

Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

Secretaría Distrital del Hábitat



Política integral del hábitat, 2007-2017

108



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA
HÁBITAT

Política Integral del Hábitat 2007-2017

HABITAT'S INTEGRAL POLICY 2007-2017

Presentación ¹

La reforma administrativa del 30 de noviembre de 2006 creó la Secretaría Distrital del Hábitat, que tiene como funciones principales la formulación de la política de gestión integral de hábitat y la coordinación de las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del hábitat. La Secretaría debe crear condiciones propicias para que las acciones públicas y privadas contribuyan a mejorar la calidad de vida de los bogotanos. Con el fin de delinear la estrategia de mediano plazo, la Secretaría convocó la Misión Hábitat por Bogotá: Inclusión y Derecho a la Ciudad, que analizó los siguientes temas: inclusión, ciudad región, financiamiento, cultura del hábitat, derecho a la ciudad, institucionalidad y gestión del ordenamiento territorial. La Política Integral del Hábitat pone en primer plano la inclusión y el derecho a la ciudad, que se convierte en el principio rector de la política pública.

Introducción

La Misión recoge iniciativas y diagnósticos anteriores. En los últimos años se han creado diversos espacios institucionales y sociales (Comité de Gestión Urbana y Habitacional, Comité Sectorial de Hábitat, foros y mesas por el derecho la ciudad, el Pacto por el Hábitat Digno) que han permitido tener un mejor conocimiento de la ciudad y de las prioridades en el campo del hábitat. En líneas generales, se ha visto la necesidad de que la noción de hábitat se constituya en la categoría central del análisis, y de la formulación de las estrategias que buscan mejorar la calidad de la vida urbana. Al crear el Sector y la Secretaría del Hábitat², el Concejo reconoció la complejidad y

la interdependencia de las dimensiones urbanas, y la necesidad de desarrollar políticas públicas que sean capaces de responder a los retos derivados de la integralidad en asuntos prácticos de la planeación, el gobierno y la coordinación de entidades que anteriormente desarrollaban sus actividades de manera aislada. La Secretaría del Hábitat fue creada para proponer, diseñar, y coordinar las políticas públicas y las dinámicas institucionales que buscan:

- Garantizar los derechos humanos, económicos, sociales, ambientales y culturales relacionados con el hábitat de los bogotanos.
- Desarrollar la función pública del urbanismo.
- Gestionar, con criterios de eficiencia y equidad, el uso más adecuado del suelo.
- Armonizar las acciones que ejecutan las entidades adscritas y vinculadas.
- Mantener al día la agenda de la ciudad, de tal forma que se consoliden las relaciones con entidades territoriales y sectoriales –nacionales e internacionales– que tengan que ver con los asuntos de su competencia.

La Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad, surge como parte del proceso que se inició con el Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá, que puso en evidencia la necesidad de llevar a cabo una política integral, y un marco institucional que permita la coordinación y gestión del sector. Este espacio de debate y construcción colectiva, permitió sentar las bases de una política integral del hábitat.

¹ Este documento fue suministrado por la Secretaría Distrital del Hábitat para su difusión a BITÁCORA URBANO-TERRITORIAL.

² El artículo 114 del Acuerdo 257 de 2006 consagra que el Sector Hábitat está integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del sector, y por las siguientes entidades: **a. Entidades Adscritas Establecimiento público:** Caja de Vivienda Popular - Unidad

Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. **b. Entidades Vinculadas:** Empresa Industrial y Comercial: Empresa de Renovación Urbana – ERU Empresa Industrial y Comercial: Metrovivienda Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB– ESP. **c. Entidades con Vinculación Especial:** Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. - ETB– ESP Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB - ESP.

Situación actual –diagnóstico–

1. Tendencias que caracterizan la estructura actual de la ciudad

El primer aspecto que se debe destacar es la gran participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad: del suelo urbano total, 38.430 ha, cerca de 7.500 ha (el 19,5%) –por lo menos– han sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de loteadores piratas. Casi la mitad de esta ocupación ilegal se realizó en las dos últimas décadas (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007). Esta forma de apropiación del suelo es un reflejo de la incapacidad institucional y de la existencia de graves problemas de enfoque y metodología.

Los costos sociales, fiscales y urbanísticos son evidentes. Pero la amplitud de la ocupación informal también es una manifestación de la capacidad de las familias para movilizar recursos, de acuerdo con su poder adquisitivo, que les permiten incorporarse al proceso de producción progresiva de la vivienda. No hay duda de que los resultados habrían sido mucho mejores si esos mismos recursos se hubieran canalizado a través de programas bien dirigidos, con un acompañamiento técnico adecuado. Si los suelos se hubiesen urbanizado formalmente, las familias habrían participado en la producción progresiva de vivienda (subsidiada total o parcialmente) de manera más adecuada y con mayores beneficios para todos.

La segunda tendencia significativa es la polarización de la *estructuración intraurbana*. La ciudad conserva una estructura espacial alrededor de un centro expandido, complementado con la agrupación de la actividad económica ubicada en los principales ejes viales hacia el occidente. Esta distribución espacial ha llevado a la formación de grandes concentraciones de población de bajos ingresos hacia el sur y el occidente, y a la ubicación de las familias de ingresos medios y altos en el norte. Esta forma de segregación socioeconómica del espacio urbano también se manifiesta en una segmentación del mercado inmobiliario. La segregación se expresa, además, en una mala distribución del acceso a los equipamientos y al sistema vial arterial sin conexiones con las zonas de empleo y equipamientos. Entre la segregación y la exclusión se producen círculos viciosos que se pueden atenuar potenciando los beneficios inherentes a la aglomeración³.

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

Otra es la Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS), que se refiere a la discriminación con respecto a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etc., por razones socioeconómicas. De acuerdo con los indicadores respectivos, Bogotá es una ciudad segregada. En todas las ciudades del mundo existe algún grado de segregación espacial. La mezcla total (segregación igual a cero) es imposible. El principio básico es el siguiente: la segregación es tolerable únicamente si favorece la inclusión; si pasa de cierto grado genera exclusión y no garantiza el

³ La mayor bondad de la aglomeración se observa en el diferencial de ingresos. En promedio, el ingreso per cápita en Bogotá ha sido 1,43 superior al del resto del país en los últimos cinco años.

derecho a la ciudad⁴. Bogotá tiene niveles de Segregación Residencial socioeconómica y de Segregación de Acceso Socioeconómico incompatibles con un hábitat de calidad que se refleje en una vivienda digna, un desarrollo urbano incluyente y un medio ambiente sano. La política distrital tiene el reto de lograr que el conjunto de intervenciones específicas confluyan en un mejoramiento de la calidad del hábitat. Además, debe crear sinergias con las acciones que lleva a cabo el gobierno nacional. Las estimaciones realizadas por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) y el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (IDHB) muestran que en 2004 el gasto que hizo la administración pública en Bogotá fue equivalente al 32,2% del PIE de la ciudad. Esta cifra corresponde a la suma del gasto que hizo la Nación en Bogotá, el 24,6%, y el gasto que hizo el Distrito en Bogotá, el 7,6%. Estos datos muestran que el gasto público (nacional y distrital) es un componente muy importante de la economía bogotana. Y dado el gran peso de la Nación es fundamental que la asignación del gasto nacional y distrital vaya en el mismo sentido.

El grado de Segregación Residencial Socioeconómica (SRS) es menor cuando el parámetro de referencia es el ingreso del hogar, pero es mayor cuando se compara el valor de los m² de construcción. Primero, porque los pobres tienen mucha dificultad para utilizar la vivienda como activo. La brecha entre ricos y pobres se acentúa porque el acceso a la vivienda es más difícil por debajo de cierto nivel. Y segundo, porque el mercado de la vivienda usada es muy segmentado. Es más fluido entre los ricos que entre los pobres. La segmentación obstaculiza la convergencia. En general, los accesos favorecen a los ricos, y esta distribución desigual se traduce en diversas formas de exclusión.

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

La tercera tendencia destacable es la natural y progresiva toma de conciencia de la relación simbiótica de la ciudad con la región (los municipios vecinos, el departamento de Cundinamarca e incluso los departamentos de Meta, Tolima y Boyacá). Según el censo de 1993, Bogotá ha inducido el crecimiento y la expansión de municipios cundinamarqueses, como Soacha y Sibaté, en el eje sur; Funza, Madrid y Mosquera, en el occidente; Chía, Cota, Cajicá y Tocancipá, en el norte (Jaramillo y Alfonso, 2001). Este efecto es resultado de la fuerte y creciente interacción en los mercados laboral y residencial. Hasta el momento no se ha logrado configurar un proyecto sólido para avanzar en la conformación del ámbito regional que requiere Bogotá. En general, se constata el desinterés del ejecutivo y del congreso por desarrollar el proyecto regional para Colombia que previó la Constitución de 1991. Este notable vacío tiene numerosas explicaciones. Los poderes derivados del actual ordenamiento institucional han impedido que se adopte una nueva forma de ordenamiento territorial. Además, se sigue considerando que la descentralización es un asunto fiscal más que un proceso de desarrollo regional.

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

La cuarta tendencia pone de manifiesto el papel fundamental que juegan la propiedad y las formas de consecución y adecuación de vivienda en las percepciones, prácticas y usos referentes al hábitat. Es notorio el *afán por buscar vivienda propia*, que se suele asociar a mejor calidad de vida, seguridad y bienestar. En efecto, existe una clara relación entre la propiedad de vivienda y la percepción de menor pobreza. Tanto el estudio sobre mercado del suelo y vivienda en sectores informales de Bogotá realizado por la Universidad Piloto⁵, como la encuesta Bogotá Cómo Vamos⁶, muestran que más de la mitad de la población es propietaria, y que la mayoría de los que viven en arriendo han hecho gestiones para adquirir vivienda o planean hacerlo en el corto o mediano plazo.

La quinta tendencia, aunque menos precisa, es el esfuerzo permanente por pensar el desarrollo urbano, la gestión de la ciudad, la cultura ciudadana, la descentralización, la participación, etc. Temas que nacen de motivaciones muy diversas y que en el fondo tratan de definir algo así como una identidad bogotana. Estas búsquedas han sido estimuladas por los logros que ha conseguido la ciudad en algunos campos. Entre sus habitantes hay optimismo porque existe la convicción de que sí se puede.

Desde hace 17 años, la administración distrital ha reflexionado sobre la pertinencia de la estructura administrativa y sobre la capacidad de sus instituciones para afrontar los cambios de la ciudad, especialmente en el tema de hábitat.

2. Problemas centrales en la gestión del hábitat

Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada

Bogotá tiene un nivel de segregación socioeconómica inaceptable (Secretaría Distrital de Hábitat, 2007a). Las acciones públicas que buscan reducir la segregación se deben orientar prioritariamente al ámbito de las localidades, el espacio urbano con mayor posibilidad de mezcla socioeconómica (Ibid). La segregación se puede combatir de dos maneras: bien sea incidiendo en la distribución del ingreso, para reducir la inequidad, o bien, afectando la distribución de las personas en el espacio.

La segregación residencial tiene nexos directos con el hábitat. Mencionamos algunos ejemplos: 1) en general, las poblaciones más pobres se concentran especialmente en localidades de la periferia. El Distrito tiene el margen de acción necesario para incidir en el grado de la mezcla entre pobres y ricos; 2) la valorización del suelo de los pobres es relativamente más lenta. Se debe buscar, entonces, que instrumentos como la valorización y la plusvalía contrarresten la presiones del mercado hacia una mayor segregación; 3) entre los más pobres, el gasto en transporte llega hasta el 17% del gasto total; 4) la política de tarifas es claramente regresiva. La población más pobre (localidades del sur de la ciudad) destina cerca del 10% de su ingreso al pago de servicios públicos, mientras que este porcentaje es del 4% en las localidades más ricas.

5 En adelante tomaremos como referencia los datos del estudio *Mercado del Suelo y Vivienda*, realizado por la Universidad Piloto de Colombia-Proceso Colombia Fundación, 2006. El estudio incluye 14 de las 20 localidades de Bogotá.

6 Según la encuesta Bogotá Cómo Vamos realizada en 2006, del 29% de los encuestados que se consideraba pobre, el 10% dijo serlo porque no tenía vivienda propia y se veía obligado a pagar arriendo.

En virtud de la ciudadanía⁷, a las personas se les reconoce como sujetos iguales y activos de una comunidad política, reconocimiento del que se derivan derechos y deberes. El ciudadano es titular de derechos y de responsabilidades. En su sentido más ortodoxo, la ciudadanía otorga a todos los individuos la condición de igualdad formal ante la ley. Sin embargo, esta condición pone en evidencia la distancia entre la igualdad formal y la desigualdad real de los individuos y grupos en una sociedad, distancia que en determinadas circunstancias llega a convertirse en exclusión y que confiere una segunda característica al concepto de ciudadanía: se trata de una conquista permanente. Por tanto, es necesario hacer esfuerzos continuos para hacer valer los derechos que se poseen formalmente y conquistar otros. La ciudadanía sólo se puede entender como ciudadanía activa, como una aventura de libertad.

Como dice Borja (2002: capítulo 1)⁸, los conceptos de ciudad y de ciudadanía están ligados estrechamente: la primera es el escenario en el que se ejercen y realizan los derechos. En ese sentido, la ciudad es un proyecto permanente que une pasado, presente y futuro: «Las ciudades son las ideas sobre las ciudades» (bid). El ejercicio de la ciudadanía en la ciudad incluye al menos tres dimensiones.

En primer lugar, el derecho a tener derechos. Éstos no se pueden entender como una lista acabada e inmodificable. En su diversidad y multiplicidad, las relaciones sociales crean nuevas necesidades que producen nuevas titularidades de los ciudadanos como sujetos de derecho. En segundo lugar, el derecho a definir las características de la ciudad como espacio de vida, de producción, consumo e intercambio, y como comunidad política de convivencia: no solo el derecho a ser parte de una comunidad política sino también el derecho a contribuir a su definición y construcción permanentes. Y, por último, el derecho a exigir que el Estado vele por el cumplimiento de los derechos.

Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres

Históricamente, en la solución del problema de la vivienda social se ha hecho hincapié en el producto terminado (vivienda nueva) y en propiedad. Esta visión reduccionista se acentuó en los últimos 15 años porque el Estado restringió el apoyo financiero a las familias demandantes de Vivienda de Interés Social (VIS). El subsidio a la demanda supone que las familias hacen un aporte inicial y que tienen capacidad para adquirir un crédito que les permita financiar una parte de la vivienda terminada. Este esquema exige, además, que el mercado genere una oferta suficiente de viviendas, acorde con el precio y la calidad que requieren las familias beneficiarias del subsidio. Este mecanismo de financiación también fue adoptado por la ciudad en 2005. Este tipo de solución no ha facilitado el acceso de los más pobres a una vivienda propia y no ha tenido un impacto significativo en la reducción de los asentamientos informales. Por diversos medios, la administración de la ciudad ha tratado de regularizar y remediar parcialmente la situación de los asentamientos informales (carencia de servicios, espacio público, equipamientos, vías de acceso y movilidad interbarrial,

⁷ Los párrafos siguientes se tomaron de Secretaría Distrital del Hábitat (2007d).

⁸ Entendemos la ciudad como una forma de organización del hábitat que combina una amplia gama de actividades económicas y sociales, y que territorialmente articula aglomeración y dispersión. El territorio aglomerado es la forma dominante de la ciudad. Sin embargo, ésta incluye también territorios suburbanos y rurales, formas dispersas de asentamiento, entre los cuales se establecen flujos materiales y virtuales, tanto económicos como simbólicos. Como dice Borja, la ciudad es intercambio de bienes y de informaciones y existe como encuentro de flujos. Y es tanto más incluyente cuanto más significativa sea para quienes la habitan.

problemas jurídicos y administrativos derivados de la precariedad de los títulos, etc.). Además, ha tenido que tomar la iniciativa en el reasentamiento de la población localizada en zonas con riesgo inminente para la vida de la población, y en aquellas zonas afectadas por obras públicas o protección ambiental. La solución tardía a estos problemas se ha reflejado en una baja calidad de vida y en un mayor gasto. Aunque en los últimos 12 años la ciudad ha avanzado notablemente en la superación de estas carencias masivas, aún queda mucho por hacer en movilidad, titulación, refuerzo estructural y mejoramiento de viviendas, asentamientos, etc.

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (y cálculos de la Secretaría Distrital de Planeación), en 2003 el déficit habitacional cuantitativo era de 297.616 unidades (viviendas nuevas que se deben construir) y el déficit habitacional cualitativo ascendía a 123.028 unidades (viviendas que se deben mejorar), para un total de 420.644 unidades (Secretaría Distrital de Hacienda, 2005). En 2006, el Departamento de Prevención y Atención de Desastres, DPAE,⁹ estimó que 3.696 hogares estaban localizados en zonas de alto riesgo no mitigable y que debían ser objeto de reasentamiento inmediato. La Caja de Vivienda Popular calcula un total de 23.000 familias que es necesario reasentar. Durante el período 2000-2006 se aprobaron 194.355 viviendas para la venta en la ciudad. El 35% (68.024 unidades) correspondió a viviendas para estratos altos, el 38% (73.855 unidades) a viviendas de interés social tipo ID y N, cuyos precios tienden a superar los \$50 millones, y sólo el 27% (52.475 unidades) a viviendas tipo 1 y TI. Esta distribución de la producción de vivienda en la ciudad contrasta con la composición de la población por estrato socioeconómico: el 41 % de la población está clasificada en los estratos 1 y 2, el 40% en el estrato 3 y el 18% en los estratos 4, 5 y 6. En 2006 sigue existiendo un déficit de oferta de subsidios frente a los requerimientos de los hogares bogotanos. La situación es crítica. El gasto en vivienda supera el poder adquisitivo de los hogares y se puede afirmar entonces que el gasto no es soportable⁹. No hay estadísticas precisas sobre vulnerabilidad estructural de las viviendas, pero la información disponible indica que cerca de la mitad de las viviendas de la ciudad tienen problemas¹⁰.

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

El territorio de Bogotá tiene una extensión total de 163.661 ha, 38.430 ha (23%) clasificadas como urbanas, 122.256 ha (75%) como rurales y 2.974 ha (2%) de expansión urbana. El suelo de protección, localizado indistintamente en las categorías anteriores, cubre 73.773 ha.

Bogotá no tiene escasez de suelo en el corto plazo ni en el mediano plazo. La ciudad dispone de un poco más de 5.000 ha desarrollables, sin incluir los suelos urbanizados no construidos (por ejemplo, hay 670 ha en lotes dispersos de las 26 UPZ que tienen prioridad en los programas de mejoramiento barrial¹¹). El reto es entonces generar suelo urbanizado que sea accesible a la población de bajos ingresos. De modo que es necesario encontrar los mecanismos de financiación apropiados. La administración ha sido muy conservadora en este tema.

9 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, DESC, recomienda que los Estados miembros: a) adopten medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sea, en general, conmensurado con los niveles de ingresos; b) proporcionen subsidios de vivienda para quienes no pueden costearse una vivienda; c) crear formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda

10 Los párrafos siguientes se tomaron de Secretaría Distrital del Hábitat (2007a).

11 PIMB, Informe interno.

- En diciembre de 2006 estaban pendientes de desarrollo 909 ha de las 1.389 ha con obligación de plan parcial, de acuerdo con el Decreto 327/2004. En el momento de la expedición del Decreto 327 (11 de octubre de 2004), ya contaban con licencia 290 ha y hasta diciembre de 2006 se habían expedido licencias de urbanismo para un área de 190 ha.
- A comienzos de 2007, 1.815 ha no habían pasado por ningún tipo de trámite ante la Secretaría de Planeación.
- El Plan Zonal Norte y la Operación Usme cubren 1.793 ha.
- 666 ha. corresponden a planes parciales que se encuentran en trámite.
- 224 ha hacen parte de planes parciales aprobados pero que no han iniciado la etapa de construcción (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007).

Problema 4. Gestión pública no integral. Reconciliar las partes con el todo

En la política pública se han considerado aisladamente el hábitat y las instituciones relacionadas, sin definir sus relaciones ni la jerarquía funcional. Esta falta de coordinación se manifiesta en una deficiente capacidad de prevención y control de la urbanización informal, una oferta insuficiente de suelo urbanizado para viviendas tipo I y II, una lenta regularización y titulación de los asentamientos de origen ilegal, la falta de reconocimiento arquitectónico de las viviendas informales y de acompañamiento técnico para su desarrollo progresivo, plazos exagerados para la gestión y el trámite de los planes zonales y parciales, y notorias debilidades para pasar de los esquemas de planeación a los mecanismos de gestión en materia de renovación urbana. Las incoherencias también se manifiestan en la política de gestión del suelo: coexistencia de diversos regímenes de suelo, cada uno de ellos con derechos y obligaciones diferentes sobre la propiedad del suelo; en la planeación persiste un excesivo enfoque normativo que descuida la gestión del suelo. A pesar de las deficiencias y dificultades, en los últimos diez años la administración distrital ha hecho avances en la coordinación de grandes procesos de planeación, como el POT, los planes maestros, el programa de mejoramiento de barrios (en el que se han intervenido 9.726 ha en 26 UPZ y se han beneficiado 2.412.151 personas). No obstante, los grandes proyectos urbanísticos se han quedado rezagados frente a las exigencias de una ciudad de las dimensiones de Bogotá.

Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada

Hay una notoria falta de armonía entre la oferta y la posibilidad de adquirir las viviendas nuevas de tipo I. La política de subsidio no está sincronizada con la oferta. Además, numerosos arrendatarios de los estratos 1 y 2 habitan en viviendas de origen informal. Estos problemas se pueden solucionar si la ciudad logra una coordinación más eficiente de los recursos que intervienen en los procesos de producción y financiación de la vivienda y del hábitat.

Las fuentes disponibles no se han explotado de manera adecuada. La participación de la plusvalía adoptada por el Acuerdo 118 de 2003, que además de ser un mecanismo de financiación muy progresivo y de cumplir un papel indirecto en la regulación del precio del suelo, no ha mostrado un crecimiento significativo. La ciudad dispone de instrumentos de financiación que aún no ha estrenado, como los derechos de edificabilidad. Las tarifas de los servicios públicos se deben distribuir de mejor manera, porque actualmente el usuario final termina asumiendo el costo de la buena parte del valor de la inversión en extensión de las redes. En fin, la administración tiene en sus manos un conjunto de instrumentos que debe aprovechar y sincronizar sistemática y coherentemente.

Por otra parte, las modalidades de interacción entre los sectores público y privado tampoco se han explotado. El sector privado tiene mucho que ganar, pero también debe respetar los espacios y criterios urbanísticos que define la administración pública (nacional y distrital).

Principios, noción de hábitat y objetivo de la política integral del hábitat

1. Principios

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

Inclusión y derecho a la ciudad

La política pública de hábitat debe buscar la ciudadanización de la ciudad, es decir, debe crear las condiciones necesarias y suficientes para que todos los grupos sociales tengan acceso a un hábitat digno, construyan un sentido de pertenencia al territorio, convivan y se asocien para lograr objetivos comunes, y establezcan una relación armoniosa con las autoridades públicas.

La Política Integral de Hábitat debe ser incluyente, de manera que las personas y los grupos sociales sin excepción se conviertan en sujetos de derecho, en particular con respecto al derecho a un hábitat digno, y en protagonistas en la construcción individual y colectiva de su hábitat inmediato (vivienda y entorno cercano) y de la ciudad en general. En pocas palabras, la Política Integral de Hábitat debe garantizar las condiciones para ejercer el derecho a la ciudad¹².

El derecho a la ciudad es una reivindicación política que alude a la posibilidad de acceder y permanecer en ella, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inclusión social, a la justicia y la equidad, a la convivencia, a la deliberación y al gobierno participativo. Es el derecho a encontrarse con los demás, a ponerse de acuerdo sobre la ciudad deseada, a ejercer control sobre la vida urbana, a producir y gestionar socialmente el hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007d).

Función pública del urbanismo

La función pública del urbanismo tiene dos aspectos: es la prerrogativa del Estado para configurar el alcance y el contenido de la propiedad a través de los instrumentos de ordenamiento territorial y la obligación del Estado, con la ciudadanía, de garantizar sus derechos colectivos, como el de la participación en las plusvalías generadas por la acción urbanística del mismo Estado, a un medio ambiente sano y al espacio público, y derechos sociales, como el de una vivienda digna. El reconocimiento de la función pública del urbanismo es el camino para pasar de las

12 El derecho a la ciudad es un derecho complejo que involucra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales. Está ligado a todos los derechos reconocidos internacionalmente, concebidos de manera integral, y es interdependiente de ellos. Por ahora no tiene su mismo estatus jurídico y no se puede exigir con las mismas prerrogativas que los derechos simples. No obstante, el derecho a la ciudad forma parte del imaginario de los derechos humanos.

declaraciones retóricas al ejercicio concreto de los derechos ligados al disfrute de la ciudad, en condiciones de redistribución social y de protección a las personas con menores recursos y posibilidades de inserción social.

La función pública del urbanismo exige el cumplimiento adecuado del conjunto de acciones, medidas y mecanismos de movilización de recursos que regulan y orientan el uso del suelo, el desarrollo urbano, y la financiación de viviendas, infraestructuras y equipamientos.

Ciudadanía, participación y estado social de derecho

La ciudadanía es el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) han ganado importancia en la discusión sobre las titularidades de los sujetos de derecho y la obligación que tiene el Estado de protegerlos. El Estado Social de Derecho adquiere entidad cuando el contenido del bien común se entiende como “la satisfacción progresiva de las demandas vitales de las personas menos favorecidas, la corrección gradual de las estructuras injustas originadas en el abuso del poder, la guarda eficaz de los bienes colectivos y el encuadramiento de la iniciativa privada y de la libertad de empresa en un marco jurídico que las ponga al servicio del desarrollo integral del ser humano” (Madrid-Malo, 2005: 170). En este sentido, la Política de Hábitat debe comprometerse con la participación ciudadana, con el propósito explícito de profundizar la democracia en la ciudad.

Integralidad

La Política de Hábitat debe ser integral. Se formula teniendo en cuenta la diversidad y la complejidad socio-cultural de Bogotá. El interés colectivo solo se puede satisfacer mediante la adopción y ejecución de políticas diferenciadas para grupos sociales y territorios específicos.

Sostenibilidad

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

2. La noción de hábitat

En al ámbito urbano, el hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007c) se entiende como “el territorio¹³ y el conjunto de atributos¹⁴ que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano; su desarrollo armónico contribuye a mejorar la ca-

13 El territorio es, en primer lugar, un espacio geográfico donde se despliega la compleja gama de actividades que desarrollan los grupos humanos. Tales actividades están, por tanto, determinadas por las características físico espaciales del lugar (morfología, paisaje, recursos naturales, fuentes de energía, etc.), las cuales generan limitaciones y potencialidades, especialmente desde el punto de vista de su edificabilidad. Así mismo, el territorio es un espacio producido socialmente, en cuanto la sociedad en su conjunto aplica su energía para transformarlo, para adaptarlo a sus necesidades y conveniencias, en función del tipo y la cantidad de recursos y conocimientos, tecnológicos y económicos a su disposición. Esa construcción entrópica es individual y colectiva, y produce un entorno inmediato (vivienda, negocio, vecindario, comunidad, barrio, etc.) y un entorno mediato (localidad, ciudad, región, nación).

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

lidad de vida, la productividad de la ciudad, la inclusión social de toda la población y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva". La función del hábitat es facilitar la reproducción biológica, económica, social y cultural de las personas y los grupos que lo producen y hacen uso de él.

3. Objetivo de la política integral de hábitat

La Política Integral de Hábitat es un referente social y técnico para que se ejerzan y garanticen los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat. Es necesario entonces definir el ámbito, las prioridades y los criterios para orientar las acciones programas y proyectos que la Secretaría Distrital de Hábitat, formule, coordine o ejecute en el desarrollo de sus funciones. Para cumplir ese objetivo, la Misión y el equipo técnico de la Secretaría consideran conveniente mantener la continuidad de los logros y aprendizajes. Es indispensable consolidar acuerdos técnicos y políticos estables con visión de largo plazo. Es necesario remover los obstáculos institucionales que limitan el desempeño adecuado y eficiente de las interacciones necesarias entre la administración de la ciudad, el sector privado y las organizaciones sociales.

Políticas y estrategias

1. Limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal

El POT vigente propone una estrategia integral para el hábitat que supone una escasez de suelo urbanizable frente a la demanda acelerada de vivienda social. El diagnóstico que elaboró la Misión Hábitat por Bogotá, corroborado por las cifras oficiales de la Secretaría de Planeación, llama la atención sobre este supuesto y precisa que la escasez no es de suelo urbanizable sino de suelo urbanizado. Existen más de 5.000 ha de suelo urbanizable dentro del perímetro urbano de la ciudad.

Además, se dispone de 670 ha de suelos urbanizados aún no construidos, repartidos en lotes dispersos en las 26 UPZ donde es prioritario el mejoramiento de los barrios (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Mejoramiento Integral). El problema actual tiene origen en la lenta gestión de la administración para adquirir, urbanizar y transferir el suelo urbanizado a los promotores privados y sociales, de acuerdo con las prioridades determinadas por el déficit habitacional y utilizando eficientemente las facultades e instrumentos de la Ley 338 de 1997.

La presión sobre el suelo aún disponible proporciona un margen razonable de maniobra para que la ciudad tome decisiones estratégicas. Aún es tiempo de evitar la expansión geográfica de Bogotá para prevenir la conurbación y la suburbanización. y es posible y fundamental mantener el propósito de consolidar un modelo de ciudad compacta y densa¹⁵.

Con respecto al suelo de expansión, se recomiendan las siguientes estrategias:

- Definir criterios para desarrollar las operaciones estratégicas y los planes parciales. La Secretaría del Hábitat estructurará un modelo de gerencia para diseñar y poner en marcha las operaciones estratégicas y los planes parciales que permitan el uso eficiente del suelo disponible en el área de expansión y dentro del área de suelo urbanizado. Estos criterios deben: 1) asegurar que las opera-

¹⁵ POT, Decreto 190 de 2004, Artículo 1, numera l4.

ciones estratégicas y los planes parciales favorezcan la inclusión social y la no segregación socioespacial de la ciudad, 2) incluir elementos que favorezcan la integración con otras operaciones y la consolidación de las centralidades previstas en el POT, 3) establecer metas de reducción de los costos de transacción de la intermediación pública y 4) definir, en los casos de iniciativa pública, criterios que guíen la aplicación de la relación costo-beneficio.

- Estructurar e implementar un sistema eficaz de control de bordes. La Secretaría del Hábitat liderará el desarrollo de las competencias y de los instrumentos para la inspección, control y vigilancia de los bordes de la ciudad (pacto de borde, red para el control de desarrollos ilegales)¹⁶. Mediante acuerdos y protocolos de actuación con las alcaldías locales, la Secretaría de Ambiente, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Económico, los municipios limítrofes y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Secretaría del Hábitat promoverá el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización informal, dando prioridad a los componentes del sistema hídrico y al sistema orográfico.
- Definir un modelo de ordenamiento de los asentamientos rurales del Distrito Capital para su fortalecimiento y promover su desarrollo equilibrado en la región.
- Establecer un modelo de ocupación del territorio urbano-rural que favorezca la inclusión social y limite la expansión urbana.
- Densificar y redensificar los asentamientos rurales considerando los siguientes criterios: 1) la ubicación estratégica de cada asentamiento rural con relación al borde de la ciudad, y a su función de límite del área urbanizable en las zonas de expansión, 2) la ubicación estratégica de cada asentamiento rural con respecto a la función ecológica del área y a las presiones derivadas de la urbanización en la ciudad y 3) contribuir a mejorar la calidad de vida en todos los aspectos relacionados con la vivienda de los productores rurales.
- Elaborar prontamente los planes parciales de iniciativa pública en las localidades del borde occidental con mayor déficit de vivienda de interés social, con el fin de dinamizar el desarrollo de la superficie de suelo urbanizable.

2. Construir un escenario de convergencia regional sobre la política integral de hábitat

En el marco general de la Política Integral de Hábitat, se debe promover una visión y un ámbito de reflexión y de acción regional. Teniendo en cuenta los cambios en la población, en el mercado de trabajo y en los mercados inmobiliarios, la Misión Hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional (2007f) identificó un grupo de municipios (ubicados dentro del territorio del Pacto Región Centra) que deben ser prioritarios en la definición de políticas regionales.

La ciudad debe liderar un trabajo técnico y unos acuerdos políticos y administrativos que permitan promover la desconcentración funcional de la producción de bienes y servicios públicos (habitabilidad, accesibilidad, movilidad), la repartición equitativa de cargas y beneficios (nuevas escalas regionales) que de ellos se derive y la superación de los obstáculos normativos para la acción institucional colectiva y público-privada en la región. Es necesario promover y concertar con la Nación una agenda de modificaciones a las normas nacionales que hagan posibles las acciones de la Política Integral de Hábitat en el ámbito regional.

¹⁶ Decreto 328 de 2006.

Servicios públicos domiciliarios

Los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD), que se incluyen en la categoría de servicios públicos¹⁷, son inherentes a la finalidad del Estado, responsable de garantizar la prestación eficiente a toda la población. Estos servicios forman parte integrante y esencial de la ciudad, y por la importancia que tienen para los hogares y para su calidad de vida la prestación requiere calidad, seguridad y un uso eficiente.

Los SPD son esenciales porque tienen una estrecha relación con los derechos fundamentales¹⁸ y la garantía del principio de universalidad es uno de los logros más importantes de la ciudad en cuanto a la apropiación y la construcción del hábitat.

Dadas las competencias establecidas en el marco normativo para los municipios en relación con los SPD, en el POT y los planes maestros, y en concordancia con el enfoque, los principios y el objetivo de la Política Integral de Hábitat se diseñará e implementará una política de Servicios Públicos Domiciliarios relacionada con los siguientes temas: prestación de servicios públicos, subsidios y contribuciones, y fortalecimiento del control social participativo.

En materia de servicios públicos se seguirán los siguientes lineamientos:

- En el tema de prestación de servicios públicos, las estrategias se orientarán a ampliar y mejorar la red de servicios públicos en la ciudad-región; consolidar la estrategia para resolver la problemática del río Bogotá; dar seguridad en la prestación de los servicios y disminuir la vulnerabilidad en el transporte y el suministro de gas natural; garantizar el derecho a pertenecer a la sociedad de la información y el conocimiento; suministrar agua potable a los asentamientos rurales; articular las acciones con las empresas de servicios públicos domiciliarios, y definir esquemas comerciales coherentes con la Política Integral de Hábitat de la ciudad para suministrar agua potable a los municipios de la región.
- En el tema de subsidios y contribuciones se trabajará conjuntamente con el Gobierno Nacional en el perfeccionamiento de los instrumentos para focalizar el gasto social en Servicios Públicos Domiciliarios. En particular, desde el Distrito se promoverá la ejecución de estudios sobre la eficiencia y la efectividad de la estratificación socioeconómica como instrumento de asignación de subsidios y cobro de contribuciones de solidaridad, así como de otras alternativas de focalización. Se promoverán también la discusión y el análisis de las implicaciones económicas, técnicas, legales, políticas y sociales de una eventual eliminación del sistema de estratificación socioeconómica como instrumento de focalización del gasto social en servicios públicos.
- Por último, se apoyará el control social participativo, se dará énfasis al aprovechamiento óptimo de los servicios y se apoyarán la pedagogía y las prácticas de reciclaje.

17 El Artículo 365 de la Constitución Política establece que «Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional».

18 El Artículo 4 de la Ley 142 los define así: Servicios Públicos Esenciales. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del Artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

3. Promover la densificación y la redensificación

La ciudad hoy posee un sistema de planeación y bases de información suficientes para analizar y definir con bastante precisión las zonas de la ciudad, las UPZ y las unidades de actuación donde técnicamente es deseable, viable y eventualmente factible inducir o estimular iniciativas de densificación o redensificación.

Los propietarios y promotores cumplen un papel central en la ejecución concertada de proyectos, pero la información necesaria para formular iniciativas de escala significativa requiere soporte técnico, y es necesaria una iniciativa que nazca de la ciudad.

La administración pública tiene una función directriz sustantiva (anuncio de proyectos, declaratorias de uso prioritario, expropiaciones judiciales y administrativas, garantía del derecho de los moradores, etc.).

Consolidar las áreas de mejoramiento integral

Manteniendo los criterios del POT a favor de una ciudad densa y compacta, el mejoramiento integral se orientará en cumplimiento de las siguientes estrategias:

- Definir los perfiles deseados de densificación y redensificación en cada una de las UPZ de mejoramiento integral de la ciudad en las que se identificaron las siguientes potencialidades¹⁹: 670 ha de predios sin construir y 201.331 predios de hasta dos pisos, con cubierta liviana, que disponen de áreas potenciales para nuevas unidades de vivienda. Si solo se toman en cuenta las viviendas de un piso, con cubierta maciza o liviana, el potencial es de 126.643 nuevas soluciones habitacionales. Esta tarea se podría cumplir a través del programa de reconocimiento y mejoramiento de vivienda, con un acompañamiento técnico posterior durante el periodo de ampliación del segundo nivel. Ya se cuenta con el diseño de la estructura urbana y de las fichas normativas correspondientes.
- Crear incentivos e instrumentos de apoyo para estimular la densificación y la redensificación en las áreas cuyo soporte de infraestructura, equipamientos y movilidad garantice las condiciones básicas de calidad de vida, y optimice el sistema de centralidades que la ciudad ha previsto en el POT.
- Mediante actuaciones urbanas integrales²⁰, el uso de instrumentos de gestión (planes parciales) y el reconocimiento de la producción social del hábitat, definir etapas secuenciales para las acciones de mejoramiento (legalización de barrios, titulación de predios, reconocimiento y mejoramiento de vivienda, y reasentamiento de la población).
- Institucionalizar procesos permanentes de asistencia técnica para el mejoramiento integral. Es deseable y conveniente que las alcaldías locales jueguen un papel activo, con acciones canalizadas a través de las UPZ.

Renovación urbana

La política de renovación urbana se fundamenta en la necesidad de garantizar el ordenamiento territorial, la productividad y la competitividad de la ciudad, la inclusión social y la calidad de vida de sus habitantes. El punto de partida fue definido en el Artículo 39 de la Ley 9 de 1989: «Son planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre

¹⁹ Datos suministrados por la Subdirección de Mejoramiento Integral de la Secretaría del Hábitat.

²⁰ Ley 388 de 1997, Artículo 114.

otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad»²¹.

La política de renovación urbana intenta optimizar el uso de las áreas que no están bien aprovechadas o que están deterioradas, pero que disponen de suelo urbanizado y de equipamientos. Se busca que la habilitación de nuevas áreas reduzca las presiones que llevan a la expansión, incentive la participación del sector privado en proyectos inmobiliarios y consolide el centro metropolitano. Las operaciones del aeropuerto y del centro son una excelente oportunidad para que la administración de la ciudad realice acciones de renovación urbana, que además de ser incluyente permitan obtener recursos gracias a la interacción entre los sectores público y privado. Además, estas acciones pueden crear precedentes y referentes para operaciones futuras, como la de Ciudad Salud y el Eje de Innovación.

En este tema, las estrategias son las siguientes:

- Equilibrar la mezcla de usos y estratos con criterios de eficiencia y equidad.
- Desarrollar viviendas de interés social tipo I y II en un número que no debe ser inferior al 10% del total.
- Garantizar la capacidad de carga de la infraestructura de servicios públicos, vías y espacio público.
- Garantizar que la población residente forme parte de los proyectos, o sea reasentada en otros proyectos que se desarrollen prioritariamente en la misma zona objeto de la operación.
- Además de la inversión pública, los proyectos deben crear condiciones propicias para la participación del sector privado (nacional y extranjero), especialmente en los macroproyectos.
- Armonizar y consolidar las normas relacionadas con la política de renovación urbana²².
- Las decisiones distritales deben ser coherentes con la política nacional, bien sea aceptando las disposiciones establecidas en el Conpes 3.305²³, o proponiendo modificaciones.

Diseñar un marco institucional apropiado²⁴. La Empresa de Renovación Urbana se puede concebir como una institución con funciones de segundo piso que no ejecuta directamente los proyectos sino que, más bien, los formula y orienta.

Superar la definición de la vivienda de interés social basada en un precio mínimo

Persistir en la definición de vivienda de interés social basada en un precio mínimo no es compatible con una apuesta por la inclusión social, puesto que al fijar el precio como criterio de definición, el área de la vivienda y las condiciones

21 Ley 9ª de 1989, Capítulo N, De la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, Artículo 39.

22 La normatividad vigente es dispersa. Además de la articulación de las normas distritales, y de éstas con las nacionales, hay que procurar que sean compatibles con las disposiciones internacionales.

23 Blanco Cruz, Luis Armando, Consultor, contrato N° 20 de 2007, Empresa de Renovación Urbana.

24 Ibid.

de habitabilidad (es decir, la forma de la vivienda) varían, y durante este proceso no hay nada que garantice umbrales de dignidad para las familias que la ocupan. La apuesta por un hábitat incluyente se debe materializar en la consecución de acuerdos sobre los estándares de dignidad socialmente aceptables de la vivienda y del hábitat en general. En este sentido, las estrategias deben desarrollar el contenido y los alcances de las disposiciones constitucionales del Artículo 51 referentes al derecho a la vivienda digna: «El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda». Se propone, entonces, avanzar en dos sentidos: en primer lugar, en la calidad de la oferta (condiciones dignas) y, en segundo lugar, en su suficiencia. Las estrategias en este punto particular son las siguientes:

- Adoptar un código de habitabilidad que establezca normas y estándares mínimos socialmente aceptables para la vivienda de interés social en Bogotá.
- Definir los ámbitos geográficos de reparto, de tal manera que los proyectos de vivienda de interés social tipos I y II se determinen a nivel zonal. Teniendo en cuenta que una adecuada distribución del suelo destinado a la vivienda de interés social puede contribuir a regular el precio del suelo y a reducir la segregación socio-espacial de la ciudad.
- Concentrar buena parte de los esfuerzos estatales en la provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social tipo I a una escala suficiente para contrarrestar la ocupación informal, en combinación con mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales. Para tal efecto, se reafirma la propuesta de asignar el 50% de la superficie para vivienda de interés prioritario en todo suelo de desarrollo, así como en el suelo urbanizado no construido. Este porcentaje concuerda con la composición socioeconómica de la población de Bogotá, con el crecimiento esperado de la población y con las necesidades de producción de este tipo de vivienda.
- Estimular la oferta de las distintas modalidades de producción de vivienda que respeten las características del entorno y reconozcan las prácticas, usos y modalidades de tenencia (vivienda productiva, desarrollo progresivo, vivienda en arriendo, vivienda transitoria y vivienda cooperativa).
- Detener el desarrollo de la urbanización informal mediante la estructuración de una oferta pública subsidiada de lotes con obras de urbanismo. Estas acciones deben estar acompañadas de servicios de asistencia técnica y gerencial para la construcción de unidades básicas y el desarrollo progresivo de las viviendas.

4. Promover la producción social del hábitat²⁵

La producción social del hábitat es un elemento determinante en la construcción de la ciudad. Por tanto, se deben apoyar las *prácticas sostenibles en la producción y uso del hábitat*. La política debe reconocer la diversidad de formas sociales de producción y apropiación del hábitat como un recurso o activo que se

25 Producción social del hábitat: «todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos. Parte de la conceptualización de la vivienda y el hábitat como proceso y no como producto terminado; como producto social y cultural y no como mercancía; como acto de habitar y no como mero objeto de intercambio. Se da tanto en el ámbito rural como en el urbano e implica diferentes niveles de participación social en las diversas fases del proceso habitacional: planeación, construcción, distribución, uso.» (Habitat International Coalition - América Latina - HIC-AL, Oficina de Coordinación Regional para América Latina, «Documento del Proyecto Producción Social del Hábitat», 2007, www.hic-a1.org).

puede optimizar. Las externalidades que de allí se derivan favorecen la participación ciudadana, el control social y la formación de capacidades que trascienden los proyectos y contribuyen al progreso de las comunidades.

De acuerdo con los principios y el objetivo de la Política Integral en este campo, se establecen las siguientes estrategias:

- Acompañar y asesorar la producción social del hábitat para acelerar los procesos de consolidación de la vivienda y del entorno con criterios de habitabilidad, en respuesta a las necesidades y expectativas de las familias.
- Mediante el desarrollo y la promoción de nuevos esquemas habitacionales, contribuir a un cambio en la percepción de las familias con respecto a la vivienda de propiedad como única opción y aspiración.
- Promover el uso racional de los recursos relacionados con el hábitat, como el agua, la energía y el entorno (espacios públicos, infraestructuras y equipamientos de uso colectivo).
- Promover, con ayuda de la participación ciudadana, la formulación y el desarrollo de iniciativas de producción de hábitat-vivienda, vías y espacio público que superen el ámbito del barrio.
- Fortalecer la capacidad de gestión del suelo urbanizado.

La política de suelo es un soporte básico del ordenamiento del territorio y de la política de vivienda de interés social. Para articular el papel de la política de suelo dentro de la Política Integral de Hábitat, el Distrito debe responder las siguientes preguntas fundamentales: ¿cómo se está financiando la ciudad?, es decir, ¿cuáles son las fuentes sostenibles para financiar el conjunto de elementos colectivos de soporte de las actividades urbanas?²⁶ y ¿cuáles son los mecanismos más adecuados para captar y canalizar las plusvalías, cumplir los objetivos previstos y eliminar progresivamente la exclusión social urbana? (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007).

Las siguientes estrategias buscan fortalecer la capacidad y la oportunidad de la gestión pública del suelo urbanizado:

- Cumplir y velar por el cumplimiento de los objetivos de las políticas de suelo previstas en el POT (Artículo 1, Capítulo único).
- Establecer y desarrollar las agendas e instrumentos de interacción sobre los temas de gestión de suelo con las secretarías de Planeación, Ambiente y Movilidad.
- Replantear los mecanismos de regulación de la ciudad construida –redesarrollo, renovación y patrimonio– y vincularlos a las políticas de hábitat y a las políticas sociales.
- Unificar el régimen de obligaciones y derechos de los propietarios del suelo con tratamiento de desarrollo.
- Fortalecer el carácter de promotor público de Metrovivienda en la producción de suelo urbanizado para vivienda de interés social prioritario, con énfasis en las familias hasta ahora no cubiertas por los esquemas de subsidio directo a la demanda y vivienda producida por constructores formales²⁷.

26 Infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios, áreas verdes y recreativas, y equipamientos sociales.

27 Es necesario estudiar las ventajas y desventajas de su carácter de empresa industrial y comercial del

- Estructurar y poner en marcha el Sistema de Información Integrado del Hábitat y el Observatorio del Hábitat.
- Estructurar el Sistema Integral de Inspección, Vigilancia y Control del Hábitat, mediante las siguientes acciones:
- Actualizar y armonizar la normatividad para determinar las competencias de inspección, vigilancia y control en los temas de ambiente, vivienda, servicios públicos, equipamientos y espacio público.
- Apoyar el control de la actividad edificadora a cargo de las alcaldías locales.
- Definir mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales.
- Articular en los esquemas de trabajo la promoción de la atención ciudadana.
- Consolidar la normatividad específica sobre los arrendamientos.
- Consolidar el esquema de supervisión, seguimiento y evaluación de la función que desarrollan los curadores y hacer público su desempeño con ayuda de indicadores.

5. Financiación del hábitat

En el tema de financiamiento, la política aborda tres puntos. En primer lugar, la coordinación de recursos y fuentes de financiamiento, tema en el que se requiere articular las fuentes de financiamiento de los insumos que intervienen en el proceso de producción del hábitat. En segundo lugar, la visión del papel del Sector Hábitat como factor que contribuye a la productividad y a la redistribución. Las acciones de la Secretaría en este campo deben mejorar la productividad y la equidad de la ciudad, puesto que el uso y la aplicación de las fuentes de financiación se retroalimenta con el modelo de ciudad (es resultado y causa), se debe incentivar la aglomeración para captar y redistribuir los recursos que ésta genera. En tercer lugar, ir más allá del simple diseño de instrumentos financieros y caracterizar el papel del Estado en superar las competencias y posibilidades propias y dar al Estado un papel que contribuya a superar las fallas y limitaciones del mercado. Como escenarios para articular estos tres elementos de manera integral, Bogotá hoy tiene un portafolio de proyectos (Operación Usme, Operación Norte y el Plan Centro), con espacio suficiente para pensar en nuevos modelos de intervención y de financiación.

Las estrategias en este campo son las siguientes²⁸:

- Diseñar y aplicar instrumentos financieros que se desprendan de la gestión del suelo. Esto implica velar por los intereses de la colectividad haciendo cumplir las obligaciones urbanísticas de predios, captar y utilizar los recursos de la plusvalía, de las cargas liquidadas a los proyectos que les corresponda.
- Articular la asignación de los recursos del presupuesto sectorial para vivienda, servicios públicos, mejoramiento integral e infraestructura urbana mediante macroproyectos, operaciones estratégicas o planes parciales.

Estado y, por lo menos, la tesis de que «no puede» dar pérdidas vendiendo suelo a un precio inferior al de mercado, ya que una de las principales finalidades de los bancos de tierra o de cualquier promotor estatal de suelo es «incorporar» suelo urbanizado al mercado, a un precio menor que el que se fija cuando no hay regulación, para mejorar las condiciones de acceso al suelo urbanizado de los más desfavorecidos.

28 Estas estrategias requieren la coordinación con el sistema de planificación del Distrito Capital a través de las secretarías de Hacienda y de Planeación, instancias fundamentales para la articulación y la integralidad de la financiación del hábitat.

- Orientar la estructura de la financiación del hábitat en pro de sistemas integrados (cadena de producción de soluciones habitacionales) que fortalezcan y retroalimenten el esfuerzo fiscal del Distrito.
- Idear esquemas que permitan aprovechar nuevas fuentes de financiamiento diferentes de la inversión pública directa, empleando los instrumentos mixtos de gestión y financiación previstos por el POT y la Ley.
- Estructurar el sistema de prevención y reducción de costos mediante la titularización del riesgo, el reforzamiento estructural y el subsidio de arriendo para poblaciones marginales.
- Crear el Fondo de Desarrollo Urbano para desarrollar operaciones urbanas integrales que garanticen un manejo financiero integral, sostenible y de bajo costo que dote a la ciudad de recursos suficientes y de largo plazo, que supere el enfoque sectorial y el desajuste de los plazos de financiación, y que permita cumplir los siguientes objetivos:
- Crear un sistema integrado de análisis costo-beneficio para la ciudad para las decisiones de planeación, ordenamiento territorial e inversión pública en el sector hábitat.
- Captar recursos de largo plazo para apalancar financieramente los grandes procesos de transformación que requiere la ciudad-región en el corto, mediano y largo plazos.
- Gestionar los recursos necesarios para construir, mantener y rehabilitar la infraestructura pública en las intervenciones urbanas integrales.
- Estructuración financiera de las intervenciones y empleo de los instrumentos de financiación disponibles para lograr un reparto equitativo de las cargas y los beneficios.
- Ofrecer capacidad técnica para la estructuración y la gestión financiera de proyectos urbanos.
- Diseñar un sistema de administración financiera de proyectos urbanos que se base en el seguimiento y la evaluación de la gestión y los resultados.
- Crear un sistema distrital de subsidios a la demanda y a la oferta de vivienda (y de suelo) y a la oferta de crédito que dé prioridad al financiamiento de la población vulnerable y en situación de pobreza, y preste asistencia a las familias que no tienen capacidad para pagar con sus propios medios una vivienda digna.
- Diseñar modalidades de microcrédito para adquirir o mejorar la vivienda. Conformar un sistema de crédito habitacional alternativo, integrado por operadores especializados en la atención de hogares con limitaciones de acceso al mercado financiero formal (ONG, cooperativas, fondos de empleados, organizaciones populares).

6. Cultura del hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional

A pesar de que el Distrito cuenta con marcos legales que facilitan la lucha contra la inequidad, la segregación y la exclusión social, no se ha avanzado al ritmo necesario. Es evidente que muchas innovaciones técnicas requieren la comprensión de los funcionarios encargados de aplicarlas, y esta formación casi nunca viene junto con las innovaciones y disposiciones legales que generan cambios y oportunidades. Además, la participación ciudadana, el control social y político también requieren formación y actualización.

En ese contexto, son objetivos de la política integral del hábitat promover una cultura del hábitat con criterios compartidos, reconocer la diversidad socio-cultural de la ciudad, transformar las percepciones, prácticas y usos del hábitat, for-

talecer las organizaciones sociales como actores fundamentales en la construcción y apropiación del hábitat mediante mecanismos asociativos, solidarios y colectivos, y dar a conocer a los ciudadanos la política de hábitat para que se apropien y exijan su cumplimiento.

Fomentar la cultura para la construcción y el cuidado del hábitat

La nueva visión del hábitat, que trasciende a lo colectivo, requiere conformar un tejido social fuerte que permita apropiarse la noción de hábitat en toda su complejidad e incidir en su producción desde la formulación hasta la gestión y el seguimiento de la política pública. La Política Integral busca promover la conformación y el fortalecimiento de la organización social en torno al hábitat en escalas que superen el ámbito del barrio. Se deben reconocer todas las potencialidades y limitaciones, las dinámicas sociales y políticas referidas a la producción de hábitat y de ciudad. Entre los habitantes de Bogotá es necesario promover imaginarios y prácticas individuales y colectivas que contribuyan a realizar los objetivos de la política de hábitat para que todos y todas disfruten un hábitat digno (Secretaría Distrital del Hábitat. Dirección de Política Habitacional (2007d).

En este contexto se enmarcan las siguientes estrategias:

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

Fortalecer la capacidad institucional

La organización institucional del Sector Hábitat establecida por la reforma administrativa fue el resultado de un largo proceso en el que convergieron diferentes visiones conceptuales, reflexiones, discusiones y se lograron acuerdos básicos entre los diferentes actores del sector (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, 2007e). La Secretaría del Hábitat tiene la función de coordinar y armonizar los distintos intereses. Debe prestar la debida atención a los

procesos de construcción de capacidad institucional, a los aprendizajes requeridos para modificar las prácticas cotidianas de planeación e incentivar la creación de las nuevas condiciones que demandan los instrumentos de gestión. La gestión debe estar acompañada de procedimientos de comunicación, seguimiento y evaluación. Es necesario, entonces, contar con sistemas de información adecuados.

De acuerdo con los principios y objetivos de la Política Integral, el fortalecimiento institucional del hábitat se orientará a:

- Consolidar el pensamiento estratégico del sector garantizando la gestión sectorial, la articulación de la acción institucional en el territorio, y el compromiso y la pertenencia de los funcionarios.
- Estructurar el sistema de información sectorial considerando criterios de optimización de recursos, simplificación de procesos, gestión de la información, difusión permanente de la información, seguimiento y evaluación²⁹.
- Consolidar el nuevo esquema de gestión del hábitat mejorando las habilidades y competencias gerenciales para aplicar los instrumentos técnicos, legales, administrativos y financieros requeridos en la operación intrasectorial. Concertar los escenarios de coordinación intersectorial y regional, y promover la participación activa del sector privado.
- Articular y reforzar los sistemas de formación apoyándose en la capacidad existente, y diseñar una estrategia de comunicación pública para garantizar la apropiación intrasectorial y la divulgación de información a los ciudadanos.
- Impulsar el trabajo conjunto con los actores públicos, privados y sociales, internacionales, nacionales, regionales, distritales, locales y zonales.
- Identificar la capacidad institucional del sector requerida para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política de hábitat.
- Fortalecer la coordinación sectorial e intersectorial.

La apuesta de la estructura institucional que se creó para el Sector Hábitat con la reforma administrativa de 2006 es especialmente exigente tanto a su interior como en cuanto a la coordinación con los demás sectores, los ciudadanos y sus organizaciones. Las entidades del sector han venido desempeñando sus funciones por tipos de programas y proyectos, no por las especializaciones del sector. Es necesario entonces buscar la unidad de criterios y mejorar la capacidad de gestión para aplicar los instrumentos administrativos, legales y financieros, interconectados y complementarios.

El Sector Hábitat (Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional, 2007e) tiene gran responsabilidad en la coordinación entre sectores: el concepto de hábitat es muy amplio, de modo que las relaciones intersectoriales y los escenarios de coordinación de acciones, particularmente la interacción con las entidades de Planeación, Desarrollo y Ambiente, se debe entender como oportunidades de acción y no como interferencias en la gestión.

La importancia de los ámbitos local y zonal para la administración eficiente de las funciones asignadas al sector y la necesidad de crear escenarios de correspon-

²⁹ Lineamientos establecidos por la Comisión Distrital de Sistemas. Se deben aprovechar los logros ya alcanzados por el Distrito, como por ejemplo el SIGC y el Observatorio de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital y el Sistema de Información Social de la Secretaría de Planeación e Integración Social, entre otros.

sabilidad con los ciudadanos y sus organizaciones hacen prioritarios la comprensión y el acercamiento a las instancias y espacios de participación ciudadana que hoy existen en la ciudad y los que se requieran en el futuro para consolidar una nueva cultura del hábitat entre los ciudadanos, por ejemplo, los núcleos de participación ciudadana en la escala zonal. En el desarrollo de una gestión participativa, el sector hábitat debe potenciar su acción desde ámbitos ampliamente intersectoriales.

Consideración final

La evaluación de la gestión realizada hasta el momento conjuga imperativos de eficiencia y de equidad. Las opciones políticas y las prioridades sociales deben ser compatibles con la optimización de los recursos y la conjunción de estas metas será siempre un desafío.

El balance deja algunas satisfacciones, pero también la certeza de que aún queda un largo camino por delante. Los resultados son el mejor juez de nuestros logros. Hemos avanzado y por ello somos conscientes de los grandes retos que el sector enfrentará en los diez próximos años. Uno de los más importantes es lograr una gestión del suelo que permita recaudar los excedentes derivados de las plusvalías generadas por la dinámica de la aglomeración urbana. Esos dineros habrán de servir para crear las condiciones que favorezcan la inclusión y la equidad.

Bogotá tiene un altísimo nivel de segregación socio-espacial que genera exclusión social; el gran reto es combatirla.

Hábitat es el territorio y el conjunto de atributos que lo cualifican, donde se localiza y vive el ser humano. Su desarrollo armónico contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas y la productividad de la ciudad.

Un buen hábitat favorece la inclusión social y el reconocimiento de la identidad individual y colectiva.

Con la reforma administrativa de 2006 se creó la Secretaría Distrital del Hábitat, a la que se asignaron dos funciones principales: formular la política de gestión integral de hábitat y coordinar las entidades que realizan actividades relacionadas con el desarrollo del hábitat. En el cumplimiento de esas funciones, la Secretaría debe crear condiciones propicias para que las acciones públicas y privadas contribuyan a mejorar la calidad de vida de los bogotanos.

Con el propósito de delinear la estrategia a mediano plazo, la Secretaría convocó la Misión Hábitat por Bogotá: Inclusión y Derecho a la Ciudad, que estudió los siguientes temas: inclusión, ciudad- región, financiamiento, cultura del hábitat, derecho a la ciudad, institucionalidad y gestión del ordenamiento territorial.

Bibliografía

- BORJA, Jordi (2002). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- JARAMILLO, Samuel y Alfonso, Óscar A. (2001), "Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios", en Óscar A. Alfonso (editor), *Ciudad y región en Colombia, nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- MADRID-MALO, Mario (2005). *Diccionario de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.
- Ministerio de Desarrollo Económico, (1995). *Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social*. Bogotá: Presencia.
- Secretaría Distrital de Hacienda (2005). *Revista Cuadernos de la Ciudad*. Serie Equidad y Bienestar N° 7, Vivienda y Pobreza en Bogotá, julio.
- Secretaría Distrital del Hábitat (2007). *Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad*. Línea «Gestión del Ordenamiento Territorial». Documento Técnico de Soporte: María Mercedes Maldonado y Angélica Camargo. Bogotá, julio de 2007 (www.habitatbogota.gov.co).
- Secretaría Distrital de Hábitat (2007a). *Inclusión y Segregación*. Jorge Iván González, Libia Martínez y Hugo Torres. Bogotá, julio de 2007 (www.habitatbogota.gov.co).
- Secretaría Distrital de Hábitat (2007c). *Definición del concepto de hábitat*. Ayuda memoria, Reunión grupo técnico Secretaría Distrital de Hábitat. Bogotá, marzo.
- Secretaría Distrital del Hábitat. Dirección de Política Habitacional (2007d). *Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad*. Línea «Cultural del Hábitat y Ciudadanía», Documento Técnico de Soporte: Fabio Velásquez e Isabel Duque. Bogotá, julio.
- Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional (2007e). *Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad*. Línea «Legitimidad e institucionalidad», Documento Técnico de Soporte: Clemencia Escallón, Luz Ángela Ramírez y Paula Quiñónez. Bogotá, julio.
- Secretaría Distrital del Hábitat, Dirección de Política Habitacional (2007f). *Misión Hábitat por Bogotá, Inclusión y Derecho a la Ciudad*. Línea «Ciudad región y Hábitat. Documento Técnico de Soporte: Áscar Alfonso y Melba Rubiano. Bogotá: julio de 2007.
- Universidad Piloto de Colombia-Proceso Colombia (2006). *Mercado del Suelo y Vivienda*. Bogotá.