Agua (IRCA) 99,97% /EAB/2015

urbanización informal:

⁹ Sin embargo los datos del DTS para el POT Bogotá preparado por la SDHT indican que la producción de vivienda requerida para cubrir la formación de hogares y reducir el déficit cuantitativo de vivienda⁹ en el horizonte de acción del POT se estima en 958.985

Aproximadamente el 21% del suelo urbano de la ciudad ha sido urbanizado de manera informal.

Movilidad:

43% de vías completas de la malla vial troncal, arterial, intermedia y local están en buen estado (IDU 2015)

Ruralidad:

El Distrito Capital ocupa un área de 163.663 ha. de las cuales el 25% corresponde a territorio urbano y el 75% (equivalente a 124.315 ha.) corresponden a suelo rural distribuido en 8 localidades

La zona rural del Distrito está habitada por cerca de 17 mil habitantes, 0,2% del total, y se distribuyen en aproximadamente 4.353 hogares. (Censo Rural de 2013)

Propósitos del Plan de Desarrollo con respecto al Hábitat.

El pilar Democracia Urbana definido en el Plan se enfoca al incremento y mejora del espacio público, el espacio peatonal, y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de Bogotá, mediante la ejecución de programas orientados a materializar el principio constitucional de igualdad de todos y la primacía del interés general sobre el particular, además del fomento del sentido de pertenencia y la construcción compartida de un proyecto de ciudad.

Este pilar se desarrolla mediante los siguientes programas:

- **Infraestructura para el desarrollo del Hábitat:** Cuyo objetivo es garantizar la promoción de políticas para la adecuación y ampliación de la red de servicios públicos, particularmente de los servicios de acueducto, alcantarillado y alumbrado público con elevados estándares de ahorro y calidad del agua, conservación y recuperación de ríos, quebradas y canales y promoción de la eficiencia energética, en línea con los compromisos de la Cumbre de París sobre Cambio Climático.

- **Intervenciones Integrales del hábitat:** El cual busca 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.

- **Recuperación, incorporación, vida urbana y control de la ilegalidad:** Con el fin de realizar el monitoreo de áreas susceptibles de ocupación informal del suelo, para informar oportunamente a las autoridades locales sobre las ocupaciones identificadas.

- **Integración social para una ciudad de oportunidades:** Cuyo propósito es proveer infraestructura social para las poblaciones más vulnerables de la ciudad para que mejoren su acceso a servicios públicos de calidad y de esa manera se reduzca la brecha de desigualdad, segregación y discriminación.

- **Espacio público, derecho de todos:** Cuyo propósito es transformar e incrementar el espacio público natural y construido, de una manera respetuosa con el ambiente, como un escenario democrático, seguro y de calidad para la socialización,

apropiación, uso adecuado y disfrute de todas las personas. Ver Resolución DADEP 013 de 2018.

- Mejor movilidad para todos: Cuyo propósito es mejorar la calidad de la movilidad y la accesibilidad que provee el Distrito Capital para todos los usuarios: peatones, ciclistas, usuarios del transporte público colectivo e individual, así como del transporte privado.

El eje estructurador de este programa es el Sistema Integrado de Transporte Masivo, compuesto por Transmilenio y Metro. En lo relacionado con el subsistema Transmilenio, se ampliará la red de troncales y se optimizará el sistema operacional mejorando la cobertura y la calidad del servicio. En cuanto al metro se contratará y dará inicio a la construcción de la primera línea, proceso que liderará la nueva Empresa Metro de Bogotá S.A. El Sector Movilidad promoverá su adecuada integración y coordinación con proyectos regionales. Así mismo, buscará potenciar las redes de transporte masivo como catalizadores de la renovación urbana.

En cuanto a los ejes transversales se encontró que el eje 1: **Nuevo Ordenamiento Territorial** se relaciona directamente con la formulación de la política de hábitat.

Este eje busca planificar la ciudad a través de una normatividad urbanística que reglamente adecuadamente su desarrollo y crecimiento, propendiendo porque ésta se articule con los ordenamientos territoriales de la Región y que influya a las ciudades y municipios de la misma a un urbanismo compacto, tomando el liderazgo como municipio núcleo e incorpore los principios de democracia urbana en su desarrollo.

En este eje transversal se destacan 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.

Metas del Plan de desarrollo relacionadas con el Hábitat.

- Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá
- Iniciar 150.000 viviendas en Bogotá
- Viabilizar 850 hectáreas netas urbanizables de suelo para espacio público, equipamientos, vías, vivienda y otros usos
- Reasentar 4.286 familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable

A manera de conclusión, el actual Plan de Desarrollo 2016 - 2020, promueve un modelo de ordenamiento soportado en los principios de: medio ambiente vital, funcional y accesible a los ciudadanos; la expansión densa y cercana como estrategia de integración regional; la renovación con densificación como estrategia para modernizar la infraestructura urbana; y un territorio productivo y sostenible.¹⁰

El diagnóstico distrital y regional, indica un incremento poblacional que demandará la oferta de vivienda, que obliga a re pensar el desarrollo de la ciudad por fuera del perímetro actual, lo cual implica habilitar nuevo suelo de expansión, y una respuesta

¹⁰ Estudio movilidad Bogotá para el POT Steer davies gleave (2017).

similar en los municipios vecinos aumentando la oferta de diferentes tipos de vivienda y de hábitat.

El diagnóstico del Plan reconoce además la necesidad de una estructura funcional y de soporte que fortalezca la movilidad urbana y regional.

7.2 Análisis de los planes de desarrollo de Bogotá y municipios de la sabana.

El análisis de los planes de desarrollo de los municipios de la región Bogotá – Sabana tiene por objeto determinar elementos orientadores para armonizar la política integral del hábitat de Bogotá, con los propósitos establecidos por las actuales administraciones en sus planes de desarrollo.

Adicionalmente se busca en los planes de desarrollo identificar elementos para consolidar el enfoque conceptual de la política, determinando frente al documento conceptual punto de partida de la política, los aspectos que consolidan dicha propuesta e identificando otros aspectos de enfoque regional que deban ser tenidos en cuenta en la formulación de la política.

El punto de partida del análisis de los planes de desarrollo es el análisis en 17 planes, incluido el plan de desarrollo de Bogotá de los programas y proyectos relacionados directamente con el hábitat. Seguidamente se analizan los contenidos relacionados con el marco conceptual y el plan de inversiones para identificar elementos que permitan insertar la política distrital de hábitat en el contexto regional de la sabana.

Temáticas comunes identificadas relacionadas con el hábitat:

- Ordenamiento territorial
- Servicios públicos
- Vivienda y hábitat
- Informalidad
- Ruralidad
- Resiliencia y cambio climático
- Integración regional
- Movilidad y transporte
- Competitividad
- Río Bogotá
- Gestión de riesgo
- Medio ambiente
- Residuos
- Infraestructuras y equipamientos
- Espacio público

En el Plan de Desarrollo de Bogotá se hace además referencia a los temas de instrumentos de financiación e información para la intervención de los componentes del hábitat.

Balance de cada uno de los temas en los planes de desarrollo

Ordenamiento Territorial: 11 municipios incluyen el tema como parte de sus programas, orientado especialmente a la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial. Se destacan en las propuestas en este tema la propuesta del municipio de Mosquera para Incrementar las áreas de cesión para la construcción de equipamiento municipal, y en el caso de Chía se propone establecer instrumentos técnico - jurídicos que permitan

el desarrollo de vivienda (VIS/VIP), la consolidación de un espacio público accesible, adecuado y suficiente y el desarrollo armónico de los equipamientos necesarios. Estos dos temas son relevantes como quiera que en el caso de Mosquera el municipio ha observado un déficit de equipamientos y en el caso de Chía, la oferta de vivienda del municipio se ha orientado especialmente a vivienda de estratos altos.

Servicios públicos: Si bien las coberturas de acueducto y alcantarillado son altas en las áreas urbanas de los municipios de Sabana, coinciden los municipios en fortalecer la prestación de servicios públicos en suelo rural (Funza, Madrid, Mosquera), esto puede incentivar (mas) procesos de urbanización de la sabana de Bogotá en los pocos suelos rurales disponibles.

Vivienda y hábitat: Se incorpora el concepto de hábitat en los planes de desarrollo de los municipios de Sabana, y se integran programas relacionados con espacios habitables, sostenibilidad de la vivienda, uso de energías alternativas, y vivienda para población en condición de vulnerabilidad (desplazados, víctimas, etc.). Adicionalmente y de forma explícita al menos 8 de los 17 municipios señalan la necesidad de ofrecer vivienda de interés social y prioritario: Cajicá, La Calera, Chía, Cota, Funza, Sopó y Tenjo, los demás se refieren en general a oferta de vivienda, sin especificar.

Informalidad: Solo se incluye como programa con objetivos específicos en el plan de desarrollo de Bogotá, ninguno de los demás municipios consideró como parte de su plan de desarrollo incluir acciones estratégicas contra la informalidad de la vivienda, aun cuando en algunos de los casos se refieren a la necesidad de incrementar el control urbanístico.

Ruralidad: Solo en 3 planes de desarrollo se incluye el tema de ruralidad como un concepto estratégico del plan (Bogotá, Cajicá y Chía). El concepto de ruralidad en los 3 casos apunta a conceptos de sostenibilidad ambiental, productividad y mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población campesina, es decir procurando la conservación de la ruralidad, y su conservación. Se destaca en el plan de desarrollo de Cajicá un mayor desarrollo de este componente el cual incluye 3 grandes programas: Aún hay mucho campo que cuidar, campo de oportunidades para vivir mejor y competitividad rural y calidad de vida.

Resiliencia y cambio climático: En 10 de los 17 planes analizados se incluye el concepto de adaptación al cambio climático con diferentes acciones previstas, desde la protección de ecosistemas y definición de estructura ecológica hasta la prevención de riesgos y la disminución de acciones contaminantes. En general no hay objetivos específicos que permitan entender la forma como se integra el concepto a los procesos en los municipios.

Integración regional: Visto desde Bogotá y en términos de ordenamiento territorial, se refiere a la integración con la sabana y el país desde la infraestructura de transporte. En tanto que en los propósitos de los POT de los municipios de la Sabana no se hace referencia explícita en los programas y objetivos una articulación regional con el distrito sino con los municipios en general. Solo en el caso de Tabio se hace referencia a mecanismos de integración regional y proyectos que puedan financiarse conjuntamente a través de APP.

Movilidad y transporte: En términos de movilidad solo en el caso del municipio de Tabio que propone un anillo vial para comunicar a los municipios de sabana centro, se observan otro tipo de propuestas estratégicas. En general se refieren a la necesidad de formular planes de movilidad y hacer mantenimiento vial. Se destaca también en los

municipios más cercanos a Bogotá: Madrid, Soacha y Mosquera la promoción de la bicicleta como medio de transporte alternativo.

Competitividad: 3 de los municipios de la Sabana incorporan como objetivos acciones relacionadas con su competitividad, en el caso de Cajicá, se plantea un Parqué de la Ciencia, tecnología, Emprendimiento y la innovación al servicio de la productividad empresarial y la competitividad regional, en el caso de Chía se propone fortalecer la infraestructura tecnológica, el acceso a internet y proyectos de ciencia, tecnología e innovación con el fin de promover la competitividad del municipio y Generar actividades económicas que aporten al desarrollo regional, y en el caso de Cota la propuesta es desarrollar un centro de servicios que ofrezca al sector empresarial herramientas y conocimientos para aumentar su competitividad. Lo anterior enfatiza que los municipios del norte jalonan procesos de desarrollo que descentralicen funciones que se dan en Bogotá.

Río Bogotá: A pesar de existir una sentencia para la descontaminación y protección del río Bogotá, que obliga a los municipios a incluir programas y objetivos para ello, solo en 5 de los 17 municipios analizados Cajicá, Soacha, Gachancipá, Tocancipá y Tabio se incluyen programas y objetivos relacionados con el cumplimiento de la sentencia.

Gestión de riesgo: En General los planes de desarrollo incorporan el tema de gestión de riesgos de origen natural y la necesidad de proteger la vida de las comunidades mediante planes y acciones orientadas a identificar las zonas de amenazas y riesgo y realizar medidas para su mitigación. Sin embargo, no se observan acciones estructurantes ni se identifican objetivos estratégicos relacionados con este tema.

Medio ambiente: Es un aspecto trasversal en todos los planes de desarrollo, en general se proponen programas y objetivos macro para la protección ambiental local y el establecimiento de medidas para garantizar la conservación de los recursos naturales. Se hace énfasis en el tema de protección del agua como recurso hídrico e incluso en Chía se incorpora el concepto de mínimo vital. Sin embargo, solo en el caso de Bogotá se incluyen conceptos de estructura ecológica y de sistema ambiental en escala regional o subregional.

Residuos: Los municipios de La Calera, Funza, Mosquera y Sopó consideran como un tema estratégico la gestión integral de residuos, sin embargo, en ningún caso se observan objetivos específicos que orienten acciones concretas. En los demás municipios el tema no es estratégico.

Infraestructuras y equipamientos: En general los municipios presentan como estratégico la necesidad de dotar, mantener y proveer nuevos equipamientos, especialmente educativos y de salud, por ello se incluyen en la mayoría de planes de desarrollo programas y objetivos orientados a ello. Se observan acciones para abordar la problemática de la cobertura local de servicios sociales y solo en el caso del municipio de Madrid se menciona el concepto de equipamientos regionales para posicionar este municipio como una ciudad emergente.

Espacio público: Solo 7 de los municipios analizados incluyen en su plan de desarrollo el espacio público como un aspecto estratégico para su desarrollo territorial, y solo en un caso (Sopó) se plantea desde los objetivos la necesidad de incrementar el espacio público efectivo. En los demás son acciones genéricas de provisión y dotación sin señalar aspectos relacionados con la disminución del déficit.

7.3 Armonización de la política integral de hábitat con los Planes de Desarrollo

De acuerdo con lo señalado en el documento marco estratégico, la Política de hábitat 2018 – 2030 debe responder a unos retos que por un lado permitan una actuación estratégica en el territorio y de otro lado resuelvan los problemas del hábitat como un concepto integral más allá de la vivienda.

Al analizar los aspectos estratégicos derivados de los planes de desarrollo, con respecto a los retos que se han planteado inicialmente, se encuentran las siguientes relaciones:

Aspectos estratégicos de los planes de desarrollo	Retos preliminares
Integración regional	La política de hábitat y la construcción de la región metropolitana
Resiliencia y cambio climático	Hábitat y políticas de adaptación frente al cambio climático.
Medio ambiente Rio Bogotá	El agua como punto de partida para el hábitat
Gestión de riesgo	La política de hábitat como factor de seguridad humana.
Ordenamiento territorial	La política de hábitat y la cultura del ordenamiento territorial de Bogotá
Infraestructuras y equipamientos Espacio público Servicios públicos	Del déficit cuantitativo de vivienda al déficit cualitativo del hábitat
Competitividad	El hábitat productivo como oportunidad para todos
Movilidad y transporte	Articulación de la política de hábitat a la movilidad urbana y regional
	Hacia la cualificación del hábitat, más allá del techo
Vivienda y hábitat	La calidad de la vivienda como garantía de un hábitat saludable
	La producción social de vivienda: dimensión del reto de construcción de viviendas en el horizonte del POT

Conclusiones:

Es necesario articular los retos a las políticas de desarrollo planteadas en el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 Bogotá mejor para todos y en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, de tal forma que la Política de Hábitat se inserte en el contexto político local y sea coherente y armónica con los planteamientos definidos en ambos planes.

Una política de hábitat para Bogotá por todas sus condiciones, (ambientales, de oferta y demanda de suelo y vivienda, de movilidad, de impacto sub regional y regional, de servicios ecosistémicos, de impacto en los procesos productivos, entre otros), demanda, al menos, ser analizada regionalmente con respecto a las políticas y decisiones que los municipios y el departamento en general han tomado con respecto a su ordenamiento territorial y en particular a los componentes del hábitat.

Los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la región Bogotá – sabana han culminado el largo plazo (14 de 21 municipios están o van a iniciar procesos de revisión de largo plazo), por lo tanto, no es claro el rumbo que puede tomar el ordenamiento territorial en gran parte de esta región. En consecuencia, los contenidos de los planes de desarrollo permiten observar con mayor certeza las orientaciones de política que se están implementando en los municipios vecinos a Bogotá y con los cuales tiene complejas relaciones en todos los componentes del hábitat.

En 9 de los 11 retos planteados preliminarmente para la política integral del Hábitat, se encuentra una relación directa con los programas y objetivos estratégicos de los planes de desarrollo de los municipios de la Sabana incluido Bogotá.

No se observó armonización entre el reto de cualificación del hábitat, relacionado con el entorno de barrio, el mejoramiento integral y el medio ambiente urbano, y las políticas de los planes de desarrollo. Así mismo no se encontró relación entre el reto de construcción de viviendas en el horizonte del POT (producción social del hábitat) y los programas y objetivos de los planes de desarrollo. En ambos casos por tratarse de aspectos específicos del desarrollo urbano, ya que ambas situaciones escapan a la competencia de los planes de desarrollo y se asocian más a los contenidos de los POT. Por lo anterior no deberían descartarse como retos de la política toda vez que su fundamentación es consistente y se enmarca en retos constantes de la SDHT relacionados con la disminución del déficit de vivienda y con programas como el mejoramiento integral de barrios, para mencionar solo dos ejemplos.

Del otro lado se encuentran aspectos estratégicos en los planes de desarrollo asociados al hábitat que deberán ser abordados desde la política integral del hábitat: Informalidad, ruralidad y manejo de residuos y contaminación.

En estos puntos y especialmente en los dos primeros es necesario que la política integre aspectos que orienten la solución de problemas de vivienda informal (específicamente en Bogotá), y reconozcan la ruralidad distrital y regional como un asunto clave que permita proteger los valores ambientales y productivos sin detrimento de las condiciones de calidad de vida y el acceso a servicios de la población rural de Bogotá.

Finalmente es importante incorporar, articulado al Plan de desarrollo de Bogotá, los temas de instrumentos de financiación para la intervención del hábitat, que deberán ser transversales a los demás elementos o retos de la política, e igualmente el componente de información para la intervención de los componentes del hábitat, igualmente transversal a los demás retos.

Es recomendable que estos dos elementos se constituyan en mecanismos o herramientas para la implementación de la política, sobre los cuales se den orientaciones generales articuladas tanto a POT como al seguimiento de la política y se integre el componente de gobernanza como base para la consolidación de la política como un proceso.



7.4 Los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios de la Sabana.

Los planes de ordenamiento territorial (POT) constituyen el instrumento mediante el cual los municipios orientan la gestión pública para el desarrollo de sus territorios. Su principal propósito consiste en la determinación de las condiciones generales del uso y ocupación del suelo. En este marco, a partir de la identificación de las tendencias de ocupación, los municipios pueden distinguir entre diferentes modelos de uso y aprovechamiento del territorio, así como adoptar una configuración que obedezca a los perfiles de uso del suelo.

El estudio “Región metropolitana de Bogotá: una visión de la ocupación del suelo”, ha analizado los POT por medio de una evaluación de la coherencia y articulación de los principales contenidos de dichos planes de ordenamiento territorial en los municipios de: Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá, Zipacón, Bojacá, Sibaté, Soacha, Cota, Tabio, Tenjo, El Rosal, Subachoque, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Sopó, Tocancipá, Gachancipá, La Calera. Para esta evaluación se utilizaron los resultados de: Matriz de análisis de los componentes de los POT; Matriz de Síntesis de la evaluación de los POT; y Matriz de análisis de coherencia de los POT y los Planes de Desarrollo Municipal. (SPDB 2016)

Así, a partir de este análisis de la evaluación de coherencia y articulación de los planes de ordenamiento territorial con respecto a las condiciones del modelo de ocupación del suelo para la región metropolitana, derivada de la gestión del ordenamiento local a través de los POT, se tienen los siguientes resultados:

- Se evidencia una desarticulación estructural entre el contenido estratégico de políticas y objetivos y el contenido táctico asociado al modelo de ocupación del territorio.
- Las políticas que conforman la estrategia de la planeación son principalmente urbanas con ausencia absoluta de determinantes para el suelo rural.
- Es posible afirmar que los POT no logran territorializar un modelo claro de uso y ocupación del territorio.
- Las decisiones de habilitación de suelo y aquellas asociadas a las normas urbanísticas promueven la configuración de un modelo de ocupación metropolitano contrario al determinado desde los fines municipales del ordenamiento.
- Si bien existen grandes vacíos en los POT para avanzar en la planeación de la territorialización de un modelo de ordenamiento, se evidencian mayores dificultades en la transición del modelo de ocupación hacia la gestión urbana.
- Los POT se consideran, en general, como una batería de objetivos y políticas que, sumados a unas decisiones desligadas de habilitación de suelo y unos “códigos de constructibilidad” que no logran orientar un desarrollo urbanístico equilibrado, terminan generando un modelo de uso y ocupación del territorio que difiere del idealizado desde el contenido estratégico del ordenamiento. (SPDB 2016)

Este análisis corresponde a los tres componentes estructurales de los POT que orientan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del territorio: los objetivos y estrategias, acciones que pueden definir el modelo de ocupación y las normas urbanísticas y acciones de gestión urbana. El resultado de dicho análisis se presenta como un diagnóstico y evaluación general de los POT

La primera parte de este diagnóstico y evaluación se asocia a la visión del contenido estratégico de los POT, para el “aprovechamiento de las ventajas comparativas y de mayor competitividad, y la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio”. La segunda parte se refiere a la visión del contenido táctico de los POT, asociada a la “definición de acciones en el territorio que le permiten orientar la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales”. Estas acciones se concretan en la clasificación del suelo, el manejo de la estructura ambiental y de protección, la identificación y priorización de piezas y áreas estratégicas, la provisión de infraestructura, entre otros temas determinantes en el ordenamiento. Por último, la tercera parte se orienta a la identificación de las acciones normativas que orientan la forma de ocupación del territorio, relacionadas con las decisiones urbanísticas de habilitación de suelo, densidades y subdivisión, así como de la aplicación de los instrumentos de gestión urbana.

La visión del contenido estratégico de los POT: El papel funcional de los municipios de la región metropolitana de Bogotá

Las decisiones de políticas y objetivos de los planes de ordenamiento se enfocan principalmente a la búsqueda y fortalecimiento de las ventajas comparativas municipales, así como en lograr una mayor competitividad en la región. A partir del papel funcional previsto por cada municipio en el POT, se busca evidenciar cómo se reconoce cada municipio en el contexto de la región metropolitana.

Los municipios de la región metropolitana plantean en sus POT distintas actividades que promueven el desarrollo socioeconómico y ambiental, las cuales dependen en gran medida de las condiciones propias de cada lugar y, especialmente, de las condiciones de conectividad o accesibilidad vial y de la cercanía entre ellos con respecto a Bogotá (tabla 14). (SPDB 2016)

Tabla 1. Actividades estratégicas de desarrollo definidas en los POT de municipios de la región metropolitana de Bogotá

CENTRO DE SERVICIOS REGIONALES	
Bogotá	Modelo de ciudad región diversificado, con un centro especializado en servicios.
Chía	Chía, centro histórico y territorio de paz, privilegiado por su ubicación estratégica en el entorno regional, será un municipio educador, turístico y cultural, basado en un desarrollo competitivo, sustentable y sostenible, con liderazgo regional, expresado en mejores niveles de calidad de vida de sus habitantes.
Facatativá	Centro de Servicios: comercio e industria y equipamientos
Funza	Agrópolis, centro de Servicios y equipamientos de carácter regional
Zipaquirá	Polo de desarrollo regional se consolidará mediante la especialización como centro turístico y de producción económica.
INDUSTRIA Y AGROINDUSTRIA	
SOACHA	Polo de desarrollo industrial
CHOACHÍ	Agroindustrial y turístico
MIXTOS	
CAJICÁ	Subcentro regional de servicios y de producción económica, industria de tecnología limpia, el agro y el turismo. Centro turístico, artístico, cultural y artesanal.
COTA	Agroresidencial, protección ambiental.
EL ROSAL	Agropecuaria y agroindustrial.
GACHANCIPÁ	Centro local principal de comercio, servicios, industria de tecnología limpia, agroindustria y ecoturismo.
LA CALERA	Servicios ambientales, producción agropecuaria y urbanística
MADRID	Mixto
MOSQUERA	Industria, desarrollo urbano, vivienda, agrícola, minería y protección ambiental.
SOPO	Agrícola pecuario, forestal, comercial, industrial, minero, recreacional, turístico, institucional y de protección ambiental.
TABIO	Agropecuaria, industrial, turístico y de prestación de servicios.
TENJO	Agrícola y pecuario, industrial y de servicios.
TOCANCIPÁ	Industrial, agroindustrial, minera, agropecuaria, comercial y de servicios.

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de los POT vigentes municipales

En este marco se identifican los municipios que según su visión y potencial de desarrollo están conforme a su papel en la región. Estos corresponden a los municipios del borde urbano-metropolitano: Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá, Zipacón, Bojacá, Sibate, Soacha, Cota, Tabio, Tenjo, El Rosal, Subachoque, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Sopó, Tocancipá, Gachancipá, La Calera, los cuales desarrollan actividades económicas de alta intensidad en uso del suelo y que, a su vez, dependen directamente de las relaciones de interdependencia con los núcleos principales regionales. Esta zona concentra actividades de industria y agroindustria, y cuenta con los municipios que se proyectan como centros de servicios de escala regional. Además, se definen actividades estratégicas relacionadas con los servicios regionales de industria, y servicios mixtos agroindustriales, agro residenciales, agroturismo, que constituyen una oferta complementaria al modelo de ordenamiento regional que propone el POT de Bogotá. (SPDB 2016)

En este sentido, algunos de estos municipios proyectan su actividad potencial en escala regional y de relaciones funcionales con otros municipios. Por ejemplo, Mosquera y Soacha con actividades industriales para la región metropolitana, y Funza, Facatativá, Chía, Zipaquirá y Bogotá como centros prestadores de servicios regionales.

A partir del reconocimiento del papel funcional identificado por cada municipio, se realizó una agrupación de municipios por afinidad en las actividades estratégicas a escala de la región metropolitana, lo que sin duda evidencia el efecto de la dinámica y el mercado regional en la definición del papel funcional que cada municipio reconoce en su POT (Ilustración 36) (SPDB 2016)

Ilustración 1. Esquema de la visión y potencial según actividades estratégicas de municipios de la región metropolitana



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de los POT vigentes municipales

La visión del contenido táctico de los POT

El contenido táctico de los POT se relaciona con las decisiones normativas que configuran el modelo de territorialización de los objetivos y estrategias de ordenamiento identificados por cada municipio en su POT.

El análisis de las decisiones normativas asociadas con la clasificación del suelo, la definición de la estructura de soporte ambiental y de protección, las áreas de reserva para el desarrollo de infraestructura estratégica, la identificación de piezas y áreas

estratégicas para el crecimiento y expansión urbana, entre otras, permite determinar el modelo de uso y ocupación del territorio que cada municipio ha previsto en su ordenamiento. Además, es posible realizar el análisis táctico en una escala mayor, y se orienta a encontrar sinergias en el desarrollo de municipios circunvecinos o incluso relaciones funcionales y de dependencia entre municipios sin contar con un orden de colindancia territorial. (SPDB 2016)

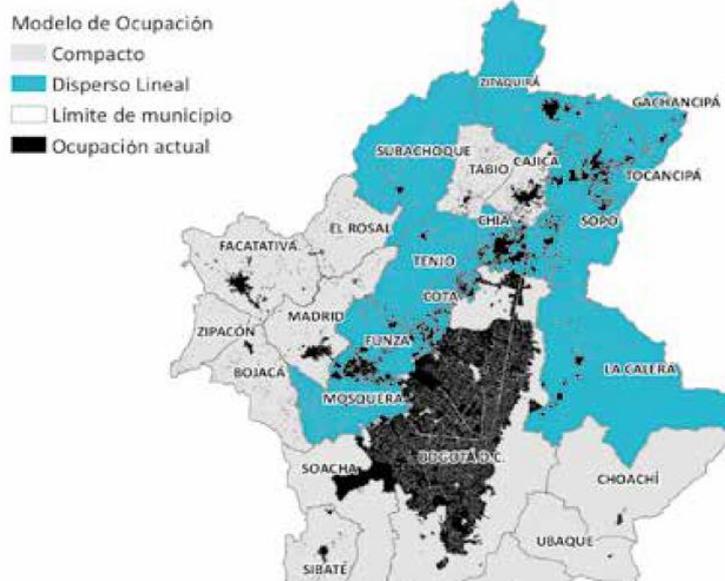
El análisis de las decisiones normativas del contenido táctico de los POT refleja una fuerte dificultad que todavía enfrentan los municipios para territorializar acciones claras de uso y ocupación del territorio, a partir de las decisiones que conforman el contenido estratégico de políticas, objetivos y estrategias de desarrollo. Las principales condiciones encontradas son:

- La habilitación de suelo no responde a estrategias de desarrollo urbano o de integración regional.
- Las decisiones de habilitación y usos del suelo resultan incompatibles con los valores a proteger.
- Los POT tienen mayor énfasis en suelos urbanos y existen grandes vacíos de ordenamiento rural.
- Falta de previsión en la atención de las demandas de infraestructura derivadas del crecimiento urbano.

Si bien se encuentra que algunos POT definen de manera expresa un modelo de ocupación del suelo, también se evidencia que las decisiones normativas se desvían de tales propósitos de ordenamiento, y orientan acciones y actuaciones urbanísticas que propician un modelo de ocupación diferente al trazado desde las políticas y objetivos de desarrollo. A manera de ejemplo, se pueden mencionar las siguientes orientaciones sobre modelo de ocupación por ser las más comunes en los POT analizados: (SPDB 2016)

- Evitar el crecimiento desordenado del municipio, tanto del suelo urbano como del rural, (La Calera, Sopó, Gachancipá) o de la parcelación campestre (Sopó, El Rosal).
- Controlar la urbanización excesiva (Tabio y Tenjo).
- Reorientar el crecimiento urbano y rural hacia la compactación urbana (Cajicá, Tocancipá) y concentrar su desarrollo en los vacíos del suelo urbano o de expansión que aún no se han desarrollado (Tenjo).
- Reorientar el crecimiento urbano y la construcción de un sistema de espacio público como elementos estructurantes del ordenamiento territorial (Zipaquirá).

Ilustración 2. Patrones predominantes de la ocupación del suelo urbano de la región metropolitana de Bogotá



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de los POT vigentes municipales

No obstante, en la mayoría de los POT de los municipios se identificó que las decisiones normativas de clasificación de suelo (urbano, expansión y suburbano) son las que concretan el modelo más probable de ocupación de la región metropolitana, que en muchos casos difiere de las intenciones incluidas como políticas de ordenamiento. (SPDB 2016)

No obstante, en la mayoría de los POT de los municipios se identificó que las decisiones normativas de clasificación de suelo (urbano, expansión y suburbano) son las que concretan el modelo más probable de ocupación de la región metropolitana, que en muchos casos difiere de las intenciones incluidas como políticas de ordenamiento.

El modelo de ocupación que desde las normas se puede deducir, ha venido consolidando zonas con bajos niveles de sostenibilidad que, de continuar, podrían perturbar el equilibrio territorial, bien sea por el deterioro de las zonas de valor ambiental o paisajístico, o porque según los usos del suelo que se permiten en estas puede propiciar procesos de conurbación, como se registra por ejemplo en los municipios de Chía, Cota, Funza, Mosquera y La Calera, entre otros. (SPDB 2016)

De otro lado, La relación del suelo clasificado como suburbano con respecto al total del área municipal permite dimensionar que el efecto de suburbanización se concentra principalmente en el borde urbano metropolitano, en el cual Funza, Mosquera y Cota tienen la más alta proporción del suelo suburbano sobre el suelo rural, con porcentajes entre 35 y 45%. Para el caso de Funza, este suelo representa una quinta parte del suelo del municipio, y cerca de dos veces el área urbana de Soacha.

Tabla 2. Suelos rurales suburbanos y de expansión urbana según POT con respecto al área total municipal

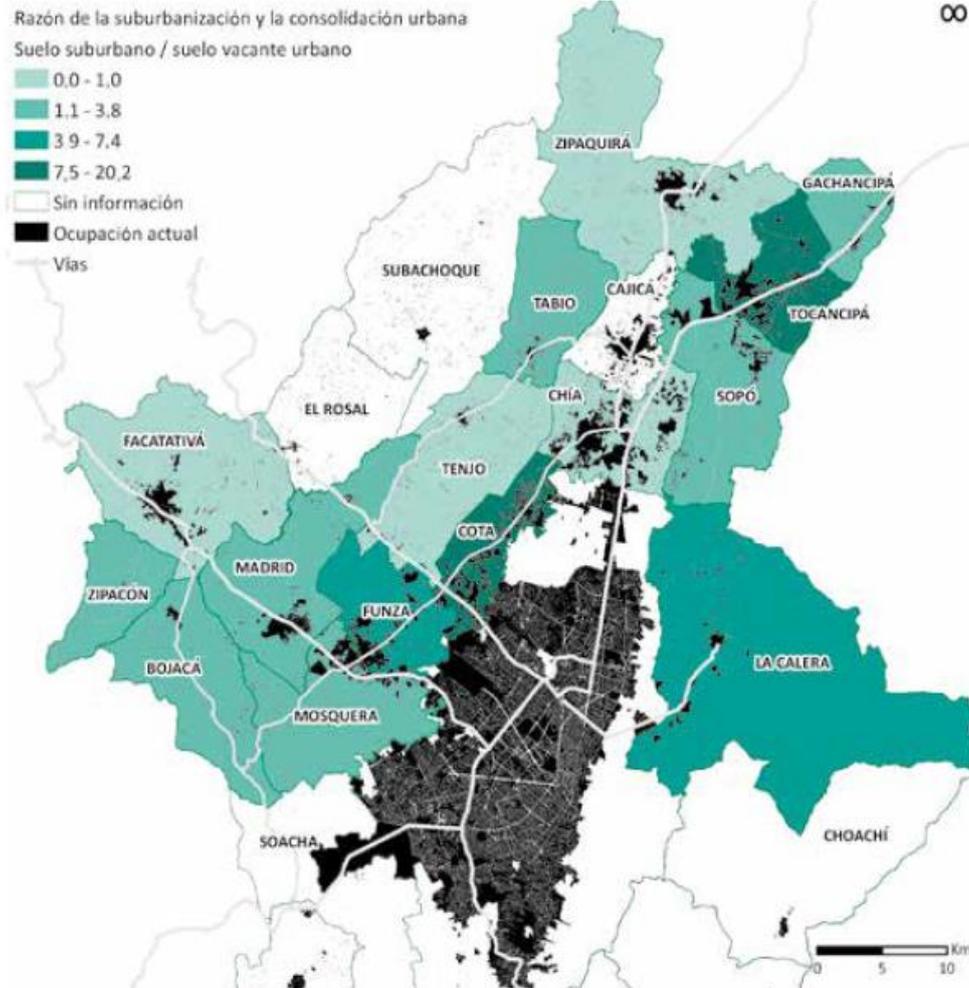
Municipio	Suelo Rural Suburbano		Suelo Expansión Urbana	
	ha	%	ha	%
Arbeláez	1178.0	8.3%	17.9	0.1%
Bojacá	137.5	1.4%	31	0.3%
Cabrera	0.0	0.0%	6.8	0.0%
Cajicá	0.0	0.0%	17.4	0.3%
Chía	113.3	1.4%	15.7	0.2%
Chipaque	--	--	3.6	0.0%
Choachí	0.0	0.0%	45.9	0.2%
Cota	853.7	15.3%	0	0.0%
El Rosal	42.0	0.5%	13.8	0.2%
Facatativá	10.2	0.1%	133.7	0.8%
Funza	1189.7	17.0%	201.9	2.9%
Gachancipá	516.5	11.9%	23.8	0.5%
Gutiérrez	0.0	0.0%	6.7	0.0%
La Calera	110.7	0.3%	131.4	0.4%
Madrid	1021.1	8.5%	274.9	2.3%
Mosquera	1385.7	13.1%	364.1	3.4%
Pasca	0.0	0.0%	8	0.0%
San Bernardo	0.0	0.0%	10.1	0.0%
Sibaté	11.9	0.1%	109.8	0.9%
Soacha	--	--	294.5	1.6%
Sopó	3033.8	26.9%	54.3	0.5%
Subachoque	0.0	0.0%	0	0.0%
Tabio	5.0	0.1%	0	0.0%
Tenjo	--	0.0%	151	1.4%
Tocancipá	1312.8	17.9%	129.6	1.8%
Une	9.3	0.0%	0	0.0%
Zipacón	201.9	3.8%	4.5	0.1%
Zipaquirá	503.5	2.6%	354.2	1.8%

Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de los POT vigentes municipales

Ahora bien, si se considera que una mayor proporción del suelo suburbano con respecto al suelo urbano vacante para el desarrollo urbanístico sugiere una clara intención de un modelo de ocupación rural y de su urbanización (ilustración 38), priorizado con respecto

a la consolidación urbana, se tiene que los municipios localizados en el borde urbano metropolitano priorizan la consolidación de un modelo de ocupación dispersa orientado hacia la conurbación con la ciudad núcleo. Este modelo de ocupación se distancia de las decisiones del contenido estratégico de los POT asociados a las políticas y objetivos de ordenamiento, y más bien opera como respuesta a las condiciones del mercado regional, que termina orientando las decisiones normativas locales sobre uso y ocupación del territorio metropolitano. (SPDB 2016)

Ilustración 3. Relación entre las áreas suburbanas según sus POT y suelo urbano vacante para el desarrollo urbanístico



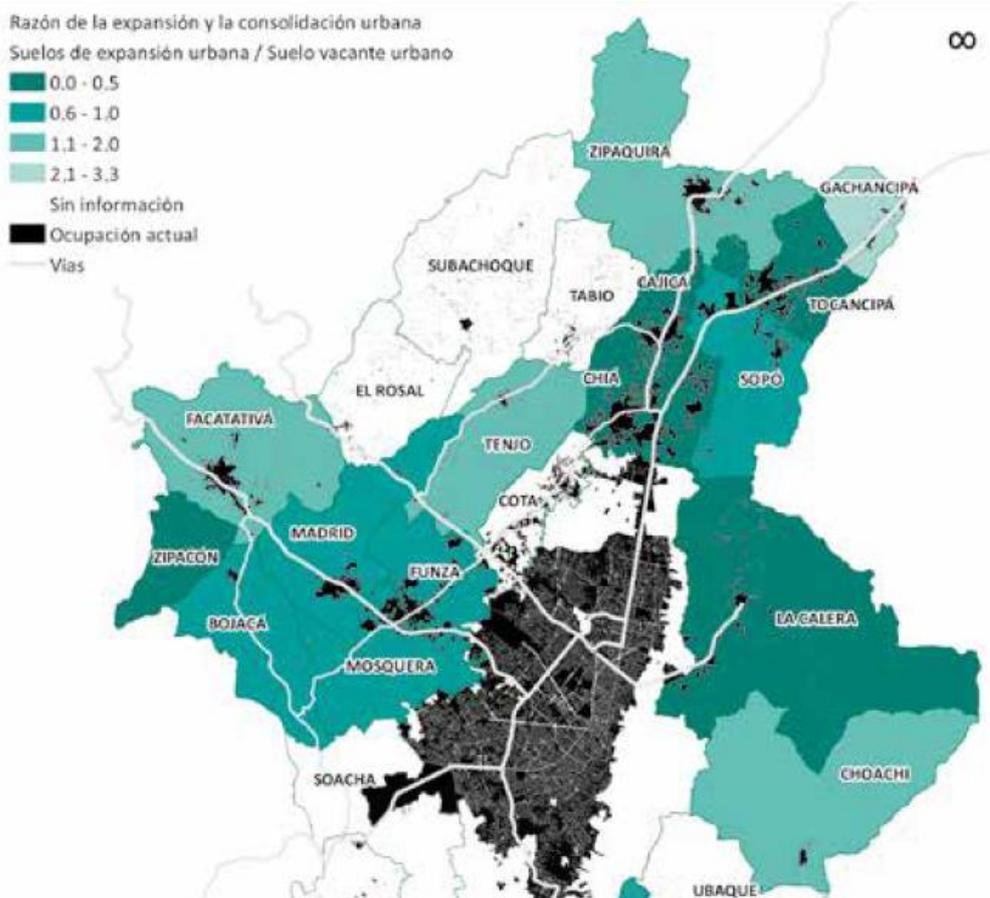
Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de los POT vigentes municipales

El modelo de suburbanización se presenta con más intensidad en los municipios de escala borde urbano y de relaciones metropolitanas, entre ellos Cota, La Calera y Sopó; y en borde noroccidental de la misma escala, en los municipios de Funza, Zipacón, Mosquera, Bojacá y Madrid. Estos últimos municipios registran relaciones de suelo suburbano que alcanza entre 2 y 6 veces el actual suelo vacante urbano.

Para la zona del borde rural y los municipios del borde urbano metropolitano más alejados de Bogotá, se evidencia un mayor interés por la habilitación de suelos urbanos y de expansión urbana en coherencia con el modelo compacto de ordenamiento que se pudo evidenciar en sus planes de ordenamiento. La proporción del suelo de expansión urbana con respecto al suelo vacante urbano evidencia, por ejemplo, que los municipios del borde urbano metropolitano que no guardan relación de colindancia

con Bogotá (Tabio, Tenjo, Subachoque, El Rosal) y los centros subregionales de Facatativá y Zipaquirá, priorizan la delimitación de suelos de expansión urbana con dimensiones ajustadas a su crecimiento poblacional histórico. Mientras los municipios colindantes (Cajicá, Sopó, La Calera, Chía, Cota, Funza y Mosquera), priorizan la delimitación del suelo urbano con respecto al suelo de expansión, lo que evidencia una intención determinante para viabilizar el desarrollo urbanístico sin el trámite de plan parcial, lo cual hace que los suelos habilitados desde la norma sean más atractivos en el mercado regional. Para el caso concreto de los centros subregionales de Facatativá y Zipaquirá, la proporción de sus suelos de expansión urbana es de media vez el suelo vacante urbano (Ilustración 49). (SPDB 2016)

Ilustración 4. Relación entre las áreas de suelo de expansión urbana y los suelos vacantes urbanos



Fuente: Subsecretaría de Planeación Territorial a partir de los POT vigentes municipales

Los municipios más próximos de la escala de borde urbano y de relaciones metropolitanas evidencian menores intenciones de expansión urbana de sus cascos urbanos con respecto a la suburbanización. Incluso se podría anotar que la destinación en usos de los suelos de expansión urbana se orienta principalmente para la atención del mercado regional con industria, servicios de logística y vivienda campestre. (SPDB 2016)