

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN, SALUD Y VIVIENDA DEL
NUEVO PLAN DE DESARROLLO DE BOGOTÁ**

**Capítulo Vivienda
Informe Final**

Mayo, 2006

LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEL PLAN DE DESARROLLO
“BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA *Un compromiso social contra la pobreza y la*
exclusión”¹

1. INTRODUCCIÓN	4
2. DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA DE LOS ÚLTIMOS TRES PLANES DE DESARROLLO DEL DISTRITO CAPITAL.....	6
3. DIAGNÓSTICO DE LA VIVIENDA EN BOGOTÁ D.C. SEGÚN LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES	9
4. “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA” EN MATERIA DE VIVIENDA	20
4.1. “BOGOTÁ CON TECHO” EN EL CONTEXTO DE LAS ACTUALES POLÍTICAS NACIONALES	20
4.2. “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA” EN EL CONTEXTO DEL POT.....	25
5. OBSERVACIONES Y AVANCES DE LAS POLÍTICAS.....	32
5.1. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL POT.....	32
5.2. SOBRE EL SUELO	34
5.3. SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA NUEVA	37
5.4. SOBRE LA POLÍTICA DE ARRENDAMIENTO.....	49
5.5. SOBRE EL REASENTAMIENTO Y LA LA DESMARGINALIZACIÓN	50
5.6. SOBRE LA RENOVACIÓN URBANA.....	51
5.7. SOBRE EL MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y VIVIENDAS.....	52
5.8. SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....	53
5.9. SOBRE OTROS ASPECTOS DE VIVIENDA.....	54
5.10. SOBRE EL PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO.....	55
6. RETOS	56
BIBLIOGRAFÍA	62

¹ Capítulo elaborado por Maria Cristina Alzate Posada con la asesoría de Olga Lucía Acosta Navarro y la asistencia de Carlos José Suárez García

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Resumen principales metas y propuestas en materia de vivienda 1998-2008	6
Cuadro 2. Recursos Asignados por sectores tres últimas administraciones	8
Cuadro 3. Tipo de vivienda: % hogares	10
Cuadro 4. Energía y gas utilizados para cocinar: % hogares	11
Cuadro 5. Hogares por vivienda	12
Cuadro 6. Proporción de hogares en la vivienda	13
Cuadro 7. Proporción de hogares en condición de hacinamiento	13
Cuadro 8. Tenencia de la vivienda: % hogares	14
Cuadro 9. Proporción de hogares por tenencia de la vivienda según estrato	15
Cuadro 10. Promedio de personas por hogar	15
Cuadro 11. Proporción de hogares por tenencia de la vivienda según estrato	16
Cuadro 12. Participación del gasto en servicios públicos, en el ingreso de los estratos	18
Cuadro 13. Distribución de la población por estratos, 2004	19
Cuadro 14. Políticas, estrategias, metas 2004-2008y resultados a 2005 “Bogotá Con Techo”	27
Cuadro 15. Hábitat desde los Barrios y las UPZ, Plan de desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia"	29
Cuadro 16. Gastos de inversión directa en Hábitat 1999 - 2005	33
Cuadro 17. Proyectos relacionados con el suelo urbano	35
Cuadro 18. Montos actuales de subsidios para VIS	40
Cuadro 19. Área acumulada (miles de m ²) en Bogotá, según	45
Cuadro 20. Subsidios nacionales asignados a Bogotá	46
Cuadro 21. Compromisos de Metrovivienda – Metas físicas, inversión y ejecución	47
Cuadro 22. Ingresos Promedio del Hogar según deciles	48
Cuadro 23. Programa de reasentamiento	51
Anexo 1 PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS" Alcalde: Enrique Peñalosa	65
Anexo 2 PLAN DE DESARROLLO 2001 - 2004 "BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO" Alcalde: Antanas Mockus Sivickas	66
Anexo 3. PLAN DE DESARROLLO 2004-2008: "BOGOTA SIN INDIFERENCIA, Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión social" Alcalde: Luis Eduardo Garzón	67

1. Introducción

Este capítulo analiza las principales políticas asociadas con la vivienda en el Plan de Desarrollo de la actual Administración, “Bogotá Sin Indiferencia”.

Se describen en primer lugar las intersecciones y las particularidades de los tres últimos planes de desarrollo distritales en materia de vivienda. Se presenta enseguida el diagnóstico de la vivienda en Bogotá, según las estadísticas oficiales, provenientes principalmente de las Encuestas de Calidad de Vida realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, de la reciente Encuesta de Capacidad de Pago adelantada por el Distrito Capital, y de Metrovivienda. Posteriormente se profundiza en el actual Plan de Vivienda, enmarcándolo tanto en la política nacional de vivienda contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, como en el contexto del Plan de Ordenamiento Territorial, POT, del Distrito, y en los más recientes ajustes a la política habitacional de la ciudad. En la siguiente sección se sistematizan las principales observaciones al respecto, tanto de medios como de expertos y organismos de control, acompañadas de respuestas de la Administración en las que dan a conocer los logros a la fecha. Finalmente, a manera de conclusiones, se presenta una reflexión sobre los aspectos más críticos en materia de vivienda.

Antes de iniciar el desarrollo de este capítulo, es necesario precisar que la vivienda no se concibe como el simple parque de construcciones destinadas a la habitación de los hogares sino que, como se podrá apreciar en los planes de desarrollo de las tres últimas administraciones locales, en el POT, en los planes nacionales recientes e incluso en la Carta Política Colombiana, se trata de la “casa” y el modo de habitar que ella proporciona en un entorno urbano o rural más o menos próximo en el territorio. Así concebida, el análisis comprende las políticas habitacionales, de tierras y de equipamiento o hábitat, que garanticen las mejores condiciones de vida a los pobladores.

En este mismo sentido se orienta el mandato constitucional que establece como derecho fundamental la vivienda digna², desarrollado por la Corte Constitucional bajo el concepto de vivienda adecuada, la cual consta de los siguientes elementos: seguridad en la tenencia; adecuación cultural; disponibilidad de servicios públicos domiciliarios básicos; condiciones de habitabilidad; accesibilidad física; localización; y gastos involucrados soportables³. Este mandato muy posiblemente ha sido el pilar de las políticas en la materia, y es referente obligatorio para observar sus resultados, adicional a que es objeto de seguimiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acorde con el artículo 11 del Pacto Internacional de dicho Comité⁴.

² Constitución Política Colombiana, artículos 51 y 64.

³ Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana C-936/03.

⁴ Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular, FEDEVIVIENDA, página Web.

2. Descripción de las políticas de vivienda de los últimos tres Planes de Desarrollo del Distrito Capital

El examen comparativo de los tres últimos planes de desarrollo del Distrito Capital permite apreciar intervenciones comunes y particularidades en la política de vivienda. El Cuadro 1 resume las principales propuestas y metas e identifica las intersecciones de los Planes “Por la Bogotá que queremos” 1998-2000; “Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001-2003, y “Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008.

Cuadro 1. Resumen principales metas y propuestas en materia de vivienda 1998-2008

	“Por la Bogotá que queremos” 1998-2000	“Bogotá para vivir todos del mismo lado” 2001-2003	“Bogotá Sin Indiferencia” 2004-2008.
VIVIENDA URBANIZACIÓN Y	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un banco de tierras (Metrovivienda) • Conseguir 2.160 has de tierra • Creación de 4 unidades de actuación para recuperación de tierras • No se fijó meta de viviendas nuevas 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 4 ciudadelas y 4 planes de renovación de suelos • Obtención de 545 has de suelo nuevo • Construcción de 30 mil viviendas nuevas de interés social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúa expansión del Banco de Tierras (aportes de capital a Metrovivienda) • Obtención de 500 has de suelo nuevo • Garantiza la producción de 70 mil viviendas de interés social tipo I.
LEGALIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • 450 barrios 	<ul style="list-style-type: none"> • No contempló la legalización de urbanizaciones piratas o de invasión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer 50 mil predios y legalizar 173 asentamientos humanos.
REUBICACIÓN Y MEJORAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • 2.000 familias que habitaban en zonas de alto riesgo o afectadas por la construcción de obras 	<ul style="list-style-type: none"> • Reubicar 3.860 familias (en calidad de beneficiarios de Metrovivienda) y mejorar 5.000 viviendas deterioradas 	<ul style="list-style-type: none"> • Reubicar 2.500 familias y mejorar 10.000 viviendas
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	<ul style="list-style-type: none"> • Construir 2.535 Kms. De alcantarillado y 444 kms de acueducto 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr 98% de cobertura en acueducto y 86% en alcantarillado 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr 100% de cobertura en acueducto y alcantarillado
VÍAS PEATONALES (CICLORRUTAS, PUENTES PEATONALES) Y	<ul style="list-style-type: none"> • 9.500 M² de puentes peatonales • Mantenimiento de 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución del 10% del Plan Maestro de 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir 6 nuevos puentes peatonales • Construcción 56

VIAS LOCALES	100 puentes peatonales <ul style="list-style-type: none"> • Creación de 1.100 Km/carril de vías locales • Transmilenio 	Ciclorrutas <ul style="list-style-type: none"> • Construir 80 km/carril • Mantener 760.000 M² de vías locales. • Continuar con el plan de Transmilenio (previsto para 17 años), 	Kms nuevos de ciclorrutas <ul style="list-style-type: none"> • Construcción de 195 km/carril de vías locales • Mantener 876 kms de vías. • Continuar con el Plan de Transmilenio
ESPACIO PÚBLICO	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación y el mantenimiento de grandes zonas de espacio publico(225 ha de espacio público nuevo en total),: • Mantener 190 km² de andenes y construir 25 ha de andenes nuevos • Construir 200 ha en parques metropolitanos, • Construir 6 parques urbanos y rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación y mantenimiento de 600 ha de espacio publico, en general. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar 105 ha de espacio publico nuevo • Construcción de 2 parques zonales. • Mejoramiento de 1.500 parques.

Si se examinan los aspectos de vías locales, peatonales y espacio público (andenes y parques), la comparación de los tres últimos planes de desarrollo del Distrito Capital en materia de vivienda no muestra ejes distintos de intervención en la problemática. La actual Administración retoma la política de legalización de predios planteada en 1998 - 2001 y no proyectada en 2001 - 2004 cuando se des-estimuló la ilegalidad ofreciendo vivienda nueva con precios bajos para familias de pocos ingresos, mediante las cuatro ciudadelas de Metrovivienda.

Es notorio el impulso que en el período 1998 - 2001 se le da al crecimiento ordenado de la ciudad mediante Metrovivienda y Transmilenio, proyectos que marcan un hito en la futura planeación y que se acompañan de la digitalización del mapa de Bogotá y de la fabricación de placas de nomenclatura nueva para toda la ciudad de acuerdo con la renovación catastral.

También resulta claro que durante cerca de diez años los ejes de la política de vivienda son los mismos, no obstante las metas difieren por los énfasis de cada administración.

Lamentablemente en este sector, no se cuenta con evaluaciones más rigurosas de la efectividad de las políticas, que permitan precisar el avance logrado por cada administración, frente a las necesidades. Por ejemplo, cuando en un período se da prioridad a la vivienda nueva, no resulta claro si se debe a que el déficit cuantitativo no mejoró luego de las medidas de la Administración anterior, si la necesidad se incrementó por la inmigración o por el desplazamiento, si los beneficiarios devolvieron una importante cantidad de viviendas en razón de la imposibilidad de continuar pagándolas y continúan sin vivienda propia, o si la meta propuesta era insuficiente.

Finalmente, una aproximación a la importancia que otorgan las distintas administraciones a los principales sectores es la proporción de los recursos asignados en sus Planes de desarrollo a cada uno de ellos. El cuadro 2 muestra que esta administración orientó el 5% del valor total del plan a los proyectos de vivienda y desarrollo urbano.

Cuadro 2. Recursos Asignados por sectores tres últimas administraciones

Sectores	Plan de Desarrollo 1998-2001		Plan de Desarrollo 2001-2004		Plan de Desarrollo 2004-2008	
	Millones de \$ 1998	%	Millones de \$ 2001	%	Millones de \$ 2004	%
Educación	2.698.624	19,9%	3.695.026	28,0%	6.912.523	32,5%
Salud	1.501.905	11,1%	1.662.161	12,6%	4.262.501	20,1%
Vivienda y Desarrollo Urbano 1/	874.558	6,5%	348.619	2,6%	1.064.605	5,0%
Bienestar Social	476.410	3,5%	709.408	5,4%	1.513.542	7,1%
Medio Ambiente	495.523	3,7%	320.605	2,4%		
Cultura Recreación Deporte y Comunicación	531.818	3,9%	413.118	3,1%	509.786	2,4%
Servicios Públicos	2.367.960	17,5%	3.223.426	24,4%	1.474.227	6,9%
Tránsito, Transporte y Obras Viales	3.602.762	26,6%	2.138.834	16,2%	4.177.695	19,7%
Planeación y Recursos Económicos	229.578	1,7%	290.133	2,2%	474.302	2,2%
Gobierno Concejo y Organismos de Control	766.390	5,7%	406.957	3,1%	849.144	4,0%
TOTAL RECURSOS PLAN	13.545.528	100,0%	13.208.287	100,0%	21.238.325	100,0%

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital: Acuerdo No. 06 de junio 8 de 1998; Decreto 440 de 2001 y Acuerdo 119 de 2004.

1/ Los recursos agrupados en el sector Hábitat del Plan de Desarrollo 2001-2004, contemplan tanto programas de vivienda, desarrollo urbanos, como servicios públicos. Para fines de comparación con las anteriores administraciones se separó.

3. Diagnóstico de la vivienda en Bogotá D.C. según las estadísticas oficiales

Las tres Encuestas de Calidad de Vida, ECV, en Bogotá, realizadas por el DANE en 1993, 1997 y 2003, la Encuesta de Capacidad de Pago, ECP, adelantada por la alcaldía en el 2004, algunas estadísticas suministradas por Metrovivienda y el informe “Bogotá Cómo vamos” correspondiente a 2004 y 2005, elaborados por la firma Napoleón Franco con el objetivo de rastrear el clima de opinión en la ciudad y el nivel de satisfacción de los bogotanos con el plan de gobierno, constituyen las fuentes de información del siguiente diagnóstico de la situación de vivienda del Distrito Capital.

Es de anotar que no obstante la última ECV se llevó a cabo con una muestra representativa por localidades o particiones administrativas, y las anteriores no, y las tres encuestas no son representativas por estratos, los resultados son comparados a éste último nivel en el volumen 2 de la Colección Estudios y Políticas Sociales, Análisis global sectorial y por localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá, realizado por la firma Econometría S.A. y dado a conocer por el Distrito en el 2004.

Los principales resultados indican:

a) La clasificación de las viviendas por tipo (casa, apartamento, cuarto, vivienda de inquilinato), aunque no es estrictamente comparable en las tres ECV dado que en 1993 no se incluyó el tipo inquilinato, da cuenta de una disminución considerable de la vivienda tipo cuarto, la cual pasa de 10,9% en 1993 a 1,1% en 1997 y a 1,3% en el 2003 (cuadro 3), obedeciendo esto a que muy posiblemente en 1993 los cuartos de los inquilinatos que presentaban independencia en el acceso se contabilizaron como viviendas tipo cuarto, mientras que en los otros dos años se contabilizaron como viviendas inquilinato. También, habría que explorar con mayor detalle, si el cambio obedece a los lugares en donde se investigó la temática, es decir, en los lugares en los que cayó la muestra, dado que en los planes de desarrollo formulados para el período no se conocen medidas orientadas específicamente a disminuir las viviendas tipo cuarto.

Cuadro 3. Tipo de vivienda: % hogares

AÑO	ESTRATO	CASA	APTO	CUARTO	INQUILNATO
1993	1 y 2	51.8	30.6	17.5	---
	3	40.9	46.8	12.1	---
	4	43.5	53.8	2.5	---
	5 y 6	37.5	61.8	0.5	---
	Total	44.1	44.8	10.9	---
1997	1 y 2	45.4	36.6	1.4	16.4
	3	46.7	51.7	1.5	0.0
	4	63.1	36.9	0.0	0.0
	5 y 6	37.1	62.8	0.0	0.0
	Total	47.2	46.6	1.1	4.9
2003	1 y 2	46.5	43.4	1.9	8.1
	3	39.9	55.9	1.1	3.0
	4	36.2	62.8	0.6	0.2
	5 y 6	24.4	74.4	0.3	0.3
	Total	41.1	52.8	1.3	4.5

Fuente: DAPD 2004 (ECV 1993, 1997, 2003)

La vivienda tipo apartamento, en el estrato 4 también reporta un descenso inexplicable entre 1993 y 1997, y se incrementa de manera acuciosa entre 1997 y 2003. Los apartamentos aumentan 8% durante los diez años en estudio.

La ECP da cuenta de 45,4% viviendas tipo casa, 51,5% tipo apartamento y 3,0% de otro tipo que comprende cuartos en edificación de inquilinato y cuartos en otro tipo de edificación, según el formulario de recolección empleado. En el estrato bajo (1) predominan las casas ((74.0%) y en los altos (4, 5 y 6) los apartamentos (79,8%).

b) El material de las paredes, según la ECP es 99,2% bloque, ladrillo, piedra o madera pulida, y 0,8% zinc, tela, lona, desechos plásticos y otros. Los pisos, 5,1% son de mármol, parqué y madera pulida y lacada, con predominio en los estratos 4, 5 y 6; 12,7% alfombra o tapete de pared a pared, también con predominio en los estratos altos; 63,2% son de baldosa, vinilo, tableta, ladrillo o madera pulida; 2,3% son de madera burda, tabla, tablón, u otro material vegetal; 16,2% son de cemento o gravilla y 0,5% son de tierra o arena, exclusivamente en los estratos 1, 2 y escasamente en el 3.

c) En relación con los servicios públicos domiciliarios (Cuadro 4), las encuestas muestran coberturas de energía de 99,3%, 100,0% y 99,8% en 1993, 1997 y 2003, aunque estas coberturas difieren de las del combustible empleado para cocinar; de acueducto, 98,9%, 100,0% y 99,4%; de alcantarillado, 98,8%, 98,0% y 98,9%, ubicándose los porcentajes de no cobertura en los estratos 5 y 6 y 1 y 2, muy probablemente debido a que se trata de construcciones aún sin terminar o a condiciones topográficas; con gas natural, la cobertura pasa de 34,8% a 69,9% entre 1997 y 2003, debido a la introducción gradual de este combustible.

Cuadro 4. Energía y gas utilizados para cocinar: % hogares

ESTRATO	ELECTRICIDAD			GAS NATURAL		
	1993	1997	2003	1993	1997	2003
1 y 2	20.1	8.3	1.9	51.9	23.1	69.4
3	27.1	17.6	9.4	62.4	36.9	70.3
4	54.5	36.8	28.7	43.1	22.5	53.3
5 y 6	75.7	55.8	33.8	23.5	7.4	48.4
Total	34.1	20.2	10.1	52.7	28.3	66.5

Fuente: DAPD 2004 (ECV 1993, 1997, 2003)

Según datos del DANE, en el 2003, 88,2% de los hogares tiene teléfono fijo; de éstos, 85% cuentan con servicio telefónico exclusivo, y 15% lo comparten. 99,8% de los hogares cuenta con recolección de basuras (DANE, ECV 2003, Cuadro 7A).

Según la ECP 2004, 100,0% de los hogares tiene conexión a energía, 99,9% de los hogares tiene acueducto, 99,5% tiene alcantarillado, 99,7% cuentan con recolección de basuras, 77,0% tiene gas domiciliario y 89,8% tiene teléfono.

En relación con su prestación, el informe “Bogotá Como Vamos” permite apreciar como en una calificación entre 1 y 5, donde 1 es la más baja y 5 la más alta, los servicios públicos domiciliarios obtienen en su orden gas 4,4, energía eléctrica 4,2, teléfono 4,0, recolección de basuras 4,0 alcantarillado 3,9 y acueducto 3,8, calificaciones en aumento en relación con las obtenidas desde 2001.

No obstante lo anterior los tres principales problemas reseñados por los usuarios son: en gas 62% se “quejan” por el alto costo, 15% por malas instalaciones y 8% por la atención a los clientes; 73% de los usuarios de energía se quejan por el alto costo, 18% por exceso de

racionamiento y cortes, y 8% porque se baja el nivel o voltaje de la luz; 54% de los usuarios de recolección de basuras se quejan por el alto costo, 21% porque los carros dejan reguero, y 18% por irregularidad; 78% de los usuarios de telefonía se quejan por el alto costo, 8% por daños continuos en las líneas y 6% porque cobran más del consumo; en acueducto, 88% por el alto costo, 4% por racionamiento y 4% por potabilidad; en alcantarillado, 59% por el alto costo, 17% por el estado de las alcantarillas y 12% por los olores.

d) Los servicios de sanitario y cocina, en los diez años, en 90% y más, son de uso exclusivo de los hogares según las ECV y la ECP. Tampoco se observa variación en el número de servicios sanitarios por estrato:

Tampoco se registra variación en la proporción de cuartos con ducha, siendo superior a 97% en las tres encuestas, y a 98% en la ECP. De los hogares, 2% tienen cuarto sin ducha y menos de 1% no disponen de cuarto para bañarse según la ECV 2003.

e) Los hogares en sus viviendas tienen acceso: a jardín o patio 42,0%; a lote o solar 4,6%; a garaje o sitio de parqueo 30,3%; a azotea o terraza 22,8%; a zonas verdes de propiedad común 15,1%; y a ninguna de las anteriores comodidades 21,9% (D.C., ECV 2003, Cuadro 4, página 80).

f) El número de hogares por vivienda (Cuadro 5), según las ECV es 1 y ligeramente superior a 1 en todos los estratos y encuestas, excepto en los estratos 1, 2 y 3 de la encuesta de 1997, cuando alcanzó a ser 2,41 y 1,68, muy posiblemente en razón de la inclusión del tipo de vivienda inquilinato, puesto que de lo contrario la disminución a 1,19 y 1,17 en el 2003 la explicaría el acceso a la vivienda propia.

Cuadro 5. Hogares por vivienda

ESTRATO	1993	1997	2003
1 y 2	1.03	2.41	1.19
3	1.04	1.68	1.17
4	1.01	1.24	1.06
5 y 6	1.00	1.00	1.01
Total	1.02	1.80	1.15

Fuente: DAPD 2004 (ECV 1993, 1997, 2003)

La ECP da cuenta de 1'864.047 viviendas y 1'984.590 hogares en 2004. Igualmente, anota que existen 1,06 hogares por vivienda con las proporciones que presenta el cuadro 6, con notables diferencias por estratos:

Cuadro 6. Proporción de hogares en la vivienda

Estrato	Con 1 hogar	Con 2 hogares	Con 3 y más	Total hogares
1	79,9	14,5	4,5	145.012
2	78,8	14,7	5,6	672.389
3	89,2	7,2	7,3	802.078
4	97,1	1,4	3,5	224.778
5 y 6	99,4	0,6	1,5	140.333
Total	86,3	9,2	4,5	1'984.590

Fuente: DAPD 2004 (ECP 2004)

g) La proporción de hogares en hacinamiento⁵ según las ECV 1997 y 2003 (Cuadro 7), se reduce a la mitad en el 2003, siendo significativos los cambios por estratos: en los estratos 1 y 2 pasa de 16,9% a 6,1%, y en el estrato 3, de 2,9% a 1,9% (D.C., ECV 2003, Cuadro 12, página 29).

Cuadro 7. Proporción de hogares en condición de hacinamiento

ESTRATO	1997	2003
1 y 2	16.9	6.1
3	2.9	1.9
4	0.0	0.2
5 y 6	0.0	0.6
Total	6.7	3.4

Fuente: DAPD 2004 (ECV 1993, 1997, 2003)

h) En relación con la tenencia de la vivienda, según las ECV (Cuadro 8), se observa que pasan a ser propietarios particularmente los estratos 1 y 2 quienes registran un aumento de 44,0% a 48,4% entre 1997 y 2003, y el estrato 3 que pasa de 45,0% a 51,9% en el mismo período. No obstante, es de anotar que la considerable disminución de propietarios observada entre 1993 y 1997 en los mismos tres primeros estratos parece sugerir problemas de medición, que no se descartan tampoco respecto a otros indicadores como los relativos a hacinamiento.

⁵ En el documento de Econometría S.A. “Análisis global sectorial de las Encuestas de Calidad de Vida en Bogotá” se define hacinamiento como número de personas / número de cuartos, pág. 80.

Cuadro 8. Tenencia de la vivienda: % hogares

ESTRATO		1 y 2	3	4	5 y 6	Total
1993	Propia	53.0	51.3	64.7	79.1	56.5
	En arriendo	41.8	44.9	33.6	18.3	39.8
	En usufructo	4.8	3.7	1.6	2.5	3.6
1997	Propia	44.0	45.0	67.5	74.1	49.8
	En arriendo	49.7	49.9	25.1	24.3	44.5
	En usufructo	6.8	4.8	7.4	1.6	5.6
2003	Propia	48.4	51.9	65.5	68.2	53.1
	En arriendo	43.1	40.5	30.6	28.9	39.7
	En usufructo	8.4	7.5	3.8	2.5	7.2

Fuente: DAPD 2004 (ECV 1993, 1997, 2003)

Los cambios presentados en la vivienda en usufructo⁶, particularmente el aumento que registran los primeros tres estratos durante todo el período y, de manera considerable en el estrato 4 entre 1993 y 1997, no podrían tener explicación distinta a soluciones dadas en razón de circunstancias económicas de los hogares.

Según datos del DANE, 97.571 hogares compraron o construyeron la vivienda que habitan, entre 1998 y 2002. 76,8% de éstos lo hicieron con recursos propios, 27,5% con crédito hipotecario, 11,3% con fondos o cooperativas, 14,2% con prestamos de parientes o amigos, 3,2% con ahorro programado, 17,9% con cesantías, y 9,1% con otras fuentes (DANE, ECV 2003, Cuadro 21A).

Por su parte, la ECP 2004 reporta que la mayoría de los hogares urbanos del Distrito vive en casa propia, (58%), 14% de éstos tienen deuda. 38% viven en arriendo (Cuadro 9):

⁶ Se considera que el hogar tiene una vivienda en usufructo, cuando con previa autorización del propietario o administrador ocupa la vivienda, sin que ninguno de sus miembros sea dueño de ella y sin que se pague arriendo; generalmente son cedidas por familiares o amigos o están en sucesión.

Cuadro 9. Proporción de hogares por tenencia de la vivienda según estrato

Estrato	Propia	Propia con deuda	Arriendo	Total
1	62	8	31	145.012
2	54	10	41	672.389
3	56	16	40	802.078
4	67	20	31	224.778
5 y 6	72	19	25	140.333
Total	58	14	38	1'984.590

Fuente: DAPD 2004 (ECP 2004)

La encuesta de opinión “Bogotá Cómo Vamos” reporta que 79% de las personas considera que la adquisición de vivienda está por encima de la capacidad económica de su familia. Además, 63% considera que la oferta existente para que familias como la suya puedan comprar no es suficiente.

Las cinco principales dificultades para adquirir vivienda propia son: 37% considera que no tiene capacidad económica suficiente para pagar la cuota inicial, 17% no pudo acceder a crédito, 14% no pudo contar con subsidio, 12% no ha buscado y 10% no pudo pagar el crédito.

En relación con el arrendamiento, 66% considera que la oferta está por encima de su capacidad económica y 73% considera que la oferta existente para que familias como la suya puedan arrendar no es suficiente.

i) El promedio de personas por hogar ha disminuido de manera importante, entre 1997 y 2003, de 4,0 a 3,5 (Cuadro 10). Según la ECP este promedio es 3.59, en el 2004.

Cuadro 10. Promedio de personas por hogar

ESTRATO	1997	2003
1 y 2	4.2	3.8
3	4.1	3.5
4	3.9	3.1
5 y 6	3.3	2.8
Total	4.0	3.5

Fuente: DAPD 2004 (ECV 1993, 1997, 2003)

j) Sobre el déficit habitacional, Metrovivienda reporta que de los 1'934.828 hogares de Bogotá 16,8% presentan déficit habitacional, 9,1% de tipo cuantitativo en estructura, cohabitación y hacinamiento crítico, y 7,8% de tipo cualitativo por estructura, hacinamiento y servicios públicos, discriminado de la siguiente manera (Cuadro 11) :

Cuadro 11. Proporción de hogares por tenencia de la vivienda según estrato

Tipo de déficit Habitacional	En estructura	Cohabitación	Hacinamiento	En servicios públicos	Total hogares
Cuantitativo	0,6	4,1	4,4	-	175.900
Cualitativo	0,3	-	7,0	0,5	149.896

Fuente: Metrovivienda 2005

k) En materia de entorno 8,5% de los hogares bogotanos están ubicados en zona de riesgo, distribuidos así: 2,8% en zonas de inundación, 1,1% en zonas de avalanchas, derrumbes o deslizamientos, 1,5% en zonas de desbordamientos, crecientes o arroyos, 2,3% en zonas con hundimiento de terreno, y 0,8% en fallas geológicas. De 40,1% hogares cerca de focos de afectación, distribuidos así: a fábricas o industrias 10,3%, a basureros 2,4%, a plazas de mercado o mataderos 5,9%, a aeropuertos 3,6%, a terminales de buses 3,9%, a caños de aguas negras 12,0%, y a líneas de energía de alta tensión 2,0%. (DANE, ECV 2003, Cuadro 4 y Metrovivienda 2005, Tabla 1 del Diagnostico actualizado sobre el problema de la vivienda).

Según “Bogotá Cómo Vamos” la iluminación pública obtiene 4,0, las vías de acceso pavimentadas 3,5, los parques y zonas verdes 3,8, y los andenes y separadores 3,3. Los encuestados resaltan como los tres problemas de mayor ocurrencia sobre la iluminación, 47% de bombillas dañadas, 23% de zonas sin iluminación y 22% de falta de mantenimiento; en vías, 69% se queja de muchos huecos, 34% de falta de mantenimiento y 20% de tramos sin pavimentar; 31% se queja de inseguridad en parques y zonas verdes, 30% del mal estado de los juegos y 30% de carencia de juegos; en relación con los andenes y los separadores, 37% manifiesta que tienen huecos, 34% que no están pavimentados y 20% se queja por la ausencia.

Sobre la seguridad del barrio, la calificación desciende de 3,1 en el 2004 a 2,9 en el 2005, y se reportan como principales cinco problemas: 58%, la delincuencia, 38% la presencia de

viciosos, 19% la ausencia de policía, 18%, la indigencia y 14% considera que no se puede salir de noche. A su vez, para solucionarlos demanda, 66% mayor número de policías, 48% mayor solidaridad de la gente, 45% mayor capacidad de reacción de las autoridades, 30% más frentes de seguridad ciudadana, 27% otras alternativas de uso del tiempo libre en los jóvenes, 24% más efectividad en la denuncia, 24% más iluminación pública, 16% seguridad privada, 3% la posibilidad de armarse y 2% otras medidas.

l) Otro aspecto del entorno urbano que analiza “Bogotá Como Vamos” es la percepción de la contaminación del medio ambiente. Para interpretar las puntuaciones, las calificaciones más altas (entre 1 y 5) son las peores, pues se piden respuestas en cuanto al índice de contaminación de la ciudad por ruido, visual, del aire, de las fuentes de agua y por manejo de basuras (Franco, 2004: 158). Los resultados son ascendentes en la actual Administración.

El nivel de ruido en la ciudad ha sido siempre muy alto, con 4,35 de calificación, pero es además la calificación más alta desde 1998, cuando era de 4,12. No hay tendencia temporal estable en las respuestas aunque se percibe, eso sí, que la ciudad es cada vez más ruidosa. La contaminación visual también es la más alta desde 1998 con una calificación actual de 4,29. Asimismo se percibe la contaminación del aire, con calificación de 4,38, la más alta desde 1999. En cuanto a las fuentes de agua también se opina que su contaminación es alta, con 4,17 puntos de calificación, siendo la más alta la calificación de 2002, con 4,70. Por último en el tratamiento de basuras y desperdicios la calificación es de 3,99.

En ambiente también se incluye el espacio público y la invasión de éste por lo privado. La gente califica la invasión por carros con 4,01 y la invasión por vendedores con 3,99. Paradójicamente se había leído que la invasión de los andenes por los carros era de las menores quejas de la población, 7%; y la queja por invasión por vendedores era de 2%. (Franco, 2004: 159).

l) Según la ECP, para todos los niveles de ingreso es mayor la proporción de lo que se gasta en servicios de la vivienda (30,0%), que lo gastado por ejemplo en alimentos (19,0%), sin que dicha proporción cambie mucho con el nivel de ingresos: para los hogares en el nivel

más bajo (entre un cuarto y medio salario mínimo per cápita) el gasto en vivienda es 31,9%, y para los del nivel más alto (más de nueve salarios mínimos) es de 27,4%. Por estratos, el gasto en vivienda se comporta así: 28,0% para el estrato 1; 31,0% para el estrato 2; 29,0% para el estrato 3; 27,0% para el estrato 4; y 32,0% para los estratos 5 y 6.

m) La participación del gasto en servicios públicos domiciliarios en el ingreso de los estratos en 2004 es alta, sobretodo si se compara con la de 1997 (Cuadro 12):

Cuadro 12. Participación del gasto en servicios públicos, en el ingreso de los estratos 1997 y 2004

ESTRATO	1997	2004
1	4	11
2	5	10
3	5	9
4	5	5
5	5	5
6	7	5
Total	5	7

Fuente: DAPD 2004 (ECP, 2004)

n) En Bogotá D.C., acorde con la ECV de 2003, 11,9% de los hogares se encuentran en condición de miseria o indigencia, y 45,5% de los hogares son pobres según la Línea de Pobreza (indicador que mide el ingreso mínimo que debe tener un hogar para adquirir los bienes y servicios necesarios para subsistir⁷). Según los componentes del indicador Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI (que capta los hogares que no tienen acceso a ciertos bienes y servicios que se consideran básicos para subsistir y que registra 0,7% de hogares en condiciones de miseria y 5,6% de hogares pobres en el 2003), 3,4% de los hogares presenta hacinamiento crítico, siendo este el componente más alto de los cinco del NBI (D.C., ECV 2003, Cuadros 63, 64 y 65, páginas 141-143).

o) La distribución de la población por estratos, o clasificación con base en las características externas de las viviendas, el entorno urbanístico inmediato y el contexto urbanístico o zona de habitabilidad en la que se encuentran las viviendas en la ciudad de Bogotá es (Cuadro 13):

⁷ El valor de la Línea de pobreza para Bogotá es de \$298.227 mensuales per cápita; el de la Línea de Indigencia es de \$112.217 mensuales per cápita, para el año 2003.

Cuadro 13. Distribución de la población por estratos, 2004

ESTRATO	Población	%
1	599.878	8
2	2'588.030	36
3	2'824.141	40
4	685.239	10
5 y 6	422.785	6
Total	7'120.074	100%

Fuente: DAPD 2004 (ECP, 2004)

p) “Bogotá cómo vamos” analiza la percepción del gobierno, de sus políticas en la ciudad y los resultados de éstas, contrastando con los planes de desarrollo 2001 – 2004 y 2004 – 2008. Para la ciudadanía, la Administración actual se ha centrado más en el apoyo a la población vulnerable, en este caso a madres cabeza de hogar y a la niñez, con 46% y 42% respectivamente, contra 27% y 22% durante el período 2001 - 2004. Los aspectos en los que se percibió que trabajó más la Administración anterior fueron seguridad ciudadana y parques y zonas verdes, con 45% y 42%. La población observa que el gobierno actual trabaja en esos frentes, 35% y 31% respectivamente. Se mantiene el sentimiento acerca de la continuidad política en materia de vías, transporte público, alumbrado y descontaminación de la ciudad, es decir, en los aspectos que presentan más deficiencias en la ciudad. En cuanto a la vivienda de interés social y en general respecto a vivienda, no se contempla como prioridad para ninguna Administración según la ciudadanía (Franco, 2004: 214).

Acercas del énfasis en las acciones que debería dar la Administración a alguna política no es inusual encontrar en un país con tan altas tasas de desempleo que 76% de la población estime que debe ser la generación de empleo. De lejos le siguen la población desplazada con 26%, y la calidad y cobertura en salud y en educación, ambas con 26%. Aunque anteriormente se anotaron las frecuentes quejas frente a los servicios públicos y a las mejoras del espacio público, sólo el 11% y el 9% de los encuestados, respectivamente, consideran que deben ser las prioridades del gobierno distrital, y 22% propone el aumento de la oferta de vivienda.

4. “Bogotá Sin Indiferencia” en materia de vivienda

Al decir de la actual Administración, “la política de hábitat y seguridad humana constituye un marco de acción coherente, con horizontes de largo plazo, más allá del alcance temporal de las administraciones de turno”. Tiene como referencia los lineamientos que las Naciones Unidas han desarrollado en los últimos 30 años, y de manera especial los acuerdos que los países miembros suscribieron en la Cumbre de Estambul (Hábitat II) y en la Agenda de Hábitat que se enmarca en los compromisos de las Metas del Milenio, entre los que conviene destacar el de la gobernabilidad, la tenencia segura de la vivienda y la provisión de agua potable para toda la población (Alcaldía Mayor, 2005:1 y 8).

También esta política se enmarca en las intervenciones planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo, PND, “Hacia un Estado Comunitario”, como se presentará a continuación, y responde a los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial, POT, aspecto que se expondrá en el segundo aparte de este numeral.

Está contenida en el programa “Hábitat desde los barrios y las UPZ”, buscando hacer efectivos los derechos a la vida, a una vivienda digna y a un medio ambiente sano. En su formulación prioriza la vivienda nueva, tal como se observa en la comparación de “Bogotá Con Techo” con los otros subprogramas que contempla; sin embargo, en recientes documentos de la Alcaldía se plantea que temas como el reconocimiento de las viviendas, la atención a la ciudad construida y el reasentamiento de la población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable cobran una mayor importancia en la solución del déficit integral de vivienda y adquieren una dimensión similar a la tradicional forma de atender el tema habitacional, centrado en la producción de vivienda nueva (Alcaldía Mayor, 2005:14).

4.1. “Bogotá con techo” en el contexto de las actuales políticas nacionales

Las políticas de hábitat del Plan Distrital de Desarrollo, PDD, “Bogotá Sin Indiferencia”, sin lugar a dudas se inscriben en las del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

El Objetivo 2 del PND “Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo”, en su literal *Impulso a la vivienda y a la construcción*, parte de considerar que el principal reto del sector habitacional es el déficit de vivienda del país, que llega a 2’000.000 de viviendas, de las cuales 1’300.000 se deben construir y 870.000 se deben mejorar, al igual que de registrar que la tenencia de la vivienda en los centros urbanos es 56% propietarios, 36,7% arrendatarios y 7,2% habitantes de hecho o en usufructo⁸. Igualmente, el PND plantea que la reactivación de la construcción es un aspecto central para la recuperación de la economía en el corto y en el mediano plazo, dado su impacto en la generación de empleo principalmente⁹.

Por lo anterior, se propuso impulsar la demanda y la oferta de vivienda fortaleciendo el crédito, los subsidios para vivienda de interés social, el ahorro programado, la protección contra la inflación de los créditos en UVR, el mantenimiento de los beneficios tributarios para el fomento del sector a través de las cuentas AFC, y la titularización de la cartera inmobiliaria. Por su parte, el PDD resalta de manera importante los primeros tres mecanismos anteriores del PND, en atención también al déficit de vivienda en el distrito.

Para ajustar el programa de subsidio familiar de vivienda (SFV) en pro de optimizar el acceso de los hogares y promover el ahorro programado para adquirir vivienda, el PND planteó modificar y ajustar el valor de los subsidios acorde a como lo hizo mediante el Decreto 975 de 2004. Así mismo, planteó modificar el proceso de selección de beneficiarios o la fórmula de calificación de los mismos, lo cual llevó a cabo a través de los CONPES 3200 de 2002 y 3269 de 2004: a) con una ponderación equivalente a las variables de caracterización socioeconómica y a las de esfuerzo familiar; b) incluyendo la presencia en el hogar de personas discapacitadas y de la tercera edad; y c) modificando la variable de “cumplimiento del compromiso de ahorro” al incluir el comportamiento histórico del saldo.

⁸ Presidencia de la República de Colombia, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Imprenta Nacional, 2003, Bogotá D.C.

⁹ Presidencia de la República de Colombia, Informe al Congreso 2004, Imprenta Nacional, 2004, Bogotá D.C.

De otra parte, el PND estableció el valor máximo de la vivienda de interés social subsidiable en 135 smlv/mes, y fijó rangos por tipos: si el municipio tiene población superior a los 500.000 habitantes tipo 1, de 0 a 50 o de 0 a 40 smlv/mes; si el municipio tiene una población inferior, tipo 2, de 51 a 70; tipo 3, de 71 a 100; y tipo 4, de 101 a 135 smlv/mes.

Entre otras modificaciones del programa de SFV, el gobierno planteó la liquidación del INURBE y, en el 2004, creó FONVIVIENDA; anunció la firma de convenios con entidades públicas y privadas vinculadas a políticas de Vivienda de Interés Social, VIS; y planteó la reglamentación de la asignación de recursos en función de los requerimientos de cada región, descentralizando el programa.

Con el fin de promover la demanda de crédito en UVR, se planteó un seguro de inflación para evitar la incertidumbre en los planes de pago, por medio de Fogafín, y estableció que los créditos no podrán ser superiores a 135 smlv/mes y que la vivienda no excederá el valor de 323 smlv/mes. Para estimular el ahorro de largo plazo y canalizarlo hacia el sector de la construcción, se propuso mantener los beneficios fiscales a los ahorradores de las cuentas de AFC -hogares de estrato alto-. Para mejorar la calidad de la cartera, reducir el riesgo del sistema financiero y ampliar la cobertura de crédito hipotecario, el gobierno se planteó impulsar la titularización de la cartera inmobiliaria.

A estas medidas nacionales, por supuesto debe acogerse el Distrito Capital.

El Objetivo 3 del PND “reactivación social”, contempla *7 herramientas de equidad*, tres de las cuales tienen que ver con la política de vivienda: País de Propietarios, Calidad de Vida Urbana y Manejo Social de los Servicios Públicos.

El segundo objetivo de la estrategia País de Propietarios consiste en estimular el acceso a la propiedad de la vivienda, objetivo que también es prioritario en el actual PDD. Así, en los cuatro años el Gobierno se propuso financiar 400.000 viviendas: 148.120 a través de programas de Gobierno, 168.536 con recursos parafiscales manejados por cajas de

compensación familiar, 31.550 viviendas rurales con el Banco Agrario, 51.794 con otras entidades (Fondo Nacional del Ahorro, Caja Promotora de Vivienda Militar).

En razón de la lenta recuperación de la oferta de crédito para VIS, los procesos de ajuste institucional del sector durante 2003 (liquidación del Inurbe, creación de Fonvivienda y fusión de ministerios), los menores recursos para vivienda de las cajas de compensación familiar dada su destinación al Fondo de Desempleo, y por las menores apropiaciones presupuestales de Fonvivienda y del Banco Agrario frente a las inicialmente previstas (Presidencia de la República, 2004), los avances en la meta han sido bastante lentos.

En atención a la política de ampliación de la oferta de crédito propuesta por el PND, el Gobierno creó en Findeter una línea de redescuento para VIS y una línea de crédito para VIS urbana en el Banco Agrario, entre otras medidas, mecanismos previstos también por el PDD.

Como otros ajustes al sistema de financiamiento de vivienda y para intervenir sobre los 700.000 hogares no propietarios que tendrán opción de adquirir, construir o mejorar su vivienda acorde con el PND, mediante la Ley de Reforma Financiera (Ley 795 de 2003), se establecieron medidas sobre microcrédito hipotecario, dirigido a las familias de menores ingresos, especialmente del sector informal.

La estrategia Calidad de Vida Urbana del PND, con escasas metas valga decirlo, parte de considerar que la política habitacional se enmarca en la política de ordenamiento territorial por lo que la vivienda se integrará a los planes de gestión urbana y al territorio. En esta dirección propone políticas para fortalecer los planes habitacionales rurales y urbanos, fomentando las áreas metropolitanas o ciudades-región; para desarrollar mecanismos de control, regulación y homologación de la calidad de la vivienda, con la participación de las entidades territoriales y con la academia; y para fortalecer la participación ciudadana y la veeduría del Sistema de Información Nacional de Vivienda y Entorno Urbano. Concede especial importancia a la formación y actualización catastral como base para la gestión urbana y para el fortalecimiento de las finanzas públicas, mediante la financiación de

Fonade; al Sistema de Información Nacional de Vivienda y Entorno Urbano; y a los observatorios de suelos y de mercado inmobiliario mediante alianzas entre las oficinas de catastro, planeación y las lonjas de propiedad raíz. Igualmente plantea ajustes a la Ley 388 de 1997, y anuncia el Estatuto de Ordenamiento Territorial y Urbanización con el fin de disminuir los costos y facilitar el ordenamiento de la tierra, armonizando la legislación vigente con el desarrollo territorial, la propiedad inmobiliaria y los tramites de permisos, así como el Estatuto de Vivienda que armonizará toda la legislación vigente sobre financiación, comercialización, calidad de la vivienda y apoyo por parte del Estado; también plantea que incentivará y apoyará la ejecución de los POT.

El PND considera el arrendamiento como alternativa habitacional, para lo cual proyecta diseñar un nuevo régimen de alquiler de vivienda urbana, y anuncia mecanismos para corregir el mercado inmobiliario. Al igual que el PDD, contiene propuestas sobre regulación y rehabilitación de barrios, prevención y mitigación de riesgos a través de tratamientos especiales en la asignación de los subsidios de VIS, recuperación y valoración del espacio público y dotación de equipo público comunitario; sobre titulación predial y formalización de la propiedad; sobre renovación urbana, participación privada en la financiación de los proyectos para vincular inmuebles en zonas con potencial de renovación, y prevención de loteos en zonas no planificadas.

En relación con el mejoramiento del espacio público, el PND, al igual que el PDD, intervendrá en programas de ciclorrutas, áreas verdes y espacios recreativos urbanos.

Para atender a la población desplazada por la violencia a causa del conflicto interno, el PND apoyará programas de adecuación o de mejoramiento del saneamiento básico, y apoyará a las entidades territoriales que protejan la propiedad sobre bienes e inmuebles que sean abandonados, así como las que puedan alojar temporalmente a los desplazados.

La estrategia Manejo Social de los Servicios Públicos Domiciliarios parte de señalar los avances de la última década en materia de cobertura y calidad en la prestación de estos servicios. Al igual que el PDD, no solo propende por la ampliación de las coberturas sino por la optimización de su prestación. Adicionalmente, el PND plantea ajustes en los

esquemas de tarifas, dado que en algunos (agua potable y saneamiento) no cubren la totalidad de los costos de mantenimiento, ni la inversión en reposición y expansión de los sistemas, y en los de subsidios y contribuciones, por cuanto no es sostenible debido al desbalance entre los usuarios que aportan contribuciones y los que reciben subsidios, para lo cual; del mismo modo el PDD se propone intervenciones, particularmente en las tarifas de agua potable.

4.2. “Bogotá Sin Indiferencia” en el contexto del POT

El Plan de Ordenamiento Territorial, POT, ha estado a cargo de la dependencia que en la Alcaldía, entre otras funciones, tiene la responsabilidad de la planeación territorial: el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD.

El POT fue formulado en 1998, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, con el objetivo de expandir la oferta de suelo para atender la demanda durante los próximos diez años, establecer criterios y normas para el uso del suelo y la construcción, y dirigir la infraestructura, en el contexto de crear un proyecto de ciudad más sostenible, equitativa y competitiva. Este Plan fue ajustado y se encuentra compilado en el Decreto 190 del 22 de junio de 2004, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”.

El POT contempla que para el año 2010, la población crecerá entre 160.000 y 180.000 personas al año, hasta alcanzar 8.1 millones de personas, teniendo que brindar vivienda, empleo y servicios a 1.8 millones de habitantes adicionales. Respondiendo a esta proyección, así como a las necesidades de reposición y reducción de hacinamiento, consignó como meta para el 2010, la construcción de 440.000 nuevas unidades de vivienda, es decir, un promedio simple de 44.000 viviendas al año (Metrovivienda, 2002: 53).

Con base en los estimativos del POT, si en diez años se construyeran 500.000 viviendas nuevas, 112.000 se podrían ubicar en zonas urbanizadas, mediante procesos de redensificación; las 338.000 restantes, a una densidad de 55 viviendas por ha, significan una demanda de 7.059 ha. Dentro del actual perímetro de servicios se encuentran

disponibles 2.618 ha, y se podrían incluir 735 ha; así, es necesario expandir el perímetro en 3.700 ha para atender los requerimientos de vivienda nueva a 2010, no obstante el POT propuso ampliarlo a 5.604 ha, con el fin de contar con un pequeño margen de tierras para el futuro (Roda, 2000).

De manera particular, el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” y en particular el programa “Hábitat desde los barrios y la UPZ” enfatizan en la gestión del suelo, política que no había podido ser implementada cabalmente durante los tres primeros años del POT por falta de precisión sobre los instrumentos a emplear. Así, se dirige al ordenamiento, que tiene que ver con los usos, las actividades, las centralidades, la accesibilidad y la distribución de los servicios; a la función ecológica y social de la propiedad; y a los repartos equitativos de las cargas y los beneficios asociados al desarrollo urbano, entre el sector público y el sector privado. En consecuencia, da continuidad a la operación Nuevo Usme, que combina las políticas de hábitat, ordenamiento y gestión de suelo, a través de Metrovivienda, y plantea metas en equipamiento, mejoramiento de espacio público y parques, y prevención de ocupación de áreas ecológicas, como las principales (Gallo, 2004).

De otra parte, el PDD en sus políticas del “Eje Regional” obedece los lineamientos y responde al diagnóstico del POT en materia de reasentamiento, mejoramiento de barrios, prevención y control de la urbanización ilegal, titulación y legalización de predios, recuperación de áreas, y vivienda nueva (Gallo, 2004).

El Plan en materia de hábitat está compuesto por un conjunto de estrategias presentadas de manera ampliada en la Mesa de Vivienda de finales de 2004 y expuestas en el Informe de Gestión de Metrovivienda de 2004 (Cuadro 14):

Cuadro 14. Políticas, estrategias, metas 2004-2008y resultados a 2005 “Bogotá Con Techo”

POLÍTICAS	ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS	METAS	RESULTADOS 2004-2005
<p>1. Promover un ordenamiento de la vivienda basado en los principios de seguridad humana mediante una eficiente gestión del suelo y aplicación de los instrumentos financieros.</p>	<p>1. Vivienda Nueva:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Ciudad Participando y construyendo 	<ul style="list-style-type: none"> •Garantizar la producción de 185 mil viviendas: • 120 mil VIS: • - 70 mil tipo I • -50mil VIS no subsid. • - 65 mil no VIS 	<p>12,3 mil VIS tipo I (18%)</p>
<p>2. Promover la urbanización legal mediante acciones preventivas orientadas a ofrecer alternativas económicas viables que compitan con la oferta ilegal de vivienda en la red de ciudades con base en el ahorro derivado por la reducción de los costos de la legalización y del mejoramiento integral de barrios en zonas no propicias para la urbanización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Subsidio Distrital de vivienda •Expansión del Banco de Tierras 	<ul style="list-style-type: none"> •Otorgar 4.000 subsidios anuales para VIS I •Obtención de 500 has de suelo nuevo: (300 en Nuevo Usme y 200 en municipios vecinos 	<p>2.294 subsidios (29%)</p> <p>Aplicación del decreto 327 de 2004 para dinamizar el mercado del suelo para vivienda VIS</p>
<p>3. Dar seguridad jurídica a los propietarios, poseedores y tenedores de viviendas en barrios ya legalizados, con el fin de integrarlos a la cultura tributaria alcanzada en el Distrito y promover el mejoramiento de sus asentamientos mediante la autofinanciación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Micro Crédito Inmobiliario •Banco Virtual de Materiales •Producción de Ecomateriales •Apoyo a planes de renovación urbana 	<ul style="list-style-type: none"> •Otorgar 20 mil microcréditos anuales por valor \$ 150 mil millones (atender 15% de la demanda) 	<p>No se conocen resultados</p>
<p>4. Proteger el patrimonio ambiental distrital y regional controlando la localización de asentamientos humanos en zonas de riesgo, mediante la autorregulación.</p>	<p>2. Atención a población vulnerable:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soluciones para familias desplazadas 		<p>Reasentamiento a 7.200 familias: 86% de las 8.405 en riesgo</p>
<p>5. Lograr la equidad entre urbanizadores y constructores, compradores de vivienda y la ciudadanía mediante la distribución de las cargas y beneficios del ordenamiento para reducir el monto de inversión pública destinada al mejoramiento integral de barrios de origen ilegal.</p>	<p>3. Renovación urbana, la promoción de oferta masiva de suelo a través de la Empresa de Renovación Urbana. ERU</p> <p>4.Titulación y legalización de predios. Existen 590 barrios sin titulación, 252 con el diagnóstico que permite su intervención</p>		
<p>6. Velar por la investigación y definición de programas para promover que las viviendas y los barrios mejoren sus condiciones ambientales, sanitarias y de ecoeficiencia</p>	<p>5. Mejoramiento integral de barrios. Revisión de la reglamentación sobre licencias de construcción para programas de mejoramiento, y sobre subsidios para ello.</p>	<p>Reconocer 50 mil predios y legalizar 173 asentamientos humanos</p>	<p>Reconocimiento de 2.488 predios Legalización de 66 barrios (11%)</p>

Primera: Vivienda nueva, orientado a garantizar la producción de 185.000 viviendas, así: 120.000 viviendas de interés social, VIS, (de las cuales 70.000 serán tipo 1), 50.000 serán VIS no subsidiadas y 65.000 no serán VIS, mediante los siguientes programas:

- *Ciudad participando y construyendo* o impulso a la organización de demanda para 45.000 familias, potenciando las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) y estimulando el ahorro masivo en el sistema financiero que les otorgue crédito, de modo tal que puedan acceder a los proyectos de Metrovivienda.
- *Subsidio distrital de vivienda*, dirigido a otorgar 4.000 subsidios anuales para vivienda tipo 1 que, complementados con los 26.000 de las Cajas de Compensación y de Fonvivienda, garantizarán la demanda de 30.000 subsidios anuales propuestos por el Plan General de Vivienda.
- *Expansión de banco de tierras* centrado en obtener 300ha en la Operación Nuevo Usme y en habilitar 200ha en municipios vecinos, para un total de 500 ha de suelo que permita desarrollar los proyectos de vivienda tipo 1.
- *Micro crédito inmobiliario* para otorgar 20.000 micro créditos anuales por valor de 150.000 millones de pesos, apoyado en el sector financiero, en Findeter, en el sector solidario, en las Cajas de Compensación, y el Fondo de Micro crédito Distrital que se creará como cuenta de la Secretaria de Hacienda Distrital para atender 15% de la demanda.
- *Banco virtual de materiales* para regular los precios de los mismos mediante alianzas con la industria productora.
- *Producción de ecomateriales* mediante la conformación de la Red de Unidades de Producción compuesta por 30 plantas que generarán 500 empleos nuevos.
- *Apoyo a planes de Renovación Urbana* en las distintas ciudadelas Santa Inés Tercer Milenio

Segunda: Atención a población vulnerable mediante dos intervenciones:

- *Reasentamiento de 4.078 familias en zonas de alto riesgo, de las 8.405 existentes.*
- *Soluciones para familias desplazadas*

Tercera: Renovación urbana, consistente en la promoción de oferta masiva de suelo a través de la Empresa de Renovación Urbana (ERU)

Cuarta: Titulación y legalización de predios. Existen 590 barrios sin titulación, 252 con el diagnóstico que permite su intervención

Quinta: Mejoramiento integral de barrios. Se propone revisar la reglamentación sobre licencias de construcción para programas de mejoramiento, y sobre subsidios para ello.

Sexta: Prevención y control a la urbanización informal mediante el impulso a la creación de vivienda tipo 1, estableciendo nuevas normas sobre control local del suelo (con la Nación), e impidiendo el asentamiento.

“Hábitat desde los barrios y las UPZ tiene previsto para su período los siguientes recursos por programa (Cuadro 15):

Cuadro 15. Hábitat desde los Barrios y las UPZ, Plan de desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia"

Millones de pesos constantes de 2004

Proyectos prioritarios	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Mejoramiento integral de barrios	108.688	73.406	61.443	62.963	85.223	391.723
Bogotá con techo	35.580	32.060	32.890	37.457	32.431	170.418
Acciones de prevención de riesgos	13.378	16.071	12.303	2.947	1.909	46.608
Operaciones de renovación urbana	2.547	7.500	11.503	10.500	5.500	37.550
Servicios Públicos domiciliarios para el hábitat	79.363	71.526	51.042	45.983	121.637	369.551
TOTAL	239.556	200.563	169.181	159.850	246.700	1.015.850

Fuente: SHD, 2005

La actual Administración centró su acción en la oferta de vivienda, es decir en vivienda nueva o en “Bogotá con techo”, con soluciones de menos de 50 salarios mínimos y controlando los procesos de ocupación pirata del territorio (Gallo, 2004).

Pero, recientemente la política de vivienda del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” se reformuló debido a que, al igual que la política nacional, (centrada en la ampliación de coberturas de subsidios familiares de vivienda de interés social, a través de programas de vivienda nueva y mejoramiento integral que comprende mecanismos alternativos de financiación y diversificación de instrumentos apropiados a las dinámicas de la economía informal) enfrenta serias dificultades operativas y administrativas. que la Alcaldía Mayor (2005:16-17) resume afirmando que existe un número importante de hogares que han sido beneficiarios de subsidios familiares, incluso del 2003 y del 2004, a los cuales no se les ha podido desembolsar por situaciones no imputables a ellos, entre las que destaca:

- Los tiempos y los procesos de la dinámica de la oferta de vivienda, la provisión y aprobación de créditos, y los cronogramas de desembolso de los subsidios no son coincidentes
- Hay limitaciones estructurales de suelo para proyectos de vivienda tipo 1 y 2.
- Existen limitaciones de acceso al crédito para población con bajos ingresos.
- La oferta de vivienda para los hogares pobres es insuficiente.
- Se han presentado limitaciones coyunturales por cambios normativos tales como la revisión del POT .

Estas coincidencias entre las políticas nacionales y distritales de vivienda, y la identificación de aspectos críticos en la ciudad, condujeron a la creación del Comité Sectorial del Hábitat en marzo de 2005 (Decreto 063 del 18 de marzo de 2005) y a la firma del Pacto por el Hábitat Digno, suscrito el 23 de junio 2005 con el propósito de “dar sustento a una política pública integral e integradora en materia de hábitat, que articule los recursos y las potencialidades de quienes lo suscriben: el Distrito Capital y el Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación Familiar, la Banca Pública y Privada, los

constructores privados, las Organizaciones Populares de Vivienda, los propietarios de tierra urbanizable y las empresas productoras de insumos para la construcción”. Cada uno de estos actores se comprometió con un análisis preciso de los problemas y dificultades que han impedido el desarrollo de las políticas públicas y con la formulación de iniciativas para superarlos, del mismo modo que con garantizar que el subsidio distrital no se ocupe solo de las metas cuantitativas sino también de que se hagan realidad las soluciones habitacionales para las familias beneficiarias, en el marco de una política sostenible del hábitat (Alcaldía Mayor, 2005:18).

En el marco del Pacto se adelantarán acciones ahora centradas en intervenir en la ciudad construida (renovación urbana, mejoramiento integral, planes de redensificación) y en promover nuevos desarrollos habitacionales (vivienda de interés social nueva, vivienda en arriendo, vivienda transitoria), acorde con un nuevo modelo de desarrollo que no solo se concentre en la producción de vivienda nueva (como lo fue a comienzos del gobierno), de lo cual es participe el POT desde su primera formulación (SHD, 2005).

5. Observaciones y avances de las políticas

Los expertos en vivienda, los organismos de control y los medios de comunicación han dado a conocer varias preocupaciones en relación con la política de vivienda no solo de la Nación sino de la Administración distrital actual. Esta última se ha pronunciado al respecto, como veremos a continuación, contribuyendo de este modo al esclarecimiento de su política integral de vivienda.

5.1. Sobre el cumplimiento del POT

La Misión de Reforma Institucional de Bogotá, que revisó la estructura institucional del Distrito en el período 1998 - 2001, fue precisa en plantear, en el 2000, que aunque el POT implicó un gran avance hacia un esquema que atendiera las necesidades de ordenamiento de la ciudad, requería cambios en la organización del DAPD y ajustes orientados a: i) crear valor para la ciudad, definiendo el modelo territorial de la ciudad y reglas claras sobre uso del suelo, con el propósito de ahorrar recursos en aspectos que presentan ineficiencias y sobrecostos como la compra de terrenos para la ejecución de vías y para el equipamiento de salud, educación y servicios públicos, el mejoramiento de barrios informales, el valor del suelo, la productividad de la población en razón de sus desplazamientos, y la planeación del desarrollo de las zonas de la ciudad; ii) desarrollar la capacidad operativa suficiente para divulgar, administrar y reformular el POT, como principales funciones, con recursos para acceder a la información necesaria y con perfiles especializados de los funcionarios responsables, y iii) crear el entorno institucional que le permita cumplir su misión, concentrándose en las funciones propias y logrando el apoyo político y la autoridad necesarios (Gandour y González, 2000).

En el mismo año 2000, a propósito de un análisis de la eficiencia del gasto público distrital en vivienda, agua potable y saneamiento básico, se señalaba la importancia de que el DAPD diseñara el plan macro de crecimiento de la ciudad, y coordinara con las entidades del Distrito involucradas, la subordinación de sus inversiones, para cumplir el POT. Igualmente planteaba que en el caso deseable de que se constituyera un área metropolitana

con Bogotá y municipios vecinos, se debía adoptar un sistema más descentralizado de planeación, donde fuese el sector privado el encargado de decidir la localización de los proyectos y su integración a la infraestructura regional (Roda, 2000).

En el 2001 la Administración Distrital, mediante el Decreto 682 reglamentó la conformación y el funcionamiento del Comité de Gestión Urbana y Habitacional, conformado por el DAPD, el DAMA, la Caja de Vivienda Popular, Metrovivienda, la Corporación La Candelaria y la Empresa de Renovación Urbana, que en el 2003, mediante el Decreto 0087, se transformó en el Comité de Hábitat que contó con la participación de El Jardín Botánico José Celestino Mutis, el FOPAE, la UESP y la EAAB.

Al respecto, en la Mesa sobre Vivienda celebrada a finales de 2004, UN-Hábitat observaba cómo persistía el manejo sectorial de los asuntos que atañen al POT, en buena medida por la falta de reorganización del DAPD.

Logros:

Los gastos de inversión en hábitat del Distrito, desde que se formuló el POT, en alguna forma expresan la importancia concedida a la problemática por las administraciones locales (Cuadro 16):

Cuadro 16. Gastos de inversión directa en Hábitat 1999 - 2005

Millones de pesos constantes de 2005

ENTIDAD	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
IDRD	162.405	110.009	34.713	42.316	76.939	70.473	65.034
Caja de Vivienda Popular	6.623	12.704	3.860	7.868	13.283	13.797	26.482
Metrovivienda	61.691	52.506	31.105	19.943	14.350	21.464	21.525
Total	230.721	175.222	69.680	70.129	104.575	105.736	113.043

Fuente: SHD, 2005

Para responder a las necesidades de articulación de las acciones, recientemente la actual Administración, mediante el Decreto 063 del 18 de marzo de 2005, creó el Comité Sectorial del Hábitat, esta vez integrado y coordinado por Metrovivienda, el DAPD, la Empresa de Renovación Urbana, la Caja de Vivienda Popular y por el DAMA, encargado de elaborar un diagnóstico de los obstáculos para la gestión eficiente del estado en la focalización del

gasto relacionado con el hábitat, de identificar las limitaciones de coordinación entre las entidades distritales y la sociedad para la gestión de los programas y proyectos de “Hábitat desde los barrios y las UPZ”, y de profundizar en la problemática existente. Producto de su trabajo se llegó a la firma del Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá, suscrito entre el Alcalde y 19 actores, con una agenda de trabajo en mesas para los temas vivienda nueva, construcción en lote propio, mejoramiento y titulación, renovación urbana y trámites (Alcaldía Mayor, 2005). Para estos propósitos ha contado con el apoyo y la asesoría de Naciones Unidas, en particular del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat).

5.2. Sobre el suelo

El manejo de la problemática de habilitación de áreas, y en general el asunto de la producción de suelo urbano para edificar, comprende: la formulación de Planes Parciales que deben ser adoptados por decreto, el respectivo proyecto urbanístico y la expedición de las licencias de urbanización requeridas. Adicionalmente, la formulación de Planes Zonales y la definición de las UPZ.

La actual Administración se refiere a la necesidad de que los distintos actores de la ciudad se apropien de los contenidos de las normas existentes, y comprendan la necesidad de replantear los procesos y procedimientos de trámites ante la administración, que agilicen los resultados en materia de VIS. Por esto se plantea revisar las fuentes de financiación de las cargas urbanísticas que demandan las zonas de expansión Usme y Norte, para programar y articular la incorporación de nuevos suelos con las inversiones de las entidades del Distrito (Alcaldía Mayor, 2005).

Según el Plan operativo anual de inversiones de Metrovivienda, suministrado a la Personería el 25 de noviembre de 2005, los proyectos relacionados con suelo urbano del Eje Urbano Regional del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” son (Cuadro 17):

Cuadro 17. Proyectos relacionados con el suelo urbano del programa “Hábitat desde los barrios y las UPZ”

Proyecto	2004	2005	2006
Compra de tierras	8.458.182.842	2.989.826.887	2.231.000.000
Habilitación de superlotes	13.246.000.000	15.748.645.067	25.358.576.061
Total	21.704.182.842	18.738.471.954	27.589.576.061

Fuente: Metrovivienda 2005, Tabla 5B (pesos corrientes)

Logros:

Los Planes Parciales deben seguir los lineamientos de la Ley 388 de 1997. Inicialmente obedecían a la reglamentación contenida en el Decreto 1141 de 2000, y luego a los Decretos 469 de 2003 y 327 de 2004 mediante los cuales se adoptó la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y se reglamentó este último precisando el Tratamiento de Desarrollo, que significó la posibilidad de tramitar directamente en las Curadurías Urbanas las licencias de urbanismo de los lotes menores a 10 hectáreas dentro del perímetro urbano (2000 ha aproximadamente que no favorecen la VIS por su elevado valor).

La Administración es clara en plantear que en razón de la reformulación del POT, los Planes Parciales y las reglamentaciones requeridas tuvieron retrasos que afectaron el cumplimiento de algunas de las metas previstas, no obstante se expidió la reglamentación general de dichos planes (Alcaldía Mayor, 2005).

Algunos concejales como Fernando Rojas, en la Mesa sobre vivienda antes citada, habían planteado a la Administración la importancia de formular directrices que dieran cuenta, entre otros, del suelo de expansión que se debe incorporar al suelo urbano.

A partir de la Resolución 463 del 14 de abril de 2005 del Ministerio del Medioambiente, Desarrollo Territorial y Vivienda, el Distrito se vio abocado a la exclusión de 973 hectáreas de reserva forestal de los cerros orientales, que reduce el área de protección que tenía 14.000 hectáreas en 1997, y que valoriza los terrenos excluidos en un billón cuatrocientos mil millones de pesos.

El Ministerio había prohibido a los curadores urbanos la expedición de nuevas licencias para esa franja, hasta cuando el DAPD la incorporara al perímetro urbano y definiera su plan zonal; paradójicamente casi más de la mitad de esa área (53 %) está hoy urbanizada: tiene 23 barrios formados ilegalmente y más de 50 conjuntos residenciales de estrato alto construidos irregularmente, según denunció el Representante a la Cámara Gustavo Petro, a El Tiempo. Con la decisión del Gobierno Nacional se deberán legalizar y dotar con servicios públicos los 7.000 predios allí ubicados, que cuentan con licencias de construcción y urbanismo otorgadas por las curadurías urbanas debido a que en 1997 se aprovechó el error del Inderena de no inscribir en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos las 14.000 hectáreas que fueron declaradas de reserva y, luego, el POT del 2000 autorizó construcciones condicionadas a que el Ministerio las sustrajera, según declaraciones del entonces Subdirector de Gestión Urbanística de Planeación Distrital, Luis Ignacio Gallo, al mismo medio (El Tiempo, 2005).

Al respecto, recientemente la Personería de Bogotá expidió la Resolución No. 133 según la cual este ente de control deberá ser notificado de todas las licencias de urbanismo y construcción expedidas por las Curadurías Urbanas de Bogotá, con el fin de analizar su trámite y vigilar los ajustes a la normativa urbanística, en beneficio de la comunidad en materia de localización de usos de alto impacto, rangos de densidad habitacional y –en general– sobre los temas correspondientes (El Tiempo, 22 de abril de 2005).

Los informes de la actual Administración no dan cuenta de Planes Parciales, pero si de la compra de predios en la Ciudadela El Porvenir y en el Barrio Santa Inés. Sobre los de la Ciudadela, informa que el proceso de compra de los 559 predios inició en 1999, y a diciembre de 2004 se habían adquirido 446, de los cuales 414 tienen escritura y 32 fueron adquiridos por Sentencia 113 y se encontraban en proceso de expropiación. Sobre los del Barrio Santa Inés, informa que de los 76 previstos, se recibieron 62, y 39 se demolieron (Metrovivienda, 2004).

De otra parte, el Informe de Gestión de Metrovivienda en el 2004 reportó que durante dicho año se comercializaron 123.572 m² de tierra útil, distribuidos en 17 terrenos avaluados en

10.669 millones de pesos, área que en 80% era para vivienda tipo 1 y permitiría construir 2.265 soluciones de vivienda, aproximadamente.

Además reportó que la oferta disponible del Banco de Tierras a través de convocatoria pública, a diciembre de 2004 era de 194.134m², distribuida en 39 terrenos de los cuales 38 serían para uso de vivienda y están ubicados en las Ciudadelas El Recreo, El Porvenir y Nuevo Usme.

A la misma fecha, Metrovivienda habilitó 25.40ha brutas para desarrollo de viviendas, con capacidad para 3.355 viviendas, mediante una inversión de 7.027 millones de pesos. Adicionalmente, intervendrá mediante procesos licitatorios 99.44ha brutas cuyos contratos ascienden a 12.320 millones de pesos aproximadamente.

La SHD en reciente estudio de julio de 2005 señala que para efectos de generación y gestión de suelo urbano la Administración adelanta gestiones en la Operación Nuevo Usme (63.000 VIS) y en el Plan Parcial Campo Verde (9.000 VIS); lleva a cabo la mapificación, con el sector privado, del banco de tierras disponibles para VIS en el Distrito; y realiza acuerdos con el Gobierno Nacional para desarrollar el programa de reconocimiento de vivienda (3.000 ha. potenciales), y para consolidar el marco normativo y agilizar los trámites asociados a la urbanización (SHD, 2005).

5.3. Sobre el financiamiento de vivienda nueva

Uno de los más serios cuestionamientos que ha tenido la actual Administración atañe a los resultados de la empresa Metrovivienda, principal encargada de promover la VIS en el Distrito. La preocupación por Metrovivienda como real Banco de Tierras había sido planteada no solo por concejales como David Luna y Fernando Rojas en la Mesa sobre vivienda llevada a cabo a finales del año pasado, articulándola a la falta de precisión que observaban en las políticas de suelo relacionadas con los municipios cercanos, las cuales competen a la Mesa de Planificación Bogotá-Región.

Las políticas de crédito para obtención de VIS planteadas por el PDD con algunas variantes frente a las del PND, fueron también vistas con preocupación a finales del 2004, entre otros por UN-Hábitat quien sugirió otorgar subsidios a la oferta a través de créditos internacionales; por Fenavip quien observó las dificultades de crédito para los denominados informales; y por la Universidad Javeriana (Injaviu) quien precisó que los subsidios para vivienda del sector informal que gana hasta 1smly contenidos en el PDD son absolutamente insuficientes (existen aproximadamente 250.000 familias en dicha condición). Así mismo se recalcó que, como quiera que desmarginalizar o titular la vivienda ilegal vale más que subsidiar la vivienda legal, los recursos para la primera se debían emplear para otorgar más subsidios. Así mismo, se llamó la atención sobre las dificultades respecto a los créditos (en el sentido de que el Distrito tendría las mismas que tienen los bancos), y sobre los problemas de utilizar el esquema Findeter propuesto por el gobierno nacional.

En relación con Metrovivienda

Metrovivienda es el instrumento ideado por la Administración Distrital para solucionar el problema del acceso a suelo formal de las familias de bajos ingresos. Para esto, adquiere terrenos en zonas suburbanas que aún no cuentan con la infraestructura ni las autorizaciones para desarrollarse y que, por tanto, todavía no han generado plusvalía potencial. Metrovivienda tiene la opción de asociarse con los propietarios del terreno y conformar un patrimonio autónomo en una fiducia para desarrollar un proyecto de vivienda. La selección entre las distintas ofertas se basa en un sistema de puntajes objetivo (Roda, 2000: 54). Fue creada mediante el Acuerdo 15 de 1998, como empresa industrial y comercial del estado.

Una vez adquiridos los predios, Metrovivienda instala la infraestructura matriz y secundaria, con base en sus propios recursos o la gestión con las empresas públicas pertinentes. Como resultado, la entidad está en capacidad de ofrecer lotes urbanizados a un precio considerablemente inferior al del mercado, porque no incorpora el valor asociado a la plusvalía. La construcción de las viviendas se delega a constructores privados mediante una licitación abierta. Los proyectos combinan viviendas de distintos rangos de precios con el fin de aumentar su rentabilidad, proteger el patrimonio de la empresa y permitir subsidios

cruzados entre los dos tipos de viviendas, de interés social y de interés prioritario (Roda, 2000, 54).

A comienzos de mayo de 2005, la revista Cambio dio a conocer cuestionamientos sobre el proceder de Metrovivienda en el sentido de que la nueva Administración haría entrega de lotes para desarrollar vivienda a bajo costo, mediante un subsidio distrital que aún no había sido aprobado, con lo cual dejaría de operar como Banco de Tierras.

Al respecto, el ex gerente de Metrovivienda, Germán Ávila, en la misma revista planteó que estaban en construcción 9.500 viviendas tipo 1, para la población más pobre, por un valor cercano a 19 millones de pesos, y que en los años siguientes era necesario duplicar la meta para causar un impacto efectivo contra la ilegalidad urbana y para enfrentar el déficit de vivienda. Del mismo modo aclaró el ex gerente que la actual política distrital no consiste en donar lotes sino en un esquema de venta de terrenos a través de encargos fiduciarios y patrimonios autónomos, que permitió pasar de una hectárea vendida en 2003, a 27 hectáreas vendidas en 2004; las ventas, tanto a constructores privados como a organizaciones populares de vivienda, alcanzaron un valor cercano a los 20.000 millones de pesos. El viraje -en términos de pasar de viviendas a lotes-, según el exfuncionario, obedeció a que Metrovivienda vivía una crisis que prácticamente la había paralizado.

El modelo de comercialización de terrenos a OPV y a promotores privados, al decir de Metrovivienda, en la actual Administración combina el modelo convencional de comercialización a los constructores con el ajuste a la estructura financiera y económica de las organizaciones populares puesto que facilita los esquemas de desarrollo progresivo mediante la auto gestión y la organización comunitaria, asegurando el retorno de las inversiones, el cual se soporta en la conformación de patrimonios autónomos y mecanismos fiduciarios de Administración de fondos. Así, el mecanismo de comercialización permite trasladar la propiedad de la tierra a un patrimonio autónomo con el pago del 10% de su precio, y el saldo se cancela en un plazo máximo de 18 meses, en la medida en que se escrituren las viviendas (Metrovivienda 2004).

Tal como se dio a conocer en el Cuadro 16, para el 2005 la inversión de Metrovivienda asciende a \$21,5 miles de millones, de los cuales 87% son para compra y habilitación de lotes para la construcción de vivienda de interés social.

En relación con los subsidios para VIS

El ex gerente de Metrovivienda considera que el gobierno nacional ha ocasionado una crisis del sistema al reducir el subsidio de vivienda para los más pobres, de 9,5 millones a 6,5, y porque se están asignando menos del 50% de los subsidios de las cajas de compensación, por lo cual la actual Administración debe continuar insistiendo en el subsidio distrital y en la definición de sus montos, con el fin de no caer en las equivocaciones nacionales (Cambio, 2005).

Al respecto, y luego de que el Contralor General de la República, Antonio Hernández Gamarra, anotara que la política de VIS iba para un eventual fracaso por el hecho de que las postulaciones y asignaciones de subsidios se redujeron en 56% y 53% respectivamente en el primer trimestre del año frente a igual período del año anterior, y los reintegros de esta ayuda estaban creciendo al 44% (El Tiempo, mayo 27 de 2005), el gobierno nacional expidió el Decreto 1526 subiendo los montos de subsidios para VIS según se reporta en el cuadro 18 (El Tiempo, junio 14 de 2005):

Cuadro 18. Montos actuales de subsidios para VIS

Tipo de vivienda	Valor de VIS en millones de \$ y en SMLV	Antes del Decreto	Con el Decreto 1526
1	Hasta 15.260.000 (40 mínimos)*	6.485.000	8.011.500
1	Hasta 19.000.075 (50 mínimos)**	6.485.000	8.011.500
2	Hasta 26.705.000 (70 mínimos)*	4.578.000	5.341.000
2	Hasta 26.705.000 (70 mínimos)**	4.578.500	5.341.000
3	Hasta 38.150.000 (100 mínimos)	2.670.500	2.670.500
4	Hasta 51.502.500 (135 mínimos)	381.500	381.500

(*) Municipios con población menor a 500.000 habitantes

(**) Municipios con población superior a 500.000 habitantes

Fuente: El Tiempo, 14 de junio de 2005

Esta medida no fue del todo bien recibida por las Cajas quienes no obstante esperan que se reactive la demanda por los subsidios anotan que es inequitativa por cuanto cobija solo a los trabajadores informales, en detrimento de los trabajadores formales que quedan con

topes de subsidios inferiores y que son los que laboran y están afiliados a las Cajas (Portafolio, junio 15 de 2005).

Así mismo, anotaron que no basta el subsidio para garantizar que una familia sea propietaria de una VIS sino que se requiere un gran compromiso de los constructores de VIS, para que haya suficiente oferta de vivienda. Al respecto, constructores como Álvaro Villota, gerente de Norco, firma especializada en este tipo de vivienda, fue claro en señalar que la tierra cada día es más cara y más escasa: un lote para VIS representa el 12% y más del valor de la vivienda, lo cual, adicionado a los altos costos de los materiales, hacen que no sea atractivo construir viviendas que se deben vender a 19 millones de pesos con una rentabilidad muy baja (El Tiempo, 14 de junio de 2005).

Por su parte, el gobierno Distrital, según lo anotó a comienzos del 2005 el Concejal Fernando Rojas, desde hace hacía más de un año tenía la propuesta de decreto sobre el subsidio Distrital de vivienda que fue presentado como proyecto de Acuerdo al Concejo en abril, y que se hundió porque, al decir de la revista Cambio, preveía la entrega de la mayor parte de los lotes de Metrovivienda a los afiliados durante la campaña a Fenavip y a Crear Cooperativa, y porque dicho subsidio, financiado con recursos de los contribuyentes, podía convertirse en plataforma política del ex gerente Ávila y del PDI (Cambio, 2005).

En la medida en que como se pudo apreciar en el aparte 3, la principal estrategia de vivienda inicialmente propuesta en el Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, “Bogotá Con Techo”, se inscribe en las políticas del Gobierno Nacional, se hace necesario repasar los otros mecanismos y medidas de éstas últimas, de manera muy general, con el fin de tomarlos en cuenta para la evaluación correspondiente:

Según El Tiempo del 29 de abril de 2005, para adjudicar subsidios de vivienda a los hogares más pobres, el gobierno nacional creó la denominada “Bolsa Ordinaria” a la que pueden aspirar de manera individual las familias independientes e informales de todas las ciudades y municipios del país, con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos que se candidaticen y demuestren que cuentan con el cierre financiero (crédito o recursos propios).

El subsidio de la Bolsa Ordinaria se puede usar para adquirir vivienda nueva, construir en sitio propio o mejorar las viviendas que tengan serios problemas sanitarios o estructurales.

A sí mismo, cuenta con la Bolsa Única Nacional que busca proteger a la población altamente vulnerable, o casos de reubicación, diseñada para municipios de categoría especial 1 y 2 –como Bogotá–. También, a través de Findeter viene apoyando proyectos de “esfuerzo territorial” que se levantarán sobre lotes de propiedad de entidades nacionales, entre los cuales existen algunos para Bogotá, con el objetivo de que las alcaldías hagan un esfuerzo y creen proyectos de alto impacto social pues deben tener al menos 200 unidades (El Tiempo, 29 de abril de 2005).

Como se indicó anteriormente, el PND 2002-2006 estableció como meta del cuatrienio 400.000 soluciones habitacionales. Los subsidios de VIS se han asignado a través del Fondo Nacional de Vivienda, mediante las Cajas de Compensación Familiar, por la Caja Promotora de Vivienda Militar, a través del Banco Agrario, mediante el Fondo Nacional del Ahorro, y por la Línea de Redescuento de Findeter.

A juicio del gobierno nacional, en entrevista concedida por la Ministra de Ambiente y Vivienda a El Espectador, evolucionar hacia un sistema menos dependiente del presupuesto público y más apoyado en el componente de crédito ha tenido como mayor dificultad, lograr que las familias de más bajos ingresos complementen el subsidio de vivienda, ya sea con el ahorro programado o con el crédito complementario (El Espectador: mayo 16 de 2005).

Con el propósito de facilitar la consecución de una vivienda propia, las entidades financieras proporcionan oportunidades de un ahorro rentable y de créditos hipotecarios. Por ejemplo, los hogares interesados en acceder a un subsidio familiar de vivienda deben complementar el aporte estatal y el crédito hipotecario con el 10% del valor de la vivienda por medio de un mecanismo de ahorro previo (El Espectador: mayo 16 de 2005).

Para eliminar estas barreras y aumentar la oferta de crédito hipotecario, se creó la línea de redescuento para VIS de Findeter y se suscribió un convenio de voluntades con el sector financiero y solidario. A través de la línea de redescuento de Findeter se busca otorgar recursos a entidades como cajas de compensación, fondos de empleados y cooperativas para que éstas a su vez aumenten su oferta de créditos y microcréditos inmobiliarios para VIS. Por su parte, el convenio de voluntades con el sector financiero y solidario busca comprometer a los intermediarios financieros a incrementar su oferta de crédito para VIS tipo 1 y 2 (El Espectador: mayo 16 de 2005).

Las cajas de compensación familiar se encargan de recibir las postulaciones de los hogares que aspiran al subsidio, validan esta información y califican a los hogares con base en la normatividad expedida por el Ministerio. Posteriormente para aquellas familias preseleccionadas, las Cajas verifican y avalan el respectivo cierre financiero.

No obstante los varios mecanismos, la reducción de los subsidios en el 2004, en su afán de aumentar los propietarios desincentivó su búsqueda por parte de la población más pobre, y quienes lo lograron, ante la reciente ampliación de sus toques por tipo de vivienda, los están devolviendo para acogerse a los nuevos toques, como también lo han señalado los principales medios de comunicación a mediados del mes de junio.

El volumen que se espera del nivel nacional para Bogotá en los años 2006 y 2007 es similar al del 2004: 4.600 (Alcaldía Mayor, 2005).

La política de subsidios distrital, finalmente reglamentada mediante el Decreto 226 del 15 de julio de 2005, es complementaria al subsidio que otorgue la Nación y se sujeta a las normas en los montos, los hogares beneficiarios, y el tipo y el precio de las soluciones de vivienda a las que se les aplica el subsidio. “Bogotá Con Techo” tiene previsto ejecutar \$131.744 millones en subsidios de vivienda. La asignación de los 17.000 subsidios distritales (aproximadamente), irá dirigida a la población ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable que está siendo atendida por programas de reasentamiento (6.000 hogares aproximadamente); a los independientes con ingresos entre 0.8 y 2 smlv que no es atendida

por las Cajas de Compensación y que tiene dificultades para acceder a los subsidios nacionales (9.000 hogares aproximadamente); y para el mejoramiento de vivienda, la construcción en sitio propio y otras carencias cualitativas de vivienda (SHD, 2005).

El Distrito estableció que el monto del subsidio de vivienda será de 21 smlv, o alrededor de \$8 millones, y no de 23 smlv como había sido propuesto por esta Administración a comienzos de su gobierno, con el propósito de igualar el monto de los subsidios a los del Gobierno Nacional para VIS tipo 1. Para titulación se determinó un monto de 3 smlv (\$ 1.144.500) y para mejoramiento 11,5 smlv (\$4.387.250). Para reasentamiento por alto riesgo no mitigable, el monto del subsidio podría ascender a los 24 smlv.

Logros:

En relación con las transacciones de vivienda, como lo señaló El Tiempo el 14 de mayo de 2005, la Capital reportó un descenso en la venta de inmuebles en el primer trimestre del año: 29.575 transacciones, 988 menos que en el mismo período del 2004. Según la Superintendencia de Notariado y Registro, febrero fue el mejor mes, con 9.999 ventas; siguen enero, con 9.794, y marzo, con 9.782. La cancelación de hipotecas fue el segundo trámite radicado en las tres Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (11.884).

Las estadísticas contenidas en el cuadro 19 permiten observar como no obstante los totales de área aprobada según destino permanecen iguales al final de la Administración anterior y durante esta Administración, aumenta el área aprobada de apartamentos (más de 30%) y disminuye sustancialmente la de las casas, lo cual puede explicarse por el aumento de la vivienda de estratos altos, generalmente apartamentos.

Cuadro 19. Área acumulada (miles de m²) en Bogotá, según destinos. Segundo trimestre 2003 vs. Segundo trimestre 2004

Destino	2003	2004	Variación anual (%)
Apartamento	309,2	406,2	31,4
Oficina	7,4	5,0	-32,2
Comercio	25,3	118,2	367,8
Casa	396,8	220,5	-44,4
Bodega	35,6	44,0	23,3
Educación	18,1	13,6	-25,2
Hoteles	0,5	1,2	119,0
Hospitales	0,1	7,1	5.814,2
admón.. pública	26,9	1,5	-94,4
Otros	18,6	21,5	15,3
Total	838,7	838,8	0,0

Fuente SHD. Actualidad Económica de Bogotá

El informe de gestión de Metrovivienda 2004, por su parte, es preciso en señalar: “con el objeto de focalizar la política de vivienda en los sectores vulnerables de la ciudad, los precios del suelo urbanizado para el desarrollo de vivienda de interés social tipo 1 se redujeron en 14% en la Ciudadela El Recreo, 2,7% en El Porvenir y 10%, en la Ciudadela Nuevo Usme”. Esto, da cuenta de la principal preocupación de la Administración, el déficit cuantitativo, más no avcina sobre el impacto en vivienda de mayor espacio, por ejemplo.

Consistiendo la meta del plan de desarrollo 2004 - 2008 en 70.000 soluciones de vivienda tipo 1 o con precios iguales o inferiores a 50 salarios mínimos mensuales legales vigentes, los avances reportados por Metrovivienda a 2004 dan cuenta de 13.377 viviendas proyectadas, 9.545 separadas o con subsidio asignado, y 2.419 construidas (Metrovivienda, 2004).

El informe de gestión de Metrovivienda 2004 también registra el trabajo adelantado con la comunidad para todos los temas relacionados con sus políticas de vivienda. Es así como señala que ha prestado asesoría a las OPV, que agrupan 7.734 familias, de las cuales se capacitaron 1.713 para que accedan a Metrovivienda, y en materia de organización comunitaria e información sobre propiedad horizontal ha realizado talleres en los que han participado 17.000 personas, aproximadamente; además ha acompañado la conformación

de 23 Consejos de Administración en las Ciudadela Nuevo Usme y 2 en El Recreo (Metrovivienda 2004).

En general el desenvolvimiento de los subsidios de vivienda en el Distrito, según el reporte enviado por Metrovivienda a la Personería Distrital el 25 de noviembre de 2005, da cuenta de los siguientes subsidios nacionales asignados a Bogotá en los últimos cuatro años (Cuadro 20):

**Cuadro 20. Subsidios nacionales asignados a Bogotá
Agosto de 2002 a septiembre de 2005**

Entidad	08 a 12 de 2002	01 a 12 de 2003	01 a 12 de 2004	01 a 09 de 2005	Total 08-2002 a 09-2005	\$ millones
Fondo Nacional de Vivienda	283	3.672	4.596	1.271	9.822	67.682
Cajas de Compensación	8.317	15.072	0	6.966	30.355	200.101
Caja de Vivienda Militar	343	1.258	1.290	902	3.793	54.989
Consolidado de todas las entidades	8.943	20.002	5.886	9.139	43.970	322.772

Fuente: Metrovivienda 2005 citando al Fondo Nacional de Vivienda

Por su parte, la SHD en reciente estudio de julio de 2005 indica que la tasa de aplicación de los subsidios en el Distrito, correspondiente a los desembolsados por Inurbe-Fonvivienda, durante el período agosto de 2002 y agosto de 2004 es 61%¹⁰, en razón de que a pesar de que las familias cuentan con el ahorro programado y logran la obtención del subsidio, al final no cumplen el ciclo de la adquisición de vivienda por cuanto entran en funcionamiento las barreras para acceder al crédito, sobretodo si se trata de trabajadores informales (SHD, 2005).

También Metrovivienda informa que a partir del Decreto 226 de 2005 se encarga a esta entidad de otorgar el subsidio distrital de vivienda a los hogares beneficiados, en la siguiente forma y con el siguiente desempeño (Cuadro 21):

¹⁰ En respuesta al Concejo de Bogotá, la Alcaldía informa que según las estadísticas de Fonvivienda, de los subsidios asignados a Bogotá anualmente el 80% son efectivamente utilizados (Respuesta a la pregunta 8 de la Proposición 466 de septiembre de 2005).

Cuadro 21. Compromisos de Metrovivienda – Metas físicas, inversión y ejecución

Subsidios distritales de vivienda	Meta (2005-2008)	Meta 2005	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008
Subsidios Previstos	15.534	2.188	5.974	3.426	3.946
Inversión estimada	143.250,00	19.580,00	53.451,00	32.030,00	38.189,00
Subsidios asignados		2.135			
Inversión ejecutada		16.922,96			

Fuente: Metrovivienda 2005 (millones de pesos de 2005)

La SHD señala que para efectos de vivienda nueva, la Administración realiza acuerdos con el Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación y el Sector Financiero para ajustar los cronogramas de asignación y vencimiento de los subsidios con los de otorgamiento de los créditos y la oferta de vivienda, al igual que para disminuir los tiempos de análisis de elegibilidad de proyectos. Del mismo modo, tiene acuerdos con el Banco Agrario y con el Gobierno Nacional para hacer efectivos los 1.100 subsidios otorgados a Bogotá en el 2004, y se encuentra mediando entre el Gobierno Nacional y Crear Cooperativa para hacer efectivos 2.000 de los subsidios de vivienda asignados a Bogotá en el 2004.

También, logró el compromiso del Gobierno Nacional para reactivar el Consejo Superior de Vivienda, y debe conformar una Comisión Especial para la gestión y articulación de proyectos en materia de hábitat (SHD, 2005).

Los 10.000 microcréditos distritales previstos (hasta por un monto de 25 smlv) representan apenas menos del 1% del total de la cartera del sistema financiero de Bogotá, con la peculiaridad de que los establecimientos eluden su colocación en sectores informales de la población. Para tal fin, la Administración ha impulsado líneas de crédito en convenio con Bancoldex y con el Fondo Nacional de Garantías. Para tal fin el Gobierno Nacional también suscribió un Convenio con el sector financiero para la financiación de la VIS, el cual rige desde el 1 de julio de 2005 hasta el 30 de junio de 2006, con destino a construcción, mejoramiento y adquisición de VIS, y establece los acuerdos para que los establecimientos (Findeter, FNG, Cajas de Compensación) coloquen recursos por un billón de pesos (SHD y Alcaldía Mayor, 2005).

Sin embargo, la Administración es precisa en señalar la ruptura existente entre una demanda insatisfecha de vivienda de la población más pobre, la disponibilidad de recursos estatales sin aplicación a la población objetivo, los obstáculos al cierre financiero de los potenciales beneficiarios de vivienda de interés social y una oferta de vivienda casi inexistente por parte del sector privado (Alcaldía Mayor, 2005: 10). En consecuencia, luego de estudiar el asunto, propone el mejoramiento de barrios y la renovación urbana como políticas habitacionales prioritarias, al igual que la necesidad de implementar políticas complementarias como las de arriendo protegido y arriendo con opción de compra, para generar nuevas ofertas, en un contexto de programas integrales y generales de hábitat, y como derecho social que el Estado debe garantizar impulsando, entre otras, la educación en el reconocimiento de dicho derecho.

Pero, muy a pesar de los múltiples mecanismos nacionales y distritales y su incidencia en los limitados logros, las dificultades que afrontan ambas políticas de vivienda, la nacional y la distrital, mucho se explican examinando cuáles son los requisitos que debe cumplir una persona que desea acceder a un subsidio para VIS subsidiada: entre otros, contar con ingresos totales mensuales del grupo familiar, no superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales (aproximadamente \$1'600.000 de 2005), provenientes de una actividad informal o independiente. Estos cuatro salarios mínimos son equivalentes al ingreso promedio del hogar del noveno decil de ingresos del país (estratos 5 y 6), según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE del 2003, y al decil 7 de ingresos según la reciente encuesta de Capacidad de Pago realizada por el DAPD (Cuadro 22):

Cuadro 22. Ingresos Promedio del Hogar según deciles

Decil	Ingreso Promedio del Hogar
1	340.779
2	579.681
3	757.571
4	930.355
5	1.140.655
6	1.353.632
7	1.641.740
8	2.184.517
9	3.272.737
10	6.769.223
TOTAL	1.893.647

Nota. El número de hogares sin ingreso son 11.485 y cada decil tiene aproximadamente 195 mil hogares. Fuente. DAPD- CID, ECP 2005

De este modo, basta decir que difícilmente éstas políticas (nacionales y distritales) llegarán a los estratos 1 y 2 de la población, clasificados en los primeros tres o cuatro deciles de ingresos. También, es difícil que obtengan crédito, dado que para éste también se requiere relativa estabilidad en la percepción de los mismos, requisitos que no cumplen los catalogados por éstas políticas como pobres.

Adicionalmente, son varias las experiencias internacionales sobre crédito para vivienda a los hogares más pobres, que deben revisarse. Reseñando una reciente en Perú, se muestra cómo, interviniendo primero la legalización o titularización de la propiedad, se procedió a ofrecer acceso a préstamos bancarios subsidiados para mejoramiento (Banco de Materiales) no sólo en éstos nuevos predios legalizados sino en los legales existentes, y se obtuvo como resultado la negativa a emplear el crédito por factores atinentes a la resistencia de los pobres a la banca y a las hipotecas, y al mismo sistema de crédito que no puede “arriesgarse” (Cockburn, 2002).

En este mismo sentido, llaman también la atención las estadísticas nacionales sobre fuentes de financiamiento de la vivienda propia en Bogotá, como se observó: Según datos del DANE, de los aproximadamente 98.000 hogares que compraron o construyeron la vivienda que habitan entre 1998 y 2002, 76,8% lo hicieron con recursos propios, 27,5% complementaron con crédito hipotecario, 11,3% con fondos o cooperativas, 14,2% con prestamos de parientes o amigos, 3,2% con ahorro programado, 17,9% con cesantías, y 9,1% con otras fuentes (DANE, ECV 2003, Cuadro 21A).

5.4. Sobre la política de arrendamiento

Aunque el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia no precisa políticas de arrendamiento, el CEDE y Fedevivienda, a finales del año pasado, llamaron la atención sobre su importancia, dadas las dificultades de las políticas de vivienda basadas en “los propietarios”. La última de estas entidad resaltó la importancia de asegurar el mandato constitucional de Seguridad en la Tenencia, dado que está demostrado que los pobres difícilmente pueden mantener la propiedad frente al pago de los créditos.

No obstante, en respuesta al Concejo de Bogotá, la Administración reconoce el principio de sostenibilidad de la vivienda y la necesidad de implementar políticas complementarias como las de arriendo con opción de compra, arrendamiento protegido y hogares de paso como alternativas incluyentes de segmentos de población en extrema pobreza (Alcaldía Mayor, 2005).

Logros:

En su documento “Vivienda y Pobreza en Bogotá” anuncia gestiones entre la Empresa de Renovación Urbana, Metrovivienda, el Gobierno Nacional y el Sector Privado para el desarrollo de un proyecto piloto de vivienda social en arriendo (SHD, 2005: 46).

5.5. Sobre el reasentamiento y la la desmarginalización

La Caja de Vivienda Popular básicamente tenía la función de ampliar la oferta de vivienda para familias de bajos ingresos. Dado que la capacidad de acción de esta entidad fue siempre muy marginal frente a las necesidades del sector, concentró sus acciones en solucionar el problema habitacional de la población que por riesgo inminente o por construcción de infraestructura debía ser reubicada, gestionando directamente la construcción de vivienda, concediendo créditos y administrando su cartera; además, asesorando a las familias de asentamientos marginales en los procesos de titularización de predios (Roda, 2000). También se ocupa del reasentamiento de las familias por recuperación de corredores ecológicos.

Se estima que en la ciudad 7.000 hectáreas, ocupadas por 2.3 millones de personas corresponden a asentamientos subnormales. Los costos de desmarginalización en esta década ascienden a \$425 mil millones o el equivalente a \$42 mil millones anuales (Roda, 2000).

Logros:

La Administración reasentó a 1.545 familias que estaban localizadas en zonas de alto riesgo, según el informe de gestión presentado a comienzos de 2005. De las 9.750 familias que viven en alto riesgo no mitigable, la Alcaldía Mayor (2005) indica que ha ingresado al

programa adelantado por la Caja, 6.414 familias. Como proyecto piloto se plantea reubicar 1.200 familias: 600 familias mediante subsidios distritales y 600 mediante subsidios nacionales, entregándoles una vivienda progresiva de 45 smlv. Por su parte, el programa de reasentamiento presentó una baja ejecución en el 2005, año en que los recursos programados alcanzaron \$ 18.392 millones, con una ejecución de \$ 2,544 millones. (Cuadro 23)

Cuadro 23. Programa de reasentamiento

PRESUPUESTO 2004		Presupuesto 2005		Reservas 2005	
Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado
7.174.8	6.606.3	18.392.9	2.544.2	4.862.0	1.785.1

Fuente: Alcaldía Mayor, 2005

Teniendo como meta legalizar 173 asentamientos, en el 2004 la Administración dio cuenta de 28 desarrollos urbanísticos para los cuales había efectuado el levantamiento cartográfico requerido. En el 2005 (Alcaldía Mayor) indica que se encuentran en proceso de legalización 66 barrios, 58 de los cuales están avanzados, por lo que se prevé su legalización durante el primer semestre del 2006; además reporta que 29 barrios se encuentran iniciando el proceso de legalización.

A propósito del Pacto por el Hábitat Digno, con las alcaldías locales estructurará la Red de Prevención de Urbanizaciones Ilegales (SHD, 2005).

5.6. Sobre la renovación urbana

La Fundación País que Queremos señaló su preocupación por el financiamiento del programa de renovación urbana, y por la Empresa Renovación Urbana, recién esta Administración dio a conocer su plan de desarrollo en materia de hábitat.

Anotando que la Empresa de Renovación Urbana no había sido creada a 2000, su función primordial debía consistir en rehabilitar zonas de la ciudad que por procesos de deterioro se utilizan muy por debajo de su potencial, mediante herramientas similares a las de Metrovivienda pero cuidando de no duplicar funciones al interior del Distrito (Roda, 2000).

Desde el 2000 se planteaba que los proyectos de renovación urbana para que fueran rentables, debían contar con capital mayoritariamente aportado por el sector privado; y para que fueran debidamente gestionados requerían de una dependencia en el DAPD que identificara, estructurara y promoviera los proyectos, al mismo tiempo que delegara su ejecución en Metrovivienda, en armonía con las disposiciones del POT. De igual forma, los proyectos de desmarginalización y control de la vivienda debían contar con una dependencia en el DAPD o directamente coordinado por él (Roda, 2000).

Logros:

Del mismo modo, la Administración anuncia la inclusión de proyectos de vivienda de interés social en el Plan Zonal del Centro (Las Cruces y los Comuneros) y señala como prioritarias las operaciones en el Centro Cultural Español, en el Proyecto Comercial Tercer Milenio y en el Eje Ambiental. A 2005, 9.651 m² de fachadas fueron recuperadas en sectores de interés cultural (SHD, 2005).

5.7. Sobre el mejoramiento de barrios y viviendas

En la Mesa de Vivienda de finales del año pasado, la Universidad de los Andes observó la importancia de emplear los microcréditos y los bancos y unidades de producción de ecomateriales en la política de mejoramiento de barrios, no obstante estos mecanismos se propusieron fundamentalmente para el financiamiento de vivienda nueva.

Desde el 2002, a través del Decreto 124, la coordinación del programa de mejoramiento integral de barrios le compete a la Caja de Vivienda Popular.

Para el período 2004-2008 se tienen presupuestadas inversiones por US\$294.1 millones, financiados con créditos de la banca multilateral y con recursos distritales que permitirán la ejecución de los programas SUR de Convivencia, respuesta específica a la situación de violencia, inseguridad, desempleo y pobreza que han estimulado situaciones de conflicto en

los barrios, y Servicios Urbanos, el cual se propone regularización y legalización de barrios, obras de acueducto, vías de acceso y actividades de mitigación, entre otras (SHD, 2005).

Logros:

La Caja de Vivienda Popular, como entidad ejecutora de Obras con Participación Ciudadana, ha adelantado 12 en el 2004; contrató 8 que se encuentran en ejecución durante ese mismo año; y 51 se encuentran en estudio, para ser adelantadas entre 2005 y 2008.

Producto también de la labor del Comité Sectorial del Hábitat son los acuerdos con el Gobierno Nacional para direccionar subsidios a través de la Caja de Vivienda Popular y para acelerar el Programa de Titulación; las gestiones con universidades para diseñar e implementar el programa de apoyo a mejoramiento de vivienda “Arquitecto de la Comunidad”; los acuerdos interinstitucionales distritales para fortalecer el programa “Mejoramiento de Barrios”; y la capacitación en la reducción de riesgos antisísmicos (SHD, 2005).

5.8. Sobre servicios públicos domiciliarios

El Espectador, semana del 15 al 21 de mayo del 2005, mediante entrevista con el nuevo gerente del acueducto dio cuenta de la búsqueda de la rebaja de tarifas contemplada en el PDD y del ajuste de costos administrativos de la EAAB. Relacionado con este asunto la Administración no sólo anunció que se va a revisar lo administrativo, lo contractual y lo presupuestal de la empresa con el objetivo de reducir costos, sino que va a estudiar los lineamientos de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para definir el costo de referencia del servicio de agua, o tarifa.

Sobre este particular, la consultoría adelantada sobre la eficiencia del gasto público distrital en el 2000 había señalado la importancia de hacer ajustes tales como, manejar los recursos de inversión a través de un fondo fiduciario, transformar la empresa para que responda por el servicio mediante contratos con terceros, estudiar la viabilidad de transferir las obligaciones pensionales a un fondo privado, y considerar la participación de los usuarios

en el patrimonio de la empresa en contraprestación del pago de la tarifa destinado al plan de inversiones, entre otros (Roda, 2000: 105).

En el 2004 se realizaron 18.705 metros lineales de redes locales y troncales, y en el 2005 se deben desarrollar 309.532 (Alcaldía Mayor, 2005).

5.9. Sobre otros aspectos de vivienda

En la Mesa de Vivienda de finales del 2004, CENAC señaló la necesidad de rastrear en la política de vivienda de la actual Administración, el comportamiento del déficit. Aunado a éste y también relacionado con la forma de medición del mismo, se debe atender a cómo se interviene sobre el hacinamiento no solo en términos de hogares por vivienda, sino de número de personas por hogar en relación con los cuartos de la vivienda.

Para Fedevivienda el mejoramiento en la calidad de la vivienda es producto de bajar el impacto del precio del suelo en el costo final de la vivienda, problemática de trascendencia para el sector y con medidas contenidas en el POT.

Logros:

Las propuestas del PDD en términos de déficit cuantitativo están descritas con sus logros a 2004, en el aparte anterior. El déficit cualitativo propiamente dicho se abordará a través del Banco de Materiales y de las UPIS (Unidades de producción de ecomateriales), preocupaciones registradas a propósito del financiamiento del Plan por algunas entidades que participaron en la Mesa sobre vivienda.

El informe de gestión de Metrovivienda da cuenta de la creación de la primera Unidad o planta de producción de tejas y otros productos ecológicos a partir de materiales reciclados, entre otros. La inversión por Unidad es 138 millones de pesos con 4 máquinas. La de la Ciudadela El Porvenir puede producir 13.500 tejas por mes y generó 40 empleos (Metrovivienda, 2004).

5.10. Sobre el Plan Maestro de Espacio Público

En la medida en que, como lo reseñó El Espectador a mediados de mayo, existen más de 1.600 querellas que ordenan la recuperación del espacio público en conjuntos residenciales, el Alcalde expidió el Decreto 145 de 2005, resultado de un proceso de concertación realizado a finales del año pasado entre el Concejo de Bogotá y la Administración Distrital, que establece que la Defensoría del Espacio Público actuará de manera excepcional y por razones de seguridad para otorgar las licencias de cerramiento en lo relacionado con parques de escala vecinal o de bolsillo.

La Defensoría visitará al parque vecinal o de bolsillo para registrar el riesgo de inseguridad y luego conceder la licencia, pero advierte el Decreto, una vez expedida la licencia se debe garantizar la transparencia visual, el libre tránsito y el acceso a la ciudadanía a esta modalidad de parques, de manera que no se vulnere su destinación al uso común. Cuando desaparezcan las razones de seguridad, la Defensoría podrá revocar la licencia (El Espectador, 17 de mayo de 2005).

Esta medida, al igual que el Plan Maestro de Espacio Público dado a conocer recientemente por el Distrito Capital, se contextualiza en el POT y se orienta a intervenir también en el asunto de los focos de afectación del entorno urbano, reportado por 40% de los hogares entrevistados en la encuesta Bogotá Cómo Vamos.

Logros:

A 2004, la Administración registró cómo para mejorar la integración de los barrios con las centralidades construyó 63,41 kms/carril de vías locales, de los 195 propuestos. Así mismo, de 167,12 kms/carril de vías mejoradas, de 876 propuestos, y mejoró la infraestructura recreativa y deportiva en 496 parques vecinales, de los 1.500 que se propone intervenir.

Como resultado de la política habitacional, también da cuenta de negociaciones con el Fondo de Ventas Populares para un proyecto productivo en la Ciudadela El Porvenir, y de

acuerdos entre la EAAB, Transmilenio, y la Secretaria de Educación para el desarrollo de obras y acciones en las UPZ y en las ciudadelas de Metrovivienda (SHD, 2005).

6. Retos

1. El diagnóstico sobre el hábitat descrito a partir de las fuentes de información oficiales permite apreciar el mejoramiento de las condiciones habitacionales durante la última década: i) aumento de los propietarios en los estratos bajos, principalmente en el 3; ii) mejoramiento en las construcciones para los estratos 1, 2 y 3; iii) mayor independencia de los hogares respecto a los servicios sanitarios, de ducha, cocina y teléfono; iv) buena infraestructura o espacio público y afectación ambiental; v) disminución de riesgos en el entorno; vi) sostenibilidad de las muy altas coberturas en servicios públicos. Sin embargo se perciben deficiencias de las estadísticas

A pesar del mejoramiento del entorno y del contexto urbanístico acaecido en las tres administraciones precedentes, y de las óptimas calificaciones otorgadas por los entrevistados de “Bogotá Como vamos”, se observa la importancia de prestar la debida atención a las vías, la iluminación y la seguridad tanto en parques como en barrios en general.

En particular, a partir de la Encuesta de Capacidad de Pago de 2004 realizada por la Alcaldía y la Universidad Nacional en el 2004, la cual tampoco aclara algunos importantes escollos de la información básica de las Encuestas de Calidad de Vida del DANE, tales como los atinentes al cálculo del déficit y a la tenencia de la vivienda por ejemplo, se pone de relieve la gran participación de los gastos de vivienda y servicios públicos domiciliarios (30%) en el gasto total de los hogares capitalinos, con sus consiguientes implicaciones en la calidad de vida, sobre todo de los hogares más pobres o de estratos 1 y 2.

2. La comparación de los últimos tres planes de desarrollo distritales en materia de hábitat muestra como los ejes de la política han sido los mismos y los énfasis en programas y recursos caracterizan a cada una de las administraciones. Pero,

lamentablemente no se tiene conocimiento de las razones por las que una u otra administración prioriza tales o cuales intervenciones dado que no hay evaluaciones distintas a las metas logradas o la inversión realizada por la administración anterior. Es decir, de la lectura de la comparación se percibe que la problemática esencial es la misma (el déficit, el mejoramiento de barrios y viviendas, y la legalización) y viene siendo la misma, sin soluciones definitivas.

En este sentido, particularmente las estadísticas relativas al déficit habitacional suministradas por Metrovivienda¹¹ dejan ver como este cubre a 325.796 hogares, de los cuales 175.900 no poseen vivienda propia y los restantes 149.896 tienen carencias de espacio, construcción o servicios públicos en las viviendas en donde habitan; por su parte, la Alcaldía afirma que el déficit cuantitativo se incrementa en 15.000 viviendas anuales (Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá D.C., 2005). Esto, difícilmente se compagina con las metas de viviendas nuevas y mejoramiento de viviendas planteadas en los planes de desarrollo de la última década para la ciudad capital, y más aún si se toma en cuenta que el crecimiento poblacional de la ciudad al que alude (42.000 nuevos hogares anuales frente a 26.000 viviendas que se construyen por año), fundamentalmente incrementa los índices de pobreza e indigencia, en la medida en que provienen del desplazamiento forzoso, la reinserción y la emigración causada por dificultades económicas de los hogares de otras regiones del país.

3. Los programas del Eje Urbano Regional del actual Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, contemplan las políticas de hábitat del Distrito Capital. Estas son bastante similares a las políticas nacionales, acogiéndose a mandatos legales

¹¹ Metrovivienda retoma los cálculos adelantados por UN-Hábitat para quien el déficit cuantitativo se estima a partir de la ECV 2003 y consiste en la diferencia entre hogares y viviendas, incluyendo las viviendas con paredes en materiales inestables o sin paredes (estructura); hogares secundarios que habitan en la misma vivienda con otros hogares y que tienen más de dos miembros (cohabitación); y viviendas en zonas de alto riesgo. El déficit cualitativo se refiere a viviendas con paredes en material no estable, con pisos de tierra (estructura); de 3 o más personas por cuarto (hacinamiento); y las viviendas sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico, sin acueducto, sin energía eléctrica y sin recolección de basuras. Los datos resultantes difieren de los obtenidos por el DAPD (Total 420.644, cuantitativo 297.616 y cualitativo 123.028) y de los obtenidos por el Departamento Nacional de Planeación, DNP (Total 494.000, cuantitativo 401.000 y cualitativo 93.000).

nacionales que establecen que, particularmente en los temas de suelo y subsidios, deben cumplir, entre otros, con procedimientos, beneficiarios y montos y tipos de viviendas a subsidiar.

Transcurridos 24 meses del mandato de la actual Administración, los cuestionamientos a la política de hábitat formulada en el Plan de Desarrollo Distrital 2004 – 2008 (bastante similares a los planteados para las políticas nacionales por los investigadores y politólogos en la materia), se subsumen de alguna manera cuando se suscribe, año y medio después, el Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá D.C.

Simultáneamente con el Pacto, se han realizado correctivos a las políticas nacionales para hacer posible el cumplimiento de lo previsto para el sector por el Plan Nacional de Desarrollo actual “Hacia Un Estado Comunitario”. Entre ellas modificaciones de los requisitos para ser beneficiario de subsidios, de los topes de subsidios; también nuevos convenios con la banca para microcréditos y para agilizar líneas de crédito. Por su parte, las autoridades distritales también han adoptado otra serie de correctivos: revisión del POT, conformación del Comité Sectorial de Hábitat, expedición del Decreto 226 del 15 de julio de 2005 sobre subsidio distrital, otras reglamentaciones sobre planes zonales y parciales y UPZ. No obstante lo anterior, durante el segundo semestre de 2005, las autoridades del sector en el Distrito Capital fueron precisas en señalar, las serias limitaciones con las que cuentan sus políticas de hábitat.

Entre éstas, la Administración destaca: insuficiencia de subsidios frente al volumen de no propietarios y de hogares viviendo en condiciones no dignas; insuficiencia de créditos sobre todo para las familias que proveen sus ingresos del llamado sector informal de la economía; agotamiento del suelo urbano edificable, insuficiencia de viviendas sobretodo de interés social, en razón del desestímulo y los altos costos para el sector constructor; tramitología dispendiosa para obtener subsidios y créditos, que no conversa con las fechas para completar el ciclo establecido para

ello; demoras en la expedición de reglamentación relativa a planes zonales y unidades de planeación zonal, por ejemplo.

En consecuencia, ya no plantea que su programa prioritario es “Bogotá Con Techo”, el cual estaba compuesto por seis subprogramas, sino que se centra en los restantes previstos “para la ciudad construida”: mejoramiento de barrios, renovación urbana y reasentamiento de familias que viven en zonas de alto riesgo, principalmente, tal como lo plantean documentos recientes de la Secretaría de Hacienda y de Metrovivienda.

4. No obstante la reorientación reciente de la política de vivienda, persisten importantes temas de reflexión frente a la problemática:
 - a) La insuficiencia del número de subsidios proyectados total, y de manera particular para los informales que ganan hasta 1 smlv, que se estiman en más de 250 mil en Bogotá. El Gobierno Nacional prevé asignar algo más de 5.000 mil subsidios en todo el país, incluso habiendo ampliado los topes con el fin de favorecer a los informales, dada la escasa demanda. Esta medida exige respuestas del sector, que en el caso de Bogotá no se evidencian pues en el 2004 solo se construyeron 2.419 viviendas tipo I, de las 13.337 que proyectaba Metrovivienda.
 - b) El no empleo del subsidio en razón de dificultades de crédito complementario del valor de las VIS, lo que se estima en 20% (Alcaldía Mayor, 2005). De las 13.337 viviendas previstas por Metrovivienda para el 2004, 9.545 están separadas o cuentan con subsidio (Informe de Gestión) pero no en todos los casos sus potenciales propietarios los están utilizando.
 - c) El asunto más preocupante en relación con la política distrital de vivienda, es que al igual que la política definida en el Plan Nacional de Desarrollo, no compagina con la situación de ingresos que tiene la población objetivo del subsidio. Como se demostró en la sección 5.3, las familias a las cuales está destinado este subsidio son las que cuentan con ingresos totales no superiores a cuatro (4) smlv mensuales provenientes de una actividad informal o independiente. Estos cuatro salarios son

equivalentes al ingreso promedio del hogar del séptimo decil de ingresos de Bogotá (estrato 5 que aproximadamente corresponde a los deciles 7° y 8°), según la Encuesta de Capacidad de Pago del 2004, y no a los estratos 1 y 2 correspondientes a los primeros tres o cuatro deciles de ingresos, los cuales perciben, en Bogotá, entre 340 mil y 930 mil pesos mensuales.

- d) Las hogares con ingresos no superiores a los 4 smlv también tienen dificultades para beneficiarse de un crédito, dado que para ello se requieren topes relativamente altos de ingresos y estabilidad en la percepción de los mismos, requisitos que no cumplen los dichos pobres según el Ministerio.
 - e) La falta de precisión en materia de las políticas de suelo, que han generado confusiones sobre el papel de Metrovivienda: entre otras las que expresan los siguientes interrogantes: ¿debe volcarse hacia la adquisición de tierras en municipios vecinos al amparo de Bogotá-Región, o de la creación de un área metropolitana?; ¿debe revisar el énfasis en vivienda tipo casa, amenazado no solo por la carencia de suelo sino por las dificultades crediticias, e impulsar otras formas de densificación?; ¿debe priorizar la venta de lotes para autoconstrucción?.
 - f) Aunque Metrovivienda informa haber reducido el valor del suelo (componente importante del valor de la vivienda) en las Ciudadelas en donde opera, no se ha evaluado el impacto de la medida en términos de apreciar qué tanto incrementó el acceso a vivienda tipo 1 por parte de la población pobre.
 - g) Así con beneplácito para la capital se haya suscrito el Pacto por el Hábitat Digno, las metas de los compromisos del Distrito durante la vigencia de este Plan de Desarrollo deben evaluarse a partir de las que se propusieron en el mismo. Es decir, diferenciando los resultados del Plan de Desarrollo de los del Pacto, dado que los nuevos énfasis y programas de este último se enmarcan en nuevos puntos de partida, que incluso aún no se conocen, y que no eran los de hace dos años cuando comenzó la nueva Administración.
5. De este modo, en razón de las limitaciones de los subsidios para resolver el problema de la vivienda, del rezago en materia de orientar recursos distritales para subsidios y microcréditos, y de la falta de precisión sobre el rol de Metrovivienda, la

evaluación de los avances de esta Administración en la política de hábitat que formuló se centrará en los logros en tecnologías alternativas para producir insumos que reduzcan los costos de las unidades de vivienda, al no ser que se centre en “El Pacto por la Vivienda Digna en Bogotá D.C.” y en la reformulación que en sí tuvo la política.

Tampoco debe circunscribirse a la evaluación de subprogramas como Bogotá Participando y Construyendo, modalidades basadas en el impulso a la organización de demanda y acceso al crédito, e incluso a los programas de ecomateriales, por cuanto éstos dan lugar a evaluaciones cualitativas, por lo general discrecionales, poco recomendables en materia de política pública puesto que no dan cuenta de su contribución a la solución de la gran problemática: el déficit habitacional.

6. A pesar de las múltiples encuestas disponibles, con representatividad por localidades e incluso por estratos como lo es la de capacidad de pago, se destaca la ausencia de un diagnóstico oficial único en materia de déficit de vivienda y su precisión en términos de calidades, razón por la que se dificulta la evaluación de los logros de cualquier Administración. Bogotá tiene los instrumentos de geo-referenciación y de estratificación, a partir de los cuales podría suministrar información por unidades más explicativas, como los barrios, para mejorar la identificación de las necesidades y la focalización de las intervenciones.

En el mismo sentido se observan rezagos en estadísticas importantes que traía el Distrito, tales como las relativas a áreas construidas en trimestres del 2004 y del 2005, e inconsistencias entre datos suministrados al Concejo Distrital y por Metrovivienda: subsidios efectivos y producción de viviendas que ocasionarán mayores dificultades en el seguimiento y en la evaluación de la política de hábitat de la ciudad capital.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá, Análisis global sectorial y por localidades de la Encuesta de Calidad de Vida en Bogotá, en Colección Estudios y Políticas Sociales, Tomo 2, Econometría Consultores, Bogotá, D.C., 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Informe de Evaluación. Primer año de la Administración Distrital 2004 – 2008.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Respuesta a la Proposición 466 del Concejo de Bogotá D.C. Septiembre de 2005.

Bogotá Como Vamos. “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión. Estudio del Plan de Desarrollo”, No 1, mayo de 2004

Bogotá Como Vamos. Informe de Evaluación: Primer año de la Administración Distrital 2004 – 2008”, 2005

Bogotá Como Vamos. Informe de Evaluación: Segundo año de la Administración Distrital 2004 – 2008”, 2005

Calderón Julio, El misterio del crédito, Lima, Perú, 2002.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Tabulados de la Encuesta Nacional de Hogares, Bogotá, D.C., 2003,

Departamento Nacional de Planeación, DNP, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, Imprenta Nacional, Bogotá D.C., 2003.

Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República, Informe al Congreso 2004, Álvaro Uribe Vélez, Imprenta Nacional, Bogotá D.C., 2004.

Diario El Tiempo, abril y mayo de 2005, Bogotá D.C.

Diario Portafolio, 27 de mayo de 2005, Bogotá, D.C.

Econometría S.A. “Análisis global sectorial de las Encuestas de Calidad de Vida en Bogotá”

Federación Nacional de Vivienda, FEDEVIVIENDA. Página WEB

Gandour Miguel y Carolina González, Capacidad operativa y apoyo político para una organización de planeación territorial, en Fainboim Israel, Miguel Gandour y María Camila Uribe, Planeación urbana e instituciones presupuestales, para la Misión de reforma institucional de Bogotá, Tomo I, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Alfomega S.A. Bogotá D.C., 2000.

Gómez Lucevín, Polémica por exclusión de áreas de reserva forestal de los cerros orientales de Bogotá, en El Tiempo, Bogotá D.C., abril de 2005.

Metrovivienda, Ciudadela El Recreo, 2002.

Metrovivienda, Informe de gestión 2004.

Metrovivienda, Documento GG 740-2005 del 25 de noviembre, en respuesta a información solicitada por la Personería de Bogotá D.C.

Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para de Bogotá D.C. 2004-2008 “Bogotá Sin Indiferencias: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”.

Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001-2004
“Bogotá Para Vivir Todos Del Mismo Lado”.

Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C.
1998-2001 “Por La Bogotá Que Queremos”.

Presidencia de la República de Colombia, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006,
Imprenta Nacional, 2003, Bogotá D.C.

Presidencia de la República de Colombia, Informe al Congreso 2004, Imprenta Nacional,
2004, Bogotá D.C.

Revista Cambio, No. 618, 2 al 9 de mayo de 2005, Bogotá D.C.

Revista Cambio, No. 620, 16 al 23 de mayo de 2005, Bogotá D.C.

Roda F. Pablo, Análisis de eficiencia del gasto público distrital en el sector de vivienda,
agua potable y saneamiento básico, Informe final de consultoría de la Subsecretaría de
Hacienda del Distrito Capital, Bogotá, D.C., 2000.

Secretaría de Hacienda Distrital (Varios números) Actualidad Económica del Distrito.

Semanario El Espectador, abril y mayo de 2005, Bogotá D.C.

Secretaría de Hacienda Distrital, SHD, Cuadernos de la Ciudad, Serie Equidad y Bienestar
No. 7 “Vivienda y Pobreza en Bogotá”, Bogotá, Julio 2005.

Sistema de las Naciones Unidas y CEPAL, Programa Nacional de Desarrollo Humano
DNP/PNUD, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, en alianza con la
Federación Colombiana de Municipios y la Cooperación Técnica Alemana GTZ, Las
regiones colombianas frente a los objetivos del milenio, Bogotá D.C., 2004.

Anexo 1 PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS" Alcalde: Enrique Peñalosa

ESTRATEGIA: DESMARGINALIZACIÓN 1'833.373 millones de pesos	Terminar el equipamiento físico y social de barrios que, en general, han surgido de procesos de desarrollo ilegal.											
PROGRAMAS	METAS, LOGROS Y RECURSOS											
Ampliación y mejoramiento vial y de servicios públicos. TOTAL PREVISTO: 657.729 millones	1.100 km/carril vías locales	10.300 m2 puentes menores	2.300 km alcantarillado	350 km acueducto								
TOTAL INVERTIDO:	200.000 m2 pavimentados		530.000 personas beneficiadas con acueducto									
Ampliación y mejoramiento del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva. (se plantea recuperar escaleras y mejorar fachadas con pañete y pintura: SIN METAS) TOTAL PREVISTO: 23.328 millones de pesos	50 parques en barrios marginales	50 canchas deportivas	Arborizar 100 km en ejes viales	Arborizar 20 has en parques	3.300 ms vías peatonales	2.300 m2 de espacios comunes						
TOTAL INVERTIDO:	52 parques de barrio construidos		5.130 arboles intervenidos		432.100 m2 de andenes							
Adecuación de zonas de riesgo y atención a familias afectadas. TOTAL PREVISTO: 32.271 millones de pesos	Reubicar 2.000 familias que habitan en 30 has de alto riesgo y por afectación de obras (En adecuación no hay metas)											
TOTAL INVERTIDO:	1.500 familias reubicadas de zonas de alto riesgo											
Fomento a la inversión local. TOTAL PREVISTO: 379.183 millones de pesos	Legalizar 450 barrios subnormales (En titulación de predios no hay metas)											
TOTAL INVERTIDO:	316 barrios legalizados											
ESTRATEGIA: CIUDAD A ESCALA HUMANA 1'252.501 millones	Aumentar el área de espacio público y mejorar la conservación de los recursos naturales, transformando a Bogotá en una ciudad ecológica											
PROGRAMAS	METAS, LOGROS Y RECURSOS											
Recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público. TOTAL PREVISTO: 278.252 millones de pesos	Mantener 190 km2 de espacio público	250.000 m2 de espacio público nuevo	9.500 m2 de puentes peatonales	Mantener 100 puentes peatonales								
TOTAL INVERTIDO	836.143 m2 de espacio público		36 puentes peatonales construidos									
Recuperación, mejoramiento y ampliación de parques, infraestructura recreativa, deportiva y ecosistemas estratégicos. TOTAL PREVISTO: 550.774 millones de pesos	6 parques urbanos y rurales	200 has parques metropolitanos	60.000 árboles en 385 parques	50.000 árboles en 400 kms								
TOTAL INVERTIDO												
ESTRATEGIA: URBANISMO Y SERVICIOS 2'580.269 millones	Ordenar el crecimiento de la ciudad para armonizar el proceso de urbanización y renovación urbana, propiciando soluciones de vivienda digna en ambientes amables.											
PROGRAMAS	METAS, LOGROS Y RECURSOS											
Promoción de la vivienda de interés social. TOTAL PREVISTO: 609.473 millones de pesos	545.500 millones de pesos		3.000 viviendas de servidores públicos	135 smlv/mes para	Apoyo a soluciones de vivienda mediante otros mecanismos financieros (sin metas)							
TOTAL INVERTIDO												
Renovación urbana. TOTAL PREVISTO: 322.708 millones de pesos	35 has de predios y 4 unidades de actuación para recuperación de zonas											
TOTAL INVERTIDO	Plaza de San Victorino; Proyecto Parque Tercer Milenio; Parque del Renacimiento; Carrera Decima.											
Ordenamiento de la expansión de la ciudad TOTAL PREVISTO: 1'648.088 millones de pesos	450 has en unidades de actuación	1.700 has de expansion	13.200 has en mapa digital	154.000 placas de nomenclatura	94 kms de acueducto	25 kms para mejorar alcantarillado	35 kms canales de superficie	110 kms canales subterráneos	90 kms interceptores de aguas negras	alcanzar 25 m3/seg de aguas 2001	300 kms para mejorar acueducto	Estudios Regadera II y Sumapaz I-II
TOTAL INVERTIDO	Tanque de Suba; Planta de Tratamiento Eldorado; Planta Yomasa. 530.000 personas beneficiadas.											

Anexo 2 PLAN DE DESARROLLO 2001 - 2004 "BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO" Alcalde: Antanas Mockus Sivickas

ESTRATEGIA: PRODUCTIVIDAD 4'781.537 millones	Aumentar la productividad de la ciudad mediante el impulso de la educación, la inversión, la investigación y la calidad de vida de los ciudadanos					
PROGRAMAS	METAS, LOGROS Y RECURSOS					
Bogota crece con Razón (control de la urbanización ilegal). TOTAL PREVISTO: 2'382.367 millones de pesos	4 nuevas ciudadelas (el Recreo, el Porvenir, Nuevo Usme, Campo Verde): 32.400 viviendas nuevas		4 planes de renovación de suelos		545 Ha de suelo urbano nuevo	
TOTAL INVERTIDO	7.100 viviendas nuevas		0 planes de renovación de suelos aprobado		301 Ha de suelo urbano nuevo	
ESTRATEGIA: AMBIENTE 610.360 millones	Mejorar los factores ambientales de la ciudad, incorporando nuevas zonas urbanas de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial					
PROGRAMAS	METAS, LOGROS Y RECURSOS					
Bogotá Bella, Construida y Natural. TOTAL PREVISTO: 248.917 millones de pesos	600 Has de espacio público					
TOTAL INVERTIDO	236,62 Has de espacio publico					
ESTRATEGIA: JUSTICIA SOCIAL 2'558.182 millones	Mejorar el acceso de la población más vulnerable a nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana					
PROGRAMAS	METAS, LOGROS Y RECURSOS					
Mejoremos el Barrio y la Casa TOTAL PREVISTO: 426.557 millones de pesos	98% de acueducto	86% de alcantarillado	80 kms/carril	760.000 m2 de vías locales	3.860 familias reasentadas	5.000 viviendas mejoradas
TOTAL INVERTIDO	99,6% de acueducto	93,9% de	92,62 kms/carril		961 familias reasentadas. 1.108 familias en proceso de reasentamiento: 2.069 familias beneficiadas	737 viviendas mejoradas, 4.556 predios titulados
	515.132 personas beneficiadas					

**Anexo 3. PLAN DE DESARROLLO 2004-2008: "BOGOTA SIN INDIFERENCIA,
Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión social" Alcalde: Luis Eduardo
Garzón**

EJE URBANO REGIONAL 886.541 millones en 2004	Aumento y consolidación del sistema de espacio público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso.					
PROGRAMAS SUBPROGRAMAS	METAS, RECURSOS Y LOGROS					
Habitat desde los barrios y U.P.Z. Rubro: 149.445 millones de pesos en 2004						
<i>Elevar el nivel de hábitat en las zonas de pobreza y vulnerabilidad y/o riesgo</i>	50.000 predios reconocidos legalmente.	10.000 viviendas mejoradas en condiciones físicas y de titularidad.	2.500 hogares reasentados de zonas de alto riesgo no mitigable.			
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1	2.645 lotes legalizados	1.018 viviendas intervenidas: 811 mejoradas y 207 nuevas	795 hogares.			
TOTAL INVERTIDO						
<i>Elevar el nivel de hábitat en las zonas de pobreza y vulnerabilidad y/o riesgo</i>	700 ha de zonas de alta amenaza protegidas y conservadas	500 ha de suelo nuevo urbanizado	70.000 viviendas nuevas de interés prioritario.			
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1			9.545 viviendas con subsidio: 2.419 entregadas y 7.126 asignadas			
TOTAL INVERTIDO						
<i>Elevar cobertura y calidad de servicios públicos domiciliarios</i>	100% de cobertura de acueducto.	100% de cobertura residencial y legal de alcantarillado sanitario.	100% de cobertura residencial y legal de alcantarillado pluvial.			
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1	100% de cobertura	96% de cobertura	88% de cobertura			
TOTAL INVERTIDO						
<i>Definir situación jurídica de los asentamientos no legalizados</i>	173 asentamientos legalizados					
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1	28 desarrollos urbanísticos con levantamiento cartográfico					
TOTAL INVERTIDO						
<i>Mejorar la integración de barrios con centralidades</i>	195 kms de carril local	Mantener 876 kms de carril local				
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1	63,41 kms/carril de vía local	167,12 kms/carril de vías mejoradas				
TOTAL INVERTIDO						
<i>Mejorar la infraestructura recreativa y deportiva</i>	1.500 parques o escenarios intervenidos.					
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1	496 parques vecinales					
TOTAL INVERTIDO						
<i>Construir nuevos parques zonales</i>	2 parques zonales construidos					
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1						
TOTAL INVERTIDO						
Red de centralidades distritales. Rubro: 533.319 millones de pesos en 2004	METAS, RECURSOS Y LOGROS					
<i>Integrar el transporte masivo con el espacio público</i>	1,05 millones de m2 de espacio público construido.	4,46 millones de m2 de espacio público mantenido.	Mantener 48,56 kms de ciclorrutas kms/carril intermedio	6 puentes peatonales	Mantener 988.000 m2 de parques	
TOTAL PREVISTO						
AÑO 1	421.985,13 m2 de	3564.948 m2 de				
TOTAL INVERTIDO						