

Región Metropolitana

BOGOTÁ - CUNDINAMARCA

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE Para la identificación de hechos metropolitanos en Hábitat y Ordenamiento Territorial

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT DE BOGOTÁ (SDHT)

GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA
SECRETARÍA DE HÁBITAT Y VIVIENDA SOCIAL
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN REGIONAL (SIR)



SECRETARÍA DEL
HÁBITAT



2023

Claudia López Hernández
Alcaldesa Mayor de Bogotá

Secretaría Distrital del Hábitat

Nadya Milena Rangel Rada
Secretaria Distrital del Hábitat

Jaime Andrés Flórez Murcia
Subsecretario de Planeación y Política

María Paula Salcedo Porras
Subdirectora de Información Sectorial

Equipo técnico

Enrique Camacho Viatela
Flavio Daza Rojas
Hernán Enríquez Sierra
Karen Forero Garavito
Luis Eduardo Montenegro
Tania Sofía Puentes Rojas

Nicolás García Bustos
Gobernador de Cundinamarca

Secretaría de Integración Regional

Patricia González Ávila
Secretaria de Integración Regional

Secretaría de Hábitat y Vivienda Social

Karina Jimena Bustos Martínez
Secretaria de Hábitat y Vivienda Social

Equipo técnico

Leidy Milena Garzón Amaya
Carlos Mario Farías Gutiérrez
Juan José Galeano Hermosa
Ariadna Rodríguez
Juan Diego Saldaña Arias

Olga Janneth Infante Ramírez
Hilda Leonor Alfonso Parada

Nota: Este documento fue preparado en el marco del convenio interadministrativo SHDT 1076 de 2022 suscrito entre la Secretaría Distrital del Hábitat, y las Secretarías de Integración Regional y de Hábitat y Vivienda de Cundinamarca.

Contenido

Enunciado del Hecho Metropolitano	7
1. Introducción.....	7
2. Marco de Referencia	11
2.1. Definiciones	11
2.2. Marco de política pública	12
2.3. Marco normativo vigente	16
3. Caracterización del fenómeno metropolitano de Vivienda, Hábitat y Ordenamiento Territorial.....	21
3.1. Diagnóstico de la problemática.....	22
3.1.1. Causas	28
3.1.2. Efectos.....	42
4. Identificación de interdependencias municipales	54
4.1. Relaciones funcionales por dimensión de vivienda.....	54
4.2. Relaciones funcionales por dimensión informalidad.....	56
4.3. Relaciones funcionales por dimensión de acceso a agua	57
4.4. Relaciones funcionales por dimensión conmutación	58
4.5. Fenómenos comunes en calidad del entorno	59
4.5. Fenómenos comunes en accesibilidad a educación.....	61
5. Aproximación regional al hábitat integral	62
6. Identificación de cuestiones a gestionar de manera conjunta	69
7. Ámbito territorial del Hecho Metropolitano	76
7.1. Producción de vivienda	78
7.2. Mejoramiento de vivienda	79
7.3. Ordenamiento territorial.....	81
7.4. Relaciones Funcionales	82
8. Programas identificados para posibles Hechos Metropolitanos en hábitat y ordenamiento	85
9. Referencias	89
10. Anexos.....	90
10.1. Diccionario de datos de las variables del ámbito geográfico	90
10.2. Listado de municipios identificados en el ámbito geográfico.....	95

Listado de gráficas

Gráfica 1. Proporción (%) de las familias de clase media Colombia.....	33
Gráfica 2 Comportamiento de la inflación en Colombia 2010-2023.....	34
Gráfica 3. Total, iniciaciones de vivienda 2013 – 2022	35
Gráfica 4. Iniciaciones de vivienda por tipo 2013 – 2022	36
Gráfica 5. Promedio área de vivienda municipios 2016 – 2022.....	37
Gráfica 6. Área promedio de vivienda por UPL - Bogotá.....	37
Gráfica 7. Conmutación laboral y estudio (municipios hacia Bogotá).....	58
Gráfica 8. Conmutación laboral y estudio (Bogotá hacia municipios).....	59
Gráfica 9. Porcentaje de hogares con problemáticas de entorno	60
Gráfica 10. Distribución ingresos Bogotá y municipios de Cundinamarca, 2012-2020.....	70
Gráfica 11. Ingresos municipales base suelo promedio per cápita 2016-2020, en pesos de 2020	71
Gráfica 12. Participación promedio del gasto de inversión en infraestructura en el gasto total de los municipios 2012-2020	72
Gráfica 13. Inversión promedio en infraestructura y obras públicas por sector, 2012-2020	72

Listado de tablas

Tabla 1. Enunciado del hecho metropolitano	7
Tabla 2. Criterios identificados inicialmente para área temática del hecho metropolitano .	15
Tabla 3. Resumen del déficit habitacional en Bogotá y Cundinamarca	23
Tabla 4. Municipios de Cundinamarca con POT actualizado.....	41
Tabla 5. Etapas y variables de análisis.....	77

Listado de Ilustraciones

Ilustración 1. Distribución del déficit cualitativo por provincia a 2018	24
Ilustración 2. Déficit cuantitativo de vivienda por municipios Para Bogotá y Cundinamarca	25
Ilustración 3. Déficit cualitativo de vivienda por municipios para Bogotá y Cundinamarca .	25
Ilustración 4. Proporción de hogares en pobreza multidimensional por municipio	27
Ilustración 5. Hogares en pobreza multidimensional por zona	28
Ilustración 6. Análisis de variables de calidad de vivienda	30
Ilustración 7. Categoría de los municipios	40
Ilustración 8. Proporción de viviendas sin acceso a servicios públicos por cabecera municipal y Centros Poblados – Rural Disperso	45
Ilustración 9. Hogares con incidencia en hacinamiento mitigable por zona	47
Ilustración 10. Hogares con incidencia en material inadecuado de las paredes exteriores .	47
Ilustración 11. Hogares con incidencia en material inadecuado de los pisos	48
Ilustración 12. Hogares con incidencia en inadecuada eliminación de excretas	48
Ilustración 13. Hogares con incidencia sin acceso a fuente de agua mejorada	49
Ilustración 14. Porcentaje del departamento en uso adecuado y en conflicto de uso.	51
Ilustración 15. Porcentaje de predios rurales por municipio	52
Ilustración 16. Árbol de problemas	53
Ilustración 17. Análisis de variables principales y resultado	55
Ilustración 18. Áreas de origen informal	56
Ilustración 19. Análisis de variables del recurso hídrico.....	57
Ilustración 20. Problemáticas de entorno y seguridad	60
Ilustración 21. Oferta y demanda de variables de educación	61
Ilustración 22. Pilares del Índice de Capacidades Regional	69
Ilustración 23. Variables producción de vivienda.....	78
Ilustración 24. Variables mejoramiento de vivienda	80
Ilustración 25. Variables ordenamiento territorial.....	82
Ilustración 26. Relaciones funcionales	83
Ilustración 27. Resultado ámbito del hecho metropolitano	84

Listado de Siglas

Sigla	Significado
CAR	Corporación Autónoma Regional
CB	Cabecera Municipal
CEED	Censo de Edificaciones
CIT	Comité de Integración Territorial
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CP	Centro Poblado
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELIC	Estadísticas de Licencias de Construcción
EOT	Esquemas de Ordenamiento Territorial
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IRCA	Índice de Riesgo de la Calidad del Agua
ODUR	Observatorio de Dinámica Urbano Regional
OIM	Organización de las Naciones Unidas
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PTAP	Planta de Tratamiento de Agua Potable
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
RD	Rural Disperso
RMBC	Región Metropolitana de Bogotá - Cundinamarca
SDHT	Secretaría Distrital del Hábitat
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SGP	Sistema General de Participaciones
SHV	Secretaría de Hábitat y Vivienda Social
SIPSA	Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario
SIR	Secretaría de Integración Regional
SIS	Subdirección de Información Sectorial
SISFUT	Sistema de Información del Formulario Único Territorial
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

ENUNCIADO DEL HECHO METROPOLITANO

Tabla 1. Enunciado del hecho metropolitano

Fenómeno	Necesidad	Enfoque
Producción de vivienda y hábitat de baja calidad en la región, caracterizada por crecimiento de brechas territoriales y aumento de los conflictos en los usos del suelo urbano y rural.	Gestión integral del hábitat con acceso a vivienda en entornos de calidad y en concordancia con la vocación del suelo	Hábitat y ordenamiento territorial

Fuente: Elaboración propia SDHT - SIS

1. INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la Ley Orgánica 2199 del 8 de febrero del 2022 se reglamentó el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (en adelante RMBC) y se dio un paso más en el camino de responder a la necesidad de establecer acciones sobre las diversas dinámicas supramunicipales y regionales que se desenvuelven en su territorio de influencia. Dentro de ese camino, y de acuerdo con la Ley Orgánica, es fundamental identificar y posteriormente declarar los Hechos Metropolitanos (HM) entendidos estos como “aquellos fenómenos o situaciones relacionadas con las dinámicas económicas, sociales, ambientales o territoriales que afecten, impacten o beneficien a un número plural de entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y cuya acción coordinada garantice mayor efectividad (Art. 11, Ley 2199 de 2022).

Con la identificación de un Hecho Metropolitano se define su alcance territorial, es decir el ámbito o los ámbitos en donde las mencionadas dinámicas se manifiestan, tienen vida o existen de manera más intensa. Conocer los hechos metropolitanos y sus respectivos ámbitos territoriales permite iniciar también un proceso de identificación y posterior implementación de programas puntuales, proyectos y estrategias para que, sobre esos temas comunes, se enfoque allí todo el ejercicio de la gobernanza de acuerdo con las competencias asignadas a la RMBC.

Las necesidades comunes que comparte Bogotá con Cundinamarca se dan en diferentes temáticas tales como movilidad, seguridad alimentaria y comercialización, seguridad ciudadana, hábitat - ordenamiento territorial y servicios públicos entre otras; estas son las más representativas y necesarias, y fueron reconocidas en la mencionada Ley 2199 de 2022.

Dado que cada área temática presenta diversos tipos de dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas en la región, es decir entre el departamento de Cundinamarca, los municipios y Bogotá, es necesario definir los hechos metropolitanos, las interacciones y su ordenación jerárquica, así como identificar el conjunto de municipios o ámbitos geográficos

en cada una. Esto permite también identificar cuáles son los municipios llamados a trabajar de manera colaborativa (gobernanza territorial) sobre el tema fenómeno en común, que es el hecho metropolitano en sí mismo. Desde una lógica de gobierno metropolitano se logra así expandir la gobernabilidad que tienen los municipios individualmente, en la solución de problemáticas que son comunes y compartidas con otros municipios, con otros territorios.

En este sentido, el presente documento desarrolla la identificación de un hecho metropolitano para el área temática de Ordenamiento Territorial y Hábitat a partir de una caracterización de la problemática asociada, de identificación de las relaciones funcionales o interacciones en el marco de esa área temática y; viendo a los municipios de Cundinamarca, al departamento y a Bogotá, a través de un prisma que reúne el análisis de variables cuantitativas y cualitativas para identificar el fenómeno puntual, la problemática, los actores que comparten dicha problemática o potencialidad y finalmente los programas que desde la región metropolitana se pueden gestionar de manera colaborativa y conjunta para atender este fenómeno de carácter supramunicipal, es decir que la sola acción de uno de los actores o entidad territorial no logra resolver o enfrentar desde una acción individual.

Ahora bien, sobre la temática puntual, una visión amplia e integrada del hábitat y el ordenamiento territorial es una necesidad para las discusiones que enmarcan los procesos regionales de ocupación del territorio. Si bien, se considera que cada municipio en Colombia está en capacidad de solventar sus necesidades habitacionales a través del mercado y la política pública, la forma en que se generan las soluciones habitacionales no siempre ofrece condiciones óptimas de calidad con adecuados soportes territoriales.

En los últimos años, desde una perspectiva de oferta de espacios habitables, el dinamismo de la producción de viviendas, la gestión de suelo y la atracción de nuevos sitios para desarrollar viviendas ha marcado un aumento en la presión de suelo en la RMBC. Un efecto de irrigación de la producción de vivienda a municipios cercanos a la capital, sumado a la densificación entorno a los corredores viales que conectan con Bogotá, la producción de viviendas dormitorio, viviendas campestres y viviendas para inversión, han marcado un ritmo alto de construcción, en especial en los municipios del departamento más cercanos a Bogotá y aquellos que ofrecen elementos diferenciales como mayores espacios, costos más bajos de nivel de vida, atributos geográficos como clima y naturaleza. Lo anterior aunado a que la capital del país desde los últimos años ha venido agotando el suelo de expansión disponible para la producción de vivienda nueva en desarrollo.

Ahora, desde una perspectiva de la demanda, las cada vez más estrechas posibilidades de acceder a viviendas en Bogotá, los grandes proyectos de vivienda social en municipios y las apuestas por generar productos de vivienda para segmentos de ingresos altos en algunos de ellos, han posibilitado que los hogares cuenten con un abanico más amplio de opciones en Cundinamarca, aun cuando la mayoría de sus actividades cotidianas (estudio, empleo y servicios) no se relacionen plenamente con los municipios que ofrecen las nuevas soluciones habitacionales.

Aunque el fenómeno de producción de vivienda en la región es diciente en términos de las nuevas unidades habitacionales que se producen anualmente, se presentan condiciones diferenciadas en la capacidad institucional y programática de los entes territoriales para hacer frente a las necesidades que conllevan a la ubicación de nuevos hogares en sus municipios. La provisión de agua, por ejemplo, que no se gestiona en todos los lugares, los espacios públicos, los equipamientos (salud, educación, seguridad, cultura, recreación y deporte etc.), las vías, y en general, todos los bienes públicos urbanos (BPU) y/o soportes físicos requeridos para atender la nueva población no llegan a la misma velocidad en la que llegan los hogares. Como resultado, se pueden evidenciar una gestión no integral del hábitat enfocada en la producción de vivienda sin atributos urbanos, que muestra desequilibrios municipales en la oferta de bienes y soportes territoriales. El alto valor de suelo genera presión en las periferias de los municipios aumentando procesos de desarrollo informal en su mayoría en suelos de protección, en alto riesgo no mitigable o sin disponibilidad a servicios públicos para suplir demandas de viviendas con la consecuente vulneración de las condiciones de vida y de seguridad de las poblaciones.

Este documento tiene como propósito el análisis de las condiciones de hábitat que se relacionan con la función residencial del hábitat y a su vez, aquellos que la complementan desde la provisión o capacidades físicas que se pueden definir como adecuadas en una solución habitacional y su entorno próximo, hasta aquellas de servicio por las cuales los hogares mantienen disponibilidades a ocupar el territorio en función del acceso a estos (salud, educación, empleo, etc.).

El hábitat es un término que hace referencia al lugar donde se vive en comunidad, y que permite satisfacer de manera adecuada las necesidades de esta comunidad y que permite el desarrollo de actividades bajo un contexto natural y cultural determinado por sus características urbanas y rurales.

La calidad en la vivienda hace referencia a la percepción y valoración sobre los componentes y el espacio de esta, haciéndola segura y habitable. En ese sentido, no se entiende la vivienda solamente como un producto inmobiliario sino como un derecho que debe estar enmarcado en la política social del Estado en la que habitar espacios de calidad y en condiciones adecuadas sea la prioridad. En este sentido se toma como punto de partida lo planteado por ONU Hábitat en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, que reconoce la vivienda como un derecho fundamental que debe cumplir con diferentes condiciones para ser considerada como “adecuada”. Estas condiciones corresponden a seguridad en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.

El objetivo de este documento es, por un lado, ser el soporte técnico, de acuerdo con los parámetros definidos por la Ley Orgánica, para la identificación del Hecho Metropolitano a identificar dentro del área temática de Ordenamiento Territorial y Hábitat. En los parámetros se definirá el alcance territorial, el cual plantea que el fenómeno identificado debe tener repercusión sobre dos o más municipios que integran la RMBC, además de establecer su

ámbito geográfico a partir de las dinámicas existentes y presentar una relación funcional directa con Bogotá (Art. 12, Ley 2199 de 2022).

Se espera que el análisis sea de utilidad para que, en el marco de la identificación de hechos metropolitanos, la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca pueda basar sus discusiones sobre la visión de hábitat regional y los hechos que de esta se desprendan.

Por otro lado, es un insumo de orientación y soporte para la toma de decisiones por parte del Consejo Regional, como máximo órgano regional, y para convocar a los municipios a sumar esfuerzos en la implementación y acción de las competencias de la RMBC para la solución de problemáticas y el aprovechamiento de oportunidades comunes identificadas como las que se ponen en evidencia en este documento.

El documento se divide en nueve secciones siendo la introducción la primera de ellas. En la segunda sección se presenta el marco de referencia temático, de contexto jurídico y de política pública sobre la identificación y declaratoria de Hechos Metropolitanos a partir de la Ley 2199 de 2022 para esta área temática. La tercera sección presenta la caracterización, diagnóstico y conceptualización de los fenómenos de vivienda y hábitat en una escala metropolitana utilizando información de Bogotá, el departamento y los municipios. La cuarta sección presenta un análisis de relaciones funcionales de los municipios de Cundinamarca con Bogotá en la dimensión de vivienda. La quinta presenta la discusión sobre la perspectiva para abordar el hábitat desde la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

La sexta sección presenta los elementos que se deben tener en cuenta para agenciar de manera conjunta en el marco de identificación de Hechos Metropolitanos en el área temática de Hábitat y Ordenamiento Territorial. La séptima sección describe la aproximación metodológica y resultados para identificar municipios que pueden relacionarse a un ámbito geográfico de Hechos Metropolitanos en hábitat y ordenamiento territorial. La octava sección presenta las propuestas programáticas para futuros hechos metropolitanos y la novena sección presenta una reflexión desde el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca para llevar a cabo la gestión de identificación y declaratoria de hechos metropolitanos en hábitat y ordenamiento territorial.

2. MARCO DE REFERENCIA

En esta sección se presentan los principales elementos conceptuales, jurídicos y normativos que se tienen en cuenta para la identificación de un hecho metropolitano en el área temática de ordenamiento territorial y hábitat para la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (RMBC). Se tienen en cuenta lo definido tanto en la ley 2199 de 2022, como las normas y políticas subnacionales que incluyen temas de articulación regional, como las políticas de hábitat del distrito y el Departamento, con el fin de tener un marco general para la identificación de los fenómenos y las problemáticas comunes.

2.1. Definiciones

Hábitat: Es el espacio construido colectivamente en el cual se expresan y se construyen las relaciones sociales, económicas, ambientales y culturales entre las diferentes formas de vida; soportadas en las viviendas, los equipamientos, el espacio público, la estructura ecológica, el patrimonio y el tejido productivo, generando diversas dinámicas urbanas y rurales.

Gestión Integral del Hábitat: Busca promover el acceso a soluciones habitacionales dignas en las que se disfrute incluyente y equitativamente de bienes y servicios sociales, mediante estrategias e instrumentos que reconozcan y respondan a diferentes tipos de hábitat para alcanzar un desarrollo urbano sostenible.

Intervenciones integrales: Conjunto de acciones físicas articuladas con el fin de impulsar la consolidación de un hábitat sostenible y equitativo, a partir de una aproximación multiescalar y sistémica, para contribuir al mejoramiento de los estándares de calidad del hábitat acordados conjuntamente.

Interdependencia: Relación de origen o conexión recíproca entre un número plural de entidades territoriales sobre un fenómeno o dinámica económica, social, ambiental o territorial que por sus características genera efectos conexos en cada una de esas entidades.

Reasentamiento: Acciones coordinadas interinstitucionalmente para el traslado de hogares correspondientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 con el propósito de salvaguardar la vida por estar ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable, recuperar los suelos de protección ambiental u objeto de intervención pública o en cumplimiento de lo señalado en actos administrativos o sentencias judiciales; para ser reubicados de manera definitiva o transitoria en una alternativa habitacional legalmente viable, técnicamente segura, ambientalmente salubre y económicamente sostenible.

Soluciones habitacionales: Conjunto de alternativas de vivienda que se desarrollan acorde con las disposiciones de ordenamiento territorial, las cuales deben responder a las necesidades diversas de los hogares y contribuir a la disminución del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.

Soportes territoriales: Accesibilidad al conjunto de sistemas de soportes necesarios para lograr un hábitat adecuado y sostenible como el sistema de servicios públicos, el sistema de espacio público, el sistema de movilidad, y el sistema del cuidado y servicios sociales en relación con la calidad del entorno, la protección de la Estructura Ecológica Principal y la adaptación al cambio climático.

Territorio: Unidad geográfica que presenta condiciones estructurantes y funcionales similares, producto de las características naturales propias del lugar y de las interacciones políticas, sociales, culturales y económicas que permiten su análisis y gestión integral para aplicar las políticas públicas.

Vivienda productiva: Solución habitacional en suelo urbano o rural en la que se destina un área para el desarrollo de una actividad económica como comercio, prestación de servicios, explotación agropecuaria e industria artesanal, entre otros. Este tipo de vivienda contabiliza para el cumplimiento de las obligaciones que generan condiciones de seguridad y relaciones directas de las fachadas con el espacio público. Se cumple esta obligación mediante la demarcación de las viviendas en la respectiva licencia urbanística.

2.2. Marco de política pública

Como un importante hito jurídico, mediante la Ley 2199 de 2022 *"Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca"*, se dio forma al alcance que tiene esta figura de asociatividad a través de la que podrán materializarse más eficazmente proyectos estratégicos de beneficio colectivo que trascienden las fronteras territoriales, sobre su contenido, resulta importante resaltar algunos elementos:

- Las entidades territoriales pertenecientes a la Región Metropolitana tendrán autonomía territorial, pero las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las decisiones del distrito, de los municipios que se asocien y del departamento de Cundinamarca.
- Las entidades territoriales no podrán ser incorporadas al Distrito Capital.
- El Consejo Regional será el máximo órgano de Gobierno de la Región Metropolitana.

- No se contempla la figura de municipios núcleo como estructura organizacional.
- El control político sobre la Región Metropolitana estará a cargo del Consejo Distrital, los Consejos Municipales y la Asamblea Departamental.

La referida ley, organiza el funcionamiento de la región metropolitana a través de áreas temáticas, definiendo prioritariamente siete, dentro de las que se encuentra *el ordenamiento territorial y hábitat*, a través de las que se buscará principalmente, entre otras:

- i. Definir en el Plan Director un modelo regional territorial con políticas y estrategias para la articulación de los instrumentos de ordenamiento territorial, y los programas y proyectos regionales estratégicos para la consolidación de los hechos metropolitanos.
- ii. Formular y coordinar conjuntamente, con los municipios y el Distrito, planes, programas, proyectos o políticas para la financiación y producción de vivienda y entornos adecuados, incluyendo VIS y VIP, con las entidades de su jurisdicción que hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, creado por la Ley 3 de 1991 y las normas que la sustituyan o modifiquen.
- iii. Formular conjuntamente, con los municipios y el Distrito, instrumentos de planeación, gestión y de financiación, y constituir un banco regional de tierras, en coordinación con las autoridades municipales y distrital, que permitan el desarrollo de proyectos de importancia estratégica para la implementación de los hechos metropolitanos.
- iv. Estructurar y desarrollar conjuntamente, con los municipios y el Distrito, programas y proyectos de mejoramiento de asentamientos, reasentamiento, infraestructura y equipamientos sociales y espacios públicos, en desarrollo del Plan Director de la Región Metropolitana.
- v. Formular y desarrollar conjuntamente, con los municipios y el Distrito, programas de hábitat y vivienda rural productiva y sostenible.

A su vez, en lo que corresponde a la definición general de los componentes principales del Plan Director de Desarrollo y Ordenamiento Regional, dentro del que está relacionado con el ordenamiento físico espacial, deberá regularse lo corresponde a la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito, aspecto para el que, adicionalmente, se tendrán que aplicar los lineamientos que defina el Consejo Regional para la articulación de políticas y programas de vivienda. De esta manera, vale la pena recapitular los elementos que, sobre los temas de vivienda y ordenamiento, motivaron la discusión legislativa, y que se encuentran dentro de la

correspondiente exposición de motivos que hace parte de la Gaceta del Congreso No. 1014 de 2021:

“La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca se caracteriza por ser el principal centro económico, poblacional y de trabajo del país. Según el censo nacional del 2018, la población de Bogotá es de 7.412.566 habitantes y la de Cundinamarca a 2.919.060 habitantes, superando los 10 millones de habitantes, lo que representa el 22% del total de la población nacional. (...)

La población de Cundinamarca ha presentado una tendencia al crecimiento en el periodo 1993-2018 ... Además, los municipios que se agrupan en las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha presentan una tendencia de crecimiento más intensa que el resto de los municipios del Departamento. En siete municipios de los 116 del Departamento (Soacha, Facatativá, Fusagasugá, Zipaquirá, Chía, Mosquera y Madrid) se concentra el 50% de la población de Cundinamarca...

Una de las dinámicas más contundentes es el proceso de urbanización de la Sabana, razón por la cual se adelantó el Estudio de Crecimiento y Evolución de la Huella Urbana para 20 municipios de Cundinamarca de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y la Secretaría de Planeación de Cundinamarca. Este estudio tuvo el objetivo de identificar y caracterizar las dinámicas físicas y económicas de crecimiento y concentración bajo las tendencias pasadas, presentes y futuras, con el fin de servir como herramienta técnica de apoyo a los entes territoriales, para articular y direccionar los esfuerzos en el planeamiento de sus políticas de crecimiento y desarrollo.

En cuanto al proceso de ocupación de Bogotá y 20 municipios, el estudio de Huella Urbana señala que en Bogotá la huella continua es de 34.612 hectáreas y la dispersa es de 1.424 hectáreas, mientras que, en los 20 municipios, la huella dispersa es de 12.386 hectáreas y la continua de 8.948 hectáreas. Los municipios que tienen una mayor huella dispersa son La Calera, Chía y Sopó en un uso residencial. (...) señala que entre 2010 y 2016 se han ocupado 1.500 hectáreas de espacios protegidos y 1.900 hectáreas de suelo de alta capacidad agrológica.”

Adicionalmente, dentro del proceso inicial de estructuración de la ley y producto de los diferentes espacios de participación adelantados, se consideraron inicialmente para el área de ordenamiento territorial y hábitat los criterios técnicos y ámbitos geográficos que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Criterios identificados inicialmente para área temática del hecho metropolitano

ÁREA TEMÁTICA	CRITERIOS	ÁMBITO GEOGRÁFICO
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y HÁBITAT	1. Población Municipios contiguos con el mayor saldo neto migratorio desde Bogotá en relación con su población (más de 70 personas por cada 1.000 habitantes). Municipios contiguos con las tasas más significativas de crecimiento anual (más de 3%). 2. Dinámica de licenciamiento Municipios contiguos que licencian en promedio 50.000 m² anuales o más en usos no residenciales. Suman el 86% del licenciamiento no residencial en Cundinamarca. Municipios contiguos que licencian en promedio 1.000 unidades de vivienda anuales o más. Son el 85% del licenciamiento residencial en Cundinamarca. 3. Infraestructura Municipios en el ámbito de movilidad y transporte.	(17+Bogotá) Calera Chía Cota Facatativá Funza La Calera Madrid Mosquera Soacha Tenjo Zipaquirá Sopó Tocancipá Sibaté Gachancipá El Rosal Tabio y Bogotá

Fuente. Documento técnico de soporte de la ley 2199 de 2022

Como consecuencia de la dinámica urbana y las necesidades habitacionales existentes, las entidades territoriales deben iniciar de manera conjunta un proceso de alistamiento para priorizar la calidad urbana y el equilibrio entre la ciudad y la región, donde las competencias en materia de ordenamiento territorial, vivienda y hábitat se basan en la coordinación entre las autoridades municipales y distritales, sin cercenar la autonomía territorial y respetando los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia.

Lo anterior, tenido en cuenta las relaciones funcionales entre Bogotá y los municipios de la región, que desencadenan una interdependencia y retos comunes, que requieren articulación y gestión conjunta para enfrentarlos; elementos que no sólo han sustentado el debate, sino que han sido incorporados dentro de los instrumentos de política y planeación, así como en la normativa que regula la materia.

2.3. Marco normativo vigente

La Ley 2294 de 2023, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 –Colombia Potencia Mundial de la Vida–*”, nos presenta desde sus bases un panorama que busca generar un territorio más humano dentro de un modelo de desarrollo supramunicipal para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de los territorios, para ello propone una armonización y racionalización de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, dentro de un proceso de fortalecimiento de los vínculos intraurbanos, urbano-rurales y subregionales, aprovechando la ciudad construida, la implementación de modelos de desarrollos supramunicipal y la consolidación de un hábitat integral.

Este Plan Nacional de Desarrollo se materializará a través de cinco ejes de transformación, dentro de los cuales se destacan dos para la identificación de hechos metropolitanos en hábitat y ordenamiento territorial:

- I. *Ordenamiento del territorio alrededor del agua.* Allí se busca un cambio en la planificación del ordenamiento y del desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, donde las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.
- II. *Convergencia regional.* Entendido como el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia, es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza, entre las comunidades y entre éstas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes.

El Plan Nacional de Desarrollo se acompasa con la nueva ley general de vivienda, la Ley 2079 de 2021 “*Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat*”, que reconoce la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado a través de la que se puede garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para

todos los colombianos. Para ello, señala la ley que las autoridades gubernamentales, mediante programas, proyectos y acciones propenderán por la reducción del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo en el país, teniendo en cuenta las características y necesidades particulares de la población urbana rural, así como la aplicación de un enfoque diferencial y territorial.

En esta ley se establecen como principios de la política pública en materia de hábitat y vivienda: i) Equidad; ii) Vivienda digna y de calidad; iii) Transparencia y Eficiencia; iv) Garantía de accesibilidad a servicios públicos y equipamientos de calidad como pilares del mejoramiento; v) **Integración regional**, lo cual muestra la relevancia de este enfoque para los temas de hábitat para el gobierno nacional, teniendo en cuenta que todo proceso de asociatividad territorial debe ser fomentado e impulsado con el objetivo, entre otros, de cerrar brechas regionales en materia de acceso a los servicios básicos, de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Los demás principios señalados en la Ley son: vi) Enfoque diferencial; vii) Sostenibilidad; viii) Mitigación del riesgo; ix) Articulación e integración de políticas y; x) No regresividad.

Así mismo, las entidades que tengan a su cargo temas relacionados con la formulación y ejecución de políticas públicas de vivienda y hábitat deben aplicar el principio de vivienda digna y de calidad, dando prioridad a la implementación de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de la población menos favorecida, a través de programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de las condiciones habitacionales de la población, vivienda nueva que permita vivir con condiciones mínima de dignidad, habitabilidad, calidad, sostenibilidad y seguridad al interior de las viviendas y su entorno, garantizando la universalidad en el acceso a la vivienda de calidad, equipamiento colectivo y espacio público en las zonas urbanas y rurales del país atendiendo además los criterios de cobertura, accesibilidad, articulación y continuidad.

Así esta política de orden nacional traza directrices a largo plazo para que mediante un trabajo mancomunado e intersectorial; con participación del Gobierno Nacional y territorial, la sociedad civil y los organismos nacionales e internacionales, se logre la satisfacción del derecho a una vivienda digna y de calidad, en donde los servicios públicos esenciales y la dotación de equipamiento colectivo constituyan mecanismos de articulación entre las viviendas y el hábitat, se resalte la importancia del ordenamiento del territorio en la búsqueda de un equilibrio armonioso entre el respeto al medio ambiente y la ocupación del suelo, y se promueva su correcta utilización con el fin de garantizar la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular.

A nivel departamental, el Plan Departamental Desarrollo de Cundinamarca 2020 – 2024 *¡Región que progresa!* cuyo objetivo principal es mejorar las condiciones de vida de los cundinamarqueses respetando su esencia, el campo, y definiendo para ello varias estrategias, dentro de las que se encuentran, más bienestar y más integración, que implican, respectivamente, la implementación de programas de mejoramiento de vivienda urbana y rural, y el fortalecimiento del desarrollo de Cundinamarca con soluciones prácticas basadas en la generación de confianza institucional y territorial, mediante la gestión y organización de las relaciones que se dan entre el departamento y su entorno.

Específicamente, en el Plan de Desarrollo Departamental, se menciona la construcción de las directrices de ordenamiento territorial, en el marco del proyecto “Promoción de la planificación y gestión integrada del territorio para el desarrollo equitativo, equilibrado y sustentable”. Adicionalmente el Plan Desarrollo Departamental, previó atender los temas de vivienda en dos líneas estratégicas principales que resulta conveniente tener en cuenta, estas son:

- I. *Línea estratégica 9. Más bienestar, a través del programa “9.1. un buen vivir”.* Que plantea intervenir en los factores sociopolíticos, ambientales y económicos de los territorios con criterios de inclusión, para satisfacer las necesidades de las familias y el disfrute de una vida saludable.”, y su subprograma: “Entornos para la felicidad”, que busca “impulsar la creación de espacios físicos y sociales donde los cundinamarqueses vivan, estudien y trabajen en condiciones saludables, seguras y adecuadas que mejoren su calidad de vida.” (Gobernación de Cundinamarca, 2020).
- II. *Línea estratégica 10. Más competitividad.* La cual se relaciona mediante dos programas: el primero, “Rutas para el progreso”, referido a la orientación y el fortalecimiento de la infraestructura física y tecnológica fundamental para el desarrollo productivo de Cundinamarca y para la articulación de los mercados del departamento con el resto del país y del mundo. El segundo, “Región un territorio de todos” busca promover colectivamente, y desde una escala regional, la planificación ordenada, sostenible y equilibrada de los territorios de la Región Cundinamarca.”, dentro de esta el subprograma “Hábitat en armonía” busca mejorar ambientalmente los entornos y las condiciones de habitabilidad de los hogares más vulnerables de la región y de Cundinamarca.

A nivel distrital, el Decreto Distrital 555 de 2021 mediante el que se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., incluye como uno de los desafíos del ordenamiento territorial el **hábitat sostenible** para intervenir los entornos urbanos y rurales con soportes

suficientes, programando vivienda digna y entornos vitales, seguros y accesibles, promoviendo diferentes soluciones habitacionales de calidad, diversas y óptimas para responder a las necesidades habitacionales mediante una gestión integral del hábitat. Para responder a esos desafíos define once políticas, siendo dos las directamente relacionadas con los contenidos de este documento:

- I. *Política de hábitat y vivienda.* Busca la construcción de un hábitat digno para los habitantes expresado en la forma de habitar y construir el territorio, respondiendo a los desafíos actuales post pandemia que resignifican las condiciones habitacionales de la vivienda y propendiendo por nuevas dinámicas para el disfrute de un entorno seguro, que promueva la productividad y el encuentro de la población.
- II. *Política de integración regional.* Busca consolidar acuerdos regionales para el desarrollo sostenible de la región, en donde Bogotá se compromete, entre otros a:
 - El desarrollo de infraestructuras, equipamientos y redes subregionales de prestación de servicios y la gestión asociada para ampliar su alcance de manera desconcentrada y promoción de un esquema polifuncional de atracción de actividades humanas.
 - La construcción conjunta e implementación de instrumentos de planeación, gestión y financiación de escala metropolitana y regional para el desarrollo de proyectos de interés regional, vivienda VIS y VIP y nodos de equipamientos.
 - La construcción de un esquema de gobernanza regional multinivel, participativo y de gobierno abierto.

En paralelo a las directrices establecidas a partir de la adopción del POT, mediante el Decreto Distrital 561 de 2022, se adoptó la Política Pública de Gestión Integral del Hábitat de Bogotá 2022-2031 dentro de la que se identifica a la **Gestión Integral del Hábitat** como la figura que reconoce y da respuesta a cada uno de los aspectos requeridos para mejorar la calidad de vida de los bogotanos y bogotanas, promoviendo el disfrute de manera equitativa e incluyente a bienes y servicios del territorio, implementando estrategias e instrumentos que facilitan el acceso a soluciones habitacionales dignas, reconociendo y respondiendo de manera diferenciada los diferentes tipos de hábitat para incidir en el desarrollo urbano sostenible de la ciudad, lo anterior, a través de un enfoque territorial, de un enfoque poblacional-diferencial y de género, y de un enfoque regional.

En lo que respecta al enfoque regional, la política reconoce las interdependencias territoriales y funcionales entre Bogotá, los municipios y los departamentos vecinos como base para la gestión, planificación y financiamiento concertado del modelo territorial que

garantice el desarrollo urbano y rural sostenible de la región a través de los diferentes esquemas asociativos territoriales.

Para este proceso, la política se traza como uno de sus objetivos, potenciar los procesos de gobernanza en la gestión del hábitat, a través de tres estrategias, i) definir lineamientos para la gestión del hábitat, ii) desarrollar procesos de gestión del conocimiento sobre el hábitat, e iii) implementar mecanismos para la gobernanza regional del hábitat; en esta última, a través de la formulación de lineamientos de ordenamiento para la gestión integral del hábitat en la región, con la implementación del banco regional de tierras, la formulación de lineamientos para el desarrollo de proyectos estratégicos, la definición de hechos metropolitanos en hábitat, y la implementación de acciones de cooperación técnica regional.

Finalmente, el Acuerdo 761 de 2022 del Plan Distrital de Desarrollo, que en lo que corresponde al hábitat, fue concebido buscando la construcción de un modelo que incluya estándares de vivienda y entornos dignos en los territorios urbano y rural para superar la baja calidad en el desarrollo de los asentamientos humanos, asociada a un déficit en las condiciones de hábitat de la población, por la existencia de precariedades habitacionales asociadas a la vivienda y la informalidad, un entorno urbano y rural que no cumple con estándares que generan bienestar y que permitan el adecuado desarrollo del potencial de sus habitantes.

Como se ha podido observar en esta sección, se cuenta con un marco normativo robusto que permite que las iniciativas de integración regional tengan soporte técnico y jurídico, además del alcance al que refiere la ley. Esto implica que se pueda identificar hechos a partir de la Ley 2199 de 2022 que busquen una gestión integral del hábitat regional conjunta.

3. CARACTERIZACIÓN DEL FENÓMENO METROPOLITANO DE VIVIENDA, HÁBITAT Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para poder identificar un hecho metropolitano, es necesario tener en cuenta que la Ley 2199 de 2022 define unas condiciones mínimas a partir de las cuales se puede determinar que una problemática o fenómeno puede ser gestionado por la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca (RMBC). En esta sección se busca soportar elementos conceptuales con su correspondiente evidencia, para poder justificar las oportunidades de actuación de la RMBC en materia de hábitat integral. Si bien se reconoce que existen diversas problemáticas asociadas al hábitat, no todas ellas requieren elevarse al carácter regional para su resolución. En esta sección se esboza la caracterización a nivel regional del fenómeno a partir de lo definido para el área temática de hábitat y ordenamiento territorial.

3.1. Conceptualización de la problemática regional sobre la calidad del hábitat y la vivienda.

Para abordar las distintas problemáticas concernientes al hábitat, la vivienda y el ordenamiento territorial en una escala regional, es necesario plantear dos consideraciones sobre las cuales se puede realizar un análisis integral a escala supramunicipal. En primer lugar, abordando lo referente a la vivienda y la gestión del suelo; sobre esto, las dinámicas del mercado inmobiliario y por ende el de las tierras de la región, obedecen a un patrón regional de producción de espacio urbano construido, sobre el que se desprende la producción y venta de un mercado que se ha venido concentrando principalmente en Bogotá y los municipios de Cundinamarca cercanos a la capital, influenciados por las posibilidades y preferencias para adquirir primeras y segundas viviendas.

En segundo lugar, las problemáticas del entorno a las viviendas se pueden evidenciar en un contexto particularmente local, que pueden tener conexiones de carácter regional como el de la seguridad ciudadana, la provisión de servicios públicos, de equipamientos y la gestión sobre los residuos, entre otros. A partir de esto se propone el enunciado de una problemática general la cual se puede desarrollar por cada una de las dimensiones que la explican en el ámbito regional en materia de vivienda y hábitat:

Producción de vivienda y hábitat de baja calidad en la región, caracterizada por crecimiento de brechas territoriales y aumento de los conflictos en los usos del suelo urbano y rural.

3.1. Diagnóstico de la problemática

La Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca concentra la mayor proporción de población del país. Por un lado, Bogotá D.C. es la ciudad más poblada de Colombia y la cuarta de Sudamérica, sólo superada por Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro, suscitando por su magnitud, dinámicas de desarrollo y crecimiento de su infraestructura, la disponibilidad de servicios sociales públicos y privados, la oferta de posibilidades de empleo y el nivel de intercambio de mercancías, entre otros. Situación que ha generado una fuerte concentración de la actividad económica del país en la capital donde también confluyen el centro del poder político, judicial y administrativo. Aspectos que son en sí mismos elementos de atracción para la llegada de nuevos pobladores en busca de mejor calidad de vida, oportunidades laborales y demanda de servicios sociales. En consecuencia, la ciudad alberga una población que obedece no sólo al crecimiento demográfico de su población habitual sino también a los pobladores que recibe fruto de los factores mencionados, viéndose en el deber de atender la demanda de servicios y soportes, pero principalmente de soluciones de vivienda.

Por otro lado, en el departamento de Cundinamarca, especialmente los municipios aledaños a la Capital se han localizado empresas e industrias y se ha asentado una población importante que ha venido llegando especialmente en los últimos años. Es posible ver un crecimiento asimétrico lo que ha caracterizado este fenómeno, la población de Bogotá crece a mayor velocidad que la del total de Colombia, mientras que la de Cundinamarca crece a una velocidad de más de dos veces la de Bogotá. Entre 2015 y 2021 la población total de Colombia creció al 9,33%, la de Bogotá el 12,55% y la de Cundinamarca el 24,8%, (DANE, 2023). Situación que se exacerba al hacer un acercamiento en las provincias del departamento, por ejemplo, Sabana Centro, por el borde norte de la ciudad capital y es la más representativa en actividad económica y población de Cundinamarca, creció en el mismo período al 33,7% (Sabana Centro Cómo Vamos, 2021).

Ahora bien, este fenómeno se concentra en el suelo urbano o suburbano de estas zonas, generando presión sobre el suelo de expansión y sobre la demanda de soluciones habitacionales. Mientras Cundinamarca, departamento con 116 municipios, tiene una distribución de cerca del 74% de su población en zonas urbanas y el remanente rural, Bogotá y las provincias de Sabana Centro y Sabana de Occidente concentran más del 90% de su población en suelo urbano.

Ante la presión sobre desarrollo de infraestructura, viviendas, espacio público, soportes territoriales, transporte público y programas sociales, se han generado condiciones para que se incremente la cantidad de proyectos de construcción en condiciones no óptimas, en algunos casos, e incluso en aumento de los asentamientos informales, que deben ser

atendidas, mejoradas y formalizadas, resaltando la importancia de generar una estrategia focalizada y conjunta para evitar que el problema se profundice y redunde en el detrimento de la calidad de vida de los habitantes de la RMBC.

Según cifras del CNPV 2018, el departamento de Cundinamarca cuenta 945.401 hogares, de los cuales el 24,97% se encuentra en déficit cualitativo y el 4,74% en déficit cuantitativo. Por su parte el distrito cuenta con 2.514.143 hogares de los cuales el 14.06% se encuentra en déficit cualitativo y el 3.68% se encuentra en déficit cuantitativo. Sin embargo, se hace énfasis en que, para lograr acciones efectivas, resulta pertinente hacer una revisión de cada uno de los municipios y de las provincias en relación con estos indicadores, para entender el comportamiento histórico y los desafíos de la política pública de vivienda. En la *Tabla 3* se resume las principales variables de este indicador.

Tabla 3. Resumen del déficit habitacional en Bogotá y Cundinamarca

Departamento	Total, de hogares	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit habitacional
Cundinamarca	945.401	4,74	24,97	29,71
Bogotá	2.514.143	3,86	10,21	14,06
Total	3.459.544	9,2	24,4	33,6

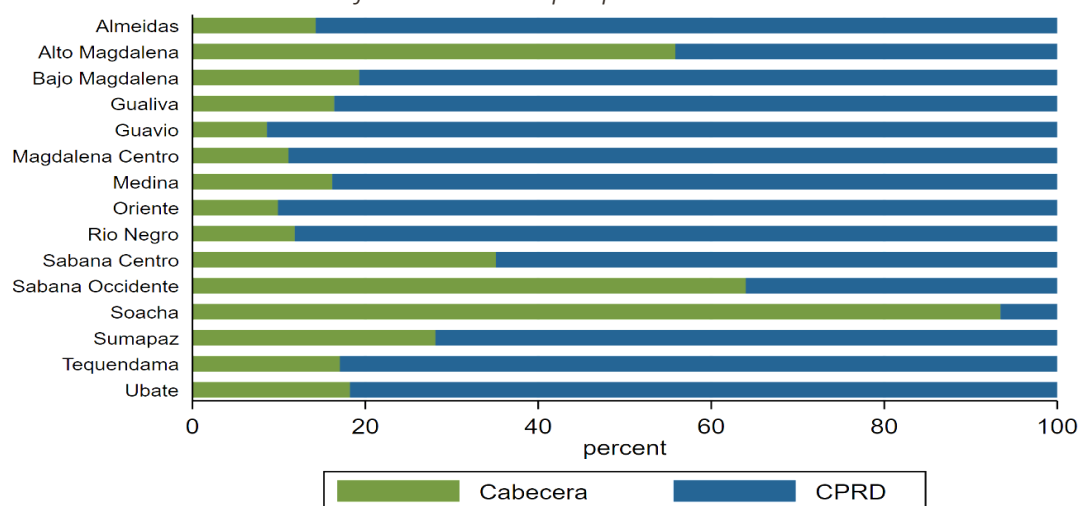
Fuente: CNPV 2018, DANE

Teniendo en cuenta que el déficit cuantitativo el indicador que ha mostrado una disminución significativa, como se observa en la Ilustración 1. Sin embargo, en los Centros Poblados y Rural Disperso (CPRD), se muestra un reto mayor en disminuir, el déficit cualitativo como se observa en la Ilustración 2. Este comportamiento es mucho más evidente en las provincias Alto Magdalena, Bajo Magdalena, Magdalena centro, sabana centro, Sabana Occidente y Soacha, en las que se observa una variación negativa del indicador entre el Censo de 2005 y el CENSO de 2018, por lo que se debe tener especial atención a las zonas rurales de los municipios que conforman estas provincias.

Centrando la atención en los resultados del CNPV 2018, se observa que el déficit cualitativo se concentra en las zonas rurales de los municipios, donde el porcentaje de viviendas, en 10 de las 15 provincias, es superior al 80 % del déficit cualitativo total, como se observa en la Ilustración 3. Mientras que el déficit cuantitativo se presenta especialmente en las zonas urbanas, salvo los municipios agrupados en las provincias del Bajo Magdalena, Magdalena Centro y Rio Negro, donde se observa un elevado porcentaje de hogares con necesidades habitacionales. Cabe señalar que las provincias Soacha, Sabana Occidente concentran un

elevado porcentaje de hogares con déficit cuantitativo, considerando que agrupan municipios que se encuentran en las cercanías de Bogotá.

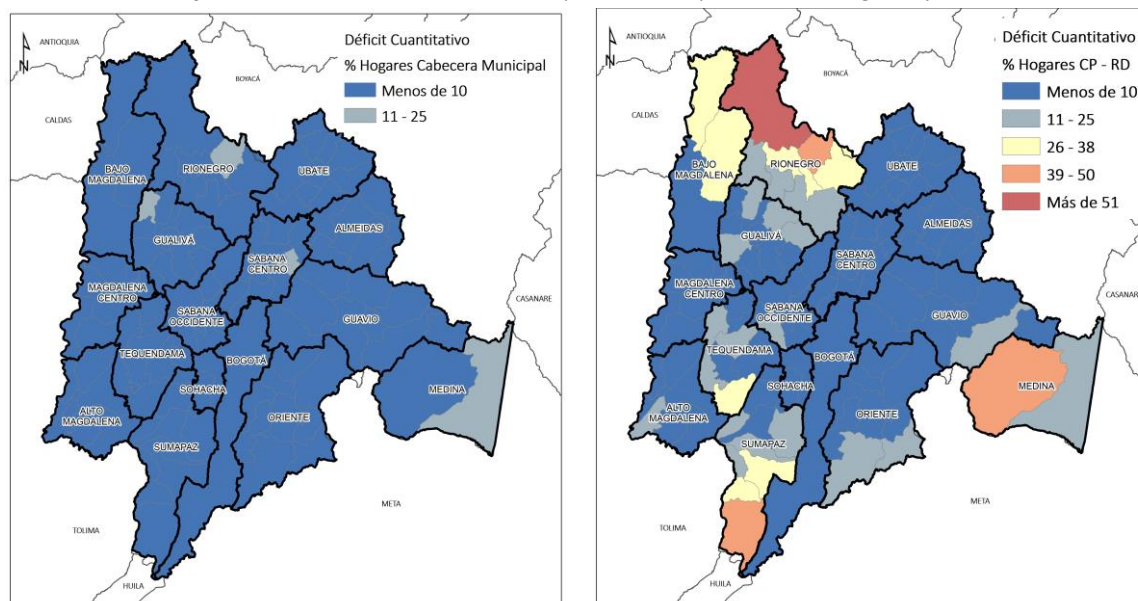
Ilustración 1. Distribución del déficit cualitativo por provincia a 2018



Fuente: DANE, CNPV, 2018

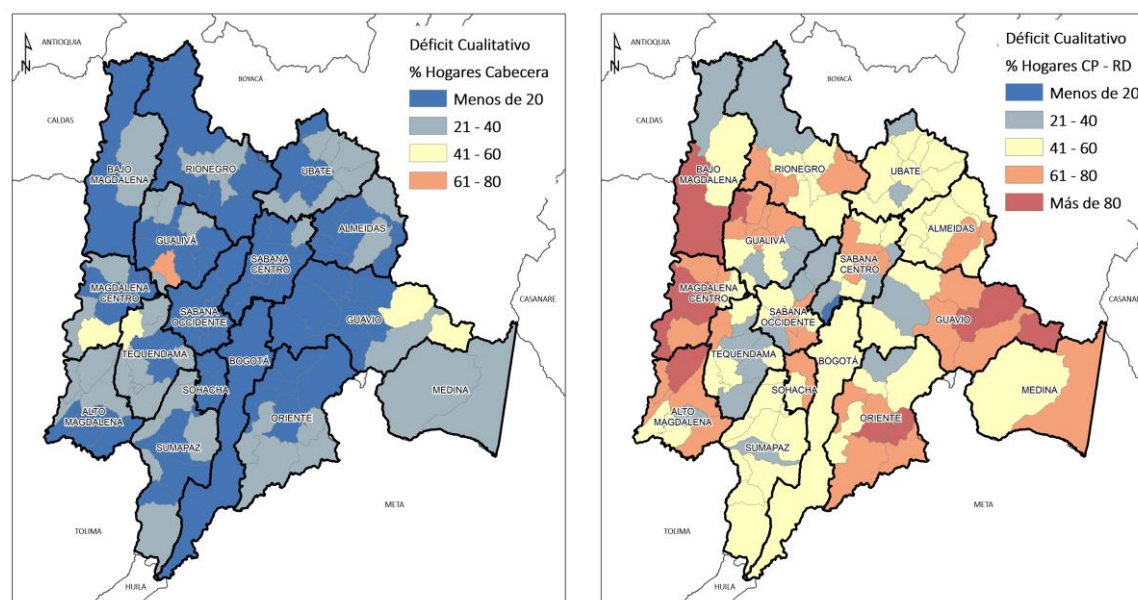
Finalmente, para hacer énfasis en las necesidades habitacionales para cada uno de los municipios, en las siguientes gráficas se observa la distribución del déficit cuantitativo y cualitativo según el porcentaje de hogares que se encuentran en cada uno de estos. En los que se observa que los hogares que se encuentran en déficit cualitativo, en la mayoría de los municipios, es proporcionalmente una mayor que los hogares que se encuentran en déficit cuantitativo de vivienda, tanto en las zonas rurales como urbanas. De los aspectos que sobresalen en la Ilustración 2, se observa que las provincias Bajo Magdalena y Rionegro, Sumapaz y Medina presentan las mayores proporciones de hogares en déficit cuantitativo, especialmente en las zonas rurales. Por su parte, el municipio de Yacopí presenta entre el 60% y el 80% de hogares en déficit cuantitativo rural y los municipios de Paima, Medina y Cabrera alcanzan un déficit cuantitativo de entre el 40% y el 60% de los hogares de las zonas rurales.

Ilustración 2. Déficit cuantitativo de vivienda por municipios Para Bogotá y Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – IPM, 2018

Ilustración 3. Déficit cualitativo de vivienda por municipios para Bogotá y Cundinamarca



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – IPM, 2018

Por su parte, en la Ilustración 3 se observa que el municipio de Sasaima registra que entre el 60% y el 80% de los hogares se encuentran en déficit cualitativo en la cabecera municipal, seguido de Pulí, Quipile y Ubalá con proporciones de entre el 40% y el 60% de hogares en déficit cualitativo en las cabeceras municipales. En cuanto al sector rural, la proporción de hogares en déficit cuantitativo es mucho mayor, 41 de los 116 municipios registran que más

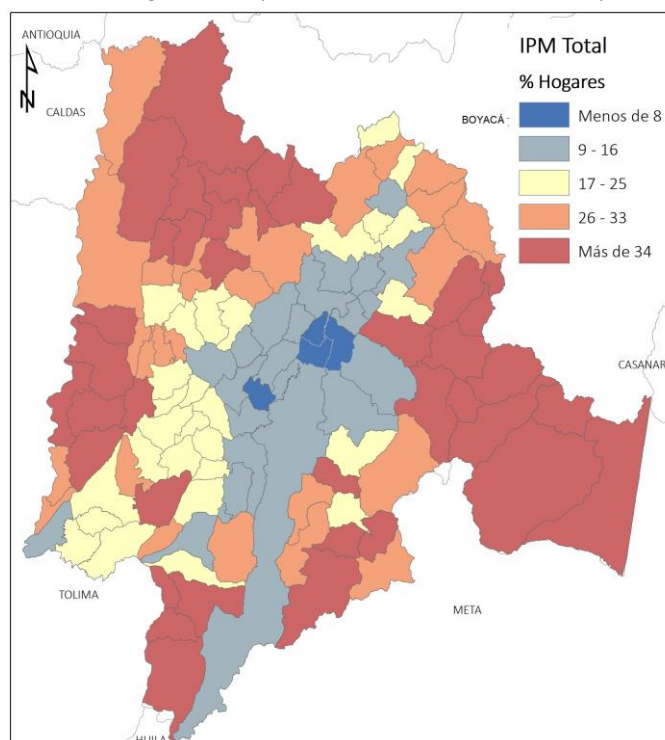
del 60% de los hogares rurales tiene alguna deficiencia no estructural, para las cuales es necesario, definir intervenciones que solucionen problemas cualitativos.

Incidencia de la pobreza multidimensional en los hogares IPM

Por otra parte, el eje de asequibilidad de la vivienda debe enfocarse también en las problemáticas asociadas a las condiciones de pobreza y bajos ingresos de los hogares, los cuales tienen efecto sobre la capacidad de estos para adquirir vivienda nueva o mejorar la vivienda existente. En este sentido, resulta importante hacer una revisión de las condiciones de pobreza multidimensional de los hogares del departamento, entendida como la evaluación el grado de privación en diferentes dimensiones a partir de los datos censales. Si bien el análisis con los datos del CNPV 2018 no reemplaza el IPM oficial publicado anualmente por el DANE, es una aproximación a la construcción del índice de pobreza multidimensional oficial para Colombia que aprovecha los datos censales para presentar la incidencia de la pobreza de manera desagregada para las cabeceras municipales y los centros poblados y áreas rurales dispersas, a partir de los hogares efectivamente censados.

Para una correcta lectura de las gráficas, cabe señalar que los intervalos se construyeron a partir de las metas propuestas por el gobierno nacional en el CONPES 3918 de 2018, en el que se planteó reducir la pobreza multidimensional del 30,4% al 8,4% para el 2030. Proporciones que se plantean para interpretar la variable de pobreza multidimensional total, como para incidencia de la pobreza para las dimensiones que se abordarán, a saber: i) incidencia de la pobreza por dimensión de vivienda y acceso a servicios y; ii) la incidencia de la pobreza en las condiciones de trabajo. Considerando la segunda como un proxy de las condiciones de capacidad financiera e ingresos necesarios para acceder a una vivienda o mejorar la existente.

Ilustración 4. Proporción de hogares en pobreza multidimensional por municipio

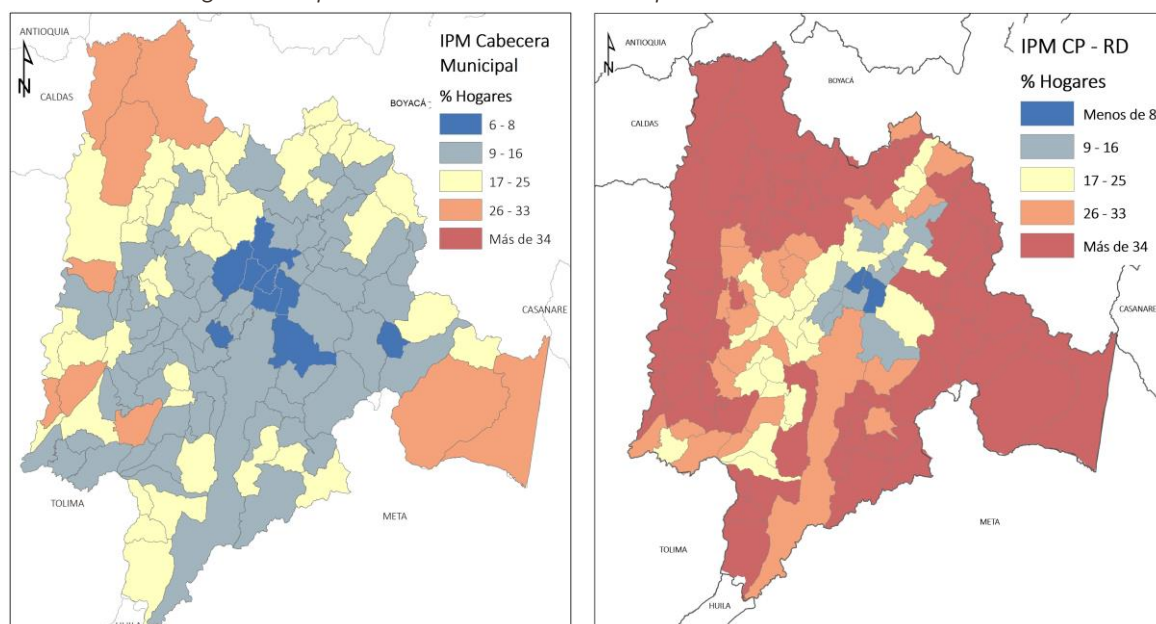


Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – IPM, 2018

De acuerdo con lo anterior, como se observa en la Ilustración 4, los hogares de los municipios que colindan con Bogotá registran menor incidencia de la pobreza multidimensional, en contraste con los municipios que colindan con departamentos otros departamentos, en especial las provincias aledañas a los departamentos del Meta, Boyacá y Tolima, que registran mayor índice de pobreza multidimensional.

De igual forma, como se observa en la Ilustración 5, el índice de pobreza multidimensional de los hogares que se encuentran en las cabeceras municipales como en los centros poblados y rurales dispersos, es mayor en las provincias aledañas a los departamentos del Meta, Boyacá y Tolima, en contraste con los que se encuentran en las cercanías de Bogotá. Asimismo, la proporción de hogares en pobreza multidimensional se concentran en los centros poblados y las zonas rurales de los municipios que hacen parte de las provincias Bajo Magdalena, Magdalena Centro, Alto Magdalena, Almeidas, Medina y Oriente.

Ilustración 5. Hogares en pobreza multidimensional por zona



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – IPM, 2018

3.1.1. Causas

Las causas identificadas en la definición de la problemática se pueden agrupar bajo tres grupos: el déficit habitacional existente y la limitada respuesta del mercado formal para satisfacer la necesidad de vivienda, la falta de soportes urbanos y una capacidad institucional insuficiente.

Así, en las causas relacionadas con el **déficit habitacional existente y limitada respuesta del mercado formal para satisfacer la necesidad de vivienda** cabe mencionar que, en general, la dinámica de la demanda de la vivienda en los últimos 20 años tuvo una fuerte expansión en Bogotá y los municipios más próximos, producto tanto de las **fuertes tendencias de migración y crecimiento vegetativo**, como de varios fenómenos macroeconómicos¹ y decisiones de política pública.

En primer lugar, la influencia del Distrito sobre los municipios próximos es evidente y ha generado dinámicas que han venido acelerando el proceso de crecimiento de los municipios circunvecinos. De acuerdo con la información del CNPV (DANE, 2018), los municipios que

¹ Es importante llamar la atención que en materia del mercado de vivienda la influencia de variables de origen macroeconómico como la inflación, las tasas de interés, el déficit fiscal, y los precios de insumos que se definen a través del comercio internacional, tienen efectos directos sobre la demanda por vivienda. Esto se refuerza a partir de las condiciones de empleo formal que genere la economía para los hogares con disposición a la compra de vivienda.

conforman el borde con el Distrito aumentaron su población en 619,115 personas en un periodo de 15 años, lo que implica una tasa de crecimiento anual de 2.85%, mientras que Bogotá presenta una tasa anual de 0,77% en el mismo periodo.

Esta idea se refuerza cuando nos aproximamos a los municipios² más cercanos a Bogotá, donde se presentan una tasa de crecimiento promedio anual de población del 3.69%, que supera ampliamente la tasa de crecimiento de los municipios al resto de los municipios circunvecinos del segundo anillo³ y de los centros subregionales⁴ con una tasa promedio del 1.83% y 1.87%, respectivamente (SDP, 2021).

Un componente de **calidad de vivienda** permite plantear la pregunta ¿Qué factores son esenciales para tener una agenda de gestión regional o metropolitana relacionado con la calidad de vivienda? Para lo cual se propone una revisión del déficit habitacional que se describió en la sección anterior; variables como déficit cualitativo, áreas de origen informal, y presiones sobre recurso hídrico resultan claves para el entendimiento de la dimensión regional del problema.

La primera variable de déficit cualitativo de vivienda corresponde a una cuantificación de deficiencias no estructurales de la vivienda donde es posible realizar intervenciones de mejoramiento, relacionado a problemáticas de hacinamiento, materiales de pisos, condiciones del lugar donde se preparan alimentos, y la accesibilidad a servicios públicos.

Para esta variable se observa mayor déficit a mayor distancia del ámbito preliminar definido y de las principales vías nacionales tomando como referencia todo el departamento (promedio de 39%), a partir del CNPV del 2018. Mientras que, tomando como referencia los 27 municipios y Bogotá se presenta un déficit por debajo del 50% con una media regional de 23%, siendo más alto en los municipios de La Calera, Choachí, Tocancipá, Tabio, Pacho y Guaduas y menor déficit Bogotá, Fusagasugá y los municipios sobre el eje occidente como Mosquera, Funza, Madrid y Facatativá.

A manera de complementación y actualización, a partir de la Encuesta Multipropósito del 2021 se muestra la proporción de hogares en déficit cualitativo y cuantitativo, junto con una desagregación de sus componentes, donde los municipios de Soacha, Cota, Madrid y el Rosal cuentan con el déficit más alto entre 11% y 18% de los hogares, siendo los factores de

² Soacha, Cota, Chía, Mosquera, Funza, Cajicá, Madrid y la Calera.

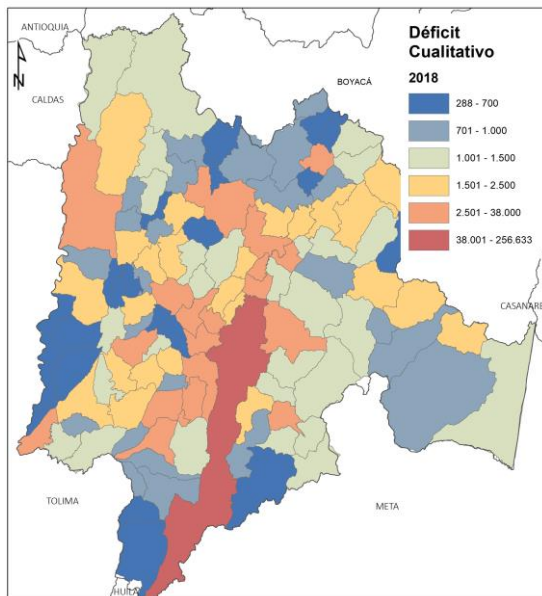
³ Tocancipá, Tenjo, Sibaté, Sopó, Tabio, El Rosal, Bojacá, Subachoque y Gachancipá.

⁴ Fusagasugá, Zipaquirá y Facatativá.

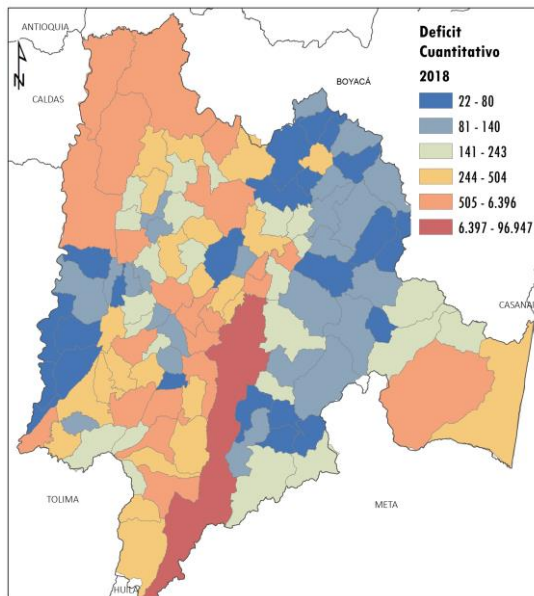
hacinamiento mitigable y accesibilidad a fuentes de agua adecuadas para el consumo las que más influyen en el cálculo.

Ilustración 6. Análisis de variables de calidad de vivienda

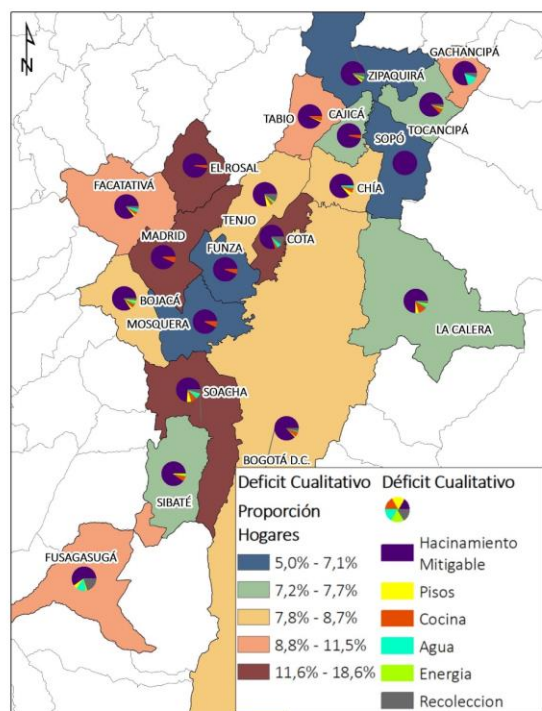
Déficit Cualitativo Total (DANE, 2018)



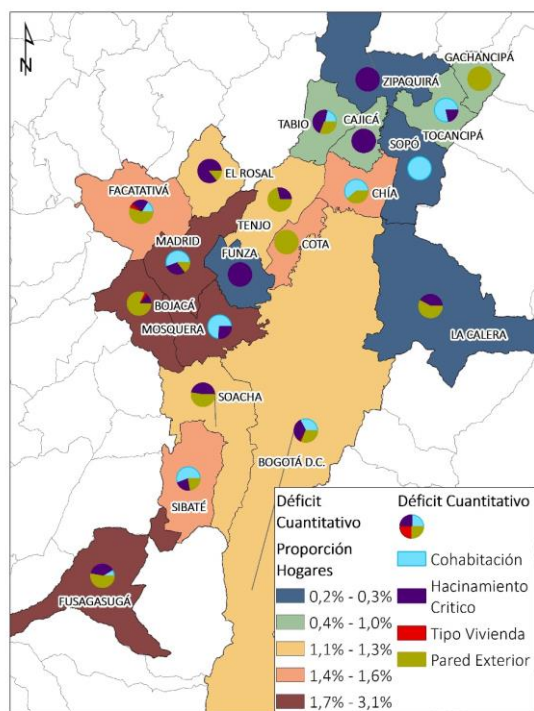
Déficit Cuantitativo Total (DANE, 2018)



**Déficit Cualitativo
(Encuesta Multipropósito DANE, 2021)**



**Déficit Cuantitativo
(Encuesta Multipropósito DANE, 2021)**



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS.

Si se considera además la tasa de crecimiento poblacional de provincias como Sabana Centro que como fue señalado, entre 2015 y 2021 superó en cerca de 20 puntos porcentuales el crecimiento acumulado de Bogotá en ese mismo periodo, es notable que se experimenta la influencia de factores adicionales al crecimiento vegetativo de la población en esos municipios, lo que podría atribuirse a la migración que ocurre entre Bogotá y los municipios circunvecinos pero también entre otras regiones del país y esos municipios, e incluso desde países vecinos desde donde han llegado cantidades inusuales de personas en los últimos años.

Entre los habitantes de Bogotá es usual contemplar la posibilidad de cambiar su lugar de residencia a un municipio aledaño, en efecto, cerca del 46% de los consultados en la Encuesta Multipropósito en la ciudad afirmaron planear cambiar de residencia por una fuera de Bogotá, principalmente y en orden de importancia por el incremento del costo de vida, inseguridad y dificultades de movilidad. Desde el 2014 se evidencia el incremento de la población de los municipios del primer y segundo anillo circundantes a Bogotá por factores alternos al crecimiento orgánico, para entonces la Secretaría Distrital de Planeación (SDP, 2016) registró que entre el 50% y el 70% de las personas que ingresaron a los municipios provenían de Bogotá.

Lo anterior sumado a la recepción de población extranjera que Colombia ha experimentado de manera atípica en los últimos años como producto de la salida de población de Venezuela que ha elegido a Colombia como uno de sus principales destinos, cerca del 36% de la población migrante de ese país ha llegado a Colombia con intenciones de permanecer (OIM, 2022). Se calculaba que cerca de 2,7 millones de migrantes venezolanos se asentaron en Colombia para 2022 (Migración Colombia, 2022), siendo Bogotá la principal ciudad del país y concentrado cerca de un tercio de la actividad económica del país junto con la región próxima, es explicable que buena parte de esa población haya buscado radicarse en Bogotá y los municipios aledaños.

Adicionalmente, cabe resaltar que el Distrito y los municipios de la región vienen registrando una disminución progresiva de la cantidad de personas por hogar. Para Bogotá, la información disponible del CNPV-DANE indica que se pasó de hogares con un tamaño promedio de 3.49 personas por hogar en 2005 a 2.79 personas por hogar para el año 2021. En cuanto a los municipios más cercanos al Distrito, los municipios con mayor número de personas y hogares en 2021 fueron Mosquera con 3.13, Soacha 3.06 y Chía con 2.95 personas por hogar.

Segundo, el crecimiento de la clase media desde inicios del siglo XXI en la ciudad de Bogotá y los municipios de la región fue contundente y, consecuentemente, el aumento de la capacidad económica de la población para adquirir vivienda, entre otros bienes y servicios. Como resultado de la disminución de la pobreza monetaria y el ascenso de población desde los niveles de miseria y pobreza extrema. A su vez, propicia la disminución de brechas y se convierte en sí mismo en motor económico con más habitantes con capacidad de consumo, pago y endeudamiento.

Si bien la clasificación por clases sociales está basada en la metodología del Banco Mundial que se orienta en la percepción de ingresos por parte de la población, es decir, se enfoca en una medida monetaria y no contempla consideraciones sociales adicionales como las necesidades básicas satisfechas, el acceso a servicios esenciales y de saneamiento básico u oportunidades laborales, los resultados de esta clasificación permiten considerar la disponibilidad de recursos en términos generales de la población y su consecuente capacidad para adquirir bienes y servicios, permitiendo análisis macro que explica la situación económica de los habitantes de un lugar y su relación con el mercado laboral, la tenencia de bienes y los niveles educativos.

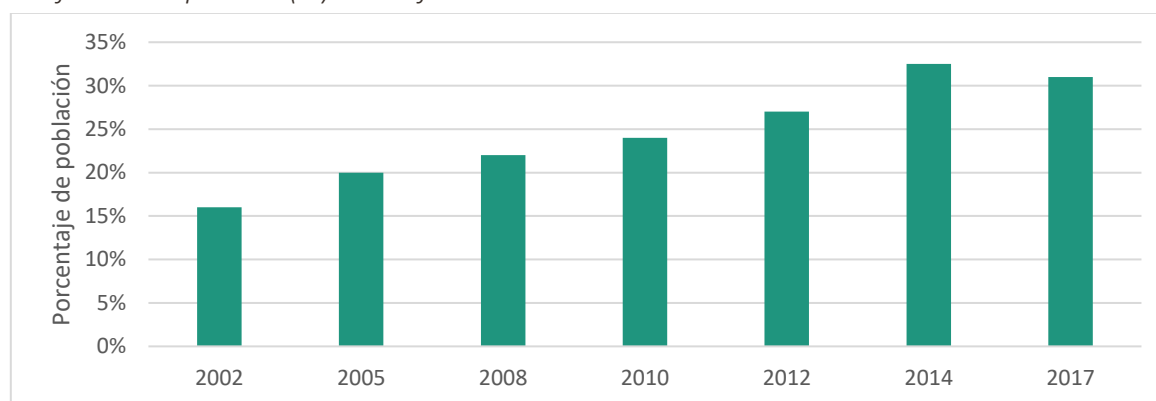
Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el DANE en 23 ciudades principales y sus áreas metropolitanas en Colombia, para 2021 había 39,9% de la población con los ingresos suficientes para estar en la clase media, es decir con cierta estabilidad económica. El porcentaje es el resultado de un descenso acumulado que en buena medida está influenciado por las dificultades experimentadas durante la pandemia del SARS – COVID 19 que tuvo lugar durante el 2020, pues en 2019 se documentó una clase media del 44% en los mismos lugares de medición. En cualquier caso, lo deseable es que la cantidad de habitantes en clase media supere aquellos en las clasificaciones más bajas, que según la medición del GEIH se denominan como vulnerable y pobre. En 2021 estas dos categorías sumadas, reunían el 56,7% de la población de los lugares medidos, mientras que en 2019 esa misma operación sólo llegaba a la 52,1%, mostrando nuevamente un reflejo de la situación ocasionada por la pandemia que obligó a una disminución significativa de la operación económica del país, acentuada en los centros urbanos (DANE, 2022).

Ahora bien, la importancia de la medida en 2019 no sólo se enmarca en la referencia previa a la pandemia, sino que además representa el resultado de un proceso que se suscitó en las dos primeras décadas del S. XXI en Colombia. Según un estudio del Banco Mundial del 2013 sobre movilidad económica y clase media en América Latina (Ferreira et ál., 2013) cerca del 53% de la población colombiana entre 1992 y 2008 experimentó movilidad económica

mejorando su estatus económico y contribuyendo al crecimiento superado solamente por Chile, Costa Rica y Brasil en la región latinoamericana.

De otro lado, de acuerdo con un análisis de Fedesarrollo que estudió la evolución económica de la población y las variaciones de los ingresos en Colombia reportó que entre 2002 y 2011 la clase media colombiana creció del 16% de la población al 27% (Angulo, Gaviria y Morales, 2014). Ahora bien, para el caso de la segunda década del S. XXI la expansión de la clase media del total de la población colombiana ha sido documentada con base en diferentes métodos de cálculo, aunque todos coinciden en un crecimiento notable de la misma. Uribe y Ramírez (2019) concluyen que la medición total pasó de cerca del 24% en 2010 a más de 31% en 2017, reflejándose así en la capacidad de los hogares de mejorar sus ingresos reales e incrementar su capacidad adquisitiva, lo que supone una mejoría en la satisfacción de sus necesidades y disminución de la desigualdad social.

Gráfica 1. Proporción (%) de las familias de clase media Colombia



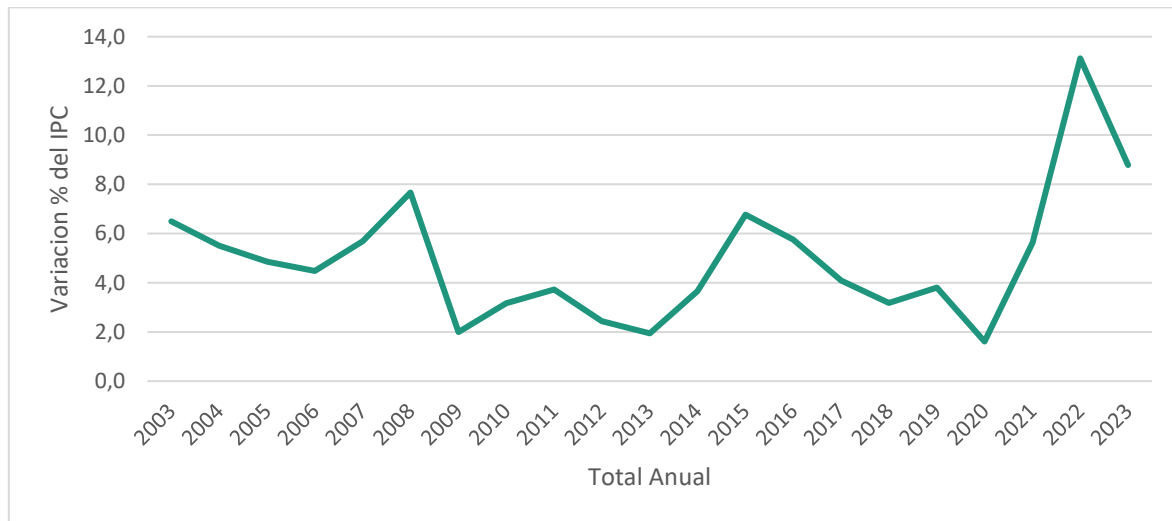
Fuente: Uribe y Ramírez (2019). Cálculos con base al ingreso neto de US\$10 a US\$50 PPP por día de las familias, ajustado por composición de la familia y adulto equivalente-escala.

En tercer lugar, resulta importante mencionar que dentro de los principales determinantes macroeconómicos de la demanda de vivienda se encuentran el crecimiento económico, la baja inflación, el empleo y tasa de interés de adquisición de vivienda históricamente bajas hasta el año 2022 cuando la inflación y, las tasas de interés crecieron principalmente por motivos de las condiciones macroeconómicas que siguieron a la pandemia y otros eventos dentro del contexto global.

Durante la década del 2010 coincidieron factores estructurales favorables para la adquisición de vivienda por parte de los hogares en buena medida como resultado de las condiciones macroeconómicas del país que estuvieron marcadas por un ciclo con una inflación estable en un promedio anual del 3,85%, un crecimiento económico moderado pero constante que

en promedio se mantuvo en 3,71% anual entre 2010 y 2019, tan sólo fluctuando entre el 2% y el 5% principalmente, la tasa de desempleo con un promedio de 10,23% durante el mismo período (Banco de la República, 2023), tasas de interés hipotecarios que rondaban el 10% E.A. lo que contribuyó a propiciar posibilidades de ahorro, inversión y capacidad de endeudamiento, factores indispensables para la posible compra de vivienda que ha sido caracterizada como una de las aspiraciones primarias de los hogares por recibir la mayor atención a la hora de elegir destinos de inversión.

Gráfica 2 Comportamiento de la inflación en Colombia 2010-2023



Fuente: Variaciones IPC – DANE. Valores 2023 con corte a noviembre.

En este mismo período, concurren instrumentos de política pública del orden nacional benéficos para el acceso a vivienda, tal es el caso del subsidio a la tasa de interés en compra de la primera vivienda, subsidio para adquisición de vivienda No VIS y subsidios para compra de vivienda VIS y VIP, entre otros, junto con políticas municipales y distritales que coadyuvaban las facilidades de compra.

En cuanto a la oferta de vivienda, es importante mencionar que desde finales de los años noventa y comienzos del S. XXI se dieron cambios estructurales en el país que sentaron las bases para la expansión del mercado de la vivienda, en alguna medida como respuesta a la crisis financiera de los años noventa, generada especialmente por el segmento hipotecario, donde un efecto en cadena llevó a una profunda recesión económica en el país.

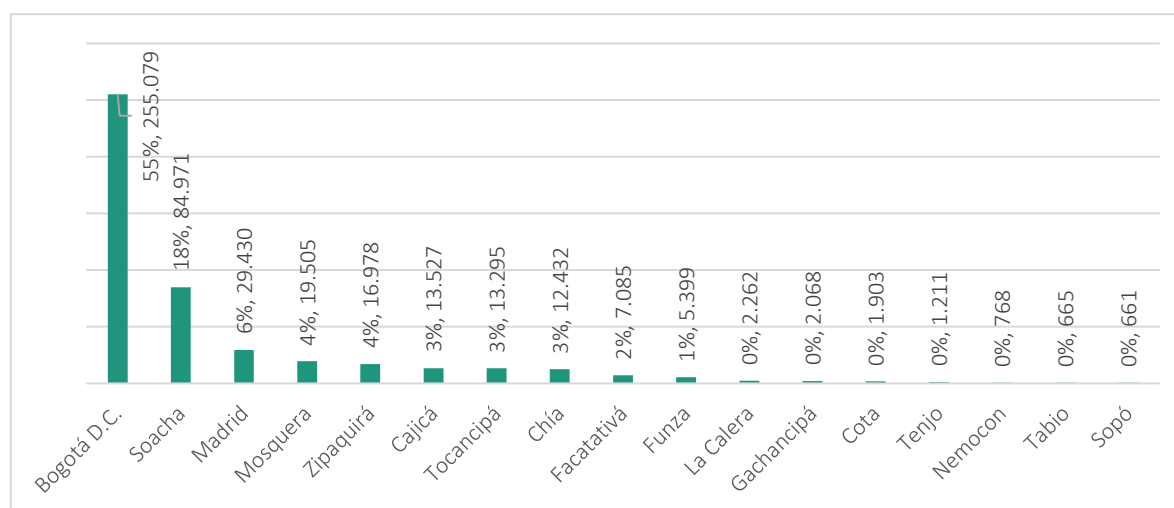
Por un lado, los desarrolladores inmobiliarios lograron estructurarse mejor ante los cambios del mercado mediante la generalización de un esquema de preventas, bajo el cual solo se inicia obra cuando hay certeza de que el punto de equilibrio del proyecto se ha logrado, el extendido uso de las fiducias como garantía para el comprador o la creación de incentivos

tributarios en el impuesto a la renta por la venta de predios para la generación de vivienda de interés social, la primera enajenación de estas vivienda y la devolución parcial del IVA en la compra de sus materiales. Y, por otro lado, la adopción de los planes de ordenamiento territorial e instrumentos de planeamiento que se derivan de estos, como los planes parciales, después de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, permitieron la generación de nuevas formas de urbanización, dentro de los cuales se asumía la obligación de generar suelos públicos y porcentajes mínimos para la construcción de vivienda social.

Ante estas circunstancias favorables para la adquisición de vivienda que se experimentó en años recientes, el sector constructor no tardó en responder con el desarrollo de nuevos proyectos de construcción de vivienda en todas las categorías y principalmente en lo que respecta a vivienda social. Sin embargo, esta expansión del mercado de vivienda mostro una **limitada respuesta en la producción formal de vivienda**, pues a pesar de un aumento en la producción de vivienda de interés social, ésta no logró llegar efectivamente a los hogares de menores recursos, por dificultades en el cierre financiero de los hogares, especialmente hogares con ingresos de menos de 2 SMMLV, y por la demanda de este tipo de vivienda por parte de grupos de inversión y hogares que buscan adquirirlas como segunda vivienda o una opción de inversión.

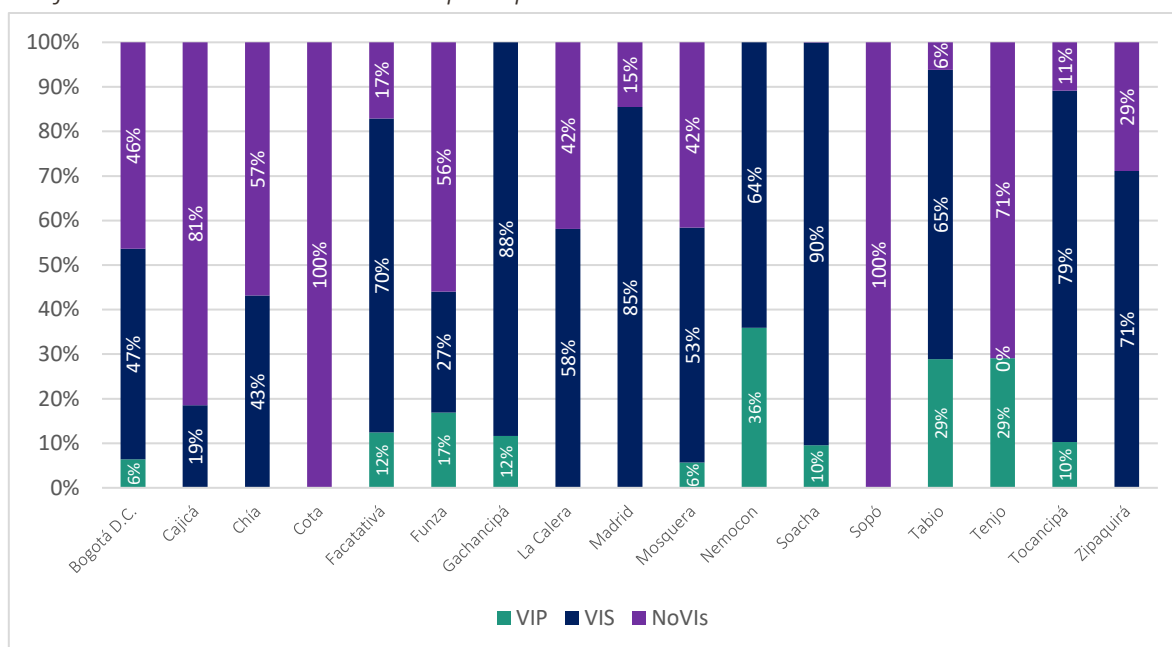
Entre el año 2013 y el año 2022, en Bogotá y dieciséis municipios de Cundinamarca se iniciaron 465 mil viviendas siendo Bogotá el que aporta el 55% de las unidades ofertadas en el periodo de análisis. Aunque Soacha generó un 18% de la producción, los municipios de Madrid, Mosquera, Zipaquirá, Cajicá, Tocancipá y Chía pusieron un 23% adicional por lo que los ocho municipios mencionados concentraron el 96% de la oferta de vivienda.

Gráfica 3. Total, iniciaciones de vivienda 2013 – 2022



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de Galería Inmobiliaria.

Gráfica 4. Iniciaciones de vivienda por tipo 2013 – 2022



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de Galería Inmobiliaria.

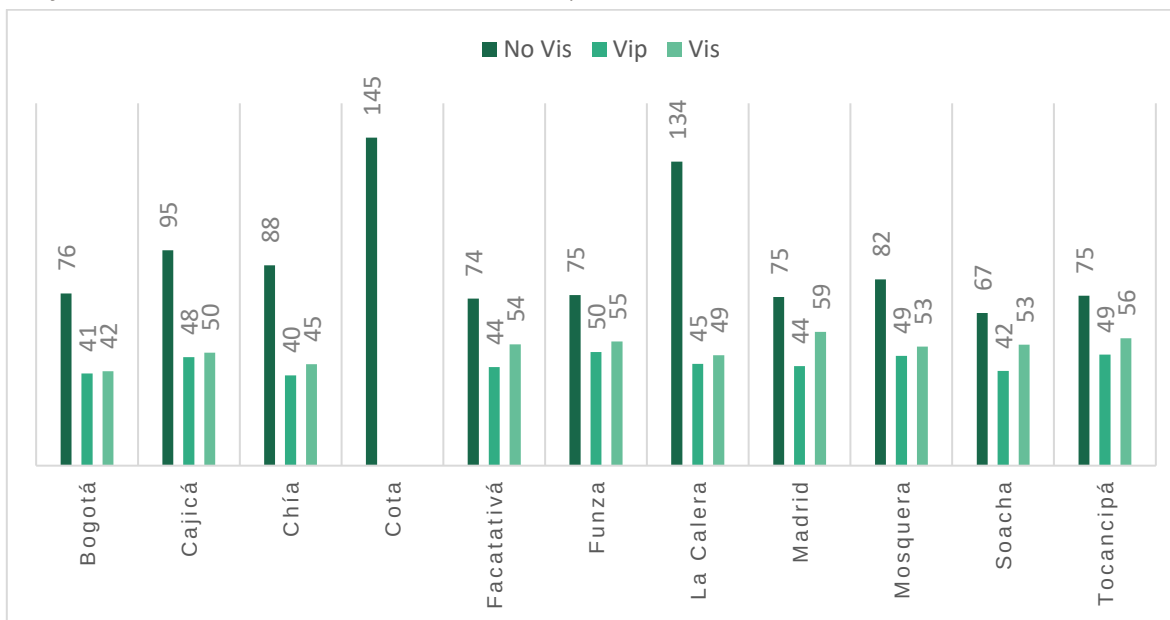
La oferta de vivienda se ha distribuido de manera heterogénea en los municipios de análisis cuando se observa la desagregación por VIS, VIP y no VIS en la gráfica 2. Con excepción de Cota y Sopó, los cuales no representan una porción importante de la producción, los municipios han desarrollado vivienda social. Sin embargo, los datos muestran una suerte de especialización en VIS para los municipios de Soacha, Gachancipá, Madrid, Tocancipá, Zipaquirá y Facatativá. Como fenómeno común, se observa la poca o nula producción de vivienda de interés prioritario que es aquella que se dirige a los hogares más pobres y vulnerables, salvo en municipios donde la oferta no es relevante como en Nemocón, Tabio y Tenjo.

En cuanto al tamaño de la vivienda, se observa en las gráficas 3 y 4 que, con excepción de Chía, en los municipios de Cundinamarca se ofrecieron viviendas de interés social cuyo tamaño medio es superior al observado en el histórico de las Unidades de Planeación Local de Bogotá. Para este mismo tipo de vivienda, en la capital del país se pueden presentar tamaños medios inferiores a los 25m² como en las unidades de planeación de Tabora, Teusaquillo, Barrios unidos, Chapinero y Usaquén.

Como tendencia común se observa que en términos de la VIS la región ofrece tamaños diversos que van desde unidades pequeñas en las zonas céntricas de Bogotá a unidades de tamaño superior en los municipios de Cundinamarca analizados. Esto implica que, dependiendo de los tamaños de hogar, la ubicación de las viviendas y las relaciones

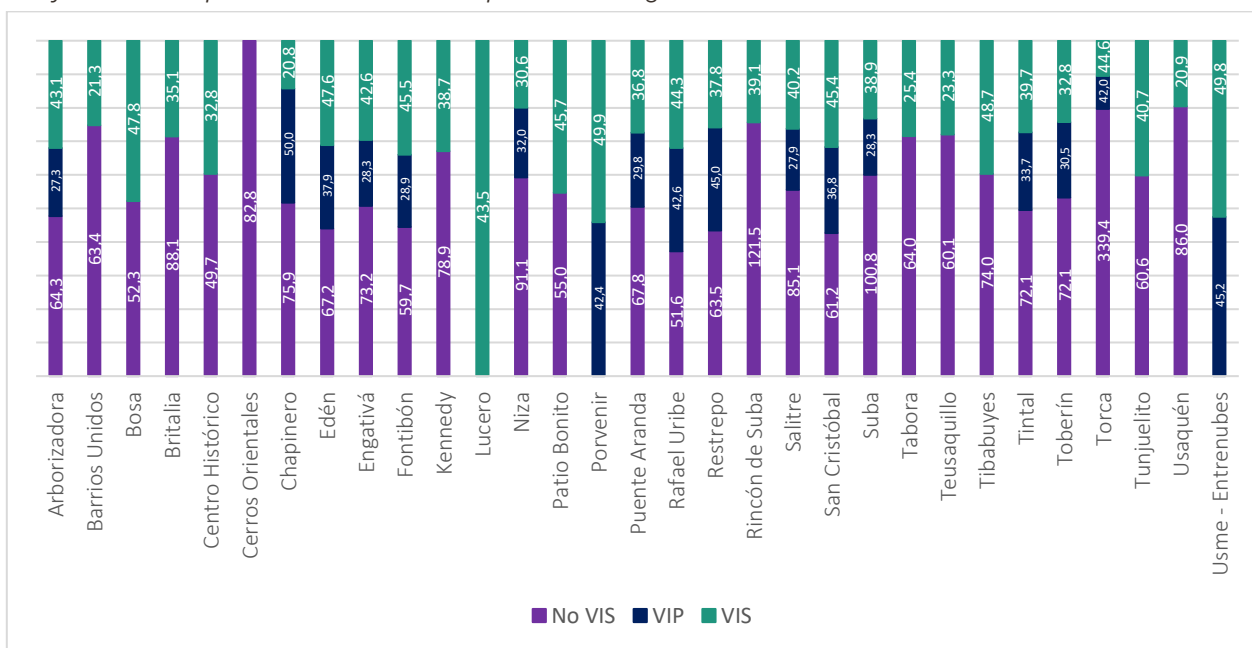
funcionales de la población que las habita, se ofrecen viviendas de distintas características si se asocia el tamaño con las zonas y funciones internas de la vivienda adquirida (número de habitaciones, baños, etc.).

Gráfica 5. Promedio área de vivienda municipios 2016 – 2022



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de Galería Inmobiliaria.

Gráfica 6. Área promedio de vivienda por UPL - Bogotá



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de Galería Inmobiliaria.

En el segundo caso, la problemática se relaciona con la ***falta de soportes urbanos*** que se asocia a una ***localización de la económica acentuada en el Distrito y unos pocos municipios***. Ello se evidencia en la participación del PIB nacional de Bogotá que según las cifras de las Cuentas Nacionales del DANE corresponde al 24.4% para 2022^{Pr}, mientras que Cundinamarca aporta el 6,3% distribuido entre los 116 municipios y aquellos municipios del entorno más cercano a Bogotá son los que concentran la mayor producción del departamento.

Es así como la estructura funcional de la región presenta unos municipios con una ***alta demanda por bienes y servicios urbanos públicos***, en particular por parte de hogares de medios y bajos ingresos, que se satisfacen en un territorio donde se presenta un fenómeno de concentración de la actividad productiva e infraestructuras sociales que genera economías de aglomeración en unos pocos sectores con altos costos de desplazamiento, entre municipios, asociados con los bajos niveles de accesibilidad que existe en el territorio.

Los resultados de la encuesta de movilidad (SDM, 2019) evidencian que los municipios vecinos son principalmente destinos de vivienda, pues el 68% de los viajes que se realizan entre Bogotá y los municipios de la región tiene como motivación regresar al hogar, seguido por trabajo con un 14%. En sentido contrario, el 41% de los viajes que se realizan desde los municipios de la región hacia el Distrito están motivados por el trabajo, seguido por retorno al hogar con el 23% y el estudio con el 9%.

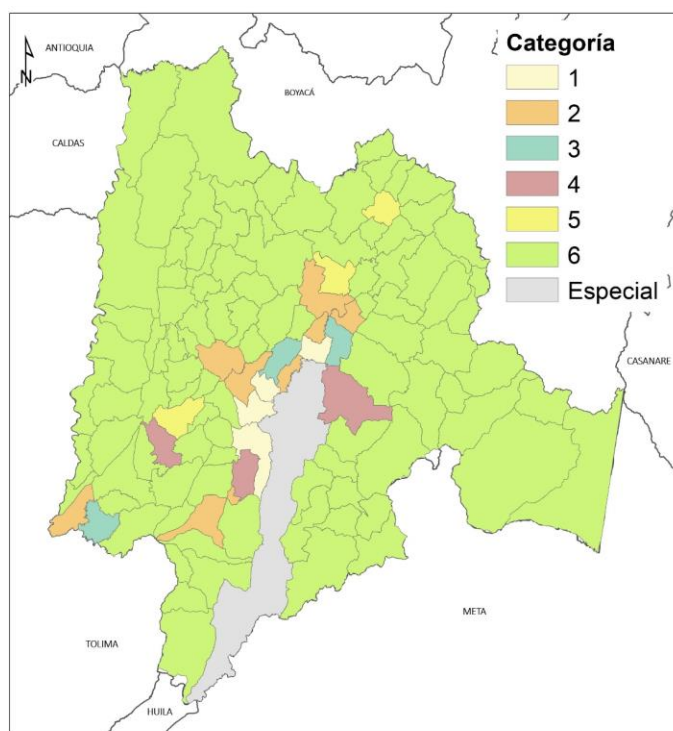
A la alta demanda de bienes y servicios públicos concentrados en el Distrito y, en menor medida, en unos pocos municipios vecinos, se suman problemas e ***incluso deficiencias en la habilitación de suelo*** en los municipios vecinos dificultando, evitando incluso en algunos casos, la captura de plusvalías y la provisión de suelo destinado a bienes públicos, como equipamientos sociales y espacios públicos, que permitan atender tanto la demanda interna de las áreas habilitadas, como la de otras zonas urbanas ya consolidadas aledañas.

Por último, existe una ***insuficiente capacidad institucional*** que se traduce en una ***reducida capacidad para planear el territorio*** a largo plazo. Síntoma de ello es que, para mayo del 2022, de los 116 municipios de Cundinamarca el 89,7% de ellos tiene su plan de ordenamiento desactualizado, el 0,9% está dentro vigencia de largo plazo y el 9,5% de los planes de ordenamiento de los municipios del departamento están actualizados. Incluso, aunque el Distrito recientemente adoptó la revisión general de su POT, su anterior versión duró más de los tres periodos de vigencia reglamentarios. Tan sólo el 42% de los municipios han creado comisiones de ordenamiento territorial – COT (Gobernación de Cundinamarca, 2022).

De acuerdo con el portal oficial de Colombia OT, el estado de avance de los procesos de planeación territorial municipal en el país, según se haya adoptado una vigencia de largo o mediano plazo, puede considerarse como Actualizado, Vencido, Desactualizado o Sin POT. A nivel nacional, a finales de 2021 cerca del 80% de los entes territoriales del país no habían actualizado sus planes de ordenamiento territorial y Cundinamarca no era la excepción. (IGAC, 2023) Ahora bien, como lo menciona el diagnóstico de la Secretaría de Planeación de Cundinamarca, para la formulación de su política pública de hábitat y vivienda, *“existe una insuficiente capacidad institucional que se traduce en una reducida capacidad para planear el territorio a largo plazo. Síntoma de ello es que, para mayo 2022, de los 116 municipios de Cundinamarca el 89,7% de ellos tiene su POT desactualizado, el 9,1% está dentro vigencia de largo plazo y el 10,6% de los POT de los municipios del departamento están actualizados”*.

De conformidad con el diagnóstico sectorial del PDD de Cundinamarca, se identificó que los planes de ordenamiento territorial de los municipios no solo están desactualizados, sino que presentan deficiencias técnicas, carecen de posicionamiento como instrumentos de planificación y desarrollo, por lo que no aportan elementos determinantes para el ordenamiento del suelo rural (Gobernación de Cundinamarca, 2020). Por su parte, según la información cuantitativa aportada por la Dirección de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación, al mes de abril de 2021 se evidenció que, de 116 municipios, tan solo 26,7% actualizó los instrumentos de planeación del territorio en los últimos 10 años, el porcentaje restante cuenta con instrumentos adoptados previos a 2010 (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2021).

Resulta importante resaltar que, de los 116 municipios del departamento, el 86,2% corresponde a las categorías 5 y 6, de acuerdo con el tamaño de su población, sus ingresos fiscales corrientes y la importancia económica, (esto equivale a 100 entidades territoriales). Cinco municipios son de categoría 4 y 3; y solo 11 corresponden a 1ra y 2da categorías, según la clasificación certificada por la Contaduría General de la Nación para 2023.

Ilustración 7. Categoría de los municipios

Fuente: Contaduría General de la Nación para 2023

Esto ratifica además la baja capacidad presupuestal que tienen muchas entidades territoriales para poder efectuar revisiones periódicas a sus esquemas de ordenamiento, por vencimiento de su vigencia de largo o mediano plazo, que hasta 2019 en promedio demandaban inversiones superiores a los \$300 millones para los municipios más pequeños; costo que se incrementó pues para entonces no tenían incorporados los lineamientos y requerimientos frente a la gestión de riesgos, inclusión de POMCAS y estructuración frente a la proyección de dimensiones económicas, ambientales y socioculturales del territorio.

De acuerdo con la gestión que viene haciendo la Secretaría de Planeación de Cundinamarca, con relación al seguimiento de actualización de los esquemas de ordenamiento territorial en el Departamento, y refrendado en la consulta que en el mismo sentido adelantara la Cámara de Comercio de Bogotá, a través del Comité de Integración Territorial, CIT, tan solo 12 de los 116 municipios de Cundinamarca tienen actualizada dicha hoja de ruta, desde el año 2020 a la fecha; incorporando los componentes ambientales y de gestión de riesgos para el uso adecuado del suelo.

Tabla 4. Municipios de Cundinamarca con POT actualizado

Municipio	Año POT
El Colegio	2023
Gama	2023
Granada	2023
Guatavita	2023
Machetá	2023
Tibirita	2023
Chaguaní	2022
San Cayetano	2022
Fómeque	2021
Guasca	2021
San Antonio Del Tequendama	2021
Tocaima	2020

Fuente: Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2023

Adicionalmente, un poco más de 41 entidades territoriales continúan en la actualidad con sus procesos de actualización de los EOT's; mientras que al menos 61 (casi el 53% del total de los municipios), siguen con sus esquemas de ordenamiento originales o de primera generación, sin que hayan expresado su intención por ajustarlos⁵.

Es preciso revisar el enfoque de la revisión de dichos instrumentos del ordenamiento territorial, con una mirada incluso supramunicipal, para identificar riesgos y oportunidades compartidas por dos o más entidades territoriales, en cuanto a elementos como la protección del recurso hídrico, los determinantes ambientales y patrimoniales, la identificación de posibles nodos logísticos, industriales, de servicios, de salud, educativos, de transporte, etc.; que permitan la articulación de tales instrumentos y el desarrollo de proyectos con claro impacto regional, que complementen las vocaciones municipales y permitan la generación y demanda de mano de obra calificada en las subregiones.

Una articulación de los esquemas de ordenamiento actualizados permitiría de paso estructurar la red vial regional principal y de soporte, alrededor de nodos especializados,

⁵ Actualmente no existe ninguna obligatoriedad de parte de los municipios de reportar periódicamente el avance de las gestiones y cambios surtidos en el proceso de actualización de sus esquemas de ordenamiento, por lo cual no es fácil mantener la trazabilidad del estado de dichos procesos. Sería conveniente que desde un instrumento como Región Metropolitana se fijaran lineamientos no solo sobre la conveniencia de identificación de determinantes compartidas por dos o más municipios, por ejemplo, en cuanto a protección de los recursos hídricos y ambientales, para tener una visión macro y supramunicipal en dichos EOT's; sino en la necesidad de actualizar la información, para identificar coyunturas y “cuellos de botella” que puedan gestionarse ante las autoridades ambientales.

evitaría la concentración de la demanda en pocos corredores viales, con regionalización de funciones, favoreciendo la intermodalidad y la consolidación de proyectos como las ciclorrutas regionales y las manzanas del cuidado.

De igual forma los instrumentos de gestión de suelo muestran una baja implementación. De los municipios del Departamento, 57 no implementan instrumento alguno de gestión del suelo, 18 implementan planes parciales, 45 municipios reportan ingresos por concepto de la participación en plusvalía y apenas 10 por concepto de la contribución por valorización. Estos datos revelan las amplias brechas en la aplicación de instrumentos de gestión del ordenamiento territorial y la necesidad de promover la adopción de medidas más efectivas y coordinadas en el área metropolitana para lograr una planificación urbana más integral y equitativa.

Por supuesto, esto genera controversias, incertidumbre e inseguridad jurídica frente a las condiciones para la iniciación de nuevos proyectos y aún más, la ambigüedad de las normas y la disparidad de los requisitos para los propietarios de terrenos y constructores de una jurisdicción frente a otra, resultando en importantes brechas entre los municipios en cuanto a la calidad del hábitat y los proyectos de vivienda. En otras palabras, esto implica una baja en la calidad de los proyectos de vivienda y de los soportes urbanos apropiados en su entorno.

3.1.2. Efectos

Los efectos de la problemática identificada se pueden agrupar en dos grandes ámbitos: Disminución de la calidad de vida y los desequilibrios territoriales. En el primer caso, se encuentra relacionado con la sostenibilidad ambiental, el cuidado de los recursos naturales o las presiones sobre el recurso hídrico, las zonas ambientales de importancia y las áreas rurales de producción tradicional o que prestan servicios ecosistémicos de pequeña escala. Para este caso, condiciones deficientes de calidad en viviendas y entornos en el modelo de crecimiento urbano actual de la región, generan inseguridad hídrica, por cuanto la provisión del servicio no crece al mismo ritmo de los nuevos hogares, como tampoco lo hacen las acciones y programas para garantizar el ciclo del agua para un mayor número de habitantes, en especial, para municipios pequeños de Cundinamarca.

Por lo anterior, se puede tener como resultado conflictos en el uso del suelo, que involucran áreas ambientales (protección, conservación, entre otras), sino también los conflictos producidos por las presiones de la expansión urbana sobre suelos con características agrologicas para la producción agrícola y pecuaria. En este sentido, un modelo de expansión intensivo limitando la producción de vivienda y soportes genera conflictos ambientales,

sociales y económicos. La conurbación como su resultado físico, sino también lo hacen las decisiones de agentes públicos y privados que movilizan a hogares en la región en busca de resolver sus preferencias en términos de suelo residencial, servicios urbanos, movilidad, actividades económicas empleo y que por las diferencias de ingresos se traducen en patrones como la suburbanización, ciudades sin actividad económica de importancia regional, zonas ambientales presionadas por actividades agrícolas, entre otras.

En el segundo caso, los efectos directos se orientan hacia la provisión de soluciones habitacionales y el suelo suficiente para que estas y su entorno sean de calidad. Independiente del desarrollo constructivo (formal o autoconstrucción), en todos los municipios que constituyan el área temática se tienen dos fenómenos que no necesariamente son recientes para algunos de ellos, pero si persistente en la región como un todo y son la suficiencia en la producción de la vivienda y los rezagos en la calidad de vivienda a la que logran acceder para solucionar su demanda por vivienda. Elementos como la producción de vivienda por debajo de la necesidad, la imposibilidad de los hogares para acceder a las políticas de financiación de vivienda, los desarrollos informales y populares de vivienda como una solución validada por hogares de ingresos medios y bajos, son entre otros, los elementos para tener en cuenta del porqué el déficit habitacional se mantiene en la región.

Ante un crecimiento mantenido de hogares y viviendas, sin lograr atender el déficit deja notar realidades físicas tanto al interior de las viviendas como en sus entornos que se dirigen directamente al efecto concomitante de la escasez del suelo urbanizable y de los recursos, y capacidades para complementar la función residencial en el territorio. Una oferta insuficiente o dispersa de suelo para vivienda hace costosa su producción, por lo que la solución es utilizarlo de manera intensiva. Esto demarca las diferencias en tamaños, los patrones de localización regional y la especialización en segmentos de precios del mercado inmobiliario.

Lo anterior, implica retos en los siguientes componentes:

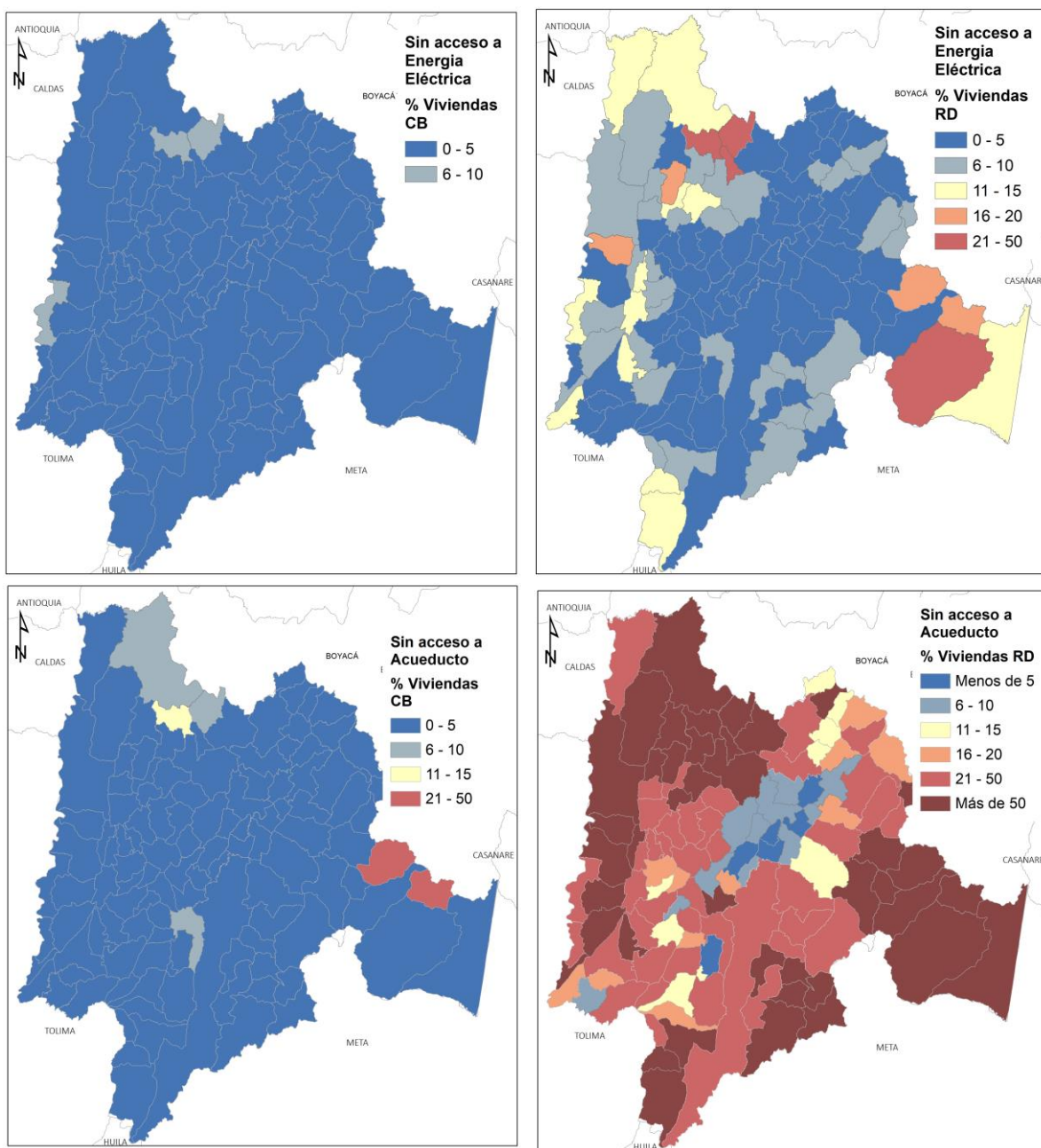
- Contar con una misma batería de instrumentos de ordenamiento territorial.
- Formular planes, programas, proyectos y políticas regionales estratégicos para producción de vivienda y entornos adecuados, incluyendo VIS y VIP, con las entidades de su jurisdicción que hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

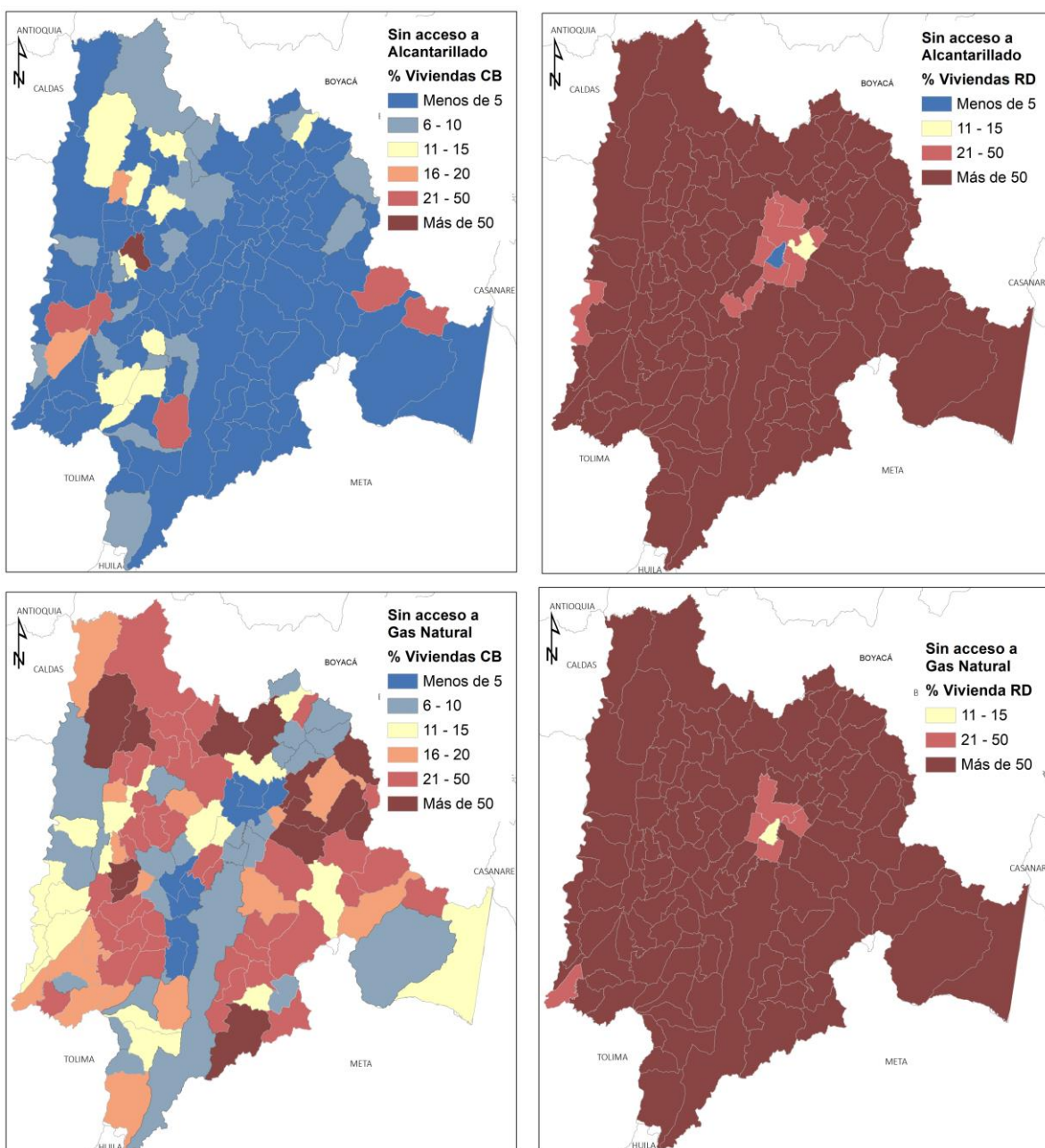
- Desarrollar programas y proyectos de mejoramiento de asentamientos, reasentamiento, infraestructura y equipamientos sociales y espacios públicos a escala regional.
- Promover fondos de VIS regionales.

A estos retos se suman las presiones de la producción de servicios públicos, la oferta de servicios sociales, espacios públicos, vías y demás elementos que constituyen los soportes a la población que habitará las viviendas. Al suelo disponible para desarrollar los soportes, se suma la ausencia de capacidades para su gestión y financiación por parte de los gobiernos locales tanto en aspectos financieros como en la oportunidad para cubrir déficits en la medida que aumenta su demanda. Esto se refleja en patrones a partir de los cuales los hogares deben desplazarse por mayor distancia y más tiempo, en el mismo municipio o a otros, para suplir sus necesidades que complementan la función residencial o incluso para acceder a empleos y actividades económicas.

De acuerdo con los datos del CNPV 2018, el departamento de Cundinamarca cuenta con 1.124.017 viviendas y Bogotá con 2.523.519 viviendas, que conjuntamente corresponden a 3.647.536 de las cuales el 88,9% se encontraban ocupadas y con personas presentes al momento de la aplicación del cuestionario del Censo, es decir 3.244.930 viviendas (899.740 en Cundinamarca). A partir de éstas se calculó la proporción de viviendas que cuentan con servicio de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas natural conectado a red pública, desagregado por cabecera municipal y centros poblados y rural disperso. En las siguientes gráficas se presentan la proporción de hogares que carecen del acceso a cada uno de los servicios, para hacer énfasis en el esfuerzo que se requiere por cada entidad territorial para aumentar la cobertura en cada uno. De acuerdo con esto, y como se ha mencionado previamente, las zonas que mayores proporciones de vivienda registra sin acceso a servicios públicos se concentra en las zonas rurales. Sin embargo, cabe señalar que hay municipios en los que las cabeceras municipales carecen también de algunos servicios, especialmente de alcantarillado y conexión a gas natural.

Ilustración 8. Proporción de viviendas sin acceso a servicios públicos por cabecera municipal y Centros Poblados – Rural Disperso



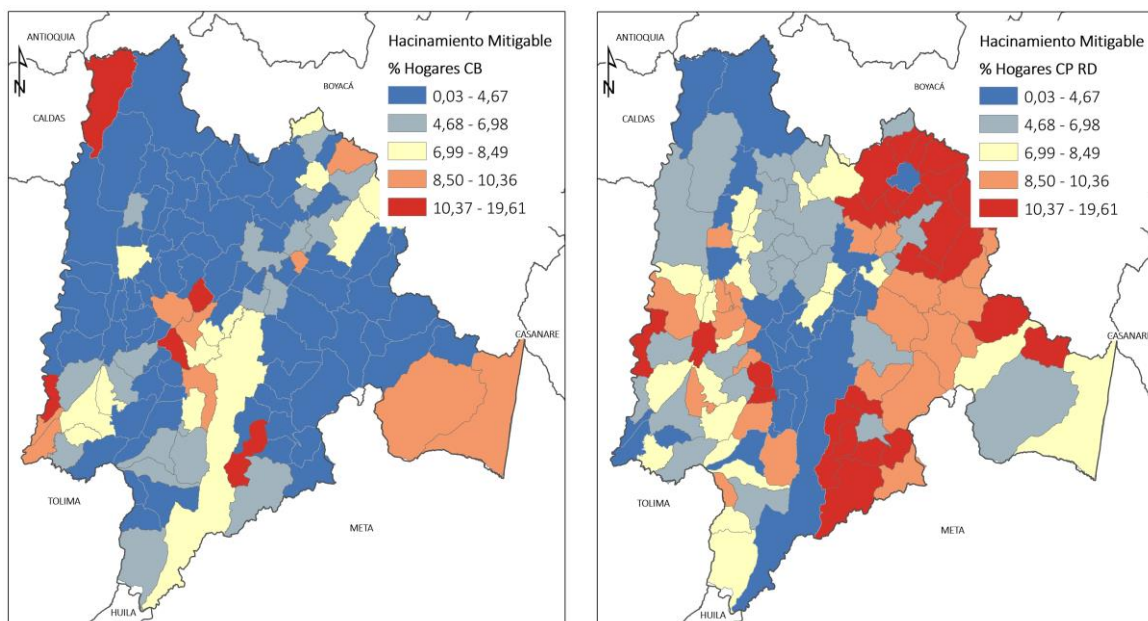


Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018

Al revisar las principales características de la incidencia de la pobreza en las condiciones de las viviendas, los indicadores a nivel municipal muestran que en las cabeceras municipales hay una mayor proporción de hogares con incidencia en la condición de hacinamiento mitigable (Ilustración 9), mientras que en las zonas rurales se observa que hay mayor cantidad de municipios que presentan deficiencias estructurales de la vivienda que los ubican en condición de pobreza (Ilustración 10 e Ilustración 11), especialmente en el acceso a

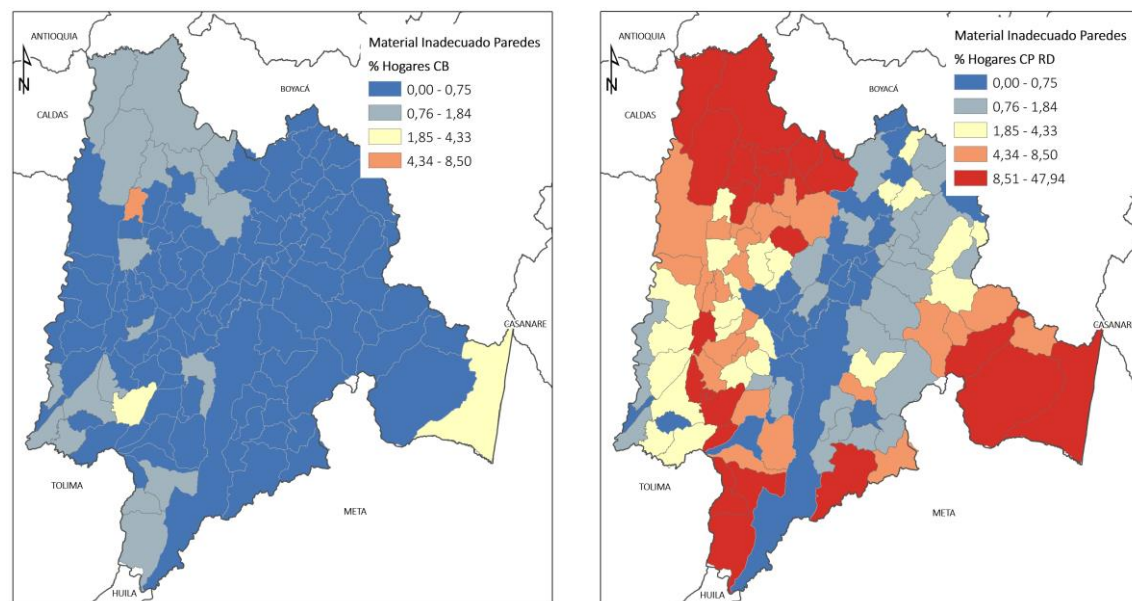
fuentes de agua mejorada e inadecuada eliminación de excretas (Ilustración 12 e Ilustración 13).

Ilustración 9. Hogares con incidencia en hacinamiento mitigable por zona



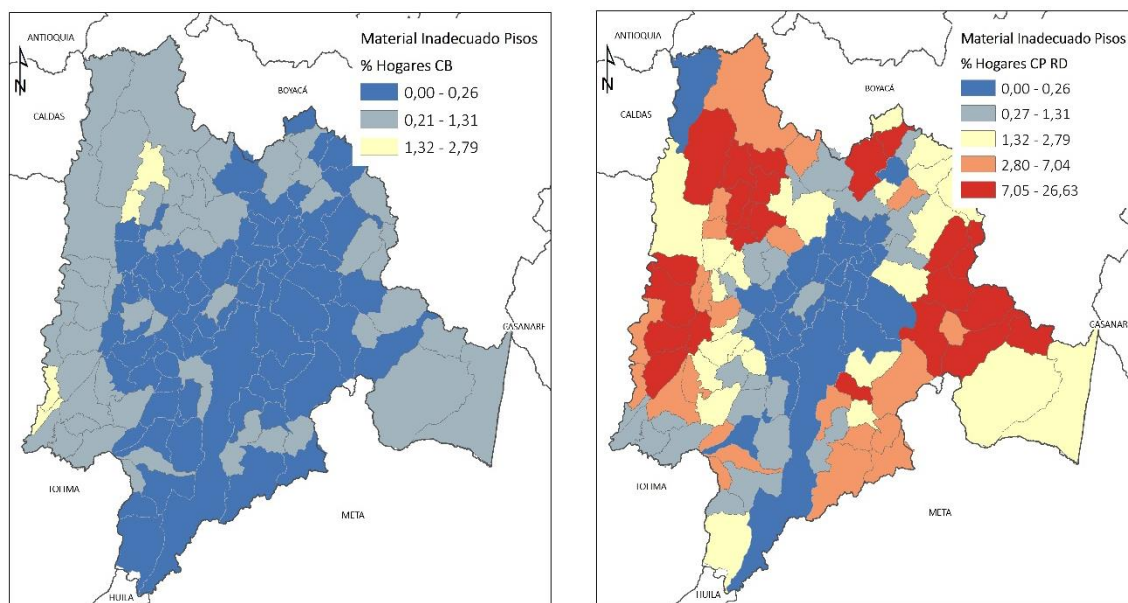
Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018

Ilustración 10. Hogares con incidencia en material inadecuado de las paredes exteriores



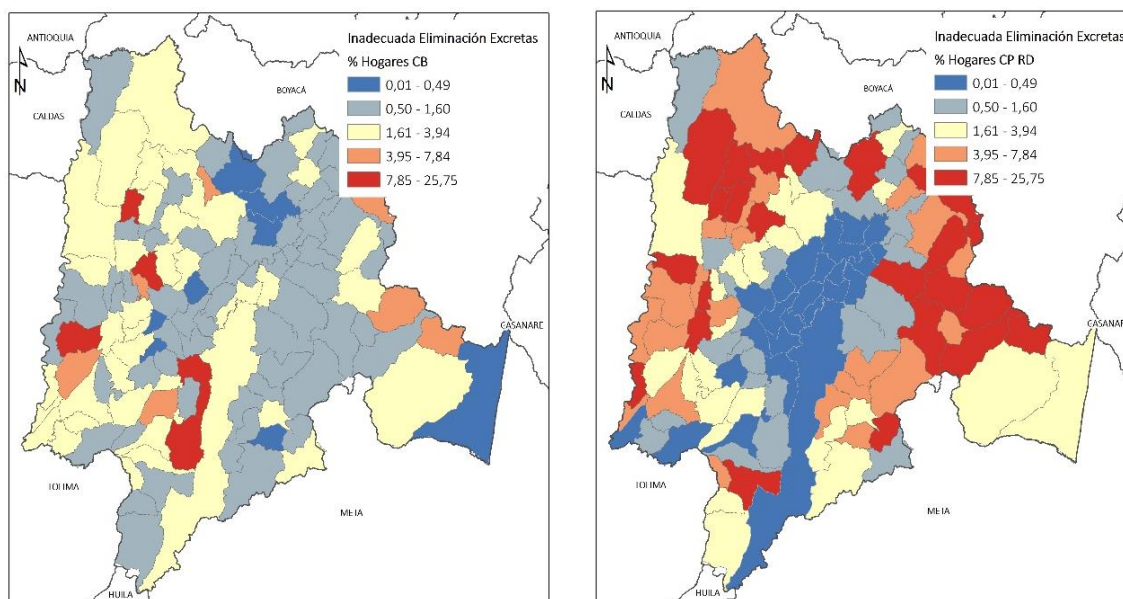
Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018

Ilustración 11. Hogares con incidencia en material inadecuado de los pisos



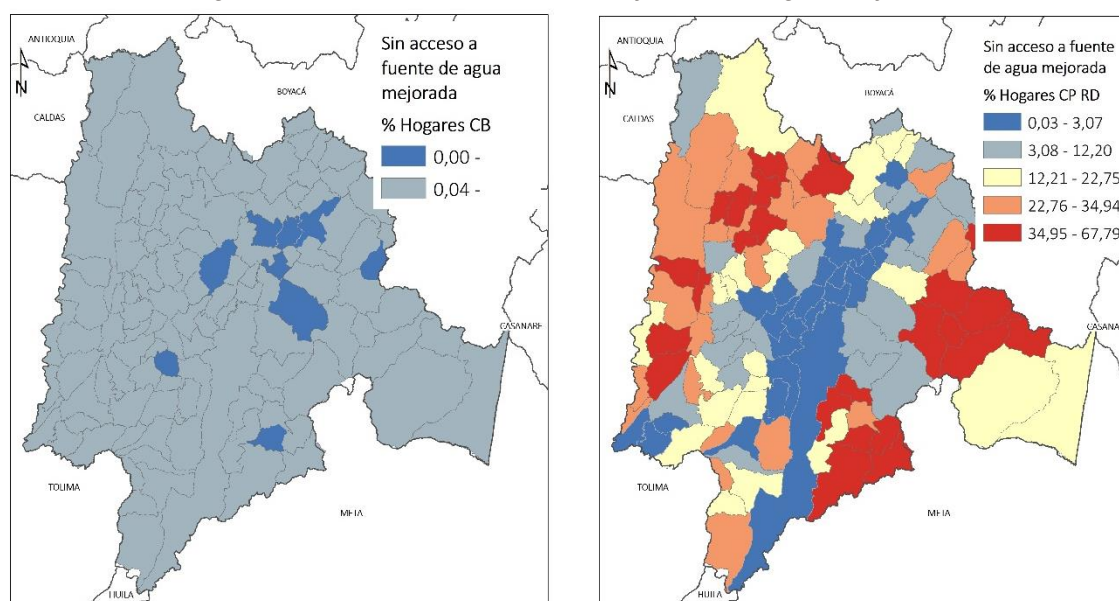
Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018

Ilustración 12. Hogares con incidencia en inadecuada eliminación de excretas



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018

Ilustración 13. Hogares con incidencia sin acceso a fuente de agua mejorada



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018

A pesar de que la historia de la política habitacional del país cuenta con amplia experiencia en el enfoque de construcción de vivienda, se hace necesario generar instrumentos que permitan a los municipios impulsar la oferta de desarrollo de proyectos y programas de vivienda de interés social y programas de vivienda de interés prioritario, considerando que solo el 15,5% de los municipios cuentan con un programa de vivienda de intereses social avalado para ser parte del programa de vivienda del Gobierno Nacional Mi Casa Ya.

De igual forma, el Documento Técnico de Soporte del hecho metropolitano de hábitat y vivienda de la Gobernación de Cundinamarca, está orientado por objetivos claros para fortalecer el sector de construcción de vivienda, a partir de la caracterización de las necesidades de vivienda de los municipios, de los programas de vivienda municipales y nacionales existentes, así como de los actores del sector en general. Lo anterior, de la mano del objetivo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, tendiente al “Desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial del sector de la construcción” (DNP, 2018), con observancia de las disposiciones contenidas en la nueva ley general de vivienda – proyecto de ley 280 de 2020 Cámara - 158 de 2020 Senado “Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat” y de las disposiciones del Comité de Económicos, Sociales y Culturales en lo relacionado con la habitabilidad, la seguridad física de los ocupantes y la adecuación cultural.

Actualmente, solo el 15,5% de los municipios cuentan con un programa de vivienda de interés social. Así pues, el marco de las recomendaciones para la formulación de una política

pública de hábitat y vivienda en el departamento de Cundinamarca es indispensable hacer un análisis en lo relacionado con la construcción de vivienda, ya que está orientado a generar instrumentos que permitan impulsar la oferta de proyectos y programas de vivienda de interés social y programas de vivienda de interés prioritario. Ahora bien, en lo relacionado con el tamaño de los proyectos de vivienda social, se puede buscar la promoción de menores escalas, buscando reducir los megaproyectos de vivienda social.

En ese mismo sentido, la calidad y los estándares mínimos de habitabilidad de una vivienda son esenciales cuando se habla de construcción de vivienda, toda vez que, los programas que buscan otorgarle techo a los hogares y familias vulnerables buscan disminuir las brechas de desigualdad, así como mejorar de manera exponencial las condiciones de vida de las personas. Para cumplir con esos fines, es indispensable otorgar a los beneficiarios facilidades para que puedan disfrutar de su vivienda en las mejores condiciones posibles y reducir el déficit cualitativo de vivienda, considerando que las cifras de Censo Nacional de Población y v Vivienda- CNPV 2018 indican que el déficit habitacional es mucho mayor en términos cualitativos que cuantitativos.

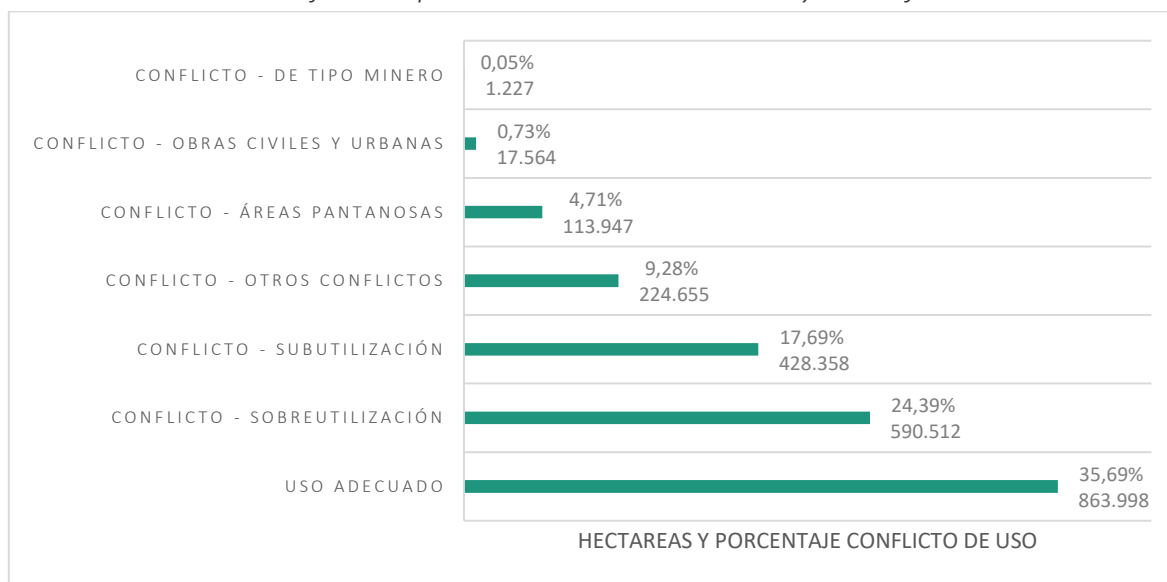
En conclusión, en términos de la planeación del territorio, es totalmente inviable seguir creciendo de manera indiscriminada en un entorno y territorio finito, y esto implica que la construcción de la vivienda de interés social también debe estar dirigida por un componente de reconstrucción y de reurbanización en atención a los entornos en los cuales son construidas. Lo anterior es clave en el entendido que, los terrenos urbanizables en muchos municipios se están agotando, son escasos los lugares en donde se puede construir sin afectar de manera drástica los ecosistemas, generando perjuicios al medio ambiente en el corto, mediano y largo plazo, por consiguiente, y con el fin de evitar mayores daños ambientales, voces expertas aconsejan priorizar el desarrollo y ejecución de programas sociales de vivienda la reconstrucción y reurbanización de viviendas y edificaciones.

En este sentido, es importante resaltar que el sector privado es un actor clave en la formulación y ejecución de la política pública de hábitat y vivienda, no obstante, de acuerdo con los expertos y siguiendo los aspectos mencionados en la entrega anterior, debe haber un trabajo articulado entre el gobierno regional, local y las constructoras privadas. Lo anterior, debido a que dejar las cargas más grandes en materia de responsabilidad a los gobiernos municipales puede suponer dificultades a futuro, ya que estos no cuentan con la capacidad administrativa ni financiera para responder a los intereses de la población beneficiaria de los programas sociales de hábitat y vivienda.

Los conflictos del uso del suelo en Cundinamarca.

De la figura anterior podemos identificar que en Cundinamarca únicamente el 35,69% de los suelos reportan un uso adecuado según lo establecido en los planes de ordenamiento territorial respectivos, los principales conflictos⁶ se presentan cuando se localizan en sitios prohibidos, y no se mitigan ambiental y urbanísticamente los usos de alto impacto, principalmente los industriales y también por desarrollos en suelos de protección.

Ilustración 14. Porcentaje del departamento en uso adecuado y en conflicto de uso.



Fuente: DNP a partir de información del IGAC – 2012, datos para Cundinamarca

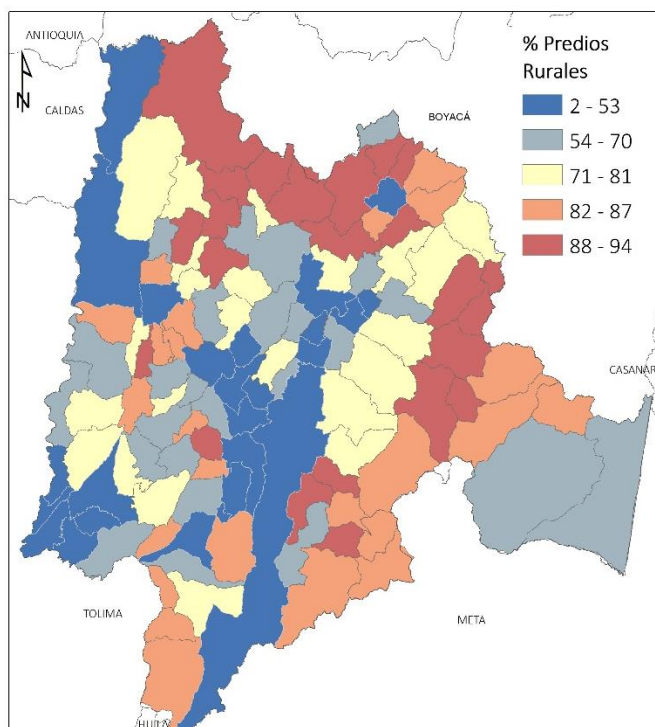
Adicionalmente a la identificación de los conflictos de uso de suelo, se encuentra que la falta de actualización de los instrumentos de gestión del suelo limita la posibilidad de identificar y delimitar de manera exacta sobre cuáles son los suelos destinados a la construcción de vivienda y particularmente vivienda de tipo interés social. Lo anterior, adicionalmente teniendo en cuenta que las dinámicas poblacionales para el año 2000, fecha de elaboración de la mayoría de los planes de ordenamiento territorial, difieren bastante de las dinámicas y tamaño de la población actuales y proyectadas, trayendo como consecuencia que en la actualidad no se tenga suelo habilitado para el desarrollo de dichos proyectos y mucho menos articulado en una escala regional. Esto ha permitido que el mercado de vivienda se desarrolle en la región de manera desordenada, desarticulada de otros instrumentos de

⁶ Los conflictos de uso de la tierra son expresión de la creciente presión humana sobre el ambiente natural. La subutilización del suelo se da cuando las demandas del uso actual son mayores que la oferta productiva del suelo según las características de éste; y la sobreutilización del suelo, cuando las exigencias del uso actual o cobertura vegetal existente son mayores que la oferta productiva del suelo. (Ríos, Alfaro, y Eduarte, 2018)

planeación como los POMCAS, y a su vez repitiendo problemáticas propias que ha sufrido el desarrollo de la capital como la segregación socioespacial, la movilidad, la informalidad urbana, la ocupación de zonas de reserva ambiental y agroforestal y la desigualdad territorial etc.

Relacionado con la carencia de suelo habilitado, es importante tener en cuenta que 51 de los 116 municipios del departamento el porcentaje de suelo rural está por encima del 80%, es decir que en estos territorios se debe pensar en el desarrollo de vivienda dispersa, y la revitalización de centros poblados, de acuerdo con lo establecido en la normatividad en materia de regulación de uso del suelo, y por tanto se debe pensar en priorizar estrategias como el mejoramiento de vivienda o la construcción en sitio propio para reducir el déficit habitacional.

Ilustración 15. Porcentaje de predios rurales por municipio

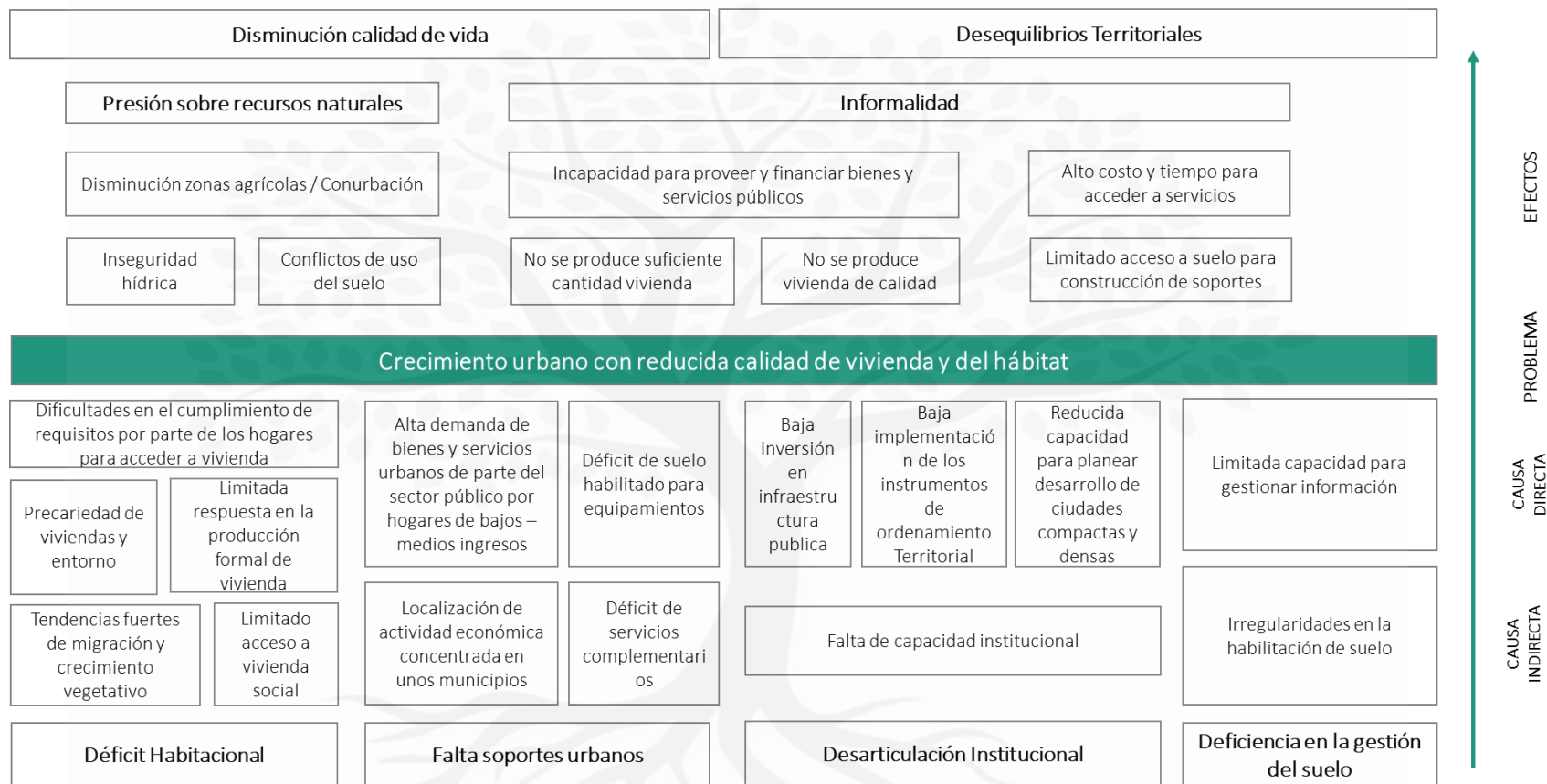


Fuente: TerriData, con datos de DNP a partir de información del IGAC 2017

En entrevistas y consultas a expertos que se elaboraron para la construcción de la política pública de vivienda y hábitat en Cundinamarca, se encontró que, la gestión del suelo debe orientarse a la distribución de tierras, con precios razonables en atención a los ingresos, sobre lo cual resulta muy importante la formalización y titulación de las viviendas construidas. Como se señaló, el ordenamiento territorial no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio de concurrencia, deben confluir todas las

competencias nacionales, departamentales, municipales y regionales, y en este aspecto es necesario articular acciones de los diferentes niveles de gobierno para reorientar procesos en la gestión del hábitat y el ordenamiento territorial en la región. Ejemplos como los macroproyectos de vivienda, que obedecen a la política nacional y no contemplan los planes de ordenamiento territorial. Esto ha permitido que se construyan en sectores que no están planteados por el municipio para expansión urbana con lo cual, además de disminuir el suelo rural, interrumpe los planes del municipio, ya que se les impone una urbanización en un sitio que no tenían calculado, con las implicaciones para la provisión de servicios públicos.

Ilustración 16. Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia SDHT - SIS

4. IDENTIFICACIÓN DE INTERDEPENDENCIAS MUNICIPALES

En línea con la problemática mencionada, es importante complementar el análisis a partir de una caracterización de las relaciones funcionales entre Bogotá y los municipios de la región, las cuales generan una interdependencia y acentúan las problemáticas comunes. Estas sobrepasan los límites político - administrativos, lo que implica de fondo, una articulación y gestión conjunta entre las diferentes autoridades municipales y distritales, bajo el marco de la autonomía territorial y respetando los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia.

Con el fin de caracterizar estas interdependencias supramunicipales ligadas al crecimiento urbano con reducida calidad de vivienda y del hábitat, se parte de una exploración de variables que permitan explicar y entender las relaciones funcionales de las principales causas identificadas como lo son: el déficit habitacional, la falta de soportes urbanos y la desarticulación institucional; para ello se proponen las siguientes etapas de análisis que permitirán la definición del ámbito del hecho metropolitano en aquellos entes territoriales donde las dinámicas son más fuertes.

4.1. Relaciones funcionales por dimensión de vivienda

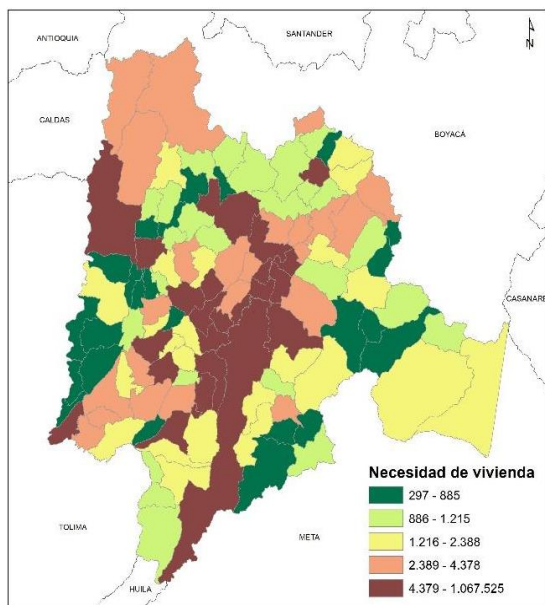
Inicialmente se plantea una aproximación a la definición de ámbitos a partir de la pregunta: ¿Con cuales entidades territoriales de la Región Metropolitana se puede compartir una situación problemática común o similar? Para ello se realiza un análisis de tres variables según la disponibilidad, cobertura y temporalidad de las fuentes de información. Estas variables corresponden a:

- Necesidad de vivienda. Comprende el déficit cuantitativo y la generación de nuevos hogares hasta el 2035 de acuerdo con información del DANE en Censo Nacional de Población y Vivienda.
- Proporción de población con ingresos menores a cuatro salarios mínimos según la encuesta multipropósito del 2021.
- Conmutación laboral a partir de la encuesta multipropósito del 2021, identificando las interdependencias por motivo de trabajo entre las entidades territoriales.

Acorde con las variables mencionadas, se presentan en la Ilustración 17 los planos categorizados por quintiles y en el último, la relación entre las tres variables analizadas. Es importante mencionar que solo la variable de necesidad de vivienda tiene cobertura en todo el departamento, mientras que las variables de proporción de hogares con ingresos inferiores a 4 SMLV y la conmutación laboral con Bogotá solo tienen cobertura para 21 y 20 municipios respectivamente y el Distrito Capital.

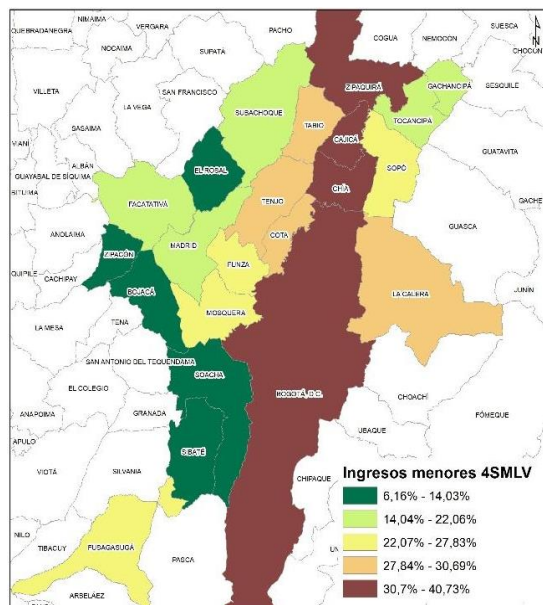
Ilustración 17. Análisis de variables principales y resultado

Necesidad de Vivienda (Déficit cuantitativo – generación de hogares 2035)



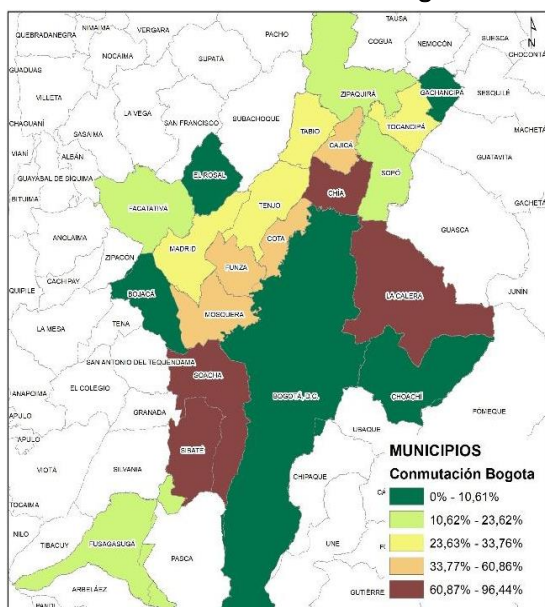
Fuente: DANE, 2018

Proporción de hogares con ingresos menores a 4 SMLV



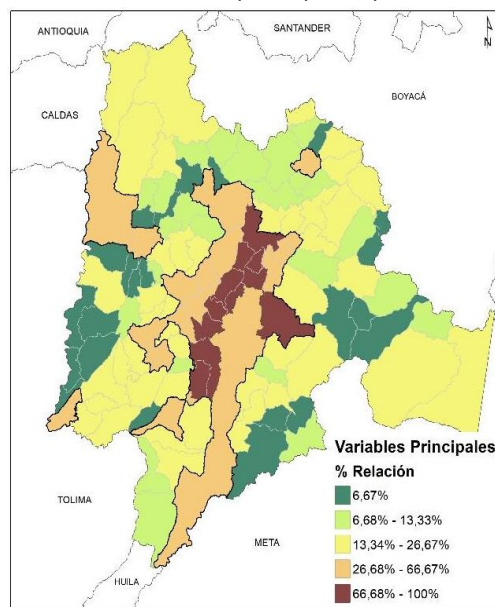
Fuente: DANE, 2021

Conmutación laboral con Bogotá



Fuente: DANE, 2021

Cruce de variables principales y su relación



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS.

La primera variable, relacionada a la necesidad de vivienda muestra una clara concentración en Bogotá (1.067.525) y 21 municipios (en rojo) aledaños sobre las vías principales de orden nacional con una necesidad de 526.530 viviendas correspondiente al 76,57% de la necesidad del departamento. La segunda variable, con relación a la proporción de hogares con ingresos menores a 4 SMLV se identifican los municipios de Zipaquirá, Cajicá, y Chía con los valores más altos por encima del 30%, seguido de los municipios de La Calera, Cota, Tenjo y Tabio entre el 27% y 30%.

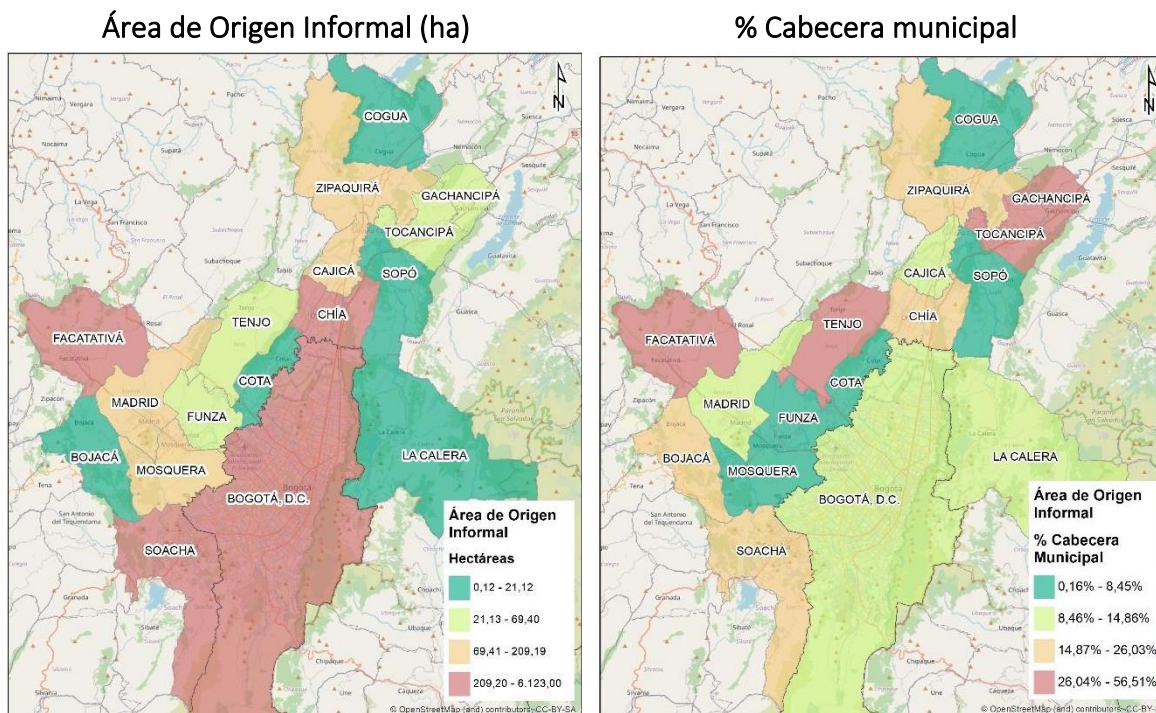
Finalmente, la tercera variable de conmutación laboral los municipios de borde representan la mayor interdependencia siendo más alta en Soacha, Sibaté, La Calera, y Chía entre 60% y 96%, seguidos de los municipios al occidente de Cota, Funza y Mosquera con valores entre el 30% y 60%.

Lo anterior, permite definir un ámbito preliminar para el hecho metropolitano de **27 municipios y Bogotá** correspondientes a los municipios en color naranja (26% a 66%) y rojo (66% a 100%) en el plano de relación de variables, mostrando predominancia sobre los municipios de bode occidente y norte.

4.2. Relaciones funcionales por dimensión informalidad

La segunda variable, corresponde a la superficie de origen informal ocupando 12.009 hectáreas en la región (Bogotá y 16 municipios); donde Bogotá y Soacha consolidan el 70% de esta área, seguido de los municipios de Chía y Facatativá. Sin embargo, al comparar el área de origen informal con el área de la cabecera municipal definida por el DANE (con el fin de que sean comparativos bajo la mismo periodo y metodología de delimitación) se observa el mayor porcentaje en los municipios de Gachancipá, Tocancipá, Facatativá y Tenjo, dejando a Bogotá y Soacha en la segunda y tercera categoría respectivamente, bajo este parámetro se obtiene una media regional de 18% de ocupación de origen informal en la región.

Ilustración 18. Áreas de origen informal



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS.

Es importante aclarar que los datos de Bogotá corresponden a la unión del tratamiento de mejoramiento integral del Decreto Distrital 190 de 2004, Decreto Distrital 364 de 2013

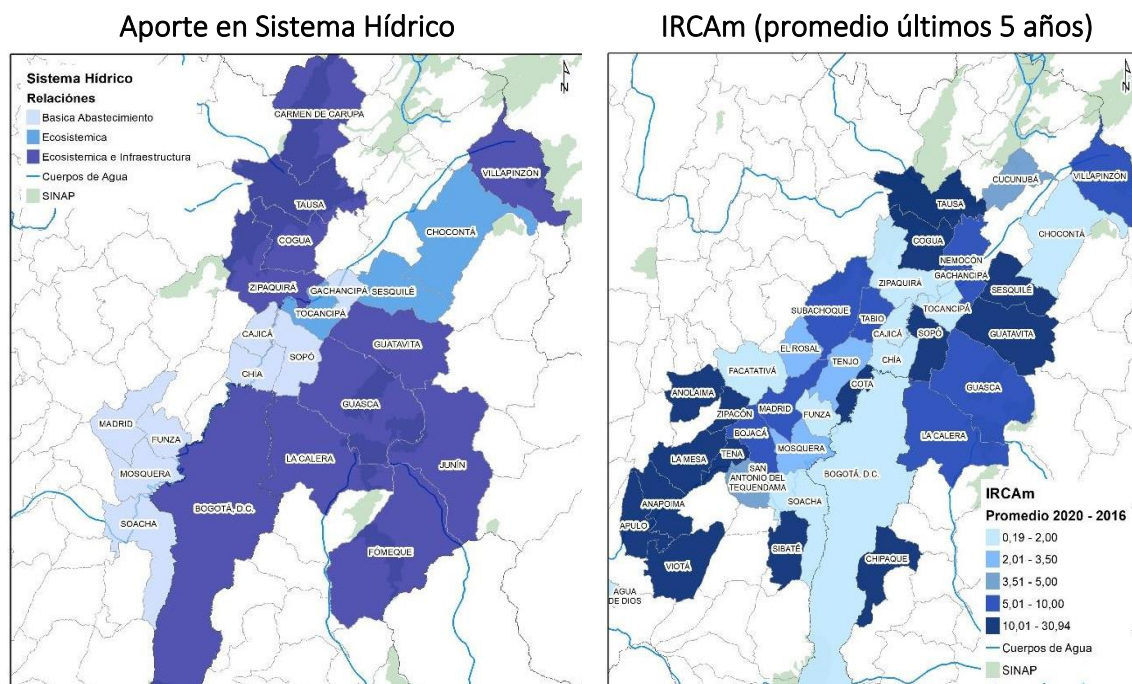
(declarado nulo) y Decreto Distrital 555 del 2021, con los planos urbanísticos en las categorías de legalización y regularización o que se encuentren en proceso a cargo de la SDHT, teniendo en cuenta el área urbanística Bogotá cuenta con un 30% de área de origen informal (SDHT, 2023). Los datos municipales corresponden a un análisis para el 2020 acorde con la Batería de indicadores Regional del Observatorio del Hábitat.

4.3. Relaciones funcionales por dimensión de acceso a agua

Por último, la tercera variable del componente de calidad de vivienda corresponde al sistema hídrico de la región determinado por la cuenca alta del Río Bogotá contemplando el aporte del municipio al sistema de abastecimiento de carácter ecosistémicos (paramo o embalses), infraestructura (redes, PTAP, PTAR) y del aprovechamiento ya sea por distribución en red o por venta de agua en bloque; contrastado con el promedio de los últimos cinco años del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano el cual da una idea de la potabilidad y calidad del agua para el consumo, siendo adecuado por debajo del 5% y riesgo bajo hasta el 14%.

Acorde con lo anterior, la Ilustración 19 muestra a la izquierda el aporte de los municipios al sistema hídrico, mostrando en azul oscuro aquellos municipios que más aportan al sistema con ecosistemas e infraestructura y los más claros corresponden a aquellos que solo se abastecen del sistema. En el contraste con el IRCA se observa como algunos municipios que a pesar de que aportan significativa al sistema mantienen un alto índice, es decir baja calidad del agua para el consumo como sucede en La Calera y Guasca.

Ilustración 19. Análisis de variables del recurso hídrico



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de ORARBO y EAAB.

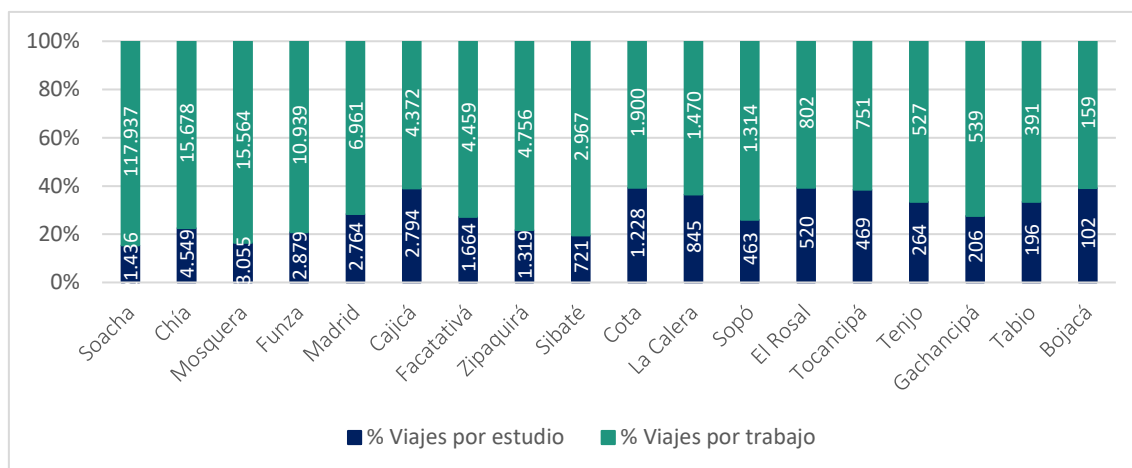
4.4. Relaciones funcionales por dimensión conmutación

Con relación al componente de movilidad, en Bogotá y 18 municipios se realizan 19 millones de viajes diarios, de los cuales 5,3 millones de viajes diarios se realizan en servicio público (Transmilenio, SITP, Alimentador, y Cable). Desde los municipios hacia Bogotá se realizan 579 mil viajes diarios; mientras que, de Bogotá a los municipios se realizan 571 mil viajes diarios. (Encuesta de movilidad del 2019)

En promedio los municipios del primer anillo tardan alrededor de 77 minutos con motivos de viaje de trabajo en Bogotá, segundo anillo y tercer anillo tardan en promedio 92 minutos. Los tiempos más altos de viaje por motivo de trabajo se dan en Bojacá, Sibaté, Facatativá y Fusagasugá con un promedio de 106 minutos diarios.

De acuerdo con la Gráfica 7, los viajes desde los municipios hacia Bogotá se dan principalmente por motivos de trabajo, sin embargo, los motivos de estudio presentan valores significativos evidenciando la interdependencia entre estos, mostrando mayor cantidad de viajes desde el municipio de Soacha, Chía y Mosquera.

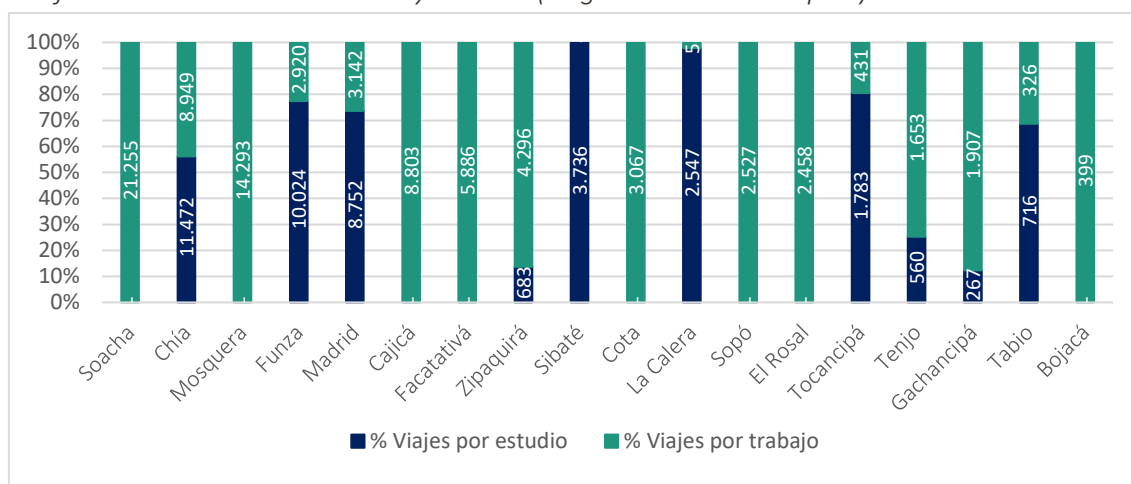
Gráfica 7. Conmutación laboral y estudio (municipios hacia Bogotá)



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de Encuesta Movilidad 2019.

En cuanto a los viajes desde Bogotá a los municipios, también se observa una predominancia con motivos de trabajo hacia los municipios de Soacha, Cota, Mosquera y Funza como fuentes generadoras de empleo, mientras que, los motivos de estudio se concentran hacia los municipios de Chía, Sibaté y Cajicá. (Ver Gráfica 8)

Gráfica 8. Conmutación laboral y estudio (Bogotá hacia municipios)



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de Encuesta Movilidad 2019.

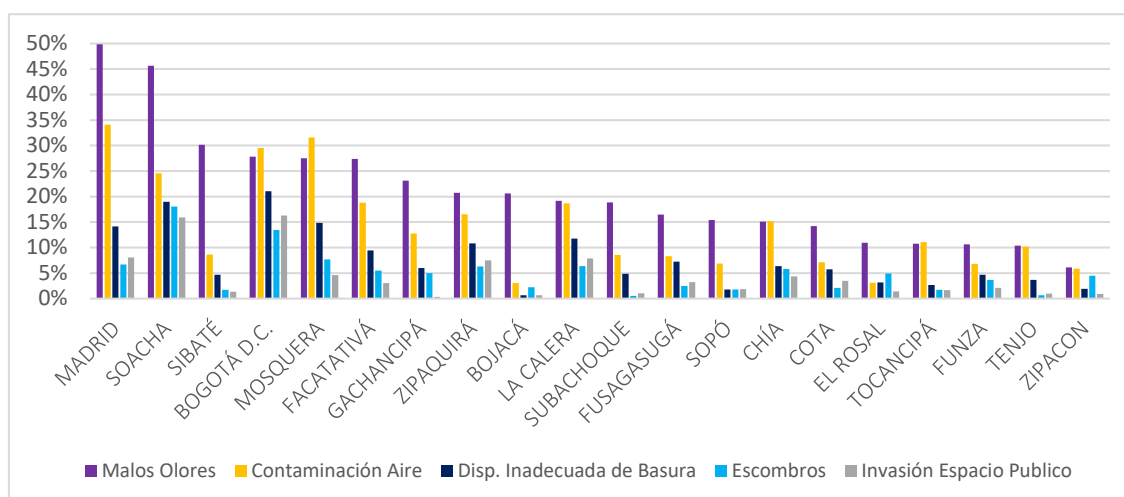
Con relación con el transporte de carga, en el 2020 de los viajes que salen de Bogotá el 42% sale por el corredor de la Calle 13, el 25% por la Autopista Norte, el 17% por la Calle 80, el 10% por la Autopista Sur y por otras vías el 5%.

Así mismo, para los viajes de carga que ingresa a Bogotá se dieron en un 49% por la Calle 13, el 15% por la Autopista Norte, 24% Calle 80, 2% Autopista Sur y otras vías en el 7%. Adicionalmente, según el Registro Nacional de Despachos de Carga por Carretera – RNDC para el 2022 se realizaron un total de 492.246 viajes de carga desde municipios de Cundinamarca hacia Bogotá. Los municipios de Funza, Cota, Tocancipá y Tenjo son los que más viajes diarios realizan con 458, 155, 149, y 145 respectivamente en promedio, seguidos de los municipios de Facatativá, Mosquera y Madrid.

4.5. Fenómenos comunes en calidad del entorno

En el segundo componente relacionado a la **calidad del entorno**, se hace una revisión de la Encuesta Multipropósito del 2021 y las preguntas relacionadas a problemáticas de entorno por cada municipio como se detalla en la Gráfica 9, en la cual se destaca de manera generalizada malos olores predominando en Madrid y Soacha; contaminación del aire con valores más altos en Madrid, Mosquera y Bogotá; y la mala disposición de basuras predominando en Bogotá y Soacha. En menor proporción se presentan problemáticas como invasión del espacio público, y disposición inadecuada de escombros.

Gráfica 9. Porcentaje de hogares con problemáticas de entorno

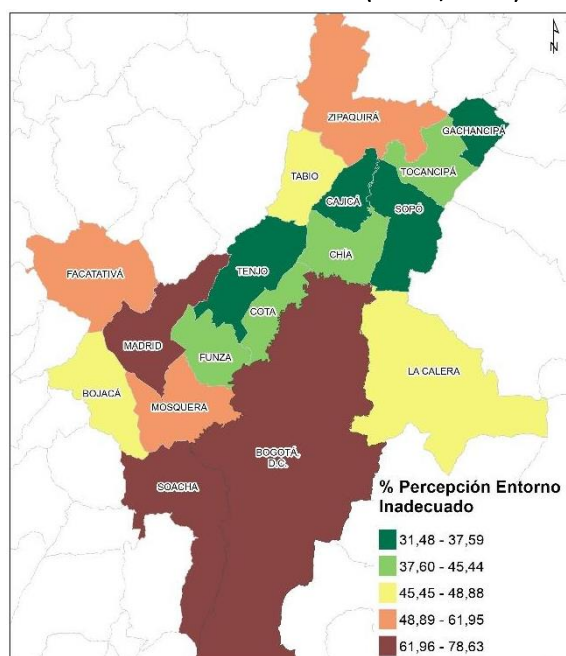


Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT; con base en Encuesta multipropósito 2021

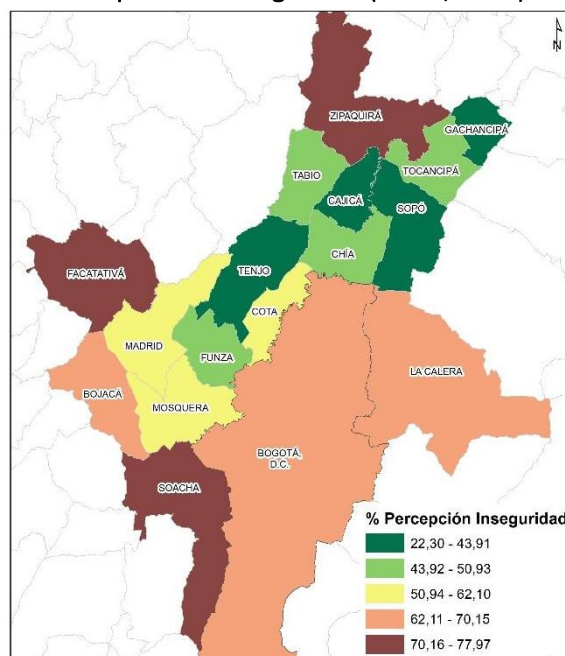
De manera gráfica se detalla una ponderación de las problemáticas en las condiciones de entorno y de condiciones físicas de seguridad, donde es perceptible la agrupación de municipios con menor valor hacia el norte de Bogotá y más altos hacia el sur y occidente de la ciudad, resaltando que para ambos indicadores Bogotá cuenta con valores altos desfavorables.

Ilustración 20. Problemáticas de entorno y seguridad

Problemáticas de entorno (DANE, 2021)



Percepción de inseguridad (DANE, 2021)



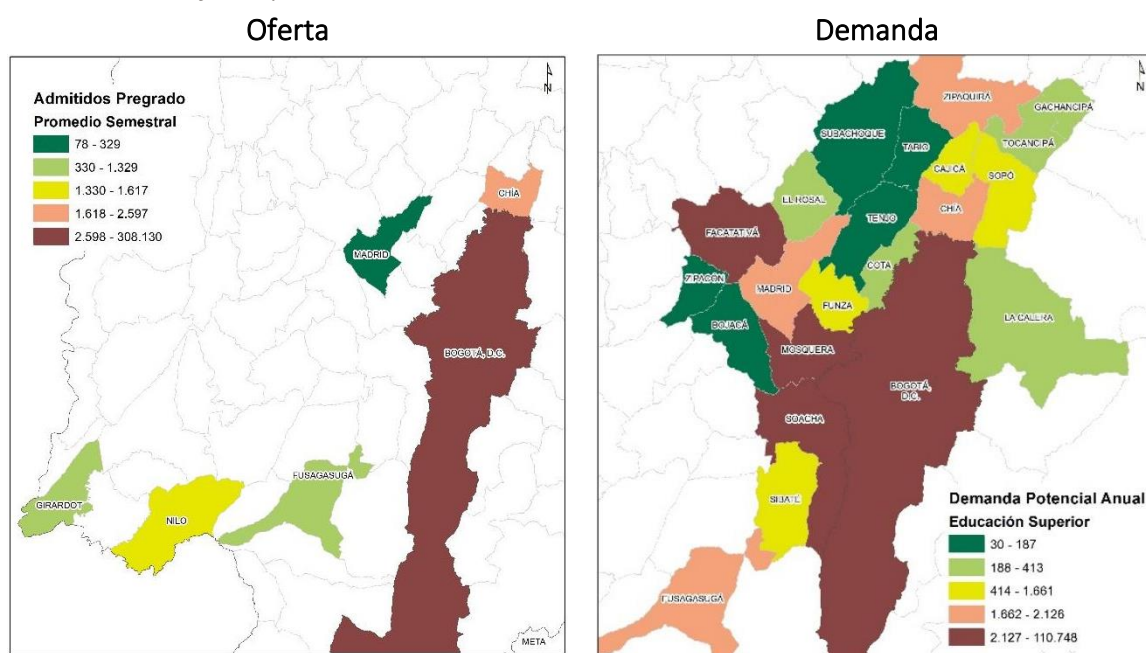
Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS.

4.5. Fenómenos comunes en accesibilidad a educación

Finalmente, se desarrolla un componente relacionado a **equipamientos de educación** a partir de un análisis de oferta y demanda, mostrando claramente las relaciones de interdependencia en la medida que se requiere mayor especialización en servicios.

En las variables del sector de educación superior, se contempla reportado en las bases del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES con la cantidad de estudiantes matriculados en pregrado para el 2021, y la demanda acorde con un promedio anual de estudiantes de bachillerato según la encuesta multipropósito. La siguiente ilustración muestra la oferta concentrada en Bogotá y Chía, en menor proporción y mayor distancia los municipios de Fusagasugá, Girardot, Nilo y Madrid, mostrando así la interdependencia de aquellos municipios que no tienen oferta, pero si demanda de equipamientos como lo muestra el plano con una predominancia en los municipios sobre borde occidental.

Ilustración 21. Oferta y demanda de variables de educación



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS.

Un enfoque de interdependencias del hábitat se evidencia con los flujos de actividades y servicios que genera la ubicación de las viviendas, las actividades económicas y la prestación de servicios básicos para la población. Entendiendo como reto un patrón regional que concentra en Bogotá las ofertas de empleo e ingresos, pero que en Cundinamarca se contraponen con la vivienda y capital humano que puede generar bienes y servicios o emplearse en la ciudad capital se puede notar una relación simbiótica que debe ser aprovechada desde un planteamiento común que permita aprovechar las ventajas de cada municipio con las capacidades que pueden generarse a partir de los patrones de ubicación de hogares y actividades en la región metropolitana, los cuales,

como se ha presentado, no son incipientes y deben ser analizados y gestionados por la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

5. APROXIMACIÓN REGIONAL AL HÁBITAT INTEGRAL

Sobre la gestión del hábitat integral, resulta útil acudir a su relación con la vivienda y desde allí, de acuerdo con los principios y contenidos dados al *derecho a la vivienda* por parte del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas. Según este Comité el derecho a la vivienda solo se logra si se tiene derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad, (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008).

Del mismo modo, la observación general respecto del contenido del derecho a la vivienda se remite a la definición reconocida por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de vivienda del 2000, se complementa la anterior definición bajo los siguientes términos: *“disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”* (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2008).

En este sentido, las experiencias internacionales y las observaciones de la OCDE (2016) han sido claras al destacar la importancia de las condiciones y estándares de calidad urbana y de provisión de servicios urbanos y bienes públicos que deben tener las zonas y barrios en donde estarán asentadas las viviendas. Esto, refiere a que las urbanizaciones residenciales deben poder tener acceso a servicios públicos esenciales de agua potable, saneamiento y energía. Así las cosas, puede verse que la seguridad - no solo material, sino también jurídica en lo que respecta a la no perturbación de los derechos reales que se derivan del inmueble empleado para la vivienda - y la adecuación física de las viviendas resultan esenciales al momento de la materialización de programas y proyectos que hagan efectiva la identificación y posterior declaración de un hecho metropolitano que pretenda de una u otra forma materializar ese derecho, con el que además, se debe hacer énfasis en intervenciones articuladas para que las viviendas cuenten con vías de acceso en buenas condiciones, así como transporte público que garanticen el desarrollo de la vida cotidiana de manera sostenible, como también acceso a bienes públicos equipamientos y servicios sociales como de educación, salud, entretenimiento y seguridad, entre otros.

El hábitat desde una perspectiva integral comprende entonces la vivienda y la capacidad de ejercer este derecho en plenitud, a la vez que el entorno, entendido como aquellos

lugares de permanencia donde también se habita, se crea, se configuran interacciones y se tejen relaciones entre los habitantes, por lo tanto, está compuesto por otros elementos como los equipamientos sociales, la cobertura y calidad de los servicios públicos e infraestructura vial, entre otros. En este sentido, se debe hacer énfasis en el hábitat en su concepto amplio cuando se diseñan e implementan políticas públicas, es decir, se debe pensar en el hábitat como un conjunto de atributos que contiene la vivienda, con el objetivo de no atender el problema exclusivamente a través de la construcción de unidades habitacionales. Esto implica considerar tres diferentes escalas o elementos al momento del diseño e implementación de este tipo de políticas, especialmente cuando se habla de hábitat: i) la ciudad; ii) la comunidad y; iii) la unidad de la vivienda. Respecto a la ciudad, se recomienda promover la construcción de vivienda, pero solo a partir de un modelo claro de ciudad, de ordenamiento territorial y de entorno, con equipamientos y servicios públicos y se sugiere enlazar las políticas de hábitat y vivienda con los planes y estrategias de transporte con el fin de generar un programa integral en el marco del hábitat seguro y sostenible.

En esa misma línea, la necesidad de mejorar la localización de los proyectos de vivienda social es un elemento central cuando se habla de la calidad del hábitat. Para el caso de algunos de los municipios de la Sabana de Bogotá se ha evidenciado la construcción de viviendas desconectadas de los centros urbanos y de empleo, esto genera múltiples problemas a municipios como Soacha y otros municipios en donde en la acceso a equipamientos o a zonas de empleo, están lejos de las unidades de vivienda, generando problemas de segregación y mayores costos para los hogares que habitan estas urbanizaciones desconectadas, o en las que la provisión de la ciudad llega tiempo después de la provisión de la vivienda.

A partir de estudios etnográficos se ha identificado que algunos de los componentes que más valora la ciudadanía en el proceso de planeación de asentamientos urbanos, es lograr acceder fácilmente a parques, áreas verdes, centros comerciales, centros educativos, medios de transporte, e inclusive, espacios religiosos. Una forma más inclusiva en la que se pueden hacer los procesos de planeación del hábitat es quizás generar a nivel de la región una conjugación de proyectos de vivienda de distintas escalas y realizados por una mayor diversidad de actores, combinando la realización de planes parciales con estrategias de menor escala, pero con mayor alcance hacia capas de población que tengan restricciones de ingresos o preferencias diferentes. Esto con el objetivo de ir insertando proyectos más pequeños en ciertos lugares, pero quizás emblemáticos a escala local, y permitiendo pensar adecuadamente y en dimensiones diversas de tipos de equipamientos, de acuerdo con las necesidades de la población beneficiaria.

Al indagar por modelos exitosos de mejoramiento de hábitat en áreas rurales, se evidenciaron como casos exitosos las acciones realizadas por la Federación Nacional de

Cafeteros en Caldas, que estuvieron enfocadas en facilitar las condiciones de accesibilidad y mejoramiento de la infraestructura de la ruralidad, las cuales generaron procesos de electrificación rural, acueductos rurales, y aunamiento de esfuerzos para que en todas las veredas existieran escuelas, equipamientos mínimos, carreteras pavimentadas y accesos viales de calidad, además de programas de saneamiento.

Cundinamarca presenta características particulares que deben considerarse a la hora de analizar el contexto general que lleve a un entendimiento de los esfuerzos necesarios para gestionar integralmente el hábitat. Es uno de los departamentos de mayor extensión territorial del país, (24.210 km²); y es uno de los más numerosos en cuanto a entidades territoriales (116 municipios); y además cuenta con uno de los índices de población rural proporcionalmente más amplia y dispersa del país, ocupando el 5to lugar, solo superado por Antioquia, Cauca, Nariño y Córdoba. Se estima que la población rural de Cundinamarca es del 24% del total; (con cerca de 850.000 habitantes residiendo en el campo).

De acuerdo con las proyecciones de población departamental por área, sexo y edad, en el período 2018-2050, realizadas por el Departamento Nacional de Estadística, DANE, para 2023 se estima que la población de Cundinamarca es de 3'577.177 personas, de las cuales 1.809.560 son mujeres y 1'767.617 hombres, lo que lo convierte en el segundo departamento con mayor población si se sustraen las ciudades capitales. Motivo por el cual, una de las preocupaciones que asiste a los municipios con respecto a su ordenamiento territorial tiene que ver con la atención de la demanda de vivienda para los próximos años, bien sea por la formación de nuevos hogares que se van generando en su territorio o por el flujo migratorio que llega en razón a sus actividades comerciales, industriales, de producción agropecuaria, educativas o de servicios, etc.

El incremento no solo demanda viviendas, sino además requieren una infraestructura básica para solventar los servicios sociales complementarios de educación, salud, recreación, comercio. Por lo tanto, como se ha venido exponiendo a lo largo del documento, alrededor de la producción de vivienda se genera simultáneamente la necesidad de generar otros usos relacionados con la construcción de infraestructura, equipamientos de servicios sociales y espacio público, entre otros, que satisfagan tanto los existentes como los nuevos hogares, para conseguir una gestión integral del hábitat.

Para el caso de Cundinamarca, los mayores esfuerzos dirigidos a aumentar la calidad del hábitat deben concentrarse en las áreas rurales del departamento, ya que allí se encuentran las principales dificultades de acceso servicios públicos como energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas natural. Las cifras más altas en falta de cobertura se encuentran en el acceso a alcantarillado y gas natural, la falta de acceso a estos servicios en la mayoría de los municipios del departamento son superiores al 50%.

En consecuencia, es indispensable abordar el hábitat integral y seguro a partir de tres escalas transversales como lo son la ciudad, la comunidad y la unidad de vivienda, sin desconocer el usuario final o destinatario de la vivienda. La conexión entre los tres ámbitos debe ser permanente tanto en el diseño como en la implementación de política pública. Comprender diferenciadamente los modelos de ciudad de cada municipio, la diversidad de los grupos poblacionales que lo habitan y, por tanto, sus necesidades particulares de vivienda, permitirá proveer cada territorio de un mejor equipamiento social, cobertura y calidad de los servicios públicos e infraestructura vial. En el sector urbano, se deberán incluir programas que mejoren la localización y acceso a la vivienda social, el mejoramiento de barrios y espacios públicos, el aumento de conectividad en los servicios, incluyendo el servicio de internet, así como planes de adecuación y construcción de vías. La ejecución de tales iniciativas debe partir de la articulación de múltiples sectores de la administración departamental, de la RMBC, de orden municipal y desde Bogotá por su parte, en el sector rural deberán priorizarse los programas orientados a proveer servicios públicos esenciales.

Al interior de la Secretaría de Hábitat y Vivienda de la Gobernación de Cundinamarca se identificaron cuatro factores principales que conllevan a la vulneración del derecho a la vivienda adecuada, relacionadas con la calidad del hábitat. La primera obedece al exceso de concentración de recursos y esfuerzos de la SHV en la ejecución de proyectos de construcción de vivienda nueva, lo que se traduce en una menor inversión en la corrección de las deficiencias cualitativas que, se refleja en una reducción del déficit cuantitativo, especialmente en zonas urbanas y un aumento del déficit cualitativo, especialmente en los centros poblados y zonas rurales entre los períodos intercensales.

El segundo factor, está asociado a la baja cobertura de los servicios públicos en los municipios. De acuerdo con los datos del CNPV 2018, se evidenció que la falta de acceso a servicios públicos se concentra principalmente en los centros poblados y rurales dispersos del Departamento, tomando especial atención en los servicios de acueducto, alcantarillado y gas natural los cuales no llegan a más del 50% de los hogares de dichas zonas (DANE, 2020d). En consecuencia, si un municipio no cuenta con la viabilidad técnica de proveer los servicios públicos domiciliarios, limitará el desarrollo de proyectos de vivienda, contribuyendo así al aumento del déficit cuantitativo en los territorios.

El tercero, a partir del déficit de material inadecuado de los pisos, la inadecuada eliminación de excretas de los centros poblados y rurales dispersos, en especial, de los municipios colindantes con los departamentos de Caldas y Meta; y la falta de acceso de fuentes de agua mejorada en más del 33,6% de los hogares de los centros rurales dispersos de la mayoría de los municipios (DANE, 2020d). En ese mismo sentido, se

identifica que los hogares de los municipios que colindan con Bogotá registran menor incidencia de la pobreza multidimensional, en contraste con los municipios que colindan con otros departamentos, en especial las provincias aledañas a los departamentos del Meta, Boyacá y Tolima, que registran mayor índice de pobreza multidimensional (DANE, 2020d).

Asimismo, en las cabeceras municipales de Cundinamarca, las viviendas que no cuentan con materiales idóneos para la construcción de pisos y paredes no superan el 8,4%. Sin embargo, en los centros poblados y rurales dispersos, especialmente en los municipios ubicados al norte del departamento, 33,8 % de las viviendas están fabricadas con techos y paredes de materiales improvisados e inadecuados (DANE, 2020d).

El cuarto factor está relacionado con la presencia de familias ubicadas en zonas de riesgo no mitigable. Provincias como la del Bajo Magdalena, cuentan con viviendas construidas en asentamientos irregulares e informales, desatendiendo la norma sismorresistente y en alto grado de riesgo ante condiciones naturales adversas.

Lo anterior implica que el componente de vivienda para la región debe ser desarrollado integralmente en el territorio, dónde se priorice la intervención de proyectos de infraestructura social que permitan el acceso a servicios como salud, educación, conectividad, zonas verdes y/o espacios de recreación y sano esparcimiento. Así como, el desarrollo de centros de abastecimiento alimentario, y de otro lado ir acompañado de un plan maestro de movilidad para los municipios, con el fin de promover un mayor bienestar de la comunidad y una mejor calidad de vida.

A nivel urbano, una condición fundamental para que se articulen hacia un hábitat integral que vincule los tres componentes mencionados previamente: i) que haya una buena vivienda; ii) una comunidad integrada y; iii) buena ciudad; tiene que ver mucho con la con la localización respecto a la provisión de bienes y servicios sociales, además de servicios públicos. La vivienda, sobre todo para los hogares más vulnerables debe estar bien situada y articulada con las dinámicas económicas y sociales del resto del municipio y de la región.

Según el Departamento Nacional de Planeación - DNP, los Planes de Ordenamiento Territorial- POT son un esquema fundamental, para determinar la planificación económica, social, ambiental e institucional de los municipios, ya que racionalizan las intervenciones sobre el territorio y orientan su desarrollo y aprovechamiento sostenible; en especial, clasifican y regulan los usos del suelo, incluyen la dimensión municipal-regional, incorporan determinantes ambientales, propenden por el desarrollo productivo del suelo rural y el respeto a las tradiciones locales, incorporan las áreas destinadas a conservación y protección, y prevén proyectos estratégicos para infraestructura,

equipamientos y servicios públicos (DNP, s.f.a). Asimismo, en palabras de la Corte Constitucional, el ordenamiento territorial no es una función exclusiva de los municipios, sino que, en virtud del principio de concurrencia, deben confluir todas las competencias departamentales, nacionales y regionales. Así mismo, los concejos tienen amplias competencias para la reglamentación de los usos del suelo departamental y también para coordinar la acción de los municipios en su territorio (Corte Constitucional, 2020).

En consecuencia es evidente la necesidad que tienen los municipios de actualizar los instrumentos de ordenamiento del territorio, ya que de estos depende especialmente: i) la actualización del inventario de suelos que serán destinados a proyectos de construcción de vivienda de interés social y prioritario; ii) la adecuada delimitación de terrenos de protección ambiental o en zonas calificadas como de riesgo que permitan intervenir los hogares en zonas de riesgo mitigable y no mitigable y; iii) poder reconocer las edificaciones y legalizar los asentamientos que por cuenta del ordenamiento territorial, se encuentran en zonas de protección y que, con la actualización, dejarían de serlo.

Esta causa tiene consecuencias directas para el acceso a vivienda adecuada, ya que deriva en una planificación insuficiente del territorio que, como lo advierte el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Gobernación de Cundinamarca, 2016), ocasiona conflictos de uso del suelo en 51% de su territorio, así como una baja disponibilidad de suelos urbanos para proyectos de interés social y prioritario, la generación de impactos ambientales negativos por cuenta de vertimientos domésticos e industriales, construcción de vivienda en zonas de alto riesgo y suelos inapropiadamente utilizados de acuerdo con su vocación.

Inseguridad jurídica e informalidad en la tenencia y titularidad de los predios, en el Departamento una problemática recurrente sobre la gestión del suelo es la presencia de situaciones de inseguridad jurídica en la tenencia de la propiedad asociada a la falta de saneamiento de inmuebles y terrenos, tanto aquellos que se encuentran ubicados en predios fiscales, como aquellos que legalmente pertenecen a terceros o que han sido heredados pero que deben ser llevados a sucesión.

Respecto a los predios fiscales del Departamento, la Gobernación indicó en el 2016 la persistencia de un alto grado de ocupación de estos bienes por parte de particulares sin definición de la propiedad (Gobernación de Cundinamarca, 2016). La mayor posesión de predios sin legalizar la titularidad se concentró, principalmente, en los municipios de Soacha, Puerto Salgar, Girardot, Chocontá, Suesca, Gutiérrez, Beltrán, Paratebueno y San Juan de Río Seco. Asimismo, en el diagnóstico del PDD 2020-2023, se evidenció como obstáculo principal para la formalización de su ocupación la falta de información confiable de los municipios (Gobernación de Cundinamarca, 2020a). Para 2016, la Gobernación le

atribuyó la problemática además al desconocimiento de las normas por parte de las administraciones municipales en la legalización de predios, así como la falta de asignación de recursos para adelantar los procesos a título gratuito, mediación y por demanda de pertenencia (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

Estas situaciones, de acuerdo con la Gobernación, impiden adicionalmente el acceso al sistema de bancarización para la obtención de créditos y subsidios de vivienda y conlleva por otro lado a procesos de asentamientos humanos en ilegalidad y por fuera del marco jurídico (Gobernación de Cundinamarca, 2016). Adicionalmente, la falta de titulación de los predios privados destinados para vivienda genera, tanto restricciones legales, como desincentivos para invertir en la corrección de las deficiencias cualitativas de las viviendas.

En conclusión, la desactualización del inventario de suelos para el desarrollo de proyectos habitacionales, la inseguridad jurídica e informalidad en la tenencia y titularidad de los predios; así como, el desconocimiento normativo por parte de las administraciones locales en la legalización de predios fiscales, baldíos, heredados, contribuyen a la desigualdad en los municipios, incrementando los índices de pobreza en el Departamento de Cundinamarca. Diagnóstico que acentúa la necesidad de propiciar un esquema colaborativo de trabajo en la Región Metropolitana que contribuya a la generación de un hábitat integral para quienes habitan el territorio común de Bogotá y Cundinamarca.

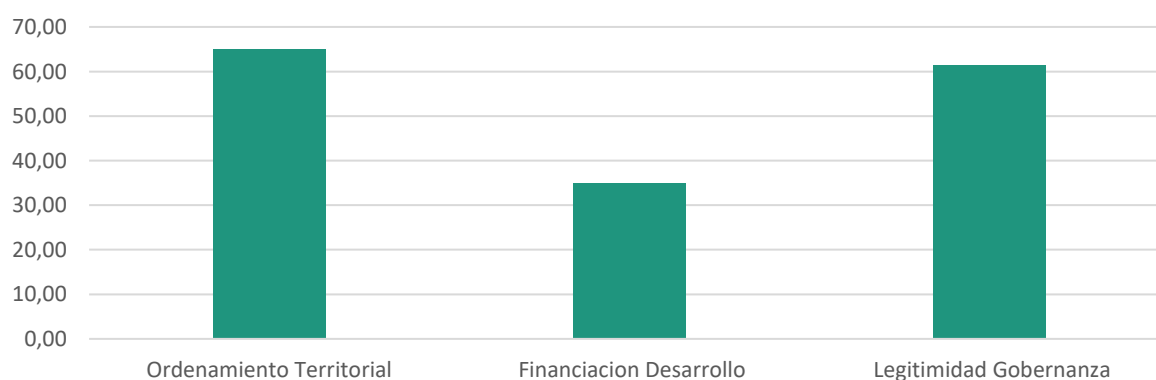
6. IDENTIFICACIÓN DE CUESTIONES A GESTIONAR DE MANERA CONJUNTA

Frente a las necesidades planteadas, es importante establecer la capacidad de la región de cara al desafío de la generación de vivienda, y de los soportes necesarios para que la nueva población acceda a los servicios públicos, sociales, funcionales y económicos. Al evaluar de manera cuantitativa las capacidades municipales en términos de ordenamiento territorial, instituciones y financiación del desarrollo se puede establecer si existen brechas importantes a la hora de gestionar el desarrollo urbano en los municipios de la región Bogotá Cundinamarca.

Este análisis permite establecer una prioridad por componentes por cada municipio, sin embargo, para que esto sea posible se debe evaluar de manera paralela los proyectos estratégicos de los municipios y la disponibilidad del suelo que permita la optimización del uso del suelo acorde con la definición de zonas de oportunidad y déficit de equipamientos, es importante mencionar que a partir de la revisión de los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales se identificaron diferentes proyectos que no han sido ejecutados ante la necesidad de aplicación otros mecanismos de financiación y una falta de capacidad técnica, además, la mayoría de estos corresponden a un desarrollo local y cubrimiento de necesidades inmediatas, sin contemplar a un largo plazo las proyecciones de población, desequilibrios territoriales y escasez del suelo disponible, lo cual se debe ordenar y planear en armonía con la región al compartir diferentes dinámicas funcionales.

En la Ilustración 22 se puede observar cómo para cada uno de los enfoques de medición, se tienen oportunidades con los municipios más avanzados y el reto de implementar mejores condiciones de gestión y financiación del desarrollo urbano. En términos generales, la región presenta condiciones, que, si bien no son superiores, pueden llegar a ser suficientes en la medida en que se mejore en las dimensiones de financiamiento del desarrollo y para casos puntuales, en la dimensión de legitimidad y gobernanza.

Ilustración 22. Pilares del Índice de Capacidades Regional

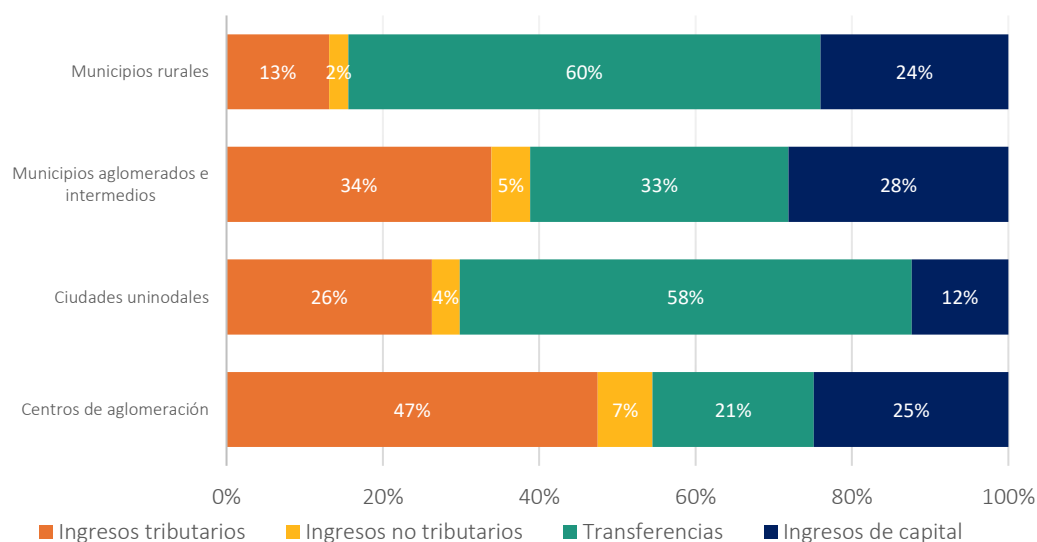


Fuente. Elaboración propia SDHT – SIS

Lo anterior indica que si bien, existen problemáticas en municipios relacionados con el ordenamiento territorial como la desactualización de sus catastros y de sus planes de ordenamiento territorial o los conflictos de uso del suelo, que limitan su capacidad, estos no son la principal problemática. Lo que se encuentra como una generalización es la poca o nula utilización de instrumentos de financiación del desarrollo urbano, así como la generación de fuentes de ingresos fiscales alternativas, lo que constituye la principal limitación para la materialización de los proyectos de escala urbana y regional.

Es sintomático de lo anterior el problema de suficiencia presupuestal para cubrir las necesidades sociales y de infraestructura de soporte al desarrollo urbano y territorial. Esta insuficiencia en el presupuesto pone en dificultades sobre todo a los municipios más pequeños, que hoy ya tienen una alta dependencia de transferencias condicionadas del nivel nacional, principalmente del Sistema General de Participaciones (SGP), las cuales en su totalidad conforman alrededor del 60% de los ingresos en los municipios uninodales y rurales del departamento de Cundinamarca. Por su parte, los ingresos no tributarios, donde se encuentran los ingresos por concepto de los instrumentos asociados con el suelo como la contribución por valorización y la participación en plusvalía, representan apenas el 7% de los ingresos totales en los centros de aglomeración y escasamente del 2% al 5% en el resto de los municipios de Cundinamarca.

Gráfica 10. Distribución ingresos Bogotá y municipios de Cundinamarca, 2012-2020



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de SISFUT – DNP

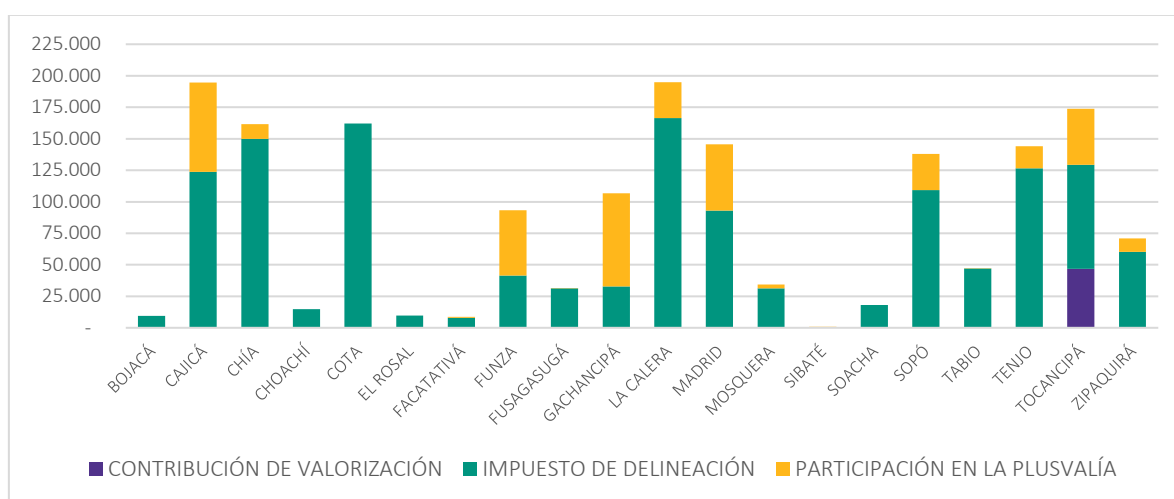
En general la capacidad de movilizar de recursos propios en los municipios de la región es desequilibrada, con una baja implementación de instrumentos de financiación con base suelo y, consecuentemente, una reducida capacidad para capturar los incrementos en el valor del suelo que se generan por la acción del Estado, lo que resulta en dificultades

para gestionar el suelo y la inversión necesaria para los proyectos estratégicos de escala local y regional.

De acuerdo con la información reportada en el SISFUT-DNP para el año 2012 al 2020 se evidencia que de los 116 municipios del departamento solo 5 han percibido ingresos por el impuesto de delineación urbana, plusvalía y valorización. Entre los demás 42 municipios percibieron ingresos por 2 de estos instrumentos (36.2%), 54 municipios obtuvieron recursos por alguno de los instrumentos mencionados (46.6%) y 15 municipios no registran ningún ingreso por estos (12.9%).

A pesar del desalentador panorama general, existen en la región casos de éxito en la implementación de estos instrumentos como Gachancipá y Cajicá que han recaudado en promedio más de 70,000 pesos por habitante por concepto de la participación en plusvalía⁷, aprovechando los nuevos desarrollos residenciales e industriales que se dan en su jurisdicción (Gráfica 11).

Gráfica 11. Ingresos municipales base suelo promedio per cápita 2016-2020, en pesos de 2020



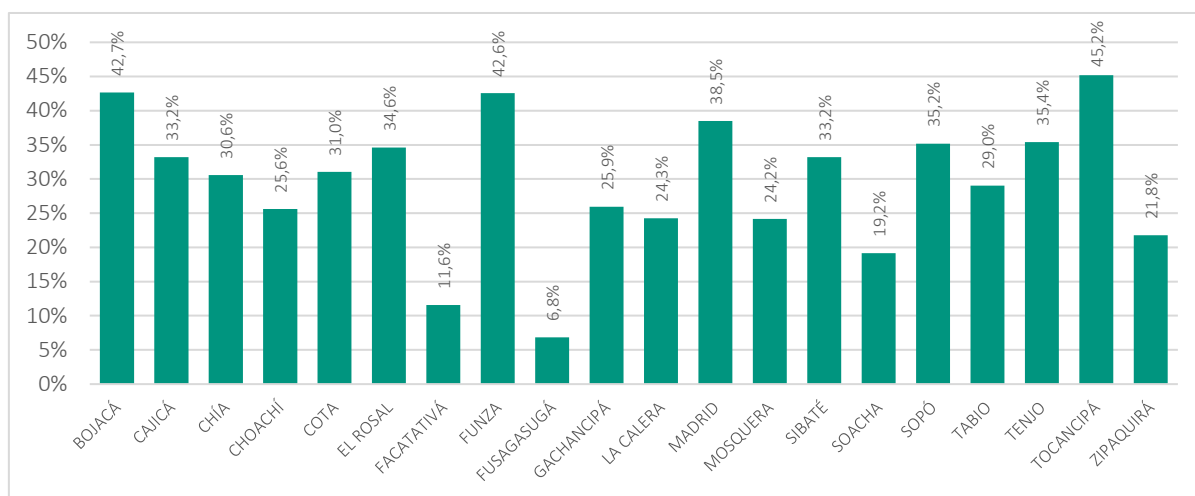
Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de SISFUT – DNP

La inversión en mantenimiento y construcción de nueva infraestructura de soporte es insuficiente y desequilibrada, ya que conjuntamente los municipios invierten al año un promedio de 33% del total del gasto, siendo más bajo en el municipio de Fusagasugá con 6,8% y Facatativá con el 11,6%; mientras que, por encima de la media se encuentran los municipios de Bojacá con 42,7%, Funza con 42,6% y Tocancipá con el 45%.

⁷ De acuerdo con el Acuerdo municipal no. 033 de 2019 el presupuesto de Gachancipá para el año 2020 fue de 15,300 millones de pesos, con los cual el promedio estimado de la participación en plusvalía de 73,979 pesos por habitante tendría un peso del 7.25% de los ingresos del municipio.

Por su parte, el Decreto municipal 259 de 2019 establece que el presupuesto del municipio de Cajicá para el año 2020 asciende a 91,209 millones de pesos, por lo que el promedio estimado para la participación en plusvalía equivaldría el 4.42% de los ingresos del municipio para ese año.

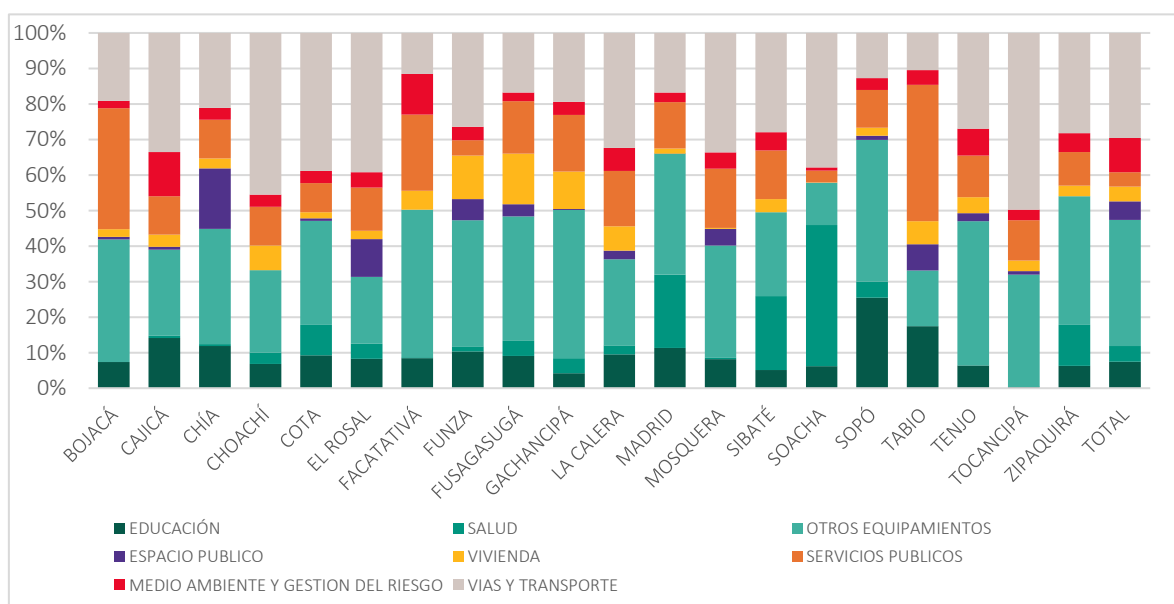
Gráfica 12. Participación promedio del gasto de inversión en infraestructura en el gasto total de los municipios 2012-2020



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de SISFUT – DNP

Esta inversión en infraestructura de soporte se centra en equipamientos con un promedio del 47%, seguido de vías y transporte con un 30% en promedio. En menor participación se observa el componente de medio ambiente y gestión del riesgo con un promedio del 9%, y servicios públicos con el 4%.

Gráfica 13. Inversión promedio en infraestructura y obras públicas por sector, 2012-2020



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de SISFUT – DNP

Finalmente, llama la atención la disparidad en los temas relacionados con la legitimidad y la gobernanza en aspectos como la fortaleza institucional y los procesos de gobernanza local, lo que indica que se requiere un proceso de coordinación regional, las condiciones

iniciales de los municipios y verlas de manera diferenciada no solo en la concurrencia sino también en la capacidad de gestión y coordinación.

La región de Bogotá – Cundinamarca tiene importantes oportunidades de gestión a partir de problemáticas comunes, fenómenos o temas de interés entre grupos de municipios de la región en línea con las áreas temáticas y su declaración a través de hechos metropolitanos.

Es de resaltar la gestión y cuidado del recurso hídrico, la adaptación al cambio climático y la justicia climática como elementos centrales para avanzar en una gobernanza regional del agua teniendo en cuenta que a 2040 la proyección de disponibilidad hídrica puede ser insuficiente para la población proyectada. Se debe trabajar en garantizar la provisión de agua bajo esquemas integrales y asociados para la protección de las fuentes, la prestación del servicio y el tratamiento de las aguas residuales, contemplando la dinámica de producción, captación, tratamiento y consumo de agua en la que interactúan necesariamente varios de los municipios de la región a diferentes escalas pero que de manera conjunta pueden llevar el recurso a hogares y empresas.

El agua y su provisión no es solo una visión de gran empresa. Los acueductos veredales y las pequeñas empresas de servicios públicos deben fortalecerse para integrar un esquema (red) que lleve el servicio continuamente, con calidad y oportunidad que permitan:

- Proteger de las fuentes hídricas y cuencas
- Garantizar el abastecimiento para la demanda esperada de población
- Evitar o contener la contaminación de cuerpos de agua por vertimientos
- Descontaminación del Río Bogotá

La gestión de un hábitat de calidad que permita suplir las necesidades equilibrando las exigencias y cargas urbanísticas para cerrar brechas de oferta de servicios y vivienda social; mediante la formulación y coordinación conjunta con los municipios y el Distrito de planes, programas, proyectos o políticas para alcanzar un modelo integral del hábitat, que además de soluciones habitacionales, incluya condiciones del entorno como accesibilidad, seguridad humana, espacios públicos y productividad.

Para ello se requiere contar con una agencia regional de hábitat que contribuya a la gobernanza, con capacidad de promover el desarrollo de la región en la materia, tenga líneas para fortalecimiento de las capacidades en gestión del ordenamiento por parte de los municipios asociados, realice asistencia técnica, promueva proyectos regionales, administre un banco de suelos regional, genere información clave para la región metropolitana, entre otras.

Lo que se ve afectado por la desactualización catastral, diferencias en estratificación, la vigencia de planes de ordenamiento territorial y los conflictos de uso del suelo son una limitante para gestionar el crecimiento de varios municipios de la región. En esto la región es clave para avanzar en esquemas asociados que permitan asumir el costo de contar con mejor información para la planeación bajo principios de subsidiaridad y concurrencia de los municipios, permitiendo reducir las asimetrías en la forma de capturar las rentas del desarrollo urbano promueven desequilibrios en generación de viviendas respecto a los soportes que estas requieren para la vida de los ciudadanos, e incentivar el uso de instrumentos de financiación del desarrollo urbano, así como baja generación de fuentes de ingresos fiscales alternativas.

La gestión de residuos sólidos y economía circular mediante la implementación de un modelo de Aprovechamiento Regional de residuos orgánicos con el uso de tecnologías alternativas o complementarias a la disposición final en los rellenos sanitarios, reduciendo de manera progresiva la disposición final de residuos sólidos e incrementar la proporción de aprovechables. Lo anterior implica una estrategia regional de cultura ciudadana enfocada en la eficiente separación en la fuente de residuos y un modelo regional de formalización de los recicladores.

Asimismo, y considerando que los Concejos tienen amplias competencias para la reglamentación de los usos del suelo y, también, para coordinar la acción de los municipios en su territorio, se debe entender que el principio de una buena gestión del hábitat y la vivienda se basa en el entendimiento del territorio, en que hay que hacer acompañamiento a los municipios, promover las capacidades y la legitimidad de los instrumentos para definir las reglas claras de construcción del ordenamiento territorial y desde ahí luego pensar en la construcción de vivienda. Así las cosas, el acompañamiento de la Región Metropolitana a los municipios debe propender por la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 388 de 1997 que más se ajusten a las necesidades y particularidades. Se listan a continuación elementos que pueden servir como referentes para la aplicación de estos acompañamientos:

- I. Hacer la revisión de los acuerdos de plusvalía y aspectos como los bancos de suelos de los municipios.
- II. Presentar estrategias de acompañamiento a los municipios en instrumentos de ordenamiento territorial. Casos como el de la Empresa de Vivienda e Infraestructura de Antioquia - Viva, que realizaba esa labor en el Valle de Aburra, con experiencias exitosas en este frente.
- III. Promover y hacer uso de los planes parciales como instrumento de planeación del territorio de manera organizada y sostenible, considerando que estos definen las reglas de juego para dejar suelo para construcción de Vivienda de Interés Social-VIS y Vivienda de Interés Prioritario-VIP en un mismo espacio con viviendas no VIS. En el caso de los suelos en el sector rural el UPRA.

- IV. Hacer uso de las declaratorias de Desarrollo y Construcción Prioritaria establecidas en el Artículo 52, numeral 3 de la Ley 388 de 1997. Para el caso, sugiere revisar la Resolución 549 del 17 de mayo de 2013 y posteriores, expedida por la Secretaría de Hábitat de Bogotá, mediante la cual se identificaron inmuebles de construcción prioritaria y se buscó activar el suelo de “engorde” para ponerlo a disposición de la construcción de vivienda de interés social y prioritario.
- V. Compra de suelo, si bien a nivel regional se debe propender por la gestión del suelo, no por la compra, ha habido diferentes casos como el de la Alcaldía local de Funza que compró suelo para hacer vivienda VIS y VIP, en un suelo muy bien ubicado.

En suma, para abordar el eje de gestión del suelo resulta indispensable actuar de manera coordinada con los municipios que componen el departamento de Cundinamarca, esto en aras de tener reglas de juego claras en materia de gestión del hábitat y el ordenamiento territorial, máxime si se pretende empezar a desarrollar proyectos de construcción de vivienda, de preferencia de escala menor. Asimismo, uno de los componentes previos a la formulación de proyectos en materia de hábitat y vivienda debe ser contar con información suficiente sobre el suelo, por ejemplo respecto de la tipología jurídica y las zonas de las tierras en cada uno de los Municipios, al tiempo que se debe saber si los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de las entidades territoriales respectivas (POT, PBOT, EOT) están sujetos a cambios que puedan incidir de alguna manera en la oferta de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda.

Teniendo en cuenta que el área temática para este hecho metropolitano aborda tanto el hábitat, como el ordenamiento territorial, una orientación desde un enfoque integral para la identificación del Hecho Metropolitano que promueva el desarrollo sostenible para cubrir las necesidades actuales sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras, por medio de un equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social resulta altamente conveniente.

7. ÁMBITO TERRITORIAL DEL HECHO METROPOLITANO

Con el fin de identificar los municipios que junto con Bogotá podrían hacer parte de los hechos metropolitanos en Hábitat y Ordenamiento Territorial se propone una metodología que parte de la revisión actual del estado de condiciones en la materia y de las posibilidades de sustentar la carga de las funciones asociadas al desarrollo de las distintas formas de habitación, tanto en áreas urbanas como rurales.

En este sentido, se genera un mecanismo de identificación que se divide en dos componentes. El primero se asocia a las condiciones que habilitan a un municipio para hacer parte del hecho metropolitano, de cara a fenómenos o nivel de problemáticas que se pueden entender como altas o que requieren de una gestión conjunta o que en el marco de la concurrencia con la Región Metropolitana de Bogotá Cundinamarca pueden ser atendidas. En este caso se consideraron fenómenos relacionados con la producción de viviendas, el mejoramiento de viviendas y entornos, y los conflictos del uso del suelo asociados al crecimiento urbano.

El segundo componente se dirige a establecer del conjunto de municipios identificados en el primero cuál tiene una relación funcional con Bogotá que se pueda ver traducida a necesidades inherentes al hábitat o que generan presiones por demanda de soluciones habitacionales o que de manera complementaria suplen las funciones residenciales. En este caso se establecen capacidades de oferta de servicios localizados en Bogotá en contraposición a la demanda que por ellos se genera en los municipios de Cundinamarca. Para esto se indagan relaciones en materia de educación superior, abastecimiento alimentario y servicios a nueva población proveniente de Bogotá.

Bajo la premisa que los municipios que reflejen las condiciones más difíciles que les habilitan para hacer parte del fenómeno y que guarden al menos una relación funcional con Bogotá se identifica al grupo de municipios candidatos a hacer parte del hecho metropolitano. A continuación, se muestra el desarrollo metodológico que da cuenta de los municipios que podrían conformar los hechos metropolitanos en materia de hábitat y ordenamiento territorial.

La siguiente tabla resume las etapas de análisis y las variables tenidas en cuenta con su respectiva fuente, las cuales procuran contemplar los 116 municipios y Bogotá según la disponibilidad de información.

Tabla 5. Etapas y variables de análisis

Etapa	Nombre indicador	Justificación	Fuente
Producción de vivienda	Necesidad de vivienda	Muestra la aproximación a la demanda futura por vivienda y el esfuerzo regional para su concreción.	DANE 2018
	Razón Vivienda Licenciada/ Stock de vivienda censo	Muestra la dinámica de generación de vivienda en el municipio desde 2019 frente a lo que históricamente ha desarrollado hasta 2018.	CNPV (2018) ELIC (2019 - 2022)
	Diferencia de Hogares	Muestra la dinámica de crecimiento intercensal de hogares que deben obtener una solución habitacional en el municipio.	CNPV (2005 - 2018)
Mejoramiento y producción de vivienda con ciudad	Déficit Cualitativo	Cuantifica viviendas que requieren de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.	DANE 2018
	Déficit Acueducto	A través de este componente del déficit cualitativo se identifican municipios que pueden gestionar de manera adecuada la provisión de servicios públicos para la generación o mejoramiento de viviendas.	DANE 2018
	Índice Uso del Agua - IUA	Mide la presión por el uso del recurso hídrico a nivel municipal, la cual requiere de gestión para poder producir más soluciones habitacionales.	POMCA CAR Cundinamarca (2017 - 2021), CORPOGUAVIO (2017) y CORPORINOQUIA (2017).
OT	Conflicto de Uso de Suelo	Nos interesa conocer las distintas problemáticas que pueden sufrir los municipios con relación al uso del suelo.	Visor Pro-Bogotá por Fedesarrollo.
Relación funcional con Bogotá	Viaje de carga hacia Bogotá	Mide relaciones de comercio entre los municipios y Bogotá, en términos de transporte de mercancía.	SIPSA, 2022
	Toneladas de abastecimiento	Mide relaciones de abastecimiento entre los municipios y Bogotá, en términos de transporte de mercancía.	SIPSA, 2022
	Conmutación laboral	Una aproximación a la necesidad existente por hábitat de los hogares que trabajan en Bogotá.	Encuesta Multipropósito 2021
	Suburbanización	Identifica el área que se ha desarrollado por fuera del área urbana y, por ende, que cuenta con déficits en equipamientos y acceso a la ciudad.	SDHT, 2022
	Saldo Neto Migratorio con referencia a Bogotá	Mide el total de nueva población del municipio que proviene de Bogotá por cada mil habitantes y sirve como una aproximación a relaciones de conmutación con la ciudad por trabajo, turismo, actividades económicas, etc.	ODUR, 2018
	Educación Superior	Bajo el supuesto de que los servicios de educación técnica, tecnológica y educación superior se concentran en algunos municipios del departamento y Bogotá, este indicador mide el potencial de graduados que podrían buscar esos niveles de formación en la capital	CNPV (2018)

Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS

En la siguiente sección, se desarrolla un análisis por cada una de estas etapas a partir de la información disponible y construcción de indicadores que permitan soportar e identificar las relaciones de interdependencia en la región. Cabe mencionar que cada una de las variables utilizadas se graficó a partir de quintiles y con ello se asignó una categoría cualitativa de Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto y Muy Alto según los rangos obtenidos, esta categorización permitió definir el ámbito geográfico como se muestra a continuación según el nivel de producción de vivienda, mejoramiento y relaciones funcionales:

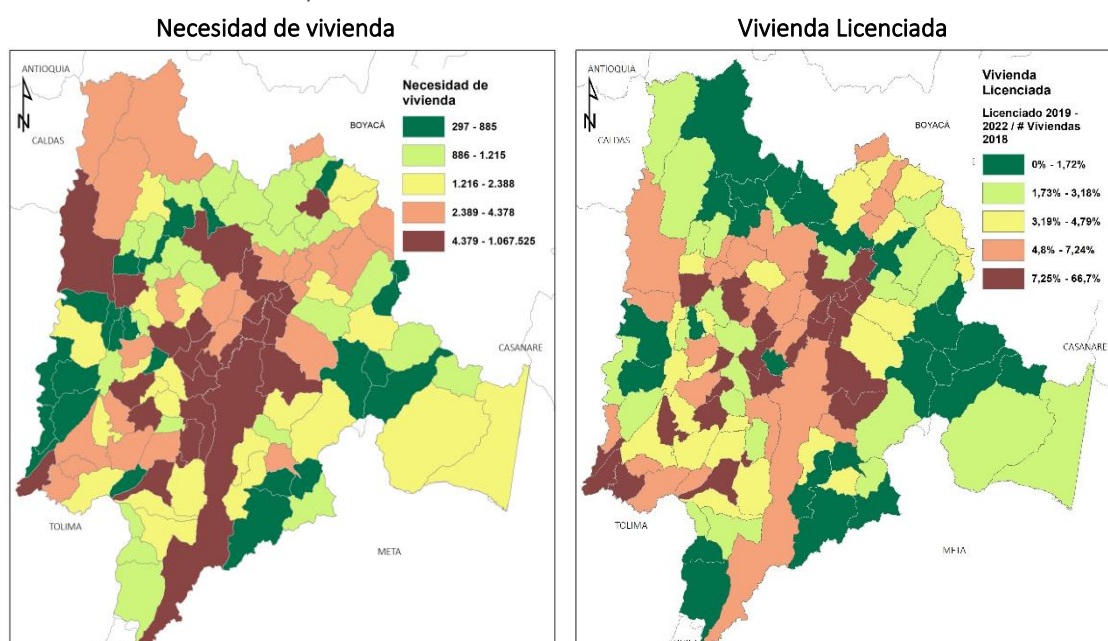
7.1. Producción de vivienda

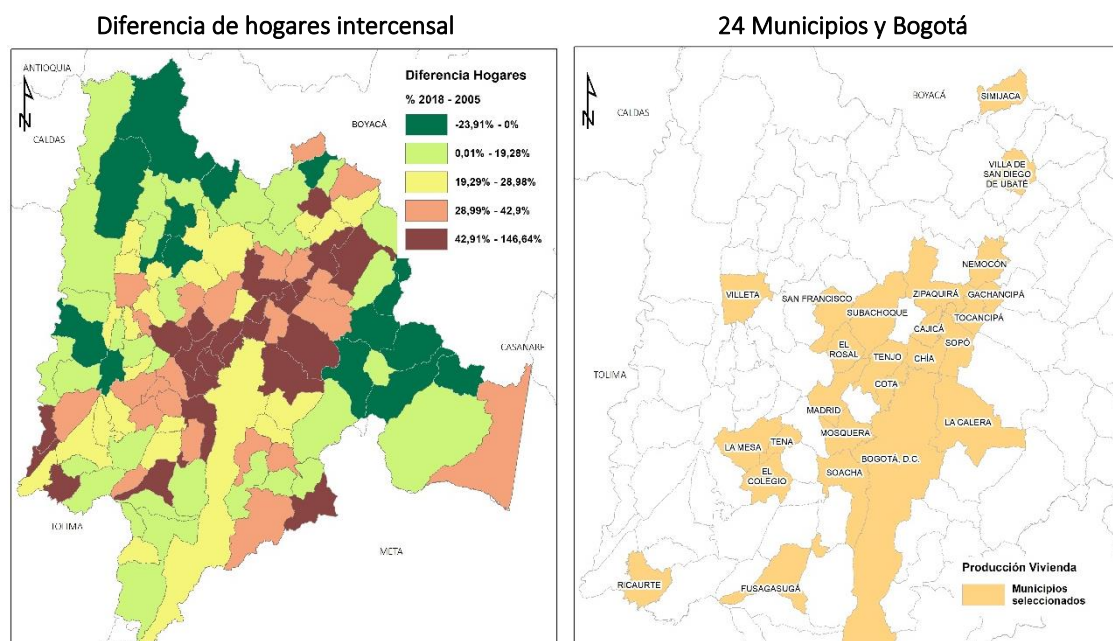
Como un fenómeno destacado se involucra el contexto de la producción de vivienda visto de manera integral y de acuerdo con preferencias y posibilidades para los hogares a nivel local y resultado de la movilidad o migración interregional y demás procesos que conforman la necesidad de producción y la búsqueda de estrategias para aumentar el acceso a un sitio de habitación digno y con calidad.

La selección de municipios por producción de vivienda se determinó tomando las categorías de Muy alto a Medio para necesidad de vivienda, de Muy Alto a Alto en diferencia de hogares y licenciamiento de vivienda. Este análisis arroja un total de 24 municipios y Bogotá como selección preliminar para el ámbito geográfico.

- Necesidad de vivienda contemplando el déficit cuantitativo y la generación de nuevos hogares a 2035.
- Licencias de vivienda entre el 2019 y 2022 contra el número de viviendas reportadas en el censo del 2018
- Variación de los hogares entre el censo del 2005 y el 2018

Ilustración 23. Variables producción de vivienda





Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018 y CEED, 2023.

7.2. Mejoramiento de vivienda

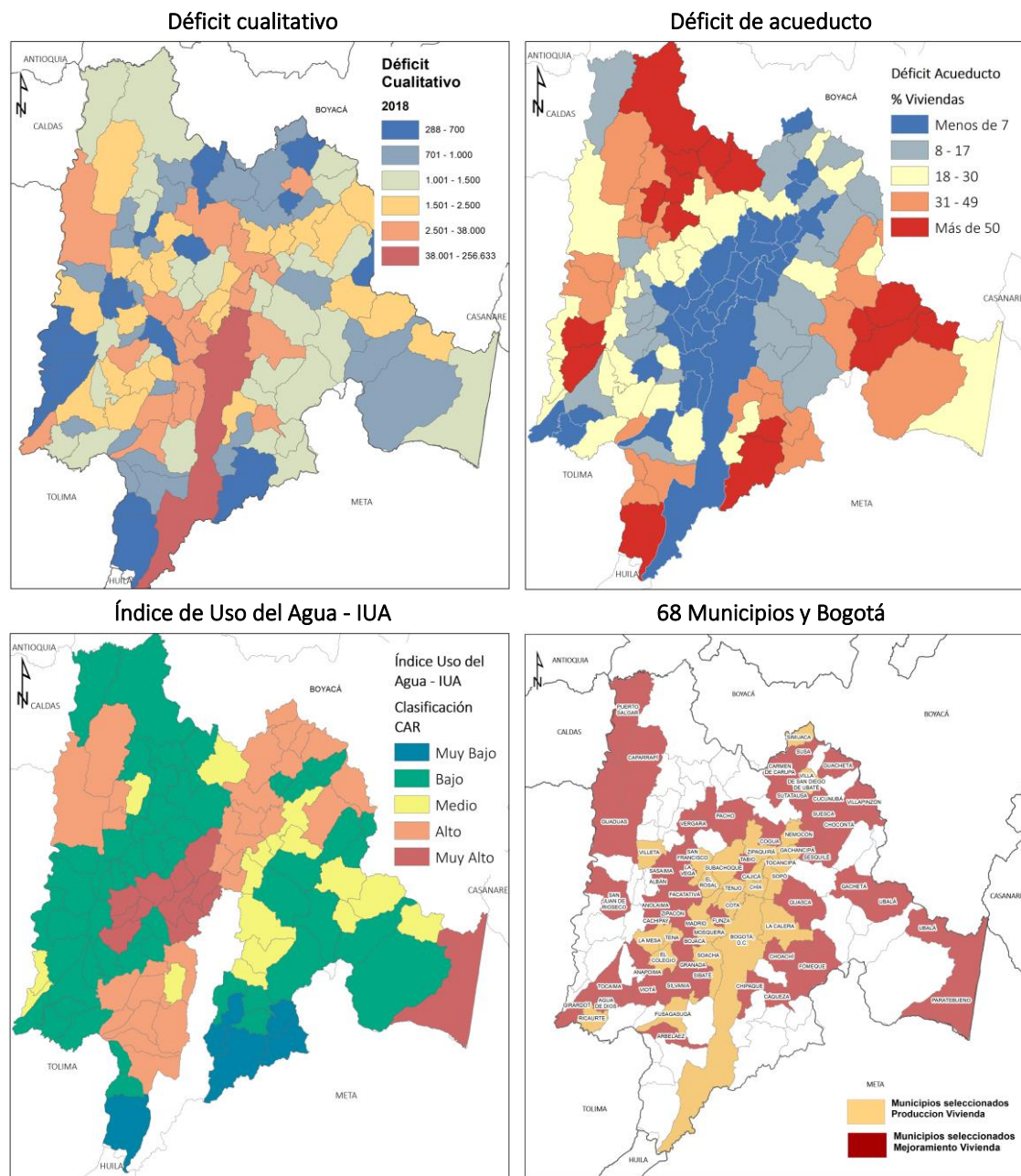
El fenómeno común no descansa únicamente en producir nuevos espacios de habitación sino también en atender necesidades de hogares que habitan lugares de menor calidad o condiciones para hacer frente a situaciones climáticas, del entorno o afectaciones por actividades humanas. De esta forma se considera que se debe incluir de manera independiente los indicadores que se involucren con la necesidad de gestionar el mejoramiento de viviendas y entornos.

La adición de municipios por el componente de mejoramiento a la vivienda correspondió a seleccionar las dos categorías más altas del déficit cualitativo, las dos más bajas del déficit de acueducto (0% a 17%) y el rango de Muy Alto para el Índice de Uso del Agua. Bajo este componente se adicionan 44 municipios para un total de 68 municipios de Cundinamarca y Bogotá como selección preliminar a partir del componente de producción y mejoramiento de vivienda.

- Déficit cualitativo como la cantidad de viviendas que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio (hacinamiento mitigable y cocina), a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.
- Déficit de acueducto como el porcentaje de hogares en déficit cualitativo por el componente de acueducto (Fuente de agua para beber y preparar alimentos).
- El Índice de Uso del Agua – IUA corresponde a la cantidad de agua utilizada por los usuarios en una unidad espacial de referencia en relación con la oferta hídrica superficial disponible para las misma unidad temporal y espacial, este indicador

fue tomado de los diagnósticos técnicos de los POMCA a cargo de la CAR Cundinamarca (2017 - 2021), CORPOGUAVIO (2017) y CORPORINOQUIA (2017) en temporalidad anual.

Ilustración 24. Variables mejoramiento de vivienda



Fuente: Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018 y CAR, 2023.

7.3. Ordenamiento territorial

Considerando el ordenamiento territorial como el conjunto de acciones y normas cuyo propósito es promover la ocupación y el desarrollo ordenado del territorio, resulta necesario contemplar otras consideraciones igualmente importantes, y que van más allá de la simple producción de vivienda; como quiera que en el hábitat integral confluyen otras actividades de las cuales depende el que se pueda garantizar la atención del crecimiento de la población.

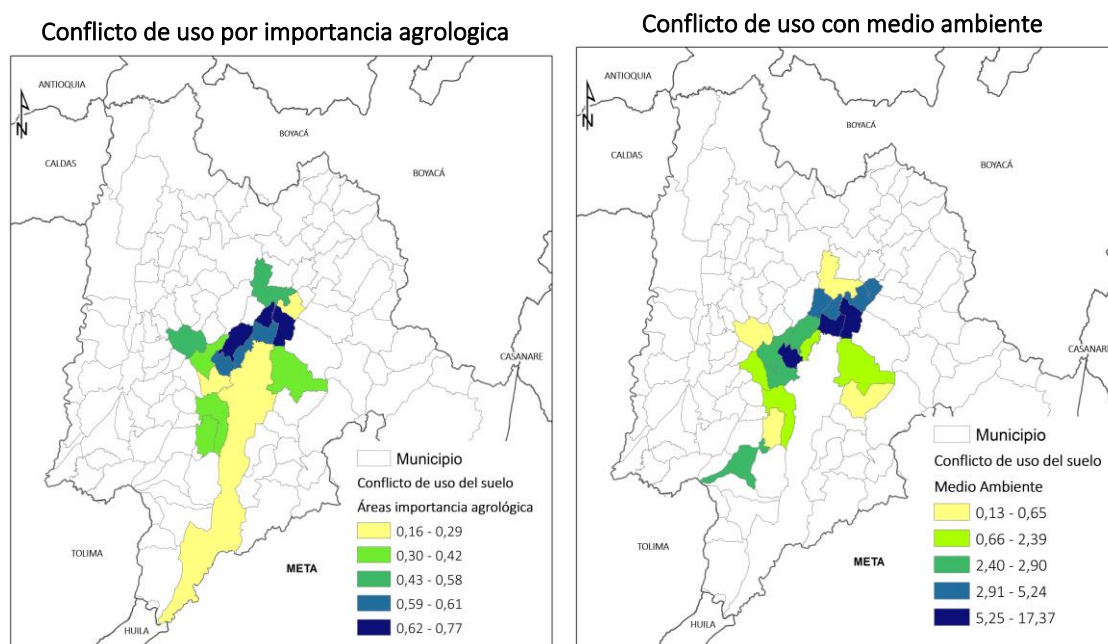
Así, por ejemplo, se hace imperioso fijar lineamientos generales para proteger en la región metropolitana adecuadamente el recurso hídrico, del cual depende el suministro sostenible y efectivo de agua potable para las nuevas comunidades que se asienten en la región; al igual que para atender otras actividades socio económicas como la producción agrícola, pecuaria, industrial, así como los servicios logísticos, servicios financieros y el comercio, entre otros.

La interrelación natural que se genera entre las comunidades de dos o más municipios que comparten recursos ambientales, accidentes geográficos y estructuras ecológicas que trascienden las fronteras administrativas de una entidad territorial, conduce a la necesidad de adoptar lineamientos con enfoque regional, pues de nada serviría que un municipio estableciera medidas restrictivas de usos para proteger un ecosistema, si el municipio contiguo no hace lo propio.

Es así como resulta fundamental, por ejemplo, garantizar la protección coordinada de la estructura ecológica principal⁸, al igual que fijar directrices regionales para la sostenibilidad de la seguridad alimentaria, mediante la conservación de las zonas clasificadas como agrológicas.

⁸ Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones.

Ilustración 25. Variables ordenamiento territorial



Fuente: Fuente: Elaboración propia SDHT

7.4. Relaciones Funcionales

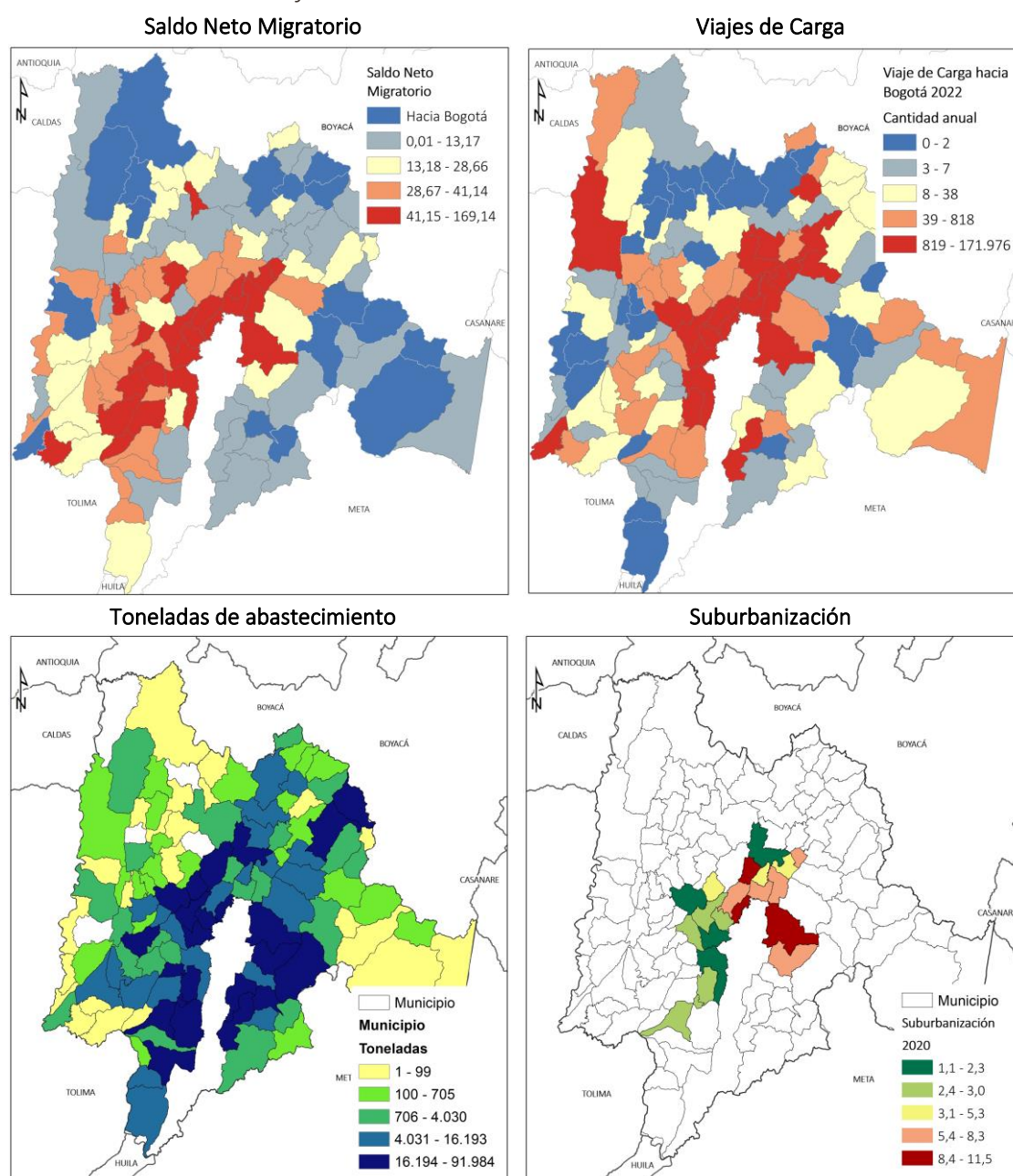
Como se mencionó en la sección de interdependencias, es importante que para abordar con integralidad la función residencial y los soportes a la vivienda, se plantee un análisis de localización de actividades que generan bienes, servicios, y con ello empleos y fuentes de ingreso. Adicionalmente, identificar los flujos de bienes y servicios que se determinan por la ubicación de viviendas y demás actividades que son necesarias para los hogares que las habitan y que pueden trascender el ámbito municipal. Las relaciones funcionales identifican con respecto a Bogotá esas dinámicas que son inherentes a las demandas por servicios que tienen los hogares que habitan o van a habitar los sitios de habitación en la región.

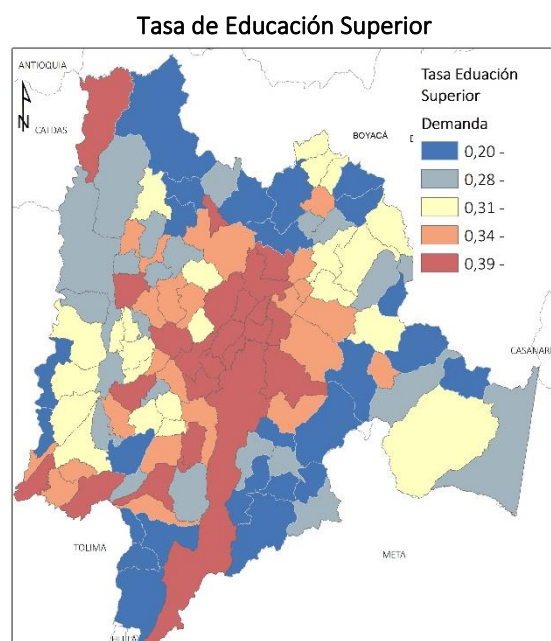
Ahora bien, con el fin de garantizar que los 68 municipios cuentan con al menos una relación funcional con la ciudad de Bogotá se analizan las variables de saldo neto migratorio, viajes de carga a Bogotá, toneladas de abastecimiento, tasa de educación superior e índice de suburbanización⁹.

⁹ En el análisis se tuvo en cuenta variables de salud para identificar interdependencias con Bogotá, las cuales no se tuvieron en cuenta por qué se entiende que las subredes departamentales son per se una relación funcional para el régimen subsidiado, si no se logra la atención es probable una remisión a Bogotá. En el régimen contributivo puede pasar una situación similar, aunque el peso es muy pequeño en municipios categoría 5 y 6. Finalmente, el nivel de complejidad en la atención en salud debe revisarse en valores absolutos, ya que, si el municipio es pequeño y solo tiene centro de salud, todos los servicios de alta complejidad deberían estar en otro lugar, más por la poca demanda de estos servicios que por una interdependencia propiamente dicha.

- Saldo neto migratorio entre los municipios y Bogotá por cada mil habitantes. Expresado en cantidad de personas.
- Viajes de carga de transporte de mercancía con origen en los municipios y con destino Bogotá
- Toneladas de abastecimiento como la cantidad de alimentos que ingresan a Bogotá.
- Educación superior como la razón entre el número de estudiantes o graduados de carreras técnicas y profesionales y el total de estudiantes de media académica en adelante.
- Suburbanización como la relación entre el tejido urbano que se encuentra por fuera de la cabecera municipal sobre el área de la cabecera municipal.

Ilustración 26. Relaciones funcionales

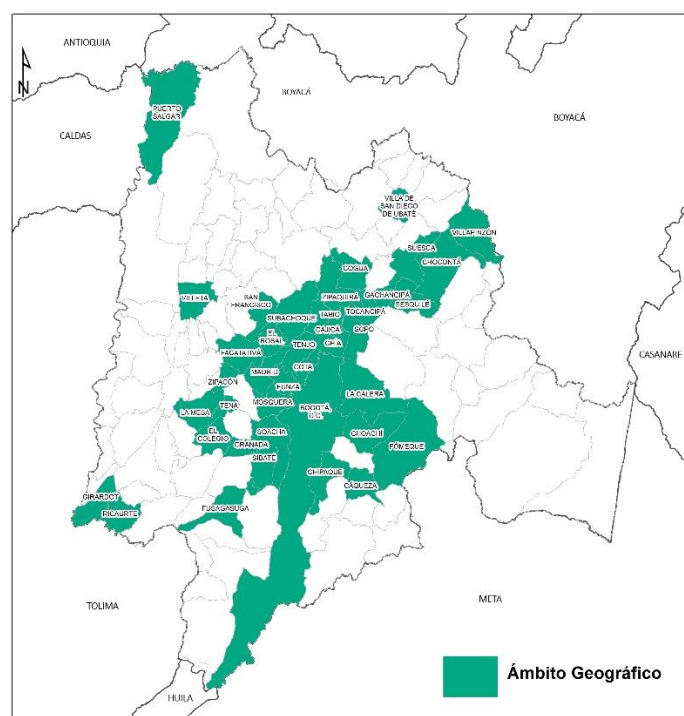




Fuente: Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS, a partir de DANE – CNPV, 2018; SIPSA, 2023; Ministerio de Salud, 2023.

Partiendo de los 68 municipios y Bogotá, se seleccionó de estos aquellos que tuvieran al menos una relación funcional con Bogotá, es decir, que se ubicaran en el rango de Muy Alto en las variables mencionadas con anterioridad. Bajo esta precisión, se obtuvo un total de 39 municipios y Bogotá que cumplieron el planteamiento metodológico y conformarían el hecho metropolitano. (Ver Ilustración 27 y Anexo 2)

Ilustración 27. Resultado ámbito del hecho metropolitano



Fuente: Elaboración propia SDHT – SIS.

8. PROGRAMAS IDENTIFICADOS PARA POSIBLES HECHOS METROPOLITANOS EN HÁBITAT Y ORDENAMIENTO

Una vez se han identificado los fenómenos comunes y los municipios de Cundinamarca que junto con Bogotá comparten tendencias y patrones, resulta de utilidad proponer la forma en la que la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca puede gestionar y con ello aportar a su tratamiento o gestión. En este sentido, el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca, a partir de las trayectorias de atención de los temas de producción de vivienda, mejoramiento integral de viviendas y entornos, ordenamiento territorial para la generación de vivienda con soportes y marcos de gestión puestos en valor en sus respectivas escalas, pone en consideración una posible oferta programática para la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.

Soluciones habitacionales y soportes territoriales

- Programa para promover la generación de vivienda social digna en los municipios de la región metropolitana:

Este programa tiene como objetivo principal promover soluciones de vivienda digna en los municipios de la región metropolitana de manera gradual y progresiva. Se busca priorizar proyectos de vivienda que sean sostenibles, de alta calidad y estén ubicados tanto en áreas urbanas como rurales. En un trabajo colaborativo con actores nacionales y subnacionales, se buscará contribuir al cierre financiero de los proyectos mediante la implementación progresiva de herramientas como la adquisición de terrenos para proyectos, fondos de crédito social, subsidios regionales, leasing y el derecho de preferencia para la adquisición de viviendas.

También se reconoce la importancia de impulsar alternativas de arrendamiento para aquellos hogares que por imposibilidad o por voluntad prefieren el alquiler. El programa establecerá un conjunto de condiciones que dinamicen el mercado, a la vez que generen equidad para arrendatarios y arrendadores. Así mismo, se explorarán opciones de apoyo financiero a los arrendatarios, contemplando subsidios de alquiler y programas de asistencia económica. La flexibilidad y adaptabilidad del programa dependerá de las necesidades específicas de la región en cada periodo.

- Programa de generación y transferencia de conocimientos en producción de hábitat: Se busca fortalecer el conocimiento regional sobre las diversas formas de producir hábitat reconociendo la diversidad en la forma en la que se generan soluciones habitacionales y los distintos actores que se involucran para su realización. Se plantean líneas de trabajo que van desde asesorar de forma gratuita a las potenciales familias beneficiarias de los proyectos de vivienda de interés social y prioritario para que logren realizar un cierre financiero y puedan aprovechar las ayudas de los

gobiernos nacional, departamental y municipal, las cajas de compensación familiar y fundaciones, según aplique, articulados a través de la región metropolitana, así como vehículos de transferencia de conocimiento para que los proyectos de autoconstrucción puedan plantearse bajo estándares urbanísticos y constructivos adecuados a las condiciones de terreno y localización. En materia de entornos se plantea la generación de lineamientos y acompañamiento técnico para el desarrollo de proyectos de espacios y servicios públicos.

- Programa de reasentamiento y relocalización de familias en zonas rurales para la reintegración del territorio y la preservación del patrimonio material e inmaterial colombiano: Dirigido a la gestión y financiación del suelo, concurrencia para el desarrollo de vivienda cultural y productiva, y acompañamiento social para familias de zonas rurales y comunidades indígenas que por localizarse en zonas de riesgo de desastre o hayan sufrido desarraigo del territorio puedan encontrar en la región metropolitana una nueva localización de acuerdo con sus prácticas productivas y ancestrales independiente del municipio de origen.
- Programa de fortalecimiento de mecanismos para la financiación de soportes urbanos de escala regional: Dirigido a generar vehículos financieros, fortalecer capacidades para desarrollar instrumentos y mecanismos para financiar el desarrollo de proyectos de hábitat en áreas urbanas y rurales y concretar en la región la posibilidad de realizar inversiones y capturas de valor interjurisdiccionales.

Mejoramiento Integral y vivienda progresiva

- Programa de mejoramiento integral del hábitat regional: Programa de promoción, ejecución y acompañamiento técnico a las administraciones municipales de la región metropolitana, en atención a sus características y condiciones locales, para el desarrollo de acciones de mejoramiento integral del hábitat, con el fin de aportar a la superación de las condiciones de pobreza, el cierre de las brechas sociales entre hogares y municipios y el disfrute equitativo de la ciudad, a través de la transformación áreas de origen informal legalizadas o susceptibles de legalización urbanística, o en áreas de origen formal que sean susceptibles de ser mejoradas, que no se encuentren totalmente localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable o en zonas de protección definidas dentro de sus planes de ordenamiento territorial. El programa busca el desarrollo de intervenciones urbanas como equipamientos de servicios básicos o espacios públicos para parques, plazas o senderos, entorno a las viviendas ubicadas en áreas deficitarias, que conecten con lugares o proyectos estratégicos de la región metropolitana como motor del desarrollo, que aporte a la construcción de comunidad y generen un gran impacto en la construcción de un

hábitat sostenible, así como el apoyo técnico en la articulación de los procesos de legalización de predios.

- Programa de Feria de materiales y apoyos a la construcción popular en la región metropolitana para la reducción de la precariedad de la vivienda en zonas urbanas y rurales: Dirigido a sectores y veredas identificadas por el desarrollo informal de vivienda y la precariedad de los materiales de su construcción. Se plantea como feria itinerante en municipios en donde se puedan generar economías de escala en la compra de insumos y su entrega a las familias, así como en bolsa de empleo para apoyar montajes, adecuaciones, conexiones, etc. como parte del proceso de construcción o mejora de vivienda. Consiste en realizar convenios interadministrativos para la gestión de materiales de construcción con los municipios y la realización de alianzas estratégicas con empresas productoras o comercializadoras de materiales de construcción, lo que permite tener aliados estratégicos sin comprometer un valor determinado de compra, aprovechando las capacidades del sector privado para crear una gran red logística de entrega y distribución. De igual forma, la feria de materiales tiene la posibilidad de adquirir los materiales a través de subasta inversa. Se complementa con asistencia técnica y administrativa a las familias para la culminación de proyectos de mejoramiento de vivienda urbana y rural.

Ordenamiento territorial e instrumentos

- Programa laboratorio para la innovación y sostenibilidad del hábitat y la vivienda: El programa busca consolidar una estrategia que promueva el diálogo arquitectónico, urbanístico y sociocultural, en un contexto de desarrollo sostenible. El programa busca consolidar una estrategia que el diálogo arquitectónico, urbanístico y sociocultural, en un contexto de desarrollo sostenible. Su objetivo promover la promoción de prácticas y tecnologías sostenibles tanto en la construcción de viviendas como en la planificación de zonas urbanas y rurales dentro del ámbito de la Región Metropolitana. Esta visión integral abarca la optimización de la eficiencia energética, la adopción de materiales respetuosos con el entorno, la concepción de nuevos prototipos y la gestión sostenible de los residuos de construcción y demolición. Uno de los pilares de este programa radica en la promoción del diálogo colaborativo entre la Región Metropolitana, la comunidad académica y el sector privado, como alianza esencial para propiciar la innovación.
- Programa para el fortalecimiento de la financiación y gestión del suelo en la región metropolitana: El programa busca, de manera gradual y progresiva en función de la capacidad técnica y financiera de la región metropolitana, asistir, promover, formular o ejecutar conjuntamente, con los municipios y el Distrito, instrumentos y proyectos que fortalezcan la gestión y financiación del ordenamiento territorial, como planes

parciales, encargos de fiduciarios para actuaciones urbanísticas, la contribución regional de valorización o la participación en plusvalía por obras públicas y que generen las acciones urbanísticas de carácter regional, entre otros; así como constituir un banco regional de tierras, en coordinación con las autoridades locales de la región metropolitana, que permitan el desarrollo de proyectos de importancia estratégica para la implementación del hecho metropolitano.

9. REFERENCIAS

- Angulo R., Gaviria, A. y Morales, L. (2014). La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011. *Coyuntura Económica*, 44(1), 173-209
- Banco de la República. (2023). *Estadísticas Económicas*. Consultado el 19/05/2023 Recuperado <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas>
- Cartaya Ríos, S., Zurita Alfaro, S., & Mantuano-Eduarte, R. (2018). Identificación de conflictos de uso de la tierra para la observación de Cuniculus paca, Ecuador. *Revista Geográfica Venezolana*, 59(2), 262-279.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2021). Encuesta Multipropósito de Bogotá y Cundinamarca.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2022). Análisis de las clases sociales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia 2019-2021. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/analisis_clases_sociales_23_ciudades.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2023). Proyecciones de Población. Consultado 19/05/2023. Recuperado: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/cuantos-somos>
- Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L. F., Lugo, M. A. y Vakis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). *Colombia OT*. Recuperado de: https://www.colombiaot.gov.co/acerca-de/ot_del_pais_en_cifras.html
- Migración Colombia. (2022). Distribución de venezolanos en Colombia a febrero de 2022. Migración Colombia.
- Ministerio de Educación. (2022). ADMITIDOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR - COLOMBIA 2021
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Relación de IPS públicas y privadas según el nivel de atención y capacidad instalada. Disponible en: <https://www.datos.gov.co/Salud-y-Proteccion-Social/Relacion-de-IPS-publicas-y-privadas-segun-el-nivel/s2ru-bqt6>
- Organización Internacional de Migraciones. (2022). Tendencias recientes de migración en las Américas. OIM.
- Sabana Centro Cómo Vamos. (2021). Informe de calidad de vida 2021. Recuperado: <https://sabanacentrocomovamos.org/wp->

[content/uploads/2022/11/InformeCalidaddeVida2021SabanaCentroComoVamos.pdf](#)

Secretaría Distrital de Movilidad – SDM. (2019). Encuesta de movilidad.

Secretaría Distrital de Planeación - SDP (2021). Documento de diagnóstico Plan de Ordenamiento Territorial: Principales problemáticas y retos territoriales.

Secretaría Distrital de Planeación - SDP. (2016). Dinámicas de los movimientos migratorios entre Bogotá y su área metropolitana, y sus implicaciones en el mercado de vivienda en la región 2005 – 2050. Recuperado de https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2_dinamica_movimientos_migratorios.pdf

Secretaria Distrital del Hábitat - SDHT. (2023). Diagnóstico de los asentamientos de origen informal en Bogotá. Disponible en: <https://observatoriohabitat.org/wp-content/uploads/2023/11/Asentamientos Informales.pdf>

Uribe Mallarino, C. y Ramírez Moreno, J. (2019). Clase media y movilidad social en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(2), 229-255.

10. ANEXOS

10.1. Diccionario de datos de las variables del ámbito geográfico

Producción de vivienda							
Nombre indicador	Descripción	Justificación	Interpretación	Formula	Fuente	Parámetro de inclusión	Selección
Necesidad de vivienda	Resultado de la suma del déficit cuantitativo de vivienda a 2018 y la proyección de crecimiento de hogares a 2035. Expresado en cantidad de hogares	Muestra la aproximación a la demanda futura por vivienda y el esfuerzo regional para su concreción	Niveles altos implican de mayor esfuerzo para concretar soluciones por parte de municipios y región	Hogares con déficit cuantitativo + Crecimiento de hogares hasta 2035	DANE 2018	Categoría Medio 1.216 - 2.388 Alto (2.389 - 4.378) Muy Alto (4.379 - 1.067.525)	Para que un municipio sea seleccionado debe cumplir con los parámetros de inclusión de las tres variables. (24 municipios)
Razón Vivienda Licenciada/ Stock de vivienda censo	Razón entre el número de viviendas licenciadas VIS y VIP entre 2019 y 2022 frente al stock de viviendas 2018. Expresado en porcentaje	Muestra la dinámica de generación de vivienda en el municipio desde 2019 frente a lo que históricamente ha desarrollado hasta 2018	valores altos implican una rápida urbanización del municipio frente a su tendencia histórica	Viviendas licenciadas VIS y VIP entre el 2019 y 2022 / Número de viviendas censo 2018	CNPV (2018) ELIC (2019 - 2022)	Categoría Alto (4,8% - 7,24%) Muy Alto (7,25% - 66,7%)	
Diferencia de Hogares	Variación intercensal del número de hogares (2005-2018). Expresado en porcentaje	Muestra la dinámica de crecimiento intercensal de hogares que deben obtener una solución habitacional en el municipio	un indicador positivo alto indica una mayor propensión del municipio a formar hogares y por ende una rápida respuesta para brindar soluciones habitacionales	$((\text{Cantidad de hogares del 2018} / \text{Cantidad de hogares del 2005}) - 1) * 100$	CNPV (2005 -2018)	Categoría Alto (28,99% - 42,9%) Muy Alto (42,9% - 146,64%)	

Mejoramiento y producción de vivienda con ciudad							
Nombre indicador	Descripción	Justificación	Interpretación	Formula	Fuente	Parámetro de inclusión	Selección
Déficit cualitativo	El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio (hacinamiento mitigable y cocina), a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.	Permite identificar la cantidad de viviendas que requieren de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.	Cantidades más altas implican mayor oportunidad de gestión por parte del propio municipio	$H=q/n$ Donde H es medida de incidencia, q son hogares con carencia habitacional y n el total de hogares.	DANE 2018	Categoría Muy Alto - Alto	Los municipios que se encuentren bajo los parámetros de inclusión son agregados a la selección de la dimensión de producción. (68 municipios)
Déficit Acueducto	Porcentaje de hogares en déficit cualitativo por el componente de acueducto (Fuente de agua para beber y preparar alimentos).	A través de este componente del déficit cualitativo se identifican municipios que pueden gestionar de manera adecuada la provisión de servicios públicos para la generación o mejoramiento de viviendas	Niveles más bajos implican una oportunidad más alta de gestión por parte del propio municipio	(Cantidad de hogares con déficit del servicio de acueducto / Cantidad total de hogares) *100	DANE 2018	Categoría Muy Bajo (0% - 7%) Bajo (8% - 17%)	
Índice Uso del Agua	Corresponde a la cantidad de agua utilizada por los diferentes usuarios, en un periodo anual y por unidad espacial; en relación con la oferta hídrica superficial disponible para las mismas unidades de tiempo y espacio.	Mide la presión por el uso del recurso hídrico a nivel municipal, la cual requiere de gestión para poder producir más soluciones habitacionales	Niveles más altos implican mayor presión de la demanda por el uso del recurso hídrico y por ende menos posibilidad de desarrollar nuevas viviendas	Este indicador se calcula a partir de: $IUA = (Dh/Oh) * 100$ Dónde: Dh: demanda hídrica sectorial Oh: oferta hídrica regional disponible (sustrayendo de la oferta total el caudal ambiental)	Este indicador fue tomado de los diagnósticos técnicos de los POMCA a cargo de la CAR Cundinamarca (2017 - 2021), CORPOGUAVIO (2017) y CORPORINOQUIA (2017) en temporalidad anual.	Categoría Muy Alto Acorde con clasificación IUA del IDEAM.	

Ordenamiento Territorial							
Nombre indicador	Descripción	Justificación	Interpretación	Formula	Fuente	Parámetro de inclusión	Selección
Conflicto de Uso de Suelo	Esta variable corresponde a la intersección entre los distintos tipos de conflicto de uso de suelo: "En áreas de protección legal", "En áreas de importancia ambiental", "En áreas de importancia agrológicas"	Nos interesa conocer las distintas problemáticas que pueden sufrir los municipios con relación al uso del suelo.	Una proporción más alta indica que el municipio tiene un área mayor de las hectáreas totales en conflicto	Es la proporción del total de hectáreas en conflicto por uso.	Este indicador es tomado de un visor creado para ProBogotá por Fedesarrollo.	Categoría Alto-Muy alto en cualquiera de las tres tipologías de conflicto	Muy Alto

Relación funcional con Bogotá							
Nombre indicador	Descripción	Justificación	Interpretación	Formula	Fuente	Parámetro de inclusión	Selección
Viaje de carga hacia Bogotá	Número de viajes de transporte de mercancía con origen en los municipios y con destino Bogotá	Mide relaciones de comercio entre los municipios y Bogotá, en términos de transporte de mercancía	Un mayor valor indica una relación económica entre los municipios y Bogotá	Cantidad de viajes anuales por municipio	SIPSA, 2022	Categoría Muy Alto 819 a 171.976 viajes anuales	De los municipios preseleccionados son seleccionados aquellos que al menos tienen alguna relación funcional (muy alta) con estas cuatro variables en la región. (39 municipios)
Conmutación laboral	Esta variable permite identificar el porcentaje de personas ocupadas (trabajadores) que residen en municipios de Cundinamarca y trabajan en Bogotá.	Una aproximación a la necesidad existente por hábitat de los hogares que trabajan en Bogotá	Un valor positivo más alto indica un mayor porcentaje de trabajadores en Bogotá procedentes del municipio.	(Trabajadores en Bogotá/Total de trabajadores)	Encuesta Multipropósito 2021	Categoría Alto-Muy alto (Mayor a 31%)	
Viajes hacia Bogotá	Con los datos de la Encuesta de Movilidad del año 2019 se calcula	Esta variable representa la interacción funcional	Un mayor valor indica más viajes hacia Bogotá	Valor estimado de viajes (No se incluyen viajes	Encuesta de Movilidad 2019	Categoría Alto-Muy alto (Mayor a 14.898 viajes)	

	el número de viajes que realizan las personas en un día típico desde cada uno de los 18 municipios incluidos en la Encuesta hacia Bogotá. (ODUR, 2022)	regional basada en la atracción de viajes cotidianos de personas. (ODUR, 2022)		peatonales con duración menor a 15 minutos)			
Saldo Neto Migratorio con referencia a Bogotá	Saldo neto migratorio entre los municipios y Bogotá por cada mil habitantes. Expresado en cantidad de personas	Mide el total de nueva población del municipio que proviene de Bogotá por cada mil habitantes y sirve como una aproximación a relaciones de conmutación con la ciudad por trabajo, turismo, actividades económicas, etc.	Un valor positivo más alto indica una mayor posibilidad de generar viajes a Bogotá y viceversa	((Número de habitantes que llegan al municipio desde Bogotá - Número de habitantes que ha migrado hacia Bogotá) / habitantes del municipio censados) * 1000	ODUR, 2018	Categoría Muy Alto 41,15 - 169,14 por cada 1.000 habitantes	
Educación Superior	Razón entre el número de estudiantes o graduados de carreras técnicas y profesionales y el total de estudiantes de media académica en adelante	Bajo el supuesto de que los servicios de educación técnica, tecnológica y educación superior se concentran en algunos municipios del departamento y Bogotá, este indicador mide el potencial de graduados que podrían buscar esos niveles de formación en la capital	Un mayor valor indica que el municipio tiene una mayor demanda que en alguna proporción puede surtir Bogotá	Sumatoria de estudiantes o personas con un grado de educación técnica o superior alcanzada / Sumatoria de estudiantes o personas con un grado de media académica o educación técnica o superior alcanzada.	CNPV (2018)	Categoría Muy Alta Tasa de demanda 0,39 a 0,51	

10.2. Listado de municipios identificados en el ámbito geográfico

No.	Código DANE	Municipio	1. Producción Vivienda				2. Mejoramiento de vivienda				3. Ordenamiento Territorial			4. Relación Funcional					
			Necesidad de Vivienda (Def cuantitativo + generación hogares 2035)	Diferencia de Hogares 2005 - 2018	Vivienda Licenciada 2019 a 2022 / # viviendas 2018	Resultado Producción	Déficit cualitativo	% Déficit Acueducto	Índice Uso del Agua	Resultado Mejoramiento	Conflicto de uso de suelo en áreas de importancia agrológicas	Conflicto de uso Medio Ambiente	Resultado OT	Sub urbanización (Huella 2020 / Suelo Urbano)	Tasa Educación 2018	Saldo Neto Migratorio 2018	Viajes diarios y conmutación a Bogotá	Viajes de Carga 2022	Toneladas Abastecimiento
1	11001	BOGOTÁ, D.C.	1.067.525	27,90%	6,09%	Incluido	256633	0,49		Incluido	0,16				0,47	0,00		-	-
2	25126	CAJICÁ	18.364	123,08%	23,54%	Incluido	6987	0,33	20,01 - 50	Incluido	0,68	5,24	Incluido	4,07	0,49	136,71	0,403899	12.414	15.702,4
3	25151	CÁQUEZA	3.250	31,10%	1,62%		2547	36,36	1 - 10	Incluido					0,30	-9,98		180	26.709,6
4	25175	CHÍA	33.344	67,79%	18,19%	Incluido	8671	0,39	20,01 - 50	Incluido	0,61	17,37	Incluido	5,46	0,50	72,48	0,676941	4.921	3.519,4
5	25178	CHIPAQUE	1.423	30,75%	3,97%		1524	42,38	1 - 10	Incluido					0,28	0,93		14	23.441,2
6	25181	CHOACHÍ	1.941	21,22%	7,76%		1029	12,17	10,01 - 20	Incluido		0,62		5,33	0,35	19,87		7	20.928,3
7	25183	CHOCONTÁ	3.594	45,77%	2,90%		1975	12,31	20,01 - 50	Incluido					0,32	2,91		38	30.486,9
8	25200	COGUA	3.564	38,23%	2,87%		2278	3,29	20,01 - 50	Incluido					0,39	16,59		2.105	4.776,4
9	25214	COTA	6.907	83,28%	13,62%	Incluido	1755	3,91	> 50	Incluido	0,61	0,66	Incluido	11,49	0,50	148,80	0,608638	58.604	33.811,0
10	25245	EL COLEGIO	5.291	42,90%	10,19%	Incluido	1986	4,32	1 - 10	Incluido					0,31	63,78		18	2.595,6
11	25260	EL ROSAL	5.970	105,84%	14,86%	Incluido	1494	1,99	> 50	Incluido				5,20	0,30	7,50	0,068475	275	34.435,7
12	25269	FACATATIVA	36.748	52,42%	2,01%		6409	1,85	> 50	Incluido	0,52	0,13		2,31	0,42	14,48	0,127705	26.500	51.924,7
13	25279	FÓMEQUE	2.233	7,38%	2,45%		1133	10,70	1 - 10	Incluido					0,26	1,86		16	28.764,3
14	25286	FUNZA	24.274	82,16%	1,55%		3184	0,33	> 50	Incluido	0,61	16,83	Incluido	2,98	0,44	78,04	0,528477	171.976	27.755,1
15	25290	FUSAGASUGÁ	36.022	59,87%	11,19%	Incluido	7555	2,39	20,01 - 50	Incluido		2,90	Incluido	2,98	0,42	40,10	0,108089	288	17.494,8
16	25295	GACHANCIPÁ	3.870	96,76%	7,77%	Incluido	1120	2,06	10,01 - 20	Incluido		3,80	Incluido	6,76	0,34	43,49	0,106115	15.278	166,2
17	25307	GIRARDOT	28.205	28,98%	8,28%		5787	0,62	1 - 10	Incluido					0,39	-4,24		1.180	914,0
18	25312	GRANADA	1.073	19,91%	4,10%		953	14,44	20,01 - 50	Incluido					0,31	30,87		7	27.232,6
19	25377	LA CALERA	5.437	43,10%	21,41%	Incluido	2509	10,67	10,01 - 20	Incluido	0,37	2,39		10,13	0,51	87,84	0,788846	10.244	48.625,8
20	25386	LA MESA	7.645	35,06%	7,24%	Incluido	2962	9,98	> 50	Incluido					0,42	40,12		300	22.893,3
21	25430	MADRID	29.316	113,46%	17,68%	Incluido	5661	0,71	> 50	Incluido	0,42	2,54		2,50	0,44	129,13	0,283786	25.926	43.484,9
22	25473	MOSQUERA	35.298	146,64%	19,17%	Incluido	4440	1,33	> 50	Incluido	0,29	2,41		1,45	0,46	136,68	0,399776	22.107	67.791,1
23	25572	PUERTO SALGAR	3.803	11,69%	1,89%		1153	7,84	1 - 10	Incluido					0,41	3,61		116	-
24	25612	RICAUENTE	3.751	105,19%	20,63%	Incluido	1313	2,56	1 - 10	Incluido					0,38	59,15		40	16,6
25	25658	SAN FRANCISCO	2.170	39,20%	5,70%	Incluido	1021	18,82	1 - 10	Incluido					0,36	42,98		8	249,7
26	25736	SESQUILÉ	1.789	34,70%	2,78%		1474	12,29	10,01 - 20	Incluido					0,33	25,98		7.701	9.252,7
27	25740	SIBATÉ	7.328	40,02%	2,57%		2692	0,49	10,01 - 20	Incluido	0,33	0,65		2,78	0,40	24,47	0,614127	3.728	59.461,7
28	25754	SOACHA	175.499	98,54%	7,16%	Incluido	37391	6,54	20,01 - 50	Incluido	0,42	1,57		1,09	0,37	169,14	0,964412	9.972	10.767,9
29	25758	SOPÓ	5.577	37,61%	18,13%	Incluido	1313	1,66	10,01 - 20	Incluido	0,62	11,20	Incluido	8,04	0,45	48,75	0,236183	9.255	3.217,8
30	25769	SUBACHOQUE	2.832	35,72%	5,60%	Incluido	1233	4,59	> 50	Incluido					0,42	33,45		389	51.330,5
31	25772	SUESCA	3.444	63,88%	1,48%		1687	1,39	10,01 - 20	Incluido					0,31	11,04		1.988	663,4
32	25785	TABIO	3.388	21,27%	6,27%		2155	3,02	20,01 - 50	Incluido		3,13	Incluido	11,50	0,45	36,86	0,252722	87	3.785,7
33	25797	TENA	1.512	36,93%	8,33%	Incluido	1051	7,25	1 - 10	Incluido					0,29	74,42		5	1.632,8
34	25799	TENJO	4.378	60,19%	6,67%	Incluido	1641	0,70	> 50	Incluido	0,77	2,71	Incluido	8,29	0,45	67,26	0,337607	54.383	10.629,9
35	25817	TOCANCIPÁ	8.561	105,90%	66,70%	Incluido	6571	0,41	10,01 - 20	Incluido	0,29	5,24	Incluido	4,56	0,38	60,04	0,241692	58.131	14.784,5
36	25843	V. S. D. UBATÉ	9.183	43,82%	7,02%	Incluido	2730	1,96	20,01 - 50	Incluido					0,38	-5,21		1.161	14.027,5
37	25873	VILLAPINZÓN	2.641	19,28%	3,88%		1836	10,87	20,01 - 50	Incluido					0,31	1,90		14	72.356,7
38	25875	VILLETEA	6.542	34,89%	10,67%	Incluido	2449	10,79	1 - 10	Incluido					0,39	6,82		143	2.459,9
39	25898	ZIPACÓN	832	12,67%	7,28%		619	12,82	> 50	Incluido					0,34	50,11		7	5.935,9
40	25899	ZIPAQUIRÁ	29.290	50,62%	12,29%	Incluido	9066	1,31	20,01 - 50	Incluido	0,58	0,53		1,80	0,48	36,57	0,226965	6.200	91.983,7

Fuente: Elaboración propia SDHT - SIS