

**EL SECTOR HÁBITAT EN BOGOTÁ Y SU APORTE AL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES
DE VIDA EN LA CIUDAD**

GONZALO ARTURO GIRALDO VILLAMIL

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
BOGOTÁ D.C, JUNIO DE 2016**

**EL SECTOR HÁBITAT EN BOGOTÁ Y SU APORTE AL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES
DE VIDA EN LA CIUDAD**

GONZALO GIRALDO VILLAMIL

Tesis presentada para obtener el título de Magister en Derecho Administrativo

Dirigida por: Dr. Germán Puentes Gonzáles

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
BOGOTÁ D.C, JUNIO DE 2016**

TABLA DE CONTENIDO

1. LA NOCIÓN DEL HÁBITAT	4
1.1 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR HÁBITAT? ORIGEN Y CONCEPTO	4
1.2 COMPONENTES DEL HÁBITAT	11
1.2.1 El habitáculo	11
1.2.2 Los habitantes.....	13
1.2.3 Los hábitos	14
1.2 EL HÁBITAT COMO SISTEMA	15
1.4 REVISIÓN A NIVEL INTERNACIONAL DEL TEMA DEL HABITAT	19
1.4.1 Organismos Internacionales.....	20
1.4.2 Acuerdos Internacionales.....	5
1.5 REVISIÓN A NIVEL NACIONAL DEL TEMA DEL HABITAT	7
1.5.1 Normatividad y acuerdos entorno al Hábitat en Colombia	8
1.5.2 Organismos nacionales relacionados con el tema del hábitat	14
1.6 CONCLUSIÓN.....	20
2. EL SECTOR HABITAT EN BOGOTÁ	21
2.1 LA IMPORTANCIA DE LA CIUDAD	22
2.2 TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ	25
2.3 ORIGEN Y ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL DEL SECTOR HABITAT EN BOGOTÁ D.C	29
2.4 LA SECRETARIA DEL HABITAT EN BOGOTÁ	35
2.4.1 Creación	35
2.4.2 Funciones y Estructura	36
2.5 PROBLEMAS CENTRALES EN LA GESTIÓN DEL HÁBITAT EN BOGOTÁ.....	38
2.6 POLÍTICA INTEGRAL DEL HÁBITAT EN BOGOTÁ.....	42
2.7 PACTO POR EL HÁBITAT DIGNO EN BOGOTÁ	54
2.7 CONCLUSIÓN.....	57
3. CONTRIBUCIONES DESDE EL SECTOR HABITAT AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOGOTANOS.....	58
3.1 CONTRIBUCIÓN AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ HECHA CON LA CREACIÓN DEL SECTOR HABITAT	58
3.2 CONTRIBUCIÓN AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ A PARTIR DE LA GESTIÓN REALIZADA DESDE LA SECRETARIA DEL HABITAT	63

3.3 ALGUNAS MEDIDAS ADOPTADAS Y SU INCIDENCIA EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ D.C.	72
3.4 ¿HA MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOGOTANOS?	92
3.5 CONCLUSIÓN	98
4. CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFIA	103
ANEXOS	107

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Principales Compromisos del Pacto Digno por Bogotá.....	107
Anexo 2. Misión y funciones de las entidades que componen el Sector Hábitat en Bogotá.....	110

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Áreas de trabajo ONU-HABITAT	2
Tabla 2. Principales Eventos y Compromisos Internacionales entorno al Hábitat.....	6
Tabla 3. Estructura Organizacional del Sector Hábitat Bogotá D.C	34
Tabla 4. Funciones de la Secretaría del Hábitat	36
Tabla 5. Estructura organizacional de la Secretaría del Hábitat	37
Tabla 6. Estrategias planteadas para la Política 1	45
Tabla 7. Estrategias planteadas para la Política 3	49
Tabla 8. Estrategias planteadas para la Política 4	50g
Tabla 9. Estrategias planteadas para la Política 5	51
Tabla 10. Estrategias planteadas para la Política 6	53
Tabla 11. Principales áreas de trabajo de la Secretaria del Hábitat desde el cumplimiento de su función	61
Tabla 12. Resumen avances del hábitat en Bogotá en el año 2012 desde la gestión de la Secretaría del Hábitat.....	64
Tabla 13. Resumen avances del hábitat en Bogotá en el año 2013 desde la gestión de la Secretaría del Hábitat.....	67
Tabla 14. Resumen avances del hábitat en Bogotá en el año 2014 desde la gestión de la Secretaría del Hábitat.....	70
Tabla 15. Algunos pros y contras de la medida de día sin carro en Bogotá	73
Tabla 16. Evolución del concepto de espacio público en Colombia.	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa Usos del Suelo en Bogotá según Decreto 190 de 2004.....	44
Figura 2. Acciones de reconocimiento e inclusión a la ciudad.....	62
Figura 3. Porcentaje de viajes diarios que se realizan en bicicleta en diferentes ciudades del mundo.....	81

INTRODUCCIÓN

Las ciudades actuales se constituyen en los espacios centrales para la existencia de los seres humanos, donde se consolida el desarrollo de las comunidades y sus culturas, así como el progreso económico, generando la presencia de diversas dimensiones que se han abarcado bajo el concepto de hábitat, con lo que se ha pretendido hacer una mejor comprensión de los asentamientos humanos. De esta forma, desde una visión amplia, el hábitat no solo está relacionado al lugar físico de morada sino que también involucra un lugar de reconocimiento e identidad tanto para los individuos como para los grupos, y se encuentra socialmente instituido.

Hoy las ciudades se enfrentan a un acelerado proceso de crecimiento, lo cual ha llevado a procurar atención al hábitat, con miras a reflexionar sobre la capacidad de estas para responder a las necesidades de sus habitantes y a la intervención necesaria sobre las problemáticas que se afrontan, y así proponer acciones para generar mejores condiciones de vida a los pobladores. Es así como se configura la normatividad y estructura organizacional para el hábitat, tanto a nivel internacional como en las regiones específicas del planeta, dada la relevancia de éste en el progreso intrínseco de las sociedades, dentro de un modelo de desarrollo sostenible e integral para la humanidad.

A nivel local, la ciudad de Bogotá, como el mayor asentamiento urbano de Colombia y una de las capitales más importantes de América Latina, respondiendo tanto a las necesidades propias de su sociedad como a las tendencias globales, ha venido trabajando en el tema del hábitat, estableciendo una estructura organizacional que respalda la labor que se realiza, cuyo fin primordial es generar unas mejores condiciones de vida en la ciudad y así incrementar la calidad de vida de las personas, intención ésta que hace relevante la revisión de lo que ha pasado en Bogotá con la gestión del hábitat. Surge entonces, la pregunta que se intenta responder con este trabajo, ¿cómo ha evolucionado administrativa y normativamente el Sector Hábitat en Bogotá, de acuerdo a las tendencias globales y las políticas gubernamentales?

Como respuesta a este cuestionamiento, se plantea el objetivo principal de esta investigación, el cual es analizar las circunstancias que dieron origen a la creación del Sector Hábitat en Bogotá como mecanismo para mejorar las condiciones de vida de los bogotanos. Para esto se realiza la descripción de los antecedentes que ocasionaron la formalización del Sector Hábitat en Bogotá, se analizan los diferentes esquemas orgánico institucionales del Sector Hábitat en Bogotá, y se Identifican los hechos relevantes y las acciones lideradas

desde el Sector Hábitat que conducen al mejoramiento de las condiciones de vida en Bogotá, elementos estos que constituyen los objetivos específicos del trabajo.

La metodología utilizada parte del método hermenéutico, realizándose una valoración analítica descriptiva con base en fuentes secundarias de información, revisando un período de tiempo comprendido entre el 2005 y el 2014, con el fin de dar cumplimiento al propósito del estudio. Los resultados obtenidos se muestran en el presente documento estructurado en tres capítulos que permiten dar un adecuado desarrollo a la problemática planteada y con los cuales se busca responder a cada uno de los objetivos específicos esbozados.

Así, en el primer capítulo se plantean las bases conceptuales del hábitat, describiendo su origen y definición, así como la determinación de sus componentes reconocidos que mezclan lo físico, lo humano, lo imaginario y el entorno. En este contexto, también se revisa la perspectiva del hábitat como sistema, que da cuenta de las estructuras que se tejen en éste y de las relaciones que se establecen entre los diversos componentes, lo que permite especificar las formas y las particularidades de la acción social del hombre en el espacio. De otro lado, en este capítulo se revisa el tema del hábitat a nivel internacional en cuanto a los organismos configurados para el trabajo y los acuerdos realizados y que dirigen las políticas mundiales al respecto. Adicionalmente, se explora a nivel nacional los antecedentes del hábitat a través de la normatividad y acuerdos, así como de los organismos relacionados.

El segundo capítulo explora el Sector Hábitat en Bogotá, partiendo de reconocer la importancia de la ciudad en el contexto actual de desarrollo humano y económico global y su incidencia en el bienestar del hábitat para la sociedad. En este sentido, se exponen las tendencias que se han observado entorno al hábitat en la Capital, como el asentamiento humano más grande de Colombia. Con esta visión, se relata el origen y arquitectura organizacional del Sector Hábitat en Bogotá, donde se observa la participación de diferentes entidades que trabajan conjuntamente para contribuir al bienestar de la población, desde aspectos relacionados con la vivienda, los servicios públicos, la urbanización, y el medioambiente, direccionadas por la Secretaría del Hábitat, para la cual se establece su estructura y las funciones que le permiten realizar la gestión requerida para el Sector. La actuación de la Secretaría está sustentada en la Política del Hábitat establecida para Bogotá, a través de la cual se plantean las estrategias para la acción, y que tiene como base el Pacto Digno del Hábitat por Bogotá, esquemas que hacen parte de la institucionalidad del hábitat y que se describen también en este capítulo.

El tercer capítulo expone las contribuciones que desde el Sector Hábitat se pueden considerar para el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos. Para esto se inicia revisando los aportes dados con la creación del Sector Hábitat, donde básicamente se encuentra una visión unificada alrededor del tema del hábitat y de la actuación que se requiere, con una política establecida para su conducción. También se exploran los aportes que se presentan a partir de la gestión de la Secretaría del Hábitat, con los avances logrados de su gestión. De otro lado, en este capítulo se expone la incidencia en el mejoramiento de

la calidad de vida de los bogotanos desde algunas medidas adoptadas como el día sin carro, el pico y placa, las ciclorutas y el uso de la bicicleta, el aprovechamiento del espacio público, así como el programa de reciclaje. Por último se esboza la percepción en general de la calidad de vida en la ciudad con base en informes de estudios sobre el tema. Como parte final del trabajo se presentan las conclusiones entorno a los temas explorados y el aprendizaje obtenido con la realización de este.

1. LA NOCIÓN DEL HÁBITAT

Las condiciones actuales de desarrollo de las ciudades, como espacios en donde los individuos se desenvuelven para satisfacer sus necesidades, ha llevado a un estudio más amplio de estas, integrando diferentes dimensiones para su mayor comprensión, con el propósito de estructurar propuestas para mejorar las condiciones de vida. En este contexto, se habla del hábitat como el lugar socialmente organizado donde el hombre se establece y asegura su expresión vital, y su estudio ofrece la posibilidad de entender un mundo de naturaleza interdependiente y sistémica (Nieves & Henández, 2006), y adquiere relevancia tanto en ámbitos internacionales como locales de la sociedad con el objetivo de hallar soluciones al incremento de las problemáticas originadas con la urbanización, que afectan la convivencia y bienestar de las personas, así como el medio ambiente.

En este sentido, el presente capítulo, parte de conocer el origen, concepto y componentes del hábitat, como aspectos esenciales en la comprensión de éste tema y su importancia para el desarrollo de la población moderna. Adicionalmente, se describe el hábitat como sistema, lo que permite reconocer las diversas interacciones que se establecen entre los seres vivos y el medio, y su comprensión para la actuación. De otro lado, se realiza una revisión a nivel internacional, estableciendo así como se inicia el trabajo y lo que se está haciendo a través de los organismos y acuerdos internacionales sobre el tema del hábitat. En este mismo sentido, se elabora una exploración a nivel nacional, destacando básicamente la normatividad y las estructuras organizacionales relacionadas con el trabajo que se adelanta entorno al hábitat. De esta forma, se pretende responder al primer objetivo específico de la tesis, describir los antecedentes que originaron la formalización del sector hábitat en Bogotá, desde la concepción de lo que es el hábitat y la labor realizada tanto a nivel internacional como nacional.

1.1 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR HÁBITAT? ORIGEN Y CONCEPTO

La revisión conceptual del hábitat, recoge propuestas formuladas por distintos autores e interpretaciones derivadas desde el discurso de Naciones Unidas como posición consolidada en el ámbito global. Sin embargo, se examina su aproximación en términos del territorio en que se localiza el ser humano de una manera multidimensional, natural y social (Giraldo, Bateman, & Torres, 2005).

Hábitat, en su concepción más amplia, el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes le dan sentido al hábitat y éste a su vez lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no solo hace referencia al lugar físico de habitación sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente instituido. Los espacios humanos son básicamente espacios de significación y sentido que se apoyan extensamente y de una manera inseparable en espacios y lugares urbanos físicos. Pero no se reducen a ellos. En esta perspectiva, no hay en el tratamiento del hábitat una “verdad objetiva” que refleje la realidad en su totalidad. Hay opciones, y como cualquiera, discutibles (Giraldo et al., 2005).

En el marco de actuación de la ONU, el tratamiento de temas pertinentes al hábitat, la vivienda y, de manera amplia, a los asentamientos humanos, puede observarse desde la década de los años 70 mediante la convocatoria a diferentes conferencias¹ cuya trascendencia se evidencia en términos del reconocimiento de problemáticas comunes objeto de discusión en el ámbito internacional². Si se toma como punto de partida la conferencia de Estocolmo de 1972 sobre *Medio Ambiente Humano*, es claro que el surgimiento de los temas de medio ambiente y hábitat como interés planetario se produce de manera simultánea, particularidad ésta mantenida en el tiempo; desde entonces, su desarrollo ha sido paralelo, no necesariamente proporcional y armónico. En términos del medio ambiente humano propio del momento histórico (años 70), el carácter crecientemente urbano del entorno de la población (ciudades como ambientes de la población humana), conlleva a una noción original de hábitat asociado al concepto de asentamiento humano (Giraldo et al., 2005).

No obstante la identificación inicial de hábitat con asentamientos humanos adoptado por la ONU, su posición frente a este tema evoluciona en la medida en que responde a una dinámica determinada por el contexto histórico del momento. En este sentido, aspectos como el modelo económico dominante, la evolución propia del concepto de desarrollo, y la

¹ Medio Humano, 1972; Población, 1974; Asentamientos Humanos, 1976; Agua, 1977; Países Menos Desarrollados, 1981; Medio Ambiente y Desarrollo, 1992; Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos, 1996 Hábitat II; Declaración de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, 2000; Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el nuevo Milenio, 2000; y Resolución 56/206 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 21 de diciembre del 2001- fortalecimiento del mandato y la condición de la Comisión de asentamientos humanos y de la condición, el papel y las funciones del centro de las Naciones Unidas del 21 de diciembre de 2001

² www.unchs.org/unchs/spanish/, consultada en agosto de 2015.

posterior autonomía adquirida frente a temas propiamente ambientales, revisten efectos significativos en torno a la construcción de dicha concepción (Giraldo et al., 2005).

Para UN-Hábitat, el hábitat urbano se entiende como la concentración de personas en ciudades. Se estima que para el año 2025 gran parte de la población mundial vivirá en áreas urbanas. La rápida urbanización, la concentración de la población urbana en grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de la megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos en las últimas décadas. En este contexto, el hábitat de la modernidad desde el punto de vista del lugar, es el asentamiento en las grandes urbes, sin desconocer por ello la existencia de las poblaciones rurales, que no por ser tales dejan de poseer, desde el punto de vista físico, el carácter de lo urbano en su trazado y conformación (Nieves & Henández, 2006).

De manera complementaria a la revisión de lo expuesto desde la ONU, la búsqueda de aproximaciones conceptuales pertinentes a la noción de hábitat permite consolidar un panorama analítico más amplio. En este sentido, la elaboración de un barrido histórico general desde el uso corriente del término hasta su categorización en el ámbito humano, ofrece elementos consistentes de trabajo.

Partiendo del sentido etimológico, el término hábitat se introdujo en la ecología a partir del verbo habitar, cuyo significado se relaciona con vivir, residir o poblar. Asimismo, en la ecología se le otorgó un ámbito de complejidad al hacer uso del término para referirse a todo aquello que condiciona la vida de una especie en el lugar que ocupa (Veeduría Distrital, 2008). En este contexto, Fernández (2000, citado en Nieves & Henández, 2006), define hábitat como un sistema abierto complejo conformado por la tríada constituida por la sociedad, el individuo y el ambiente.

Desde el uso inicial de la noción de hábitat en el ámbito especializado de la ecología se advierte la integración de los elementos especie, medio físico en que se desarrolla su vida, y forma en que apropia dicho medio. La ecología, ciencia reciente de finales del siglo XIX con desarrollo en el siglo XX, a partir del estudio de los seres vivos con su entorno físico y biológico propicia el surgimiento de los conceptos de hábitat y ecosistema, el primero como punto de vista de un elemento *desde adentro, es hábitat*, y el segundo como visto *desde afuera*, es ciudad (Giraldo et al., 2005).

El habitar, entonces, está ligado al hábitat y se define como localizar en el territorio un proceso de reconstrucción de la naturaleza desde identidades culturales diferenciadas, en términos sociales, aunque el desarrollo del “habitar” es la manera en que cada individuo

construye en el día a día las acciones para desenvolver la existencia. Y, el hábitat se configura como la tierra elegida para desenvolver la cotidianidad, que es la esencia de la vida. La vida se extiende en el espacio, visto éste desde la complejidad y no solamente como un área plana delimitada en términos geométricos. “Para vivir necesitamos extensión y perspectiva. Para el despliegue de la vida, el espacio es tan imprescindible como el tiempo”. En este sentido, el ser humano habita cuando puede orientarse dentro de un espacio y se identifica con su ambiente y lo experimenta como significativo. Esta última acepción otorga el carácter de lugar al territorio y, el espacio, entonces deja de ser algo abstracto y genérico; asimismo la pertinencia otorga identidad y arraigo (Veeduría Distrital, 2008).

La transición conceptual que implica la sistematización del conocimiento introduce a partir de los años 30, mediante la intervención de disciplinas relacionadas con las ciencias sociales y humanas, la designación del carácter humano al concepto de hábitat, especialmente por la inclusión de consideraciones referidas al *entorno humano* (Giraldo et al., 2005).

En el ámbito de estudio de las relaciones humanas se usa esta acepción para configurar de manera compleja el espacio en el cual el ser humano desenvuelve su existencia. Así, es el soporte físico y la trama ecológica, aunque también es referente de las simbolizaciones y significaciones que configuran identidades culturales y estilos étnicos diversos. En este sentido, el hábitat es el lugar donde se construye y define la territorialidad de una cultura, la espacialidad de una sociedad y donde se configuran los sujetos sociales que organizan el espacio geográfico apropiándose y otorgándole sentido a través de sus prácticas y significaciones, con sus sentidos y sensibilidades y sus gustos y goces (Veeduría Distrital, 2008).

En los años 70 se evidencia la incursión del componente cultural como elemento constitutivo de la triada medio natural, ser humano, cultura. Bajo esta connotación, en Colombia, Cardona (2014) plantea que *“todo hábitat se constituye en una parte integral de un sistema donde interactúan el medio natural y el hombre; como producto de esta interacción se producen modificaciones en estos dos sectores y cuando se altera una parte del sistema las demás partes del mismo se verán alterados”*.

De manera reciente, en la década de los años 90 a partir del trabajo de Enrique Leff (1998), puede adicionarse al componente cultural en el marco del significado de hábitat, el proceso de simbolización que el ser humano hace al medio natural y construido en el que vive. Pese a que dicho trabajo no aborda en sí la conceptualización de la noción de hábitat, pues su preocupación concierne más a la crítica de los efectos ambientales generados por la racionalidad económica imperante, los planteamientos expuestos en torno al habitar

ofrecen apreciaciones válidas en el tema del hábitat. A este respecto, en términos de la definición planteada por este autor, el hábitat puede entenderse como:

“espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces” (Cardona, 2014).

“espacio donde se desarrollan las actividades productivas, culturales, estéticas y afectivas del hombre. Es el medio donde los seres vivos evolucionan y complejizan su existir, donde define su territorialidad. Pero el hábitat humano no es más y otra cosa que el medio biológico. Es el ambiente que contornea al hombre, que se conforma a través de las prácticas transformadoras de su medio. El hábitat es soporte y condición, al tiempo que espacio resignificado y reconstruido por la cultura. Frente al espacio anónimo engendrado por la masificación de presencias sin identidad y sin sentido, el hábitat habitando es el lugar significado por experiencias subjetivas, de vivencias construidas con la materia de la vida”(Leff, 1998).

La acción de habitar en el sentido humano trasciende entonces de la localización física en un territorio a su apropiación y adaptación –mediada por la cultura-. En este sentido, y a diferencia del “hombre animal”, “... el ser humano se localiza no sólo en términos físicos y biológicos, sino en una multidimensionalidad, natural y social, ordenada y simultánea, propia de cada sociedad, de cada territorio” (Giraldo, 2003b). Visto así, el hábitat es concebido como lugar de permanencia, y el conjunto de hechos geográficos relativos a la residencia del ser humano donde se está, se habita; el hombre animal -la especie biológica que inicia el proceso de hominización- no habita un lugar en el sentido humano; para ello es necesario la presencia de individuos socializados demandando sentido y obteniéndolo a través de su inserción en el lugar: el hábitat, como se señaló anteriormente, no solo hace referencia al lugar de habitación sino lo que ésta representa como lugar de reconocimiento e identidad (Giraldo et al., 2005).

En la conferencia Hábitat II de las Naciones Unidas, se marcó un giro en muchas de las formas de gestión de los territorios, se le dio mucha fuerza a la administración y eficiencia de los gobiernos públicos y al desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones de base, resaltándose como parte fundamental de la configuración de los espacios territoriales, los procesos de participación ciudadana. Para Wally N´Dow, secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas en Estambul y director de Hábitat durante varios años, gobierno y sector privado deben actuar coordinadamente con las organizaciones sociales ya que “por sí solos no son capaces de administrar nuestras ciudades”. El énfasis se ha puesto en la cooperación entre los diversos actores que

intervienen en la configuración del espacio urbano, resaltándose cómo la ciudad es el principal hábitat del hombre contemporáneo (Giraldo et al., 2005).

Como acertadamente lo ha resaltado en el medio Colombiano Rivera (2003), el conjunto de documentos antecedentes a la Conferencia de Estambul, y el segundo Informe de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, permiten señalar que con el término hábitat también se hace referencia a los problemas de la ciudad. Este cambio se capta ampliamente al mostrar las diferencias y complementariedades entre la casa y el entorno como elementos producto de las creaciones humanas donde tiene lugar el hábitat, a través de la más compleja de sus artificialidades, la ciudad; ella, como significación imaginaria, solo es pensable por medio de su forma física e instrumental, pero sin omitir su dimensión estrictamente simbólica o imaginaria (Giraldo, 2003a).

En el contexto urbano propio de la sociedad contemporánea, la relación entre hábitat y ambiente adquiere nuevamente relevancia y ésta se materializa en términos de la importancia que representa el progreso urbano dentro de un modelo de desarrollo sostenible, escenario en el cual el significado de la sostenibilidad trasciende el sentido de responsabilidad moral con las generaciones futuras. Sobre este punto específico resulta pertinente precisar, por una parte, la diferencia entre naturaleza y ambiente: lo humano es lo que verdaderamente constituye ambiente - el ambiente se define desde una perspectiva antrópica-; y por otra, que el interés real de los problemas ambientales concierne a la población, y particularmente a su bienestar (Giraldo et al., 2005).

En este punto es útil traer a consideración las reflexiones del profesor Currie, para quien el desarrollo económico, y por ende el avance urbano, no era meramente un asunto de aritmética o de indicadores que se pudiesen obtener de primera mano; era un cierto control sobre el ambiente en todos sus aspectos, tanto sociales como físicos; ambiente controlado para garantizar la supervivencia de la especie no solo a nivel de los territorios sino también a nivel global³; para él, el mayor esfuerzo recaía en controlar y orientar las emociones de los individuos por medio de una conciencia entrenada, informada y disciplinada, esto es, una conciencia autónoma: *“la línea divisoria que yo trazaría entre los países más desarrollados y los menos desarrollados no puede ser establecida en términos de crecimiento del PIB, ni tampoco con base en el ingreso per cápita o su distribución, sino en la creación de lo que parecen ser las condiciones esenciales para ejercer un control significativo y consiente sobre el medio ambiente, en bien de la supervivencia en primer*

³ De acuerdo a lo expresado por el autor, el ambiente controlado, implica cuidar todos los detalles a nivel ambiental (por ejm, el uso del agua), de forma que hayan unas condiciones adecuadas para la supervivencia de las poblaciones del planeta, involucrando al ser humano de forma consciente como actor principal para lograr el desarrollo de las regiones.

lugar, y en segundo, del bienestar... la esencia de lo que a veces se denomina el enfoque institucional es escudriñar la justificación psicológica, social, política y cultural para la formación de ciertos conceptos. El desarrollo es uno de ellos” (Lauchlin Currie, 1993).

Desde el punto de vista ambiental la perspectiva humana resulta fundamental. En este sentido, de la misma manera como la urbanización adquiere incursión en la agenda ambiental, la noción de medio ambiente reviste también interés en el área social. En el caso colombiano, la Constitución de 1991, la primera considerada como ambientalista -aproximadamente 80 artículos relacionados-, confiere al tema ambiental el tratamiento de derecho humano, incluido en el capítulo de derechos colectivos, en el cual el derecho a un ambiente sano se concibe no como mera naturaleza, en tanto alude a los ciudadanos más que a la naturaleza biológica (Giraldo et al., 2005).

Retomando planteamientos relacionados formulados desde el ámbito de Naciones Unidas -Estambul, 1996- se tiene que *“Hoy en día las propuestas de sostenibilidad urbana reclaman no sólo la satisfacción de necesidades de vivienda, acceso a servicios básicos y una salubridad mínima del hábitat, sino que argumentan que en el medio ambiente está la clave para entender -y solucionar- los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la violencia y la vulnerabilidad para que en las ciudades haya dignidad y buena salud, seguridad, felicidad y esperanza” (Brand, 2003).* En este sentido, un saber sobre el hábitat lleva implícita la articulación de lo físico y lo imaginario, asumidos como irreductibles e inseparables, desde el ámbito de la casa hasta el entorno, en su despliegue de lo próximo a lo lejano, envuelto por la noción compleja del hábitat.

El hábitat es, entonces, un conjunto socialmente organizado que le permite al hombre satisfacer sus necesidades psicológicas, espirituales y afectivas; lo protege de elementos hostiles y extraños; le asegura su expresión vital. El hábitat integra la vida individual y familiar en las manifestaciones de la vida social y colectiva, llega a ser el medio ambiente donde los hombres viven en forma individual y en sociedad (Nieves & Henández, 2006).

El hábitat como totalidad se relaciona con el urbanismo porque habitar, trabajar, vivir y cultivar el espíritu se mezclan y se confunden en él y la complejidad de sus interrelaciones lo caracterizan, especifican e identifican; se relacionan con el contexto según las condiciones climáticas, geográficas, geológicas, étnicas, religiosas e históricas; se relacionan con la estructura social, porque se incorpora un equilibrio político, económico y ambiental que nutre la forma y la estructura de la sociedad, y se relaciona con la vivienda en cuanto espacio que representa la calidad de vida y la identidad del habitante (Nieves & Henández, 2006).

1.2 COMPONENTES DEL HÁBITAT

Al reconocer el hábitat como un conjunto donde se mezcla lo físico, lo humano, lo imaginario y el entorno, se ha planteado su comprensión a partir de sus principales componentes interrelacionados: habitáculos, habitantes y hábitos, los cuales a manera de grandes contenedores, son sólo herramientas conceptuales para la aproximación al complejo magma continuo e indisoluble que representa en sí el hábitat y los procesos del habitar (Mendieta, 2012) , los cuales se presentan a continuación.

1.2.1 El habitáculo (Información adaptada de Mendieta (2012))

Todo espacio en la tierra se encuentra ocupado en algún grado por la materia. Esta materia puede tener diversas fuentes y por lo tanto darse en distintas formas y estructuras; a pesar de ello sus principales orígenes suelen partir de tres categorías: geológicas, bióticas, y antrópicas. Bajo estos tres criterios se abarca la mayoría de la materia terrestre en sus variadas manifestaciones. Puede decirse que todo elemento que se encuentra en cada espacialidad está de igual forma configurado a partir de estas categorías. Así, es posible considerar que la espacialidad en la cual se desarrolla el habitar, envuelve todos los elementos físicos que rodean al hombre, y a partir de dicha condición física manifiesta se constituye el habitáculo.

Formaciones rocosas, acuíferas, suelos, yacimientos y montañas son hoy el estado de un proceso de transformación permanente dado en la tierra. Estos procesos, que en muchas ocasiones en la escala temporal humana suelen parecer estáticos, han sido y siguen siendo una señal de la actividad permanente de cambio en el universo. A partir de estas estructuras de materia inanimada fue posible la emergencia de la vida, brindando el éter y el soporte que detrás del caos permitió la organización de las formas vivas.

Partiendo de millones de procesos químicos y físicos la manifestación de la vida en la tierra se ha dado de manera permanente. Árboles, plantas, humus y animales entre otros, han sido una suerte de milagro origen del caos, fruto de turbulencias. Las moléculas en medio de su dinámica caótica comenzaron la danza organizada de las formas vivas, de las llamadas por Prigogine “estructuras disipativas”, pasando de criterios al azar en su configuración, a la formación de patrones de organización claramente identificables dentro de las corporeidades propias de cada tipología. El hombre como ser biótico, fue desarrollando de

igual manera sus potencialidades para adaptarse y acomodar el mundo geológico y biótico en el cual se hallaba. En esta adaptación desarrolló y sigue desarrollando herramientas que le permiten usar, someter y representar su ser sobre el espacio-tiempo. Elementos de diverso tipo hacen parte de esta fisicalización de la producción antrópica, pudiéndose agrupar según su uso en componentes técnicos y estéticos, que hacen parte integral de los habitáculos y guardan una estrecha relación con la comprensión que según la época y lugar el hombre tiene sobre su existencia.

Compilando esta descripción de los componentes que conforman los habitáculos, todo objeto material que se encuentre en el espacio es parte de dicho habitáculo, en la medida que esté relacionado con los habitantes en algún grado de proximidad, bien se trate de objetos de alta proximidad constituyéndose como elementos de uso, o de baja proximidad pudiendo clasificarse como objetos de paisaje. En ambos casos constituyen el habitáculo de los habitantes.

Podría realizarse un extenso listado de aquellos componentes que conforman cada habitáculo de manera particular, más de manera general suelen encontrarse los siguientes:

- Componentes geográficos. Suelo, corrientes de agua, viento, clima, lluvias, etc.
- Componentes bióticos. Fauna y flora
- Edificaciones de vivienda y lugares de morada
- Vías de transporte
- Edificaciones de articulación comercial, cultural, social, recreativa, religiosa e institucional. En este grupo se localizan los locales comerciales, casas de cultura, canchas deportivas, zonas verdes, museos, iglesias y oficinas institucionales
- Equipamiento urbano
- Componentes técnicos (adicionales a los cuatro ítems anteriores y las técnicas de producción ligadas a ellos). Automóviles, muebles, enseres, utensilios, libros y demás elementos que han sido desarrollados para facilitar diversas labores.
- Componentes estéticos (adicionales a los relacionados con los cinco ítem anteriores). En este grupo pueden encontrarse todas aquellas manifestaciones del hombre en su expresión estética, artística y poética, que han sido de alguna forma fisicalizados.

Los componentes del primer ítem corresponden a aquellos elementos de origen geológico. El segundo lo conforman los componentes de origen biótico, y los seis finales están relacionados con la producción antrópica en la intervención técnica y estética del espacio. Todos estos componentes conforman el habitáculo que adquiere sentido para el hombre a partir, tanto de su uso y percepción, como de sus hábitos y ser significante.

1.2.2 Los habitantes (Información adaptada de Mendieta (2012))

Si bien los habitantes son catalogados como categoría, dando cuenta de la magnitud de su intervención en la construcción de su hábitat, es importante reconocer al ser humano como subcategoría biótica, manteniendo así su relación con la naturaleza de la cual hace parte. Su desarrollo cerebral le ha permitido crear un mundo simbólico lleno de significado dentro del espacio-tiempo, su cuerpo y evolución física son predominantemente bióticas, manteniendo e incluso forzando sus estructuras mentales a permanecer ligadas de manera permanente con la materia tanto animada como inanimada, al igual que el retorno de los cuerpos a través de la muerte. Cuerpo y mente como dos procesos emergentes con diferentes orígenes, pero con una fuente común: ambos procesos de vida.

Los habitantes como sujetos presentes en una determinada espacialidad, en un determinado habitáculo, poseen a la vez, tanto similitudes en sus procesos y significados como diferencias en los mismos. Esta situación es el resultado de la posibilidad de coexistencia de múltiples modos de significar un mismo espacio físico por diversos grupos con características similares dentro del grupo, pero con diferencias mayores con los otros grupos.

El habitante en singular, hace referencia a aquel individuo que de manera itinerante frecuenta un espacio y hace de este su habitáculo personal. Así, dicho habitáculo estará espacialmente constituido según sean las rutas de movilidad y lugares de permanencia que este habitante tenga durante un determinado periodo de tiempo. Dicha itinerancia y relación con el espacio se crea a partir de diversos tipos de información que el habitante recibe, mantiene y produce sobre los objetos y acciones, creando un mapa mental y de significados desde sus percepciones. Son precisamente estos significados los que dotan al hombre de razones para la acción, la no acción, la palabra, y el pensamiento. Son estos significados los que al ser comunes a una colectividad, permiten hablar de sociedad o comunidad y en términos más extensos en relación con el espacio significado, de territorio.

Los habitantes en plural, configuran desde sus significaciones colectivas un territorio, que se teje precisamente como la interacción entre lo físico y lo antrópico, y las relaciones y significados que han sido apropiadas frente al habitáculo, los hábitos y los habitantes. Tal como lo plantea Leroi-Gourhan (1975 citado en Mendieta, 2012) :

“La organización del espacio habitado no es solamente una comodidad técnica, es al mismo título que el lenguaje, la expresión simbólica de un comportamiento globalmente humano. En todos los grupos humanos conocidos, el hábitat responde a una triple necesidad: la de

crear un medio técnicamente eficaz, la de asegurar un marco al sistema social y la de poner orden, a partir de allí, en el universo circundante”.

El territorio se configura entonces desde el espacio significado, y su concepto se puede recrear partiendo de la significación humana, de la expresión y la apropiación. Una huella da un claro ejemplo de ello, pues si bien físicamente presenta una configuración establecida en un material determinado, comprendiendo así propiedades tales como ancho, profundidad y textura, es la comprensión del sujeto que la produce y del contexto en el cual se encuentra lo que la dota de su amplio significado.

Según lo plantea Rincón y Echeverría (2000) , “La territorialidad se ve como esos ejercicios realizados desde diversas fuentes que se expresan, marcan y constituyen su territorio, y en tal proceso construyen, conservan, protegen, consolidan y defienden su propio sentido de vida”. Así, hay que comprender antes del territorio, lo que da origen al mismo, siendo los habitantes desde las acciones, tanto físicas como mentales, las que crean o dan sentido a este sustantivo. Son las expresiones las que dotan de determinado sentido un espacio, partiendo de la existencia misma de sus habitantes, de la lectura del ser y de su contexto, de su uso y de la creación de lazos dentro del mismo espacio físico, lo que permite hablar de territorializar. Es entonces cuando el término territorio para referirse a un espacio significado adquiere sentido.

El territorio es relevante en la construcción de habitantes, ya que contribuye a la creación constante de los seres en su territorio. Es imposible hablar de habitantes sin procesos de territorialización, ni de territorialización sin procesos del habitar. Así, el hábitat se constituye desde las múltiples territorialidades que se dan en el espacio. Si se habla de capas conceptuales, podría comprenderse cada lugar como una capa en la construcción del grafo del hábitat, que más allá de poder comprenderse desde la suma de sus capas, debe ser comprendido a partir de sus propiedades globales emergentes.

1.2.3 Los hábitos (Información adaptada de Mendieta, 2012)

En un lenguaje común, los hábitos hacen referencia a aquellas acciones que son reiterativamente realizadas, generando así una rutina y proximidad para quien las realiza. En relación con el hábitat pueden entenderse estos hábitos como las acciones de los habitantes realizadas en su diario vivir.

Arendt (2009) plantea con su expresión *vita activa* tres tipos de actividades que pueden relacionarse con el concepto de hábitos: labor, trabajo y acción, cada una de ellas designando acciones que son llevadas a cabo por el hombre en el desarrollo de su vida. Labor hace referencia a aquellas actividades directamente relacionadas con el proceso vital y se dan de manera espontánea y no plenamente predeterminada. Trabajo son las actividades de la mundanidad, son las actividades propias de los hombres en su diario vivir y que dan soporte constante a su ser social en un mundo artificial. Por último, la acción representa esa capacidad humana de actuar en pro de su futuro y la expresión de su individualidad en medio de la pluralidad, siendo así acciones de creación y expresión. Si bien “el trabajo”, en el sentido dado por Arendt, guarda una relación más fuerte con los hábitos, tanto la labor como la acción, están presentes en la cotidianidad del hombre y por tanto serán incorporadas dentro del concepto de hábitos.

Los individuos realizan acciones. Cada acción determina una intención del ser que la desarrolla y espera con ella obtener algo previamente imaginado y ligado al fenómeno de fisicalización. Así, la acción y el objeto son indisolubles. En este contexto, los hábitos no pueden desligarse ni de los habitantes y sus procesos de lectura y significación, ni del habitáculo y sus características particulares que permiten que dichos hábitos sean realizados de una u otra forma.

1.2 EL HÁBITAT COMO SISTEMA

Los estudios relacionados con el hábitat, desde su intrínseca condición integradora y multidisciplinar, están llamados a la adopción de enfoques de observación, que les permitan dar cuenta tanto, de las estructuras que se tejen en la urdimbre del habitar, cómo de las relaciones que se establecen entre los diversos componentes, dando como resultado la especificidad de las formas y las peculiaridades de la acción social del hombre en el espacio (Mendieta, 2012). En este contexto, se justifica el enfoque del hábitat como sistema, y una aproximación a esta idea se relaciona en los párrafos presentados a continuación.

Desde una perspectiva sistémica, el hábitat es un sistema, en el cual se interrelacionan tanto las cosas, como las acciones, y también, las ideas y sentimientos, no como una colección de cosas separadas sino como una red de fenómenos interconectados e interdependientes. Ya desde la ecología natural, el hábitat más que una cosa, ha sido entendido como un ecosistema en que lo que importa es la organización de las diversas relaciones que establecen

los seres vivos con su medio, más que detenerse en las entidades en sí mismas, considerándolas de manera separada (Ruiz, 2009).

La mirada del hábitat como sistema parte del planteamiento del hábitat y su configuración, como un estado espacio temporal de habitáculos, hábitos y habitantes, los cuales mantienen procesos de constante consolidación y cambio, o en términos de Prigogine, de identidad y emergencia. Estos tres componentes del hábitat mantienen su condición dialógica y recursiva, bajo la cual son en un momento dado, y a partir de ello, determinan estados particulares del colectivo, y a su vez son afectados por los estados temporales de los otros componentes del sistema, creándose condiciones diversas frente a las cuales en muchas ocasiones son requeridos ajustes o cambios en su estado para tratar de mantener el equilibrio. Este comportamiento interconectado es claramente observable, por ejemplo, cuando un cambio en el modo de pensamiento del habitante afecta tanto su manera de observar su habitáculo, como sus modos de acción e interacción con el mismo y con otros habitantes, canjes que afectan en diversos grados el entorno general y por ello lo cambian y perturban en el tiempo su propio ser. Esto se da en los llamados por Morín (1996), bucles retroactivos y recursivos, en los cuales cada interacción modifica todos los componentes y e igualmente el estado general del sistema, creando un nuevo contexto de desarrollo que afecta a todos los componentes (Mendieta, 2012).

Partiendo de una clasificación del hábitat desde la perspectiva sistémica, se tiene que éste, a partir de sus procesos, podría catalogarse desde la figura de Rudolf Ackoff como un sistema dinámico abierto y, desde James Miller, como un sistema vivo. En ambos casos este tipo de sistemas se refiere a aquellos sistemas que mantienen un flujo de materia, energía e información (M-E-I), tanto dentro del mismo sistema como con el entorno, permitiéndoles vencer su degradación entrópica a través de la incorporación de M-E-I, generando así procesos de autorregulación y autogeneración (Mendieta, 2012).

De otro lado, el hábitat es un sistema en que las partes reflejan un contexto de totalidad y esta signado, más que por los elementos que lo conforman (individuo, sociedad y lugar), por las dinámicas que le son propias; se pueden expresar tres grupos de relaciones que conforman los subsistemas que hacen parte de él: el social, el económico y el ambiental (Nieves & Henández, 2006).

El subsistema social involucra a los grupos humanos y al individuo, a las interacciones que estos generan entre sí para conformar las redes y las sociedades que han de garantizar una supervivencia; a través del tiempo y los lugares se construyen las tradiciones y a partir de las reglas de convivencia se generan las culturas. El subsistema económico tiene que ver con las reglas que la sociedad misma establece para poder intercambiar insumos y

productos, para posibilitar la existencia de los grupos y para permitir el disfrute, el consumo y la reproducción de bienes y servicios que satisfagan a todos los habitantes en lugares determinados (Nieves & Henández, 2006).

El subsistema ambiental está conformado por las relaciones que se generan al interior de la naturaleza misma y entre ella y el hombre. El sistema ambiental y sus dinámicas establecen la supervivencia del hombre sobre la tierra, pues de la forma y dimensión como intervenga el hombre en el ecosistema del lugar donde se asienta depende de la garantía de mantener y reproducir recursos para futuras generaciones. Para Fernández (2000, citado en Nieves & Henández, 2006), el subsistema ambiental es el conjunto de las tres esferas: la socioeconómica, la ambiental y la ecológica, donde la esfera ambiental puede verse como el conjunto de respuestas de lo natural a lo social, que él denomina productividad; sin embargo, es necesario separar los ámbitos en los que se generan cada uno de los subsistemas, con el ánimo de dimensionar la magnitud de cada una de ellas aplicadas y vivenciadas en el otro subsistema: el de la construcción del hábitat.

Al reconocer el hábitat como sistema es posible identificar ciertas características para éste, que permiten determinar en el hábitat ciertos fenómenos propios de lo que ha sido analizado como un sistema desde los diferentes enfoques de estudio de la teoría de sistemas. Dentro de estas características se encuentran el nivel de interrelación, la perturbación entre componentes, aperturas y dinámicas con el entorno, cambio de fase y emergencia, la identidad, regulación y estados estables, nivel de propósito, las cuales se describen a continuación.

Características del hábitat desde un enfoque sistémico (información adaptada de Mendieta, (2012))

Como se expresó en párrafos anteriores, el hábitat puede considerarse como un sistema y las siguientes características aportadas desde los enfoques de los estudios de sistemas permiten determinar a los hábitats como sistemas identificando ciertos fenómenos que se presentan en estos.

Nivel de interrelación

Se manifiesta desde la dinámica dada entre habitantes, hábitos y habitáculos, desde lo cual es posible encontrar grupos de personas que crean dependencia para el desarrollo de sus hábitos dentro de espacialidades y temporalidades específicas, como también es posible

encontrar grupos que desarrollan la mayoría de sus actividades desligadas de su sector de morada.

Perturbación entre componentes

Dado un nivel de interrelación entre los componentes del hábitat, nace la posibilidad de que el estado o comportamiento de un componente se vea perturbado por el estado o comportamiento de otro. En el caso de los sistemas vivos, esta perturbación es generalizada sobre los demás componentes del sistema y, cuando se da un daño o amenaza sobre una parte del conjunto, todos los demás componentes, como un todo, se involucran en la recuperación y mantenimiento de la parte afectada, buscando con ello la regulación del sistema general. Para el caso del hábitat, es posible encontrar diversos grados de perturbación entre componentes, involucrando elementos geográficos, bióticos y antrópicos.

Apertura y dinámicas con el entorno

La apertura al entorno es vital para el caso de los sistemas vivos y para el hábitat, puesto que permite la incorporación de neguentropía al sistema y su posible mantenimiento en el tiempo. De igual manera, es posible que dicha apertura se dé en diferentes grados dependiendo del hábitat y de las formas en que materia, energía e información son incorporadas al mismo. Es posible así encontrar sistemas que presentan baja apertura informacional con el entorno, como es el caso de tribus indígenas apartadas de otras formas de civilización humana, al igual que grupos humanos dentro de grandes urbes donde no logran tomar información de los procesos naturales de orden geográfico y biótico que se dan cotidianamente a su alrededor.

Cambio de fase y emergencia

El cambio de fase está relacionado con un crecimiento en la complejidad de dicho hábitat, en referencia tanto a las relaciones entre componentes, como a la adopción de procesos y patrones sociales, económicos y poéticos entre otros.

La identidad

En el caso de los sistemas vivos, la preservación de la identidad es de carácter fundamental, ya que es dicha necesidad lo que hace que los sistemas actúen y se mantengan vivos. Los hábitats pueden manifestar diferentes grados de adhesión a su identidad, la cual desde los patrones propios se preserva y expande generacionalmente a través de mecanismos

sociales, culturales, técnicos y estéticos. La identidad de los hábitats es así expresada y atraviesa tanto sus patrones, como sus procesos y estructuras.

Regulación y estados estables

Hablar de regulación y estados estables en el hábitat, implica que éste se encuentra regulado en medio de todas las dinámicas que puedan darse en su interior y con su entorno. Frente a los procesos y acciones que un sistema ejecuta para poder regularse frente a cambios en el suprasistema y entorno, está la posibilidad de cambiarse a sí mismo, buscando con ello adaptarse a las nuevas condiciones generales, o por el contrario, tratar de modificar el entorno para con ello encontrarse readaptado y nuevamente regulado.

Nivel de propósito

Frente a una situación en la cual el hábitat en conjunto, a manera de sistema, actúe en la búsqueda de lograr objetivos mancomunados se habla de que este sistema es o no propositivo. Si bien es claro que los sujetos a título individual son seres de acción intencionada, su configuración colectiva a nivel de hábitat puede no cumplir siempre dicha condición. Es posible desde esto, encontrar hábitats sin ningún propósito común, con propósitos muy rígidos y con propósitos y metas que van siendo evaluadas y ajustadas según sea necesario. La búsqueda de condiciones identificadas por el colectivo, como condiciones ideales de bienestar, se encuentra relacionado con este nivel de propósito.

1.4 REVISIÓN A NIVEL INTERNACIONAL DEL TEMA DEL HABITAT

En la década de entre 1962 y 1972, se inicia un movimiento motivado por la preocupación de los problemas ambientales que se fueron evidenciando⁴ (Gómez, 2010). El aumento por la inquietud del ambiente a nivel mundial, ha tenido sus efectos en los planteamientos de diferentes organizacionales internacionales (Carrasco, 2011). El hábitat humano, como problema teórico, surge en paralelo con las formulaciones sobre medio ambiente y desarrollo sostenible. La preocupación sobre la problemática de los asentamientos

⁴ En 1962 Raquel Carson publica el famoso texto "The Silent Spring" ("La Primavera Silenciosa), donde explica el problema de los biocidas y cómo estos se propagan a través de la cadena trófica. Posteriormente en 1968 Paul R. Ehrlich publica "La Bomba de la Población", relacionada con el crecimiento poblacional y el suministro de alimentos. En 1972 el Club de Roma publica "Los límites del crecimiento", documento base que da origen al concepto de 'Desarrollo Sostenible', presentado oficialmente en el Informe Brundtland en 1987 (Carrasco, 2011)

humanos, enmarcada en el concepto hábitat condujo a la valoración de su importancia en el ámbito nacional y, a escala mundial, justificó la realización de conferencias mundiales de Naciones Unidas sobre la temática como Hábitat I (Conferencia mundial sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, 1976) y Hábitat II (realizada en Estambul en 1996, convocada con el nombre de Cumbre mundial de ciudades) (Moreno, 2002).

Es claro que a nivel internacional se ha venido trabajando el tema del hábitat desde hace algún tiempo, atendiendo la importancia que este conlleva en la configuración de las ciudades, su impacto en el medio ambiente, y la relevancia en el progreso intrínseco de la sociedad, dentro de un modelo de desarrollo sostenible. En este contexto, a continuación se realiza una descripción general de la perspectiva a nivel internacional en cuanto a los organismos y acuerdos que se han establecido en torno al trabajo del tema del hábitat.

1.4.1 Organismos Internacionales

El efecto combinado de la rápida urbanización, la mundialización y el cambio climático están determinando cada vez más el programa de desarrollo del mundo de hoy. Los problemas del cambio climático surgen prácticamente al mismo tiempo y parecido al ritmo al que crecen las ciudades. En 1950, una tercera parte de la población mundial vivía en ciudades. Sólo 50 años después, esta cifra aumentó a la mitad y continuará aumentando a dos tercios, o 6 000 millones de personas, en 2050. En las ciudades reside ahora la mitad de la humanidad. En muchas ciudades, especialmente de los países en desarrollo, el número de habitantes de los barrios de tugurios asciende a más del 50% de la población y tienen poco o ningún acceso a vivienda, agua y saneamiento, educación o servicios de salud. Cómo encarar esta situación es tal vez el mayor problema que afronta la humanidad en el siglo XXI, y más gobiernos reconocen esto, lo que llevo a las Naciones Unidas a orientar sus fuerzas más que nunca en la búsqueda de una urbanización sostenible (ONU-Hábitat, 2009).

Así, a nivel internacional el organismo encargado de direccionar el hábitat es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el programa para los Asentamientos Humanos-ONU-Hábitat, ayuda a los pobres de las zonas urbanas, transformando las ciudades en lugares más seguros, más saludables y más verdes, que ofrezcan mejores oportunidades y donde todos puedan vivir con dignidad. ONU-Hábitat trabaja con organizaciones en todos los niveles, incluidas todas las esferas de gobierno, la sociedad civil y el sector privado, para colaborar en el establecimiento, gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano sostenible, y su visión es la de ciudades sin barrios de tugurios, que sean lugares habitables para todos, que no contaminen el medio ambiente ni agoten los recursos naturales. ONU-Hábitat colabora con cientos de ciudades y comunidades de todo el mundo para lograr mejoras tangibles en las condiciones de vida y

medios de subsistencia de los pobres de las zonas urbanas. Una actividad de interés fundamental es brindar apoyo a los esfuerzos que realizan los gobiernos y la sociedad civil para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con el agua y el saneamiento en las zonas urbanas y el mejoramiento de los barrios de tugurios (ONU-Hábitat, 2009).

ONU-Hábitat se creó en 1978, dos años después de la primera Conferencia Hábitat, celebrada en Vancouver, Canadá. En respuesta a la urbanización mundial y a la crisis de vivienda, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en un período extraordinario de sesiones convocado para examinar el Programa de Hábitat en 2001, decidió, por resolución A/56/206 que ONU-Hábitat pasara a ser un programa completo de las Naciones Unidas, que estaría orientado por un Consejo de Administración de los Estados Miembros, para ayudar a los encargados de formular políticas y a las comunidades locales a abordar el problema y encontrar soluciones viables y duraderas. El programa tiene el mandato de la Asamblea General de la ONU para promover ciudades social y ambientalmente sostenibles, con el objetivo de proporcionar vivienda adecuada para todos. Con ese objetivo, ONU-HABITAT trabaja por el desarrollo urbano sostenible, la vivienda adecuada, la mejora en la calidad de vida de los habitantes en asentamientos humanos, la universalización del acceso al agua potable y al saneamiento, promoción de la inclusión social y la protección del medio ambiente⁵.

Y aunque los beneficiarios de ONU-Hábitat son los pobres de las zonas urbanas, su público fundamental siguen siendo los encargados de formular políticas a todos los niveles, con el poder y la autoridad para enfrentarse a la pobreza urbana, al desperdicio de energía y a la contaminación, suministrando los recursos, suprimiendo barreras y garantizando el disfrute de los derechos humanos y civiles. Para esto, cada dos años, el Consejo de Administración, compuesto por 58 países miembros de las Naciones Unidas, examina la labor y las relaciones de ONU-Hábitat con sus asociados. Es un foro de alto nivel, de gobiernos, a nivel ministerial, que establece las directrices normativas y el presupuesto de ONU-Hábitat. Los gobiernos tienen sus representantes en la sede mundial del organismo, en Nairobi, Kenya, con los cuales se reúnen periódicamente los funcionarios superiores de ONU-Hábitat a lo largo del año, en el ámbito del Comité de Representantes Permanentes (CRP) (ONU-Hábitat, 2009).

De otro lado, para llevar a cabo su misión, ONU-HABITAT cuenta en su estructura organizacional con un director ejecutivo que conduce las cuatro divisiones principales del organismo y proporciona orientación normativa. Los cuatro departamentos operacionales principales son la División de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos

⁵<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/SistemaDeLasNacionesUnidas.aspx>, consultada en agosto de 2015.

Sostenibles, la División de Investigación y Seguimiento, la División de Cooperación Regional y Técnica y la División de Financiación para los Asentamientos Humanos. Cada una de ellas cuenta con una serie de departamentos y coordinan diversos programas a nivel mundial en todas las esferas de las que se ocupa ONU-Hábitat, como se resume en la

Tabla 1.

El trabajo de ONU-HABITAT tiene un gran alcance global, dirige más de 200 programas de cooperación técnica y proyectos en unos 72 países, entre los que se encuentran los más pobres del mundo (como por ejemplo Afganistán, Somalia, Haití y Nepal). Todas estas acciones promovidas desde ONU-HABITAT destacan la gran importancia que tiene el trabajo sobre hábitat en todos sus componentes para el planeta, y direccionan la labor de los países asociados en la búsqueda de un desarrollo sostenible para el mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones y del medio ambiente. El trabajo realizado por ONU-HABITAT alrededor del mundo va desde programas específicos en vivienda, agua y saneamiento, uso de la tierra, urbanización, la divulgación de informes, la investigación, la financiación, hasta la capacitación de las personas como agentes claves que tienen la responsabilidad de gestionar el cuidado del hábitat como se observa en la **Tabla 1**, donde se revisan las áreas de trabajo de dicha organización.

Se puede destacar también, de la **Tabla 1**, que los objetivos de ONU-Habitat, ayudan a promover en los países la formalización de una estructura para el desarrollo del sector hábitat, ya que apoya el estudio de las necesidades de las ciudades en el tema, lo que facilita la comprensión de las situaciones para orientar las políticas y tareas a realizar. También proporciona información para los responsables de toma de decisiones y personas involucradas en la temática, lo cual fortalece la organización que se requiere para el funcionamiento del hábitat como un ente público para el mejoramiento de las condiciones de vida de una población.

Tabla 1. Áreas de trabajo ONU-HABITAT

División	Objetivos	Áreas de trabajo
División de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos Sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Colaborar con gobiernos nacionales, ciudades y comunidades en el desarrollo de viviendas a favor de los pobres, teniendo en cuenta las personas de edad, la ordenación territorial y la administración de propiedades. • Formulación de enfoques prácticos y racionales respecto a terrenos urbanos, tipos de tenencia residencial innovadores, sistemas de ordenación territorial asequibles y marcos jurídicos, con énfasis en favorecer a los pobres y en los derechos y el empoderamiento de la mujer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenencia de la Tierra y Administración de Propiedades de la Subdivisión de Vivienda: elaborar enfoques normativos con respecto a terrenos urbanos, tipos de tenencia residencial innovadores, sistemas de ordenación territorial asequibles y marcos reguladores y jurídicos relacionados con la tierra. <ul style="list-style-type: none"> ○ La Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra (GLTN), ha ce parte de esta sección, y su objetivo es contribuir a la mitigación de la pobreza y a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio con reforma agraria, mejoramiento de la ordenación territorial y seguridad de la tenencia. • Políticas de Vivienda: establece las políticas en esa materia, estrategias para una vivienda adecuada y la provisión de viviendas asequibles. Promueve un enfoque basado en los derechos, coordina la labor del Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzados (AGFE), fomenta viviendas cooperativas como parte de la estrategia para el desarrollo de opciones de viviendas asequibles para los hogares pobres, y alienta el uso de materiales de construcción con mayor rendimiento energético. • Subdivisión de Desarrollo Urbano: dirige los programas concebidos para ayudar a que las ciudades sean más seguras, socorrer a países que sufren las secuelas de la guerra o de desastres naturales, promover ciudades sostenibles y la buena gobernanza, apoyar a un grupo de pueblos que se les ha otorgado prioridad. • Gobernanza Urbana: presta asistencia a las ciudades para determinar las prioridades en esa esfera y evaluar los avances realizados con respecto a la calidad de la vida de las ciudades • Capacitación y Creación de Capacidad: trabaja en diversos países, a los niveles nacional y local, para capacitar a los agentes del cambio y fortalecer sus organizaciones. Se concentra en aumentar los conocimientos, la competencia y las actitudes de los funcionarios de los gobiernos locales y los asociados de la sociedad civil y en fortalecer la eficacia, la inclusión y la transparencia para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio en relación con los habitantes de tugurios a nivel local.
División de Investigación y Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a las ciudades a estudiar, conocer y comprender sus propias necesidades. • Proporciona información y estudios que pueden ayudar a los responsables de tomar decisiones y a los residentes de las ciudades a adoptar decisiones óptimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de Vigilancia dirige una Sección de Mejores Prácticas que permite a diferentes ciudades como aprender de las buenas experiencias de otras localidades. • Observatorio Mundial Urbano (GUO): ayuda a las ciudades a echar una ojeada a su situación y sus necesidades. • Análisis de Políticas y Diálogo: edita la publicación, Informe mundial sobre los asentamientos humanos. • Economía Urbana y Financiación: centra su análisis en la economía urbana y su relación con la economía nacional y mundial. Se concentra en cuatro esferas principales: las finanzas municipales, esfera en la que colabora con las autoridades locales en la prestación de servicios a las crecientes poblaciones urbanas; los vínculos entre las zonas urbanas y las rurales, en la que se centra principalmente en fortalecer el desarrollo equilibrado de las zonas rurales y las urbanas y fomentar

		<p>el desarrollo económico local; la financiación de viviendas, en la que apoya el establecimiento de mecanismos de financiación de viviendas para los hogares de bajos ingresos de los países en desarrollo; y el desarrollo económico urbano y el nivel de empleo, esfera en la que estudia el impacto de los factores macroeconómicos en el desarrollo urbano y el papel del sector no estructurado en el desarrollo económico urbano, la generación de empleo y el aumento de los ingresos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de Incorporación de la Perspectiva de Género: integra la igualdad de género y los derechos de la mujer en todas las actividades de ONU-Hábitat, apoyando y fortaleciendo la creación de conciencia sobre las cuestiones de género. Procura asegurar el establecimiento de prácticas de desarrollo urbano más responsables, participativas y habilitantes por medio de un enfoque que tome en cuenta el género. • Asociaciones y Juventud: en asociación con autoridades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de jóvenes, contribuye al desarrollo de los jóvenes de las ciudades, proporcionándoles capacitación profesional y capacitación en desarrollo de empresas y estableciendo proyectos de generación de ingresos.
División de Cooperación Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la estructura urbana, ayudando a los habitantes de tugurios con mejores viviendas y servicios básicos tales como agua y saneamiento. • De acuerdo con el nuevo plan estratégico de ONU-Hábitat, las actividades operacionales giran en torno a las siguientes prioridades: la promoción de viviendas para todos; el mejoramiento urbano; la reducción de la pobreza urbana; el mejoramiento del entorno de vida y la gestión de la reconstrucción posterior a los desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Hábitat a los niveles local, nacional y regional, procurando poner en práctica los objetivos de desarrollo del Milenio a nivel local y de barrio. <ul style="list-style-type: none"> ○ El organismo también aprovecha las lecciones aprendidas en las actividades operacionales para formular directrices normativas mundiales.
División de Financiación para los Asentamientos Humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la financiación para los asentamientos humanos, incrementando el acceso a la financiación para viviendas e infraestructura, en particular, para los pobres de las zonas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiación Urbana: fomenta el uso de mecanismos⁶ de financiación innovadores atender a la meta 11 relacionada con los barrios de tugurios del objetivo 7 de desarrollo del Milenio. • Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios: funciona como fondo para la cooperación técnica y de capital inicial que moviliza capital nacional para destinarlo a proyectos y actividades de mejoramiento de los barrios de tugurios. • Operaciones experimentales con capital inicial reembolsable y otros mecanismos financieros innovadores: fondo fiduciario en el marco de la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat

⁶ Mecanismos: Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios (SUF), Operaciones experimentales con capital inicial reembolsable (ERSO) entre otros mecanismos financieros innovadores. También incorpora otras tres esferas específicas para atender a la Financiación para Viviendas, con miras a ayudar a los Estados miembros a aumentar la eficacia, eficiencia y accesibilidad de los sistemas de financiación para viviendas existentes; la Financiación Municipal para encontrar formas innovadoras de financiar el desarrollo urbano, los servicios urbanos básicos y la infraestructura, especialmente medios para acceder al sector privado; e Iniciativas basadas en la Comunidad, que incluye fideicomisos para el acceso a la tierra de la mujer.

		<p>y los Asentamientos Humanos, a fin de prestar apoyo para el comienzo de operaciones experimentales con capital inicial reembolsable, así como otros mecanismos financieros innovadores.</p> <ul style="list-style-type: none">• Subdivisión de Agua, Saneamiento e Infraestructura vigila el estado del abastecimiento de agua y el saneamiento en zonas urbanas de todo el planeta. Tiene a su cargo los programas de:<ul style="list-style-type: none">○ Fondo Fiduciario para el abastecimiento de agua y el saneamiento, que se creó en 2002, con la finalidad de ayudar a las ciudades y a sus municipalidades en la prestación de asistencia a los más pobres entre los pobres.○ Programa de abastecimiento de agua para las ciudades de África, encaminado a ayudarlas a hacer frente a la creciente demanda de agua y a proteger sus recursos de agua dulce contra las cargas de contaminantes cada vez mayores procedentes de las ciudades.○ Programa de abastecimiento de agua para las ciudades de Asia, región del mundo donde casi dos tercios de la población carece de acceso a agua limpia y a un saneamiento adecuado.
--	--	--

Fuente: elaboración propia con información de ONU-Hábitat (2009)

Finalmente, se puede subrayar que desde ONU-Habitat, revisando las áreas de trabajo consignadas en la **Tabla 1**, este aporta una guía importante para que en las diferentes regiones del planeta se establezca la labor alrededor del hábitat, ya que brinda políticas, directrices normativas mundiales, información, estudios, comparte manejo de buenas prácticas de unas localidades con otras, apoyo al estudio de las propias necesidades de las regiones, capacitación para gobernantes y población general interesada en el tema, programas específicos a los cuales los gobiernos de las ciudades se pueden vincular con todo el respaldo para llevarlos a cabo, y como parte fundamental financiación para los diferentes proyectos. Así, ONU-Hábitat, tiene una gran influencia para el establecimiento en las ciudades del mundo de la institucionalización del hábitat como elemento clave para el desarrollo sostenible de los países.

1.4.2 Acuerdos Internacionales

La necesidad imperiosa de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, que tiene profundas repercusiones en la vida cotidiana y el bienestar de los pueblos, implica grandes oportunidades para construir un mundo nuevo en el que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, en cuanto componentes interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible, pueden lograrse mediante la solidaridad y la cooperación dentro de los países y entre éstos, y mediante el establecimiento de asociaciones eficaces a todos los niveles. La cooperación internacional y la solidaridad universal, guiadas por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y un espíritu de asociación, son indispensables para mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo⁷.

En este contexto, son varios los eventos realizados desde la ONU entorno al hábitat, que han originado compromisos internacionales, entre los diferentes países asociados, los cuales guían los programas realizados a nivel nacional y local de estos países, a través de los diversos organismo que trabajan en la materia en mención. Con el fin de visualizar las dinámicas de mejoramiento que se han generado para el hábitat desde estos compromisos, se realiza una revisión de los principales eventos promovidos a nivel internacional en **Tabla 2**, los cuales se consideran que han marcado el emprendimiento de actividades concretas para el hábitat en todos sus componentes en diversas áreas de la geografía mundial.

⁷ <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/organismos/onu/Habitat/onuhpr1.htm>, consultado en agosto de 2015

Se observa de la **Tabla 2**, que se han dado tres compromisos importantes a nivel mundial para el trabajo del hábitat y su institucionalización en cada región, con la concepción de documentos que son parte del mandato de ONU-HABITAT, como son la Declaración de Vancouver, la Agenda del Hábitat, y la Declaración del Milenio. El primero estableció la política de asentamientos humanos para el mejoramiento de la calidad de vida de los todos los seres humanos; el segundo, constituye planes de acción específicos en los temas principales del hábitat como son la vivienda y desarrollo de asentamientos humanos sostenibles; el tercero, reafirma los compromisos de la ONU para lograr un mejor mundo para todos haciendo énfasis en la reducción de la pobreza y estableciendo acciones específicas.

Tabla 2. Principales Eventos y Compromisos Internacionales entorno al Hábitat

Evento	Lugar y fecha de realización	Temas principales	Compromisos, acuerdos
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat I)	Vancouver, Canadá. 1976.	Los asentamientos humanos	<p>Declaración de Vancouver de los Asentamientos Humanos, 1976.</p> <p>Establece la política de asentamientos humanos, cuyo objetivo principal es el mejoramiento de la calidad de vida de todos los seres humanos, comenzando por la satisfacción de las necesidades básicas de alimentos, agua pura, vivienda, empleo, salud, educación, capacitación, seguridad social.</p>
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II): Cumbre de ciudades	Estambul, Turquía. 1996.	Vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles en un mundo en vías de urbanización	<p>Agenda del Hábitat.</p> <p>Busca establecer planes de acción que aborden soluciones a sus dos objetivos básicos, vivienda adecuada para todos y desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización. La declaración pone un gran énfasis en el desarrollo de formas eficaces de gobierno y de participación ciudadana.</p>
Cumbre del Milenio	Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. 2000.	Reducción de la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, mediante la realización de 8 acciones integrales, a saber: enseñanza primaria universal; promoción de la	<p>Declaración del Milenio</p> <p>Reafirmar la fe en la Organización de las Naciones Unidas y su Carta como cimientos indispensables de un</p>

		<p>igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; mejoramiento de la salud materna; combate al VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.</p>	<p>mundo más pacífico, más próspero y más justo.</p> <p>Se reconocen las terribles circunstancias en que se encuentran los pobres de las zonas urbanas del planeta. En ella se enuncia el compromiso de los Estados miembros de haber mejorado las vidas de habitantes de tugurios.</p>
--	--	---	---

Fuente: elaboración propia con información de Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Asentamientos Humanos (1976), ONU-Hábitat (2009), Asamblea General Naciones Unidas (2000).

Adicionalmente a los tres eventos consignados en la **Tabla 2**, Naciones Unidas ha organizado una serie de Conferencias mundiales, dedicadas a los temas que centran la atención de la humanidad en esta última década del siglo XX, como son: la Cumbre de Río sobre "Medio Ambiente y Desarrollo" (1992), la Conferencia de "Derechos Humanos" (Viena, 1993), la Conferencia sobre población (El Cairo, 1994), la Cumbre sobre "Desarrollo Social" (Copenhague, 1995) y la Conferencia sobre la Mujer (Beijing, 1995), las cuales culminaron con el evento del Hábitat II realizado en Estambul, Turquía.

En la actualidad se prepara la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que se llevará a cabo en octubre del año 2016 en la ciudad de Quito, Ecuador. El objetivo de la Conferencia será reafirmar el compromiso mundial con la urbanización sostenible, que habrá de centrarse en la ejecución de un "nuevo programa urbano" (Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), 2014).

1.5 REVISIÓN A NIVEL NACIONAL DEL TEMA DEL HABITAT

Bien entrado el siglo XX, como consecuencia de varios procesos de transformación social, política, económica y cultural, la sociedad colombiana entró en un tránsito que la conduciría al predominio de lo urbano, a pesar de la persistencia de fuertes vínculos con el mundo rural, tejidos por la política, la violencia, la economía y la cultura (Torres, Rincón, & Vargas, 2009). Los procesos de transformación sucedidos en las últimas décadas expresan, entre otros hechos, el paso de un país eminentemente rural a uno mayoritariamente urbano. Esto se refleja de manera particular en el avance del proceso de urbanización de las ciudades

colombianas entre los años 1964 y 1985, (principalmente de las cuatro más grandes), las cuales albergaban hacia finales de la década de los noventa cerca del 35% de la población total del país (Torres, 2006).

Hecho este que concuerda con el crecimiento de la urbanización tan acelerado a nivel mundial, donde en 2005, el 30% de toda la población urbana vivía en barrios de tugurios, proporción que no ha cambiado significativamente desde 1990. Sin embargo, en los últimos 15 años, la magnitud del problema ha aumentado de manera sustancial: 283 millones de habitantes de tugurios más se han sumado a la población urbana mundial (ONU-Hábitat, 2009). El crecimiento acelerado de la urbe ha implicado no sólo la exacerbación de problemas estructurales de la sociedad, sino también el desarrollo de medidas y programas orientados a enfrentar el aumento y la expansión de la denominada “mancha urbana”, en aras de ordenar una configuración urbana desordenada y de satisfacer las necesidades de la población localizada en la ciudad (Torres et al., 2009) en aspectos como la vivienda, agua y saneamiento, movilidad, organización del territorio, entre otros, los cuales hacen parte del hábitat como totalidad y espacio donde se configura el desarrollo de los individuos. En este contexto, los gobiernos de los países han establecido estrategias para un trabajo adecuado en el tema del hábitat con el fin de favorecer la calidad de vida de sus pobladores, y Colombia no es la excepción, con la promulgación de leyes que favorecen el medio ambiente, la adhesión a los acuerdos internacionales, así como el establecimiento de una estructura organizacional que facilite la gestión del trabajo en torno al hábitat como se destaca a continuación.

1.5.1 Normatividad y acuerdos entorno al Hábitat en Colombia

Tanto la legislación como la estructura de la institucionalidad ambiental colombiana, han sido abanderadas y consideradas como un ejemplo piloto para la gestión ambiental en Latinoamérica. El ordenamiento jurídico del país fue de los primeros en establecer normas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales. En efecto, a partir de la Conferencia de Estocolmo (1972), en 1973 se expidió la Ley 23 de 1973 y, posteriormente, en 1974, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Desde entonces y hasta nuestros días, la legislación ha presentado un importante avance que la ha convertido en modelo de otros marcos jurídicos a nivel internacional. Con la Ley 2 de 1959, que promueve el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, estableció las "Zonas Forestales Protectoras" y los "Bosques de Interés General", conformó un amplio marco normativo. Hoy la legislación ambiental colombiana, que se destaca por la diversidad de recursos sujetos a

tutela jurídica, está integrada por un amplio conjunto de normas que hacen referencia a la protección de los recursos naturales renovables y a temas fundamentales como el ordenamiento y el saneamiento ambiental, entre otros. Adicionalmente, la jurisprudencia de las altas cortes, en especial la proferida en los primeros años de funcionamiento de la Corte Constitucional, se ha convertido en un hito en la protección de los derechos ambientales (G. A. Rodríguez, 2009).

A nivel constitucional, es importante destacar que la Constitución de 1886 no consagró derechos ambientales. Ello se debe, entre otras razones, a que la protección del ambiente y de los recursos naturales es una preocupación del hombre y de los Estados relativamente reciente. En efecto, el tema de la conservación del ambiente comenzó a tener trascendencia a nivel nacional e internacional en los años 70, 80 y 90s. Ello generó un proceso organizativo que condujo a la realización de campañas y a la formulación de propuestas de protección de estos derechos a los miembros de la Asamblea Constituyente. Como resultado de este trabajo, liderado por importantes ambientalistas de nuestro país, la Carta Constitucional de 1991 incluye la dimensión ambiental y consagra principios relacionados con los derechos y deberes tanto del Estado como de los particulares en relación con el ambiente, así como algunos mecanismos para hacerlos efectivos. La nueva Carta ha sido considerada como una constitución ecológica por el gran número de artículos referentes a la protección del ambiente (G. A. Rodríguez, 2009).

Se puede resaltar que, la Constitución de 1991 incluye un nuevo concepto integral del ambiente, conformado tanto por un elemento natural como por un elemento cultural: *"(...) el ambiente o entorno está conformado por los elementos que conforman el ambiente físico o natural y comprende el conjunto de los soportes naturales de la vida, abarcando factores bióticos y abióticos y por otro lado se encuentra el ambiente socio cultural, que hace referencia al ambiente construido por el hombre (el urbanismo, el patrimonio histórico-artístico, etc.), así como las relaciones sociales y culturales en general"* (Monsalve, 1995).

Es una visión holística, que reconoce la naturaleza integral e interdependiente de la tierra, con elementos que hacen parte del concepto de hábitat, y lo que posteriormente fue confirmado en la Conferencia de Río al considerar necesario procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respetaran los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. El ambiente está relacionado con el concepto de "calidad de vida", entendido como las condiciones físicas y psíquicas indispensables para el libre desarrollo de la persona (G. A. Rodríguez, 2009), donde se cuentan aspectos como viviendas de calidad, atención en salud, saneamiento ambiental y de agua potable, entre otros, y sobre algunos de los cuales se trabaja desde los programas del hábitat. Así, desde

el Estado se procura el bienestar general de la población y la Constitución ofrece una guía para la actuación en el tema del hábitat, expresado en diferentes artículos.

En su artículo primero, la Carta Constitucional establece que Colombia es un Estado Social de derecho, lo que significa que su principal objetivo es garantizar una existencia digna para todos. Este precepto en últimas implica que el Estado debe garantizar el bienestar social de los ciudadanos, mediante el aseguramiento de una situación social, cultural, ambiental y económica adecuada, aspectos estos en los que el hábitat está incluido. Esto es ratificado en el artículo 2, donde se especifican los fines esenciales del Estado, concretamente los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica. De otro lado, el artículo 2 también expone, que las autoridades de la República están creadas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, entre otras cosas, en su vida y bienes, lo que está directamente relacionado con el trabajo en torno a asegurar unas condiciones de vida sana en cuanto a ambiente e infraestructura para las personas y las familias, que conlleven a estas últimas a vivir como institución básica o núcleo de la sociedad, declaración ésta última expresada en los artículos 5 y 42 del Capítulo 2 de la Constitución. El artículo 8, consagra la obligación del Estado y de las personas a proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, las cuales hacen parte del hábitat, ya que éste no se limita solo al espacio físico si no que hace parte del lugar donde se desarrolla una identidad individual y colectiva.

En el Título II de los derechos, las garantías y los deberes, Capítulo I, artículo 13, se establece que las personas en Colombia recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, lo que obliga, en el tema del hábitat, a que todos los sujetos en el país se beneficien de los trabajos que se realizan para un mejoramiento de éste. Al declarar en el artículo 15, todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar, se constituye un fundamento para que los individuos posean un ámbito donde confluya su intimidad como seres humanos, el cual es la vivienda, componente esencial del hábitat, lo que está ligado con el artículo 42 (Capítulo 2) donde el Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. El artículo 23, contempla que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general, así, la participación de la población en la proposición de alternativas para mejoramiento del hábitat se hace factible, configurándolos en elementos activos del hábitat, y lo que ratifica el artículo 79 (Capítulo 3) cuando expresa que todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectar el derecho a un ambiente sano. Aspecto éste último, que se apoya en el artículo 87 (Capítulo 4): toda

persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

En el Capítulo 2, artículo 49, la Constitución indica que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y por tanto, le corresponde a éste organizar, dirigir y reglamentar la prestación de estos servicios conforme a los principios de eficiencia. Bajo esta perspectiva, y reconociendo que la salud y el saneamiento ambiental hacen parte del hábitat, el Estado puede gestionar desde el hábitat programas que favorezcan la adecuada prestación de estos servicios con la participación activa de la comunidad. El artículo 51, determina que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna, lo cual es parte esencial del hábitat y constituye programas de acción para mejorar la urbanización, la crisis de vivienda y la pobreza de la población. Con el artículo 58, se establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones y por tanto le es inherente una función ecológica, así, la vivienda como propiedad requiere una mirada desde lo ambiental, esta hace parte del entorno y se relaciona con él.

En el Capítulo 3, los artículos 79⁸, 80⁹ y 82¹⁰, evidencian el direccionamiento desde el Estado Colombiano al manejo del medio ambiente, con aspectos específicos como el derecho de los individuos a un ambiente sano, la importancia de la participación de la comunidad, la protección de las áreas ecológicas, la educación, la planificación, aprovechamiento, prevención y control ambiental, y el uso adecuado del espacio público, temas directamente relacionados con la gestión del hábitat. En el Capítulo 4, artículo 88, se referencia la regulación con leyes de las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados, entre otros, con el ambiente, ratificando la posibilidad de participación de las personas en la labor ambiental, lo que se constituye en el Capítulo 5, artículo 95, como deberes de las personas a la participación en la vida comunitaria y la protección de los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

La Constitución también involucra el ámbito internacional en el tema del medio ambiente cuando en el Título VII, artículo 226, expresa que el Estado promoverá la

⁸ Artículo 79: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

⁹ Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

¹⁰ Artículo 82: Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

internacionalización de las relaciones sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, apoyando así la participación en los pactos o acuerdos internacionales sobre medio ambiente y mejoramiento del hábitat. De otro lado, la Constitución en el Título XI, Capítulo 3, artículos 311, 313, 315, 318, obliga a las autoridades municipales (consejo, alcaldes) a prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes, comprometiendo de esta forma la actuación desde el orden territorial en los temas relacionados con el hábitat, adoptando los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

De otro lado, Dentro del Plan Nacional de Desarrollo que trata la Constitución, artículo 339, se habla de la necesidad de planificar la acción del Estado en lo que hace referencia al ambiente y al manejo de los recursos naturales, dentro de la política de garantizar el desarrollo sostenible. También entre los principios generales ambientales contenidos por la Ley 99/93, se establece que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río (G. A. Rodríguez, 2009).

En cuanto a leyes, a nivel nacional, las más importantes relacionadas con las políticas de hábitat y vivienda son: la Ley 9 de 1989; la Ley 3 de 1991 o Ley de Vivienda, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, y se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT; la Ley 99 de 1993 o Ley del Ambiente, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA; la Ley 142 de 1994 o Ley de los Servicios Públicos Domiciliarios, por medio de la cual se instituye el régimen de los servicios públicos domiciliarios en Colombia; la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo; la Ley 388 de 1997 o Ley de Ordenamiento Territorial; La Ley 400 de 1997, mediante la cual se adoptan normas sobre construcciones sismorresistentes en Colombia (Torres et al., 2009).

Compromisos y pactos internacionales suscritos por Colombia con diversos organismos multilaterales (información adaptada de Torres et al., 2009)

En el año de 1992, en el marco de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro fueron analizadas y propuestas medidas orientadas específicamente al alcance del desarrollo sustentable en las ciudades, reclamando para ello la promoción de cambios en los modos de producción y los patrones de consumo, con el fin de asegurar que la población planetaria alcanzara un cierto desarrollo social y económico sin causar daños al medio ambiente. Hacia 1996, la II Conferencia de Hábitat realizada en la ciudad de Estambul, propuso un Plan de Acción Global en el que se recogen diversas orientaciones para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI, teniendo en cuenta su relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población y otros temas. El programa da una visión positiva de la urbanización, a partir del cumplimiento de lineamientos en materia de la promoción de vivienda adecuada y prestación de servicios básicos, garantizando un ambiente sano y seguro, y empleo productivo elegido libremente, como regla y no como excepción.

Dentro del marco del Programa de Hábitat de las Naciones Unidas, UN Hábitat, los países participantes, entre ellos Colombia, se comprometieron, con el fin de garantizar a los ciudadanos el derecho a una vivienda adecuada, equitativa y sostenible, a:

- Velar por la coherencia de las políticas con el fin de movilizar recursos.
- Garantizar la tenencia jurídica y el acceso a la tierra.
- Promover el acceso a los servicios y comodidades básicas, erradicando la exclusión.
- Fomentar la mejora del patrimonio de las viviendas existentes.
- Promover asentamientos humanos socialmente integrados y accesibles que cuenten con los servicios sociales de salud y educación.
- Integrar la ordenación y planificación urbana en cuanto a vivienda, transporte, oportunidades de empleo, condiciones ambientales y servicios comunitarios.
- Promover la mejora de los asentamientos espontáneos y barrios urbanos de viviendas improvisadas.

En el año 2000, 189 naciones fijaron los objetivos de desarrollo del milenio en el marco de la Cumbre del Milenio, convocada por la Organización de las Naciones Unidas. La meta general fue la reducción de la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, mediante la realización de 8 acciones integrales, a saber: enseñanza primaria universal; promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; mejoramiento de la salud materna; combate al VIH/SIDA, el paludismo y otras

enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Colombia como miembro de la ONU, de los No-Alineados y de otros organismos internacionales como la OEA, ha suscrito múltiples pactos y acuerdos que la obligan internacionalmente. Muchos de estos pactos no se llevan a cabo en la práctica, y eso afecta la calidad de vida de la población. Varios de estos acuerdos están basados en el mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de la población, en donde los derechos de primera, segunda y tercera generación (o en general los derechos) son situados como centro de las prioridades. Entre tales derechos se cuentan la materialización de mejores condiciones de hábitat y el desarrollo de viviendas adecuadas y dignas, lo cual se inscribe en las políticas y acciones de mejoramiento urbano.

1.5.2 Organismos nacionales relacionados con el tema del hábitat

En cuanto a las organizaciones nacionales relacionadas con el hábitat, están todas aquellas que tienen que ver con lo ambiental, la organización territorial, y en general con el desarrollo sostenible del país, encontrándose inicialmente, los Ministerios del Medio Ambiente y de Vivienda, como entidades rectoras de las políticas del Estado, y seguidamente, sus entidades adscritas, en cargadas a nivel regional de la planificación y gestión, y los centros e institutos de investigación dedicados al estudio de los temas en mención.

Ministerio de Ambiente (información adaptada de Rodríguez (1994))

El desarrollo sostenible, la concepción consagrada como meta requerida para garantizar la supervivencia del planeta en la Cumbre de la Tierra, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, constituye la base fundamental de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA)¹¹. El mismo

¹¹ Es necesario señalar que el Sistema Nacional Ambiental (SINA), es el resultado de un proceso social y estatal interesante que inició con la creación de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura en el año 1952. Esta división se convirtió en 1968 en el INDERENA. Posteriormente, fueron creadas algunas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), como la del Valle del Cauca (1954), la del Valle del Magdalena y del Río Sinú, la de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá CAR (1961), y otras más que buscaban promover el desarrollo regional y el adecuado uso de los recursos naturales en sus jurisdicciones. Con la creación del SINA en 1993, se redefinieron las competencias, funciones y jurisdicciones de las corporaciones. Como consecuencia, “(..) pasaron de ser entidades de desarrollo, a especializarse en funciones

concepto, que reconoce la profunda vinculación entre medio ambiente y desarrollo económico y social, quedó estipulado en la Constitución de 1991, en cuyos mandatos se enmarca y se desarrolla la Ley 99. No es cuestión de azar que este nuevo concepto haya permeado la nueva Constitución y la ley de creación del Ministerio. Ello revela la incidencia que tuvo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en las políticas internas de los países participantes, en este caso, de Colombia en particular.

No es posible entender cabalmente la Ley 99 sin hacer referencia a la Carta Política y a la Cumbre de Río. Los procesos conducentes a la culminación de estos tres hitos para la historia ambiental coincidieron en el tiempo. A tal punto, que algunos parlamentarios, funcionarios de la Cancillería, del INDERENA y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y miembros de las organizaciones no gubernamentales (ONG) tuvieron el privilegio único de participar simultáneamente en los tres¹². Cuando en diciembre de 1990 el presidente César Gavina tomó la decisión política de crear el Ministerio del Medio Ambiente y ordenó al DNP y al INDERENA la elaboración del respectivo proyecto de ley, las comisiones preparatorias de la Asamblea Nacional Constituyente ya estaban por terminar su trabajo. Y los ambientalistas más representativos del país habían tenido la oportunidad de expresar su punto de vista en la comisión del medio ambiente.

Los tres procesos que culminaron con la creación del Ministerio, la Cumbre de la Tierra y la nueva Carta Política llegaron en un momento a conformar una productiva simbiosis. A tal punto, que la voluntad política requerida para crear el Ministerio se construyó en la Asamblea Nacional Constituyente, cuyos debates sobre la cuestión ambiental señalaron al país un derrotero que quedó expresado en cerca de cuarenta artículos que vinculan el desarrollo económico y social con el medio ambiente. A su vez, la orientación de ese derrotero fue positivamente influida por la Conferencia de Río. Al final, tanto la Constitución, aprobada en junio de 1991, como los convenios y acuerdos firmados en Río, en junio de 1992, se constituirían en un mandato y en un punto de referencia obligado para el proceso de construcción de la Ley, iniciado 01 diciembre de 1990 y concluido el 22 de diciembre de 1993.

ambientales como nuevas autoridades regionales encargadas de promover criterios de sostenibilidad” (Ministro del Medio Ambiente, 2002).

¹² Hay que recordar que el proceso de Río que culminó con la Cumbre de la Tierra, a la cual asistieron ciento veinte jefes de estado, se inició con su convocatoria en el segundo semestre de 1991, a la cual siguieron innumerables conferencias preparatorias. Haciendo recuento, la definición de la Política Ambiental, incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo: la Revolución Pacífica, fue también influida por el proceso de Río. La elaboración de esa Política, aprobada por el Conpes en agosto de 1991, fue responsabilidad del DNP e INDERENA, bajo la responsabilidad de los funcionarios Manuel Rodríguez y Eduardo Uribe, quienes participaron activamente en la Conferencia.

El Ministerio es el ente rector de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables. La Ley de su creación, en el artículo segundo destaca dos grandes finalidades para éste: "impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza" y "asegurar el desarrollo sostenible". Con este propósito, fija como objetivo la formulación, "junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas la personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación".

Con la creación del Ministerio la ley recogió las funciones dispersas que estaban en cabeza del INDERENA, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía, el HIMAT, Ingeominas, el Instituto Agustín Codazzi (IGAC), la Dirección Marítima y Portuaria (DIMAR), el Departamento Nacional de Planeación y las corporaciones autónomas regionales. Con el fin de dar coherencia a la gestión, se establece como objetivo del nuevo ente el de coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) constituido por el conjunto de normas, recursos, entidades estatales y organizaciones comunitarias y no gubernamentales con responsabilidades en la materia. Así, la jerarquía del SINA, se constituye en el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios. Treinta y cuatro corporaciones son la máxima autoridad ambiental en las regiones; en las cuatro principales ciudades del país se encuentran instituciones ambientales, que cumplirán dentro del perímetro urbano las funciones asignadas a las corporaciones¹³.

Tanto el Ministerio como las corporaciones tienen la función de promover y ejecutar la investigación, sin embargo, la Ley crea cinco centros que darán soporte científico y técnico a ambas instituciones: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigaciones Marinas Costeras José Benito Vives de Andreis (Invernar), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y el Instituto de Investigaciones

¹³ A las corporaciones se le asignan funciones en las áreas de planeación, políticas, regulación, coordinación, control, participación e investigación, pero tienen su acento en las funciones de ejecución de los planes y políticas señalados por el Ministerio y son las entidades responsables de la administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en su jurisdicción. Además, deben articular en un todo coherente, las regiones, las responsabilidades que en materia de gestión ambiental tienen las entidades territoriales, especialmente los municipios y departamentos, a los cuales deben prestar asistencia técnica en materia ambiental para la elaboración de los planes de desarrollo y los programas y proyectos que ejecuten para la preservación y restauración de los recursos naturales. A su vez, las principales funciones de las entidades territoriales se concentran en el saneamiento ambiental, como responsables primarios que son de áreas tan críticas como la disposición de basuras y aguas servidas, y la provisión de agua potable. También les compete promover la educación ambiental y la preservación, control y vigilancia de recursos naturales renovables de su jurisdicción, funciones que deben realizar conjuntamente con las corporaciones (M. Rodríguez, 1994).

Ambientales del Pacífico John von Neumann. Además, La Ley 99 prevé, la creación del Sistema de Información Ambiental, que se nutrirá con datos, estadísticas, bases de datos, documentos, libros y, en general, material relativo al sector. El sistema debe facilitar el acopio, procesamiento, análisis y difusión de la información necesaria para la planeación, la toma de decisiones de política ambiental y la fijación de normas. El nodo operador del sistema será el IDEAM, y la operación y coordinación central del mismo estarán a cargo de éste y los otros cuatro institutos de investigación vinculados al Ministerio.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

El Ministerio fue creado mediante Decreto 3571 de 2011 y tiene como misión primordial “lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”. Su visión es contribuir a través de políticas integrales, en la construcción de equidad social y calidad de vida mediante la consolidación de ciudades amables y productivas; con acceso de la población a una vivienda urbana digna y a los servicios de agua potable y saneamiento básico con cobertura universal y de calidad¹⁴, elementos estos enmarcados en la gestión del hábitat.

La gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se focaliza a partir de las siguientes áreas temáticas: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, y Ordenamiento Territorial. A continuación se presenta una breve descripción de los principales aspectos trabajados de cada uno de estos temas.

Vivienda

En materia de vivienda urbana, el Ministerio trabaja en la construcción de viviendas nuevas a través de una visión integral de desarrollo urbano y en incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental en el desarrollo de las ciudades, mediante programas de renovación urbana, mejoramiento integral de barrios y sistemas de movilidad eficiente.

¹⁴ <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/mision-y-vision>, revisada en agosto de 2015.

Ordenamiento territorial

La gestión se focaliza en la orientación de los procesos de ordenamiento territorial de orden nacional, regional y local, a través de 3 actividades principales: i) formulación de políticas e instrumentos normativos, ii) asistencia técnica en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento y los instrumentos que lo desarrollan, así como iii) Apoyo para el desarrollo de proyectos y operaciones urbanas integrales relacionadas con procesos de mejoramiento integral de barrios, renovación urbana y habilitación de suelo para vivienda.

Dentro de esta área de actuación del ministerio es importante destacar el rol de las Entidades Territoriales, ya que en la construcción, adopción y ejecución de las políticas de desarrollo urbano y territorial juegan un papel fundamental, en tanto son las responsables de liderar, estructurar y desarrollar todos los procesos de ordenación del territorio en el marco de las competencias que les fueron asignadas desde la Constitución Nacional y la Ley 388 de 1997.

Agua potable y saneamiento básico

Consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr impacto positivo en la disminución de pobreza a través de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo.

El ministerio cuenta con entidades adscritas y vinculadas, las cuales le aportan al desarrollo de sus funciones en las diferentes regiones del país, y estas son:

- Unidad Administrativa Especial sin personería jurídica:

Comisión de Regulación de Agua Potable – CRA

La CRA tiene como propósito fundamental regular monopolios, promover la competencia, impulsar la sostenibilidad del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, evitando abusos de posición dominante, garantizando la prestación de servicios de calidad, con tarifas razonables y amplia cobertura. Este propósito se logra mediante el desarrollo regulatorio que involucra la participación de los usuarios y prestadores y brindando asesoría regulatoria clara, completa y oportuna; con principios y valores compartidos, con personal de alta capacidad técnica, empoderado, que trabaja en procesos eficaces que aseguran la calidad del ejercicio

regulatorio, soportados en sistemas de información eficientes y tecnología de punta¹⁵.

- Empresa industrial y comercial del Estado:

Fondo Nacional de Ahorro

Fue creado a través del Decreto Extraordinario 3118 de 1968, para administrar las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales. A través de la Ley 432 de 1998, se transformó en una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero del orden nacional, lo cual le permitió ampliar su mercado al sector privado. Su misión es fomentar la cultura del ahorro y administrar eficientemente las cesantías y ahorros de los afiliados, para promover a través del crédito y leasing habitacional, vivienda y educación, pilares del desarrollo humano de la Nación¹⁶.

¹⁵ <http://www.cra.gov.co/es/acerca-de-la-entidad/estructura-organizacional>, consultada en agosto de 2015.

¹⁶ <http://www.minvivienda.gov.co/sobre-el-ministerio/directorio-de-entidades>, consultada en agosto de 2015.

1.6 CONCLUSIÓN

A partir del recorrido realizado sobre el tema del hábitat, se puede expresar que éste es un concepto que ha evolucionado desde que se introdujo en la ecología hasta la actualidad, utilizándose en los procesos de desarrollo sostenible de las ciudades, donde se involucran diversos componentes como los habitáculos (elementos físicos), habitantes (seres vivos) y hábitos (cultura), que se interrelacionan entre sí y con el medio ambiente, conformando un sistema, que configura el espacio donde se desarrolla la existencia e identidad del ser humano de forma individual y en grupos. De otro lado, se puede destacar que con el crecimiento de la población en las ciudades, se han generado diversas problemáticas alrededor de la calidad de vida de las personas y por tanto, el estudio del hábitat se ha asumido desde el ámbito internacional, generándose una estructura organizacional y normativa, con ONU-Hábitat a la cabeza, apoyando el trabajo que busca mejorar las condiciones de vida de la población en los diversos lugares del planeta. Es en este contexto, donde Colombia se vincula e inicia su compromiso con el tema del hábitat, incluyendo una legislación robusta y organismos estatales encargados de guiar las políticas a nivel nacional, lo que conlleva a la formalización del tema del hábitat a nivel local, como es el caso de la ciudad de Bogotá, el cual se expondrá en el capítulo siguiente con la conformación del Sector Hábitat y los esquemas orgánicos involucrados. Finalmente, es importante destacar que el tema del hábitat, tanto a nivel mundial como en el país, es relativamente nuevo y que el trabajo realizado hasta el momento ha contribuido a mitigar los problemas, sin embargo se requiere de mayor compromiso tanto de los gobiernos como de los pobladores. En cuanto a los primeros para robustecer la legislación, los organismos, los recursos, y para los segundos, una participación activa en el desarrollo de los proyectos y responsabilidad con el cuidado y mejora del medio en el que habitan.

2. EL SECTOR HABITAT EN BOGOTA

Dada la importancia de los espacios urbanos, como centros de concentración de actividades financieras y bursátiles, que se erigen en epicentros de la inversión de capitales nacionales e internacionales, como consecuencia de las relaciones establecidas a nivel global y de las dinámicas asociadas a la división internacional del trabajo y su realización en las sociedades nacionales, no sólo de los moradores rurales, sino también de gente de diversos países, estos se constituyen en atractores y receptores de población. Así, en la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades, originando cambios irreversibles en las pautas de consumo y producción, transformando la forma de utilizar la tierra, el agua, la energía y otros recursos naturales, conllevando a que las zonas urbanas consuman la mayor parte de la energía mundial y generen el grueso de los desechos, incluidas las emisiones de gases de efecto invernadero, y albergando también muchas tendencias muy preocupantes con respecto a carencias y exclusión sociales (ONU-Hábitat, 2009).

En este contexto, como se expresó en el capítulo anterior, se ha consolidado desde el ámbito internacional hasta el local, la conformación de entes que ayuden a las ciudades a superar todos estos inconvenientes generados con su desarrollo, entendiendo la importancia de estas para el progreso económico de un país y la calidad de vida de los pobladores. Bogotá como ciudad capital no es ajena a dicho panorama, y en esta dinámica se realiza un trabajo en torno al tema del hábitat a través de estructuras organizacionales y políticas generadas para ello. En este sentido, el presente capítulo relata, partiendo del reconocimiento de la importancia de la ciudad, y de las tendencias observadas en la Capital, la construcción del Sector Hábitat en Bogotá y su estructura organizacional, con la cual se busca por medio de su ente rector, la Secretaría del Hábitat, gestionar y dar solución a las problemáticas del hábitat identificadas en la ciudad, con base en la política del hábitat constituida para Bogotá, y el acuerdo sobre el hábitat denominado Pacto digno del Hábitat para Bogotá, en el que se involucran diversas entidades públicas y privadas con compromisos para trabajar en actividades específicas del hábitat. Elementos estos que son descritos en el capítulo y responden al segundo objetivo del trabajo, como es analizar diferentes esquemas orgánico institucionales del Sector Hábitat en Bogotá.

2.1 LA IMPORTANCIA DE LA CIUDAD

En la actualidad, la mitad de la población mundial vive en las ciudades. Esto es resultado de un proceso de urbanización intenso y acelerado desde 1750 y, especialmente en 1950, experimentándose en diverso grado para las distintas áreas del mundo, que, según las últimas estimaciones, conducirá a que dos tercios de la población mundial considerada para 2050 sea urbana (Delgado, Cardenas, & García, 2008). Las ciudades ofrecen oportunidades inigualables para crear riqueza y prosperidad, convirtiéndose así en la fuerza impulsora del comercio mundial y en las locomotoras del crecimiento económico. Sirven de nexo entre los mercados financieros mundiales y los centros de servicios de la sociedad de la información (ONU-Hábitat, 2009).

La ciudad se configura como la articuladora de los distintos “actores” que toman parte en el proceso productivo, político, social y cultural del Estado nacional y del mundo, al concentrar servicios, bienes, infraestructura, y fundamentalmente, mercado y consumidores; además, cuenta con la oferta político-administrativa generada por las entidades públicas y privadas. Al atraer población, se convierte en un gran reservorio de fuerza de trabajo altamente calificada y de población no calificada, para suplir las demandas del proceso productivo (Torres et al., 2009).

Desde el punto de vista económico, las causas del crecimiento urbano se hallan en las economías de aglomeración, o, lo que es lo mismo, en el incremento en productividad y eficiencia derivado del solo hecho de estar juntos. En tanto reduce los costos de transporte y de las comunicaciones, estimula la división del trabajo y favorece el desarrollo de economías de escala y rendimientos crecientes, la densidad demográfica aumenta la relación de suma no nula entre los agentes económicos. Krugman, subraya que las economías de aglomeración no son, en cualquier caso, un supuesto, sino un resultado, constituyendo, como la mano invisible de Smith, una pura propiedad emergente, en el sentido de la cualidad que se presenta cuando grandes conjuntos en interacción manifiestan comportamientos colectivos muy distintos de los que cabría haber esperado de la simple agregación de los comportamientos individuales. La gente se localiza en las ciudades porque las empresas lo hacen, y éstas lo hacen porque la gente lo hace (Delgado et al., 2008).

Desde esta misma perspectiva, históricamente la urbanización se asocia con un cambio significativo en la participación sectorial de la economía. En particular, el proceso de urbanización se vincula con el predominio del sector secundario (industria), en sus inicios,

y el terciario (servicios), más tarde, en concordancia con el incremento de la productividad sectorial, históricamente del sector agrícola, primero, e industrial, después, y los cambios en la elasticidad ingreso de la demanda, en el sentido de que a medida que aumentan los ingresos, disminuye comprobadamente la participación de los bienes agrícolas e industriales tanto en los gastos familiares como en la economía (L. Currie, 1998).

La condición urbana, conformada a partir de la cualificación de las relaciones de mercado y producción, termina incidiendo en la configuración socio espacial, lo cual determina una suerte de ordenamiento espacio-funcional del territorio, que se define por la lógica del modo de producción y por las resistencias y estrategias de los sectores excluidos, i.e., por el conflicto. Las ciudades asumen, entonces, un esquema de crecimiento urbano caracterizado por una organización de las actividades económicas que estarían al mismo tiempo dispersas espacialmente en el área geográfica de las grandes urbes (áreas metropolitanas, ciudad-sabana, ciudad-región, región central, región de ciudades, etc.), y globalmente integradas, a partir de la especialización en el uso del suelo urbano, la división social del trabajo y la definición de competencias políticas y administrativas en el ámbito público y privado (Delgado et al., 2008).

Así, la ciudad se constituye en un centro de dirección desde donde se organiza la economía mundial. En plural, las ciudades se convierten en puntos de localización claves para actividades financieras, servicios avanzados a la producción y puntos generadores de innovación. La ciudad se define por lo tanto desde un punto de vista funcional al mercado y a la acumulación de capital (Bosier, 2001). Esta lógica se concreta en el Plan de Ordenamiento a través de la definición de patrones de especialización productiva para la construcción de zonas específicas para el sector financiero y de servicios, zonas residenciales, parques tecnológicos y zonas francas, entre otras. Se materializa, además, por medio de decretos reglamentarios, que dan forma y contenido a planes maestros, planes parciales, reglamentación de unidades de planeamiento zonal, planes de regularización y manejo de diversos aspectos urbanos. Cada uno de estos planes contiene las pautas a desarrollar para desatar el potencial económico de la ciudad en materia de servicios financieros, salud, turismo, educación superior, etc. (Torres et al., 2009).

La globalización ha venido y viene efectivamente acompañada no ya de una primacía de lo abstractamente global, sino de una interconexión de escalas socio-espaciales. El sistema mundial debe entenderse, en esa línea, como un conjunto de redes, espacios y actores que se articulan complejamente, y en el que se revalorizan y fortalecen las posibilidades y los alcances de las intervenciones de la esfera local. De manera creciente, las empresas necesitan y se basan no solo en bienes externos seleccionados y recursos específicos, sino, también y fundamentalmente, en externalidades y bienes públicos que dependen de la historia productiva del mercado y la política pública de la administración local. Las ciudades,

configuradas a menudo como redes territoriales, son, en efecto, fundamentales en la globalización como lugares donde no sólo se asientan los flujos, sino también donde éstos se producen. No en vano las ciudades concentran hoy de manera sustancial no solo la población y las actividades de producción, distribución, comercialización y consumo económico, sino también la infraestructura más densa y especializada de servicios de educación y salud, de medios de comunicación y de instituciones administrativas, jurídicas y políticas, fundamentales para el desarrollo de los individuos y las empresas (Delgado et al., 2008).

Desde el desarrollo humano, el control de la propia vida, esto es, las capacidades, las libertades, los procesos y los funcionamientos, son fundamentales, entonces, no se puede dejar de lado las implicaciones sociales y políticas de la posición intrínseca y actual fortalecimiento del ámbito local. Socialmente, en tanto autoridad pública más próxima y con efectos más directos e inmediatos en la gente, la descentralización hace posible avanzar localmente en la satisfacción de las necesidades, la ampliación de las libertades fundamentales y la provisión de las oportunidades a las que pueden acceder los ciudadanos. Políticamente, la ciudad facilita, por definición, la gestión política de la proximidad, la innovación política participativa, la reconstrucción de identidades colectivas, la definición de estrategias territoriales y, en última instancia, la construcción de un proyecto colectivo de sociedad (Borja & Castells, 2004). En la esfera política, el carácter urbano y descentralizador de la globalización permite ampliar además el control de las personas no solo sobre la integridad física de su hábitat (contemplando, además de la vivienda, el entorno próximo y remoto), sino sobre su mismo habitar, individual y social, al facilitar el abordaje de las personas de los distintos aspectos que conforman y articulan sus vidas. En el paradigma del desarrollo humano, este fenómeno contribuye a considerar, en efecto, tanto la dimensión instrumental como constitutiva de la política (Delgado et al., 2008).

En la medida en que las ciudades se convierten demográfica, económica, social, política y ambientalmente, no a costa, sino en articulación con otros ámbitos, en el hábitat más nuclear del ser humano en la actualidad, ellas son y serán el escenario principal donde aparecen y aparecerán, y pueden y podrán resolverse la mayor parte de los problemas humanos. Si es posible construir un hábitat cuyas condiciones y procesos sean solidarios con el paradigma del desarrollo humano, lo más probable es que éste se funde de manera creciente en las ciudades. El crecimiento vegetativo urbano y la migración rural-urbana son, a ese respecto, extraordinariamente elocuentes sobre las ventajas actuales de las ciudades en términos de calidad de vida. Si la gente emigra a las ciudades es porque cree que en ellas dispondrá de más oportunidades para desarrollar una vida aceptable y digna que en el campo. De acuerdo con un estudio de UNFPA aplicado en 25 países, la movilidad de la

población desde zonas rurales a zonas urbanas habría contribuido, en promedio, en un 10% a la reducción de los niveles nacionales de pobreza (Delgado et al., 2008).

2.2 TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ (Información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaria Distrital del Hábitat, 2007)

Como se expresó en el numeral anterior, la ciudad es el hábitat nuclear del ser humano en la actualidad, y Bogotá D.C, como ciudad capital se enmarca en este contexto y así, en los últimos años se han creado diversos espacios institucionales y sociales (Comité de Gestión Urbana y Habitacional, Comité Sectorial de Hábitat, foros y mesas por el derecho la ciudad, el Pacto por el Hábitat Digno) que han permitido tener un mejor conocimiento de ésta y de las prioridades en el campo del hábitat. En general, se ha visto la necesidad de que la noción de hábitat se constituya en la categoría central del análisis, y de la formulación de las estrategias que buscan mejorar la calidad de la vida urbana. En este contexto, para Bogotá se destacaron las tendencias en el tema, con el fin de sentar las bases para la política integral del hábitat, las cuales se describen a continuación.

El primer aspecto a destacar es la gran participación de la urbanización ilegal en el crecimiento de la ciudad: del suelo urbano total, 38.430 ha, cerca de 7.500 ha (el 19,5%) – por lo menos– han sido ocupadas informalmente, en su gran mayoría por acción de loteadores piratas. Casi la mitad de esta ocupación ilegal se realizó en las dos últimas décadas (Secretaria Distrital del Hábitat, 2007). Esta forma de apropiación del suelo es un reflejo de la incapacidad institucional y de la existencia de graves problemas de enfoque y metodología, además, los costos sociales, fiscales y urbanísticos son evidentes. Pero la amplitud de la ocupación informal también es una manifestación de la capacidad de las familias para movilizar recursos, de acuerdo con su poder adquisitivo, que les permiten incorporarse al proceso de producción progresiva de la vivienda. No hay duda de que los resultados habrían sido mucho mejores si esos mismos recursos se hubieran canalizado a través de programas bien dirigidos, con un acompañamiento técnico adecuado. Si los suelos se hubiesen urbanizado formalmente, las familias habrían participado en la producción progresiva de vivienda (subsidiada total o parcialmente) de manera más adecuada y con mayores beneficios para todos.

La segunda tendencia significativa es la polarización de la estructuración intraurbana. La ciudad conserva una estructura espacial alrededor de un centro expandido, complementado con la agrupación de la actividad económica ubicada en los principales ejes

viales hacia el occidente. Esta distribución espacial ha llevado a la formación de grandes concentraciones de población de bajos ingresos hacia el sur y el occidente, y a la ubicación de las familias de ingresos medios y altos en el norte. Esta forma de segregación socioeconómica del espacio urbano también se manifiesta en una segmentación del mercado inmobiliario. La segregación se expresa, además, en una mala distribución del acceso a los equipamientos y al sistema vial arterial sin conexiones con las zonas de empleo y equipamientos. Entre la segregación y la exclusión se producen círculos viciosos que se pueden atenuar potenciando los beneficios inherentes a la aglomeración.

La segregación socio-espacial presenta diversas modalidades. Una de ellas es la Segregación Residencial Socioeconómica (SRS), definida como la ausencia o escasez relativa de mezcla socioeconómica en las subunidades territoriales de una ciudad (Secretaría Distrital del Hábitat, 2007a). Otra es la Segregación de Acceso Socioeconómico (SAS), que se refiere a la discriminación con respecto a los diversos equipamientos, a la tierra, al transporte, a las vías, etc., por razones socioeconómicas. De acuerdo con los indicadores respectivos, Bogotá es una ciudad segregada. En todas las ciudades del mundo existe algún grado de segregación espacial. La mezcla total (segregación igual a cero) es imposible. El principio básico es el siguiente: la segregación es tolerable únicamente si favorece la inclusión; si pasa de cierto grado genera exclusión y no garantiza el derecho a la ciudad.

Bogotá tiene niveles de Segregación Residencial socioeconómica y de Segregación de Acceso Socioeconómico incompatibles con un hábitat de calidad que se refleje en una vivienda digna, un desarrollo urbano incluyente y un medio ambiente sano. La política distrital tiene el reto de lograr que el conjunto de intervenciones específicas confluyan en un mejoramiento de la calidad del hábitat. Además, debe crear sinergias con las acciones que lleva a cabo el gobierno nacional.

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

que un proceso de desarrollo regional. Al respecto del ordenamiento territorial, su legislación, y lo que ha pasado en Bogotá Giraldo, Garcia, Ferrari, & Bateman (2009) destacan los siguientes aspectos:

“Las cuestiones referidas al ordenamiento territorial y la gestión del suelo son fundamentales para la ampliación de las capacidades de los habitantes y en particular de los urbanos. Desde la perspectiva físico-urbanística, el desarrollo de una ciudad se despliega en función de la correcta interrelación entre espacios públicos y privados, a través de los condicionantes propios de un marco político, económico, social, cultural y ambiental particular, los cuales condicionan y permiten la interacción entre el ciudadano y los atributos físicos de la ciudad. Así, el marco institucional colombiano asumió, a través de la Ley 388 de 1997 la importancia de estos condicionantes para el ordenamiento del territorio y la de éste para la ciudad, dotando a los municipios de herramientas para la planeación y la gestión urbana acordes con las directrices definidas por la Constitución Política de Colombia, que postula la función pública del urbanismo en manos del Estado, la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. En este sentido, la Ley 388 busca concretar el derecho a la ciudad a partir de la evidencia de que la gestión urbana *no puede ser pensada al margen y con independencia de las políticas generales de desarrollo*.

Específicamente, La Ley 388 de 1997 recoge la visión de la Constitución de 1991 en materia de política urbana y de ordenamiento territorial intraurbano. En ese orden de ideas, la Ley 388 establece que el ordenamiento del territorio se fundamentará en los principios de i.) la función social y económica de la propiedad; ii.) la prevalencia del interés general sobre el particular; iii.) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; iv.) la función pública del urbanismo; y v.) la democracia participativa 230. En este escenario, la Ley 388 constituye un intento no sólo de abordar por primera vez los problemas urbanos de manera integral, sino de actualizar también la política urbana del país. En concreto, ésta se propone: i.) armonizar y actualizar la legislación vigente, adecuándola a los nuevos principios constitucionales y leyes sectoriales; ii.) establecer mecanismos que permitan al municipio promover un ordenamiento de su territorio que le permita el uso equitativo, eficiente y racional del suelo; iii.) garantizar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se ajuste a la función social de la propiedad; iv.) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, ambientales, administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio; y, v.) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales.

La ley especifica además que estos objetivos y principios deberán hacerse operativos a través del ordenamiento territorial intra-urbano y, en particular, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Estos son concebidos como el instrumento básico para

desarrollar el proceso de ordenamiento del desarrollo municipal. Se definen como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El POT resulta además primordial para la adecuada utilización y preservación de los recursos naturales y ambientales, no sólo porque determina los suelos de protección ambiental, sino también porque contiene lo que se puede llamar el modelo de ciudad en términos urbanos en cuanto a la expansión y la densidad.

A través del Decreto 190, Bogotá aprobó su plan de ordenamiento territorial en 2004, cuya revisión por mandato de Ley, expone la atención sobre algunas dificultades que diversos actores convienen. El Informe de Desarrollo Humano 2008. Bogotá, una apuesta por Colombia, por ejemplo, afirma que a pesar de todas las bondades de la Ley 388, en Bogotá la gestión del suelo urbano ha sido ineficaz. Parecería como si el Gobierno local, los concejales y la ciudadanía no fueran conscientes de la potencialidad de los instrumentos ofrecidos por la norma tanto en materia fiscal como en materia de desarrollo urbano. Muchos de los actores que acentúan esto no parecen ser conscientes, sin embargo, de sus implicaciones. El mismo Informe que afirma lo anterior defiende, en cambio, algunas de las conclusiones formuladas por la Misión del Hábitat para Bogotá, como la concepción del suelo urbano como fuente primordial de financiación del desarrollo urbano, que han llevado a la inoperancia que al tiempo se critica.

Es imprescindible subrayar en esa línea que la Ley 388 ofrece instrumentos de gestión en materia intra-urbana, careciendo, en cambio, de algún tipo de competencia para el ordenamiento inter-urbano. La no comprensión de esta limitación, de las características de las distintas fuentes de financiación y del papel del empresario ha permitido que las plusvalías que se habrían podido capturar directamente, particularmente aquellas derivadas de la incorporación de suelos al perímetro urbano, se hayan escapado en Bogotá hacia la vecindad. De allí que en los municipios aledaños a la ciudad se venga presentando un boom inmobiliario, en el marco del modelo de ciudad región planteado desde el POT, sin que se capturen en la ciudad ni en la conurbación las rentas que ésta genera.

Así, Lo ocurrido en Bogotá y los municipios del occidente de la Sabana ilustra muy claramente las dificultades que pueden producirse cuando la Ley 388 de 1997 se gestiona de una forma incoherente con los principios teóricos y prácticos que dieron lugar a su nacimiento. Las tierras de la Sabana se están valorizando aceleradamente porque la expansión de Bogotá -promovida problemáticamente a través del concepto de ciudad región- se ha venido realizando no sólo de una forma desarticulada de la concepción institucional y política prevaleciente en el país, sino, lo más grave para la ciudad, a través de un modelo inconsistente de política urbana que si, por un lado, privilegia una ciudad compacta, de alta densidad y policéntrica, como la que se debe construir para lograr la

sostenibilidad urbana, social y ambiental, estimula, por otro, una ciudad extensa como la que plantea la política urbana del gobierno nacional a través de los denominados macroproyectos, que no sólo llevan a una ciudad extensa y de baja densidad, muy dependiente del transporte, sino que propician un “vacío” legal y una falta de coordinación vertical del Estado que favorece el enriquecimiento sin causa de los nuevos empresarios de la política que hacen lo que siempre han hecho: capturar al Estado para su propio beneficio”.

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

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

Todas estas tendencias han sido analizadas desde la Administración Distrital, en cuanto a la pertinencia de la estructura administrativa y sobre la capacidad de sus instituciones para afrontar los cambios de la ciudad en el tema de hábitat, influenciando en lo que se ha constituido como el Sector Hábitat en Bogotá D.C.

2.3 ORIGEN Y ARQUITECTURA ORGANIZACIONAL DEL SECTOR HABITAT EN BOGOTA D.C

Si bien a comienzos del siglo XX Bogotá era un centro relativamente pequeño en el contexto nacional y latinoamericano, a lo largo de la historia, y como resultado de diversos procesos, se fue convirtiendo en un gran espacio urbano cuyas dinámicas terminarían imponiéndose en el contexto nacional. Para el año 2005, en la ciudad se localizaban 6.840.116 habitantes,

que conformaban 1.948.968 hogares en 1.713.147 viviendas (DANE, 2005). Estas cifras indican la concentración del 20% de la población total de Colombia en Bogotá. Si se suma la población de los 19 municipios próximos a la ciudad, el porcentaje poblacional concentrado en la región se acerca al 30% del total nacional. El alto porcentaje de concentración poblacional está asociado, entre otros aspectos, con los procesos de poblamiento y emigración rural-urbana (voluntaria o mediada por la violencia), que obedece igualmente al modelo imperante de división social y espacial del trabajo en el plano nacional e internacional, donde se le asigna a la ciudad un papel predominante y jerárquico (Torres et al., 2009).

En los años noventa, Bogotá se caracterizó por sufrir “notables cambios de uso en las áreas centrales; por el crecimiento o redesarrollo en muy altas densidades, acompañado de un rápido agotamiento de los suelos en las áreas de expansión” (Molina, 2001: 285). Simultáneamente, la ciudad se fue convirtiendo en un centro predominante para el desarrollo de diversas actividades económicas, políticas y administrativas del orden nacional y regional-internacional. En la década de los noventa, se le atribuye a Bogotá una serie de factores que la fueron alejando cada vez más de la concepción –acuñada por algunos estudiosos– de la “cuadricefalia urbana”¹⁷, y se pasó a la noción de “primacía urbana”¹⁸, que da cuenta de la transición sufrida por la ciudad con respecto a las demás “urbes” nacionales (Barranquilla, Cali y Medellín).

En esta dinámica, Bogotá se articula al proceso productivo mundial, cobrando importancia, además como vía para la circulación de grandes capitales en Latinoamérica porque es involucrada como espacio en los grandes proyectos de infraestructura vial. Un ejemplo de esto lo constituyen los Planes De Integración Vial Suramericana, que facilitan el tránsito de

¹⁷ Este término inicialmente correspondió a macrocefalia urbana, el cual tiene un origen médico, y se define como la existencia de ciudades mayores o cabezas urbanas grandes con respecto al sistema de ciudades que le sirve de soporte (Cuervo & Gonzáles, 1997). Posteriormente, con la propuesta de la teoría de la urbanización dependiente procedió el termino cuadricefalia urbana (Castells, 1970). Gouëset (1998), expresa que en Colombia hubo concentración urbana, que se hizo alrededor de varias ciudades, así, en el país el fenómeno ocurrió como un cuadrinomio, es decir sobre cuatro ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En este contexto, Molina (2003), afirma que el crecimiento de las cuatro ciudades más importantes del país en la década del 70, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, compartía el ordenamiento jerárquico de la red urbana nacional, cuyas áreas de influencia subdividieron el territorio colombiano en cuatro regiones subnacionales relativamente equiparables, fenómeno llamado cuadricefalia urbana.

¹⁸ “Los procesos de concentración urbana acelerada en América Latina, de jerarquización progresiva de las redes urbanas nacionales y de metropolización, han sido ampliamente estudiados desde 1950. En particular, desde el inicio sorprendió a los investigadores la similitud con la cual casi todos los estados de la región experimentaron una concentración de tendencia “unipolar”, con supremacía cada vez más fuerte de la ciudad de mayor importancia sobre el resto de la red urbana. Se designa a este fenómeno con el término de “primacía urbana”. Creado en otra época y otro lugar, el concepto de primacía urbana se adecuaba perfectamente a la realidad latinoamericana de los últimos 60 años, en la que la combinación del éxodo rural masivo, la explosión demográfica y la industrialización acelerada han tenido como resultado una concentración urbana particularmente rápida, con un carácter primacial muy marcado.” (Gouëset, 1998).

mercancías entre Venezuela y el Pacífico, iniciativa que se materializa en el denominado Plan Orinoco-Meta-Pacífico. Por otra parte en Colombia, ciudades como Cartagena, Barranquilla y Santa Marta se han configurado como centros a través de los cuales se regulan y dirigen actividades especializadas y ligadas a la agroindustria, al turismo, al comercio internacional, a las telecomunicaciones, a la generación y comercialización de gas y energía térmica y a la industria petroquímica y petrolera (Torres et al., 2009).

La participación de Bogotá en el PIB nacional, pasó del 14,7% al 23,7% en los años noventa, como consecuencia de la concentración de ramas de la actividad económica asociadas a los sectores secundarios y terciarios de la economía clásica. A juicio de los expertos, se convirtió en el principal nodo exportador del país, concentrando cerca del 20% de las exportaciones nacionales (se elevó al 30% junto con Cundinamarca). En esta década, la ciudad recibió más del 50% de la inversión extranjera, el 55% del total de pasajeros extranjeros y concentró la mayor participación porcentual en el transporte aéreo de pasajeros y de carga. Al finalizar el año 2000, Bogotá reunía el 35% de las instituciones de educación superior del país y concentraba el 38% de los estudiantes graduados de pregrado y el 51% de postgrado (DAPD, 2000: 33).

Al mismo tiempo, según las estadísticas oficiales del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para la década de los noventa creció el ingreso per cápita, el cual pasó de \$2,1 millones a \$3 millones del año 1995. Este hecho potencialmente debería haber incidido en el poder adquisitivo de la población con la creación de condiciones para mejorar la calidad de vida. Sin embargo, los estudios realizados para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, POT, en Bogotá daban cuenta de la existencia de factores de exclusión socioespacial y de profundización de la pobreza. En el caso de la vivienda, por ejemplo, el tamaño de la misma había disminuido en las zonas más pobres (estratos 1-3), los cuales, para la década de los noventa, representaban cerca del 80% de la población total de la ciudad. En algunas zonas, el tamaño de la vivienda era de 68 m² en promedio, mientras que en los sectores más antiguos de la ciudad, era de 116 m² (Molina, 2001: 291).

De cierta manera, Bogotá evidencia un proceso de concentración demográfica y económica, complementado con concentración de funciones en la esfera política, de modo que, a juicio de Gouëset (1998), pasa de una configuración urbana cuadricefálica a la primacía como centro urbano, y también a la configuración de redes urbano-regionales, como sucede con su relación con la sabana y la Región Central. Este dinamismo obedece tanto a factores históricos asociados a la división social del trabajo en el conjunto de la sociedad nacional y a la distribución espacial de las actividades de producción en el sentido amplio del término, como a procesos de atracción poblacional inherentes a la dinámica urbana a costa de lo rural, incluyendo el fenómeno del desplazamiento masivo de población producto del

conflicto armado interno. Recientemente, esta dinámica se puede asociar con los procesos propios de la globalización y de la internacionalización de la economía (Torres et al., 2009).

En este contexto, en la ciudad se han venido concentrando todos los esfuerzos de tipo político, económico, cultural y tecnológico por lograr un hábitat acorde con el conocimiento y las expectativas acumuladas hasta estos días. En este proceso los instrumentos, y herramientas de ordenamiento territorial vienen jugando un papel estratégico. Sin embargo, la concreción de tales aspiraciones no se ha dado de una manera completa e integral para todos. Por el contrario, la búsqueda de estos ideales ha legitimado la existencia de modelos simultáneos de ciudad, que acrecientan cada vez más diferencias socioeconómicas y limitan las oportunidades del conjunto de la población de acceder a un hábitat digno, al privilegiar lógicas y dinámicas de mercado. Y es entonces cuando aparecen dinámicas de segregación socioespacial y de expulsión de población al interior de la ciudad, así como el deterioro de ecosistemas estratégicos, el encarecimiento del suelo urbano disponible y el agotamiento de programas de vivienda social en virtud de las actividades prioritarias establecidas por el modelo urbano en sus planes y proyectos (Bosier, 2001).

En los últimos años se crearon diversos espacios institucionales y sociales (Comité de Gestión Urbana y Habitacional, Comité Sectorial de Hábitat, foros y mesas por el derecho a la ciudad, el Pacto por el Hábitat Digno) que han permitido tener un mejor conocimiento de la ciudad y de las prioridades en el campo del hábitat. En líneas generales, se ha visto la necesidad de que la noción de hábitat se constituya en la categoría central del análisis, y de la formulación de las estrategias que buscan mejorar la calidad de la vida urbana. Así, se adelantaron una serie de esfuerzos para la creación de institucionalidad, reconociendo la complejidad y la interdependencia de las dimensiones urbanas, y la necesidad de desarrollar políticas públicas que sean capaces de responder a los retos derivados de la integralidad en asuntos prácticos de la planeación, el gobierno y la coordinación de entidades que anteriormente desarrollaban sus actividades de manera aislada (Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaría Distrital del Hábitat, 2007). En este contexto, se establece el Sector Hábitat en Bogotá, quien tiene la responsabilidad de formular las políticas orientadas al desarrollo de asentamientos humanos sostenibles y optimizar la gestión pública urbana. Está compuesto por diversas entidades, como se describe a continuación, cada una con funciones específicas, y su ente rector es la Secretaría del Hábitat, la cual se describe en el numeral 2.4.

Arquitectura Organizacional del Sector Hábitat en Bogotá D.C.

El Sector Hábitat se define, según Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, como el conjunto de entidades públicas que, de conformidad con su naturaleza jurídica, su objeto,

estructura y recursos, contribuyen al logro de los objetivos fijados en las normas de ordenamiento territorial, en los planes de desarrollo y en los demás instrumentos que orientan la gestión del ordenamiento territorial en sus elementos habitacional, de mejoramiento integral, de provisión de servicios públicos y de gestión del territorio urbano y rural. También hacen parte del Sector, para los fines y con los alcances que les fijan las disposiciones vigentes, los particulares que ejercen funciones públicas por colaboración en relación con aspectos propios de este sector de la Administración distrital.

El Sector Hábitat tiene la responsabilidad de formular las políticas orientadas al desarrollo de asentamientos humanos sostenibles y optimizar la gestión pública urbana, con la finalidad de mejorar el entorno de vida en la ciudad, desarrollar acciones de mitigación de desastres, promover la construcción de viviendas adecuadas, el abastecimiento de agua, la dotación de servicios públicos y equipamientos relacionados con estos. Para el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles, el sector hábitat fomenta la inclusión social a través de actividades orientadas al desarrollo de capacidades y conocimientos en la ciudadanía que aumenten la productividad y competitividad urbana (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C, 2007).

Para avanzar en ese propósito, se ha garantizado que las entidades públicas que conforman el Sector y que así lo requieren, cuenten con la capacidad jurídica necesaria para actuar con identidad, personería y autonomía administrativa y financiera. Así mismo, se implementó una estrategia para incentivar la participación del sector privado, de las comunidades organizadas y en general de todos los ciudadanos con el fin de generar sentimientos de apropiación de la comunidad sobre el sector, y que se pueda esperar en el corto plazo una relación de la corresponsabilidad entre el Distrito y la ciudadanía (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C, 2007).

El cumplimiento de las funciones propias de las entidades y personas que integran el Sector Hábitat se lleva a cabo de conformidad con los principios de especialización, descentralización, desconcentración, coordinación, concurrencia y subsidiaridad de manera tal que sea posible el logro de los objetivos fijados por los medios más económicos posibles. Igualmente, la gestión de las entidades del Sector Hábitat en materia de provisión de soluciones habitacionales, de gestión de operaciones estratégicas y macroproyectos, de control a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y de inspección, vigilancia y control en materia de hábitat se llevarán a cabo de manera tal que incentiven la participación del sector privado, de las comunidades organizadas, de los oferentes y demandantes de bienes y servicios, de los propietarios, arrendatarios y en general de todos los ciudadanos del Distrito Capital (Decreto 121 de 2008).

La actuación del Sector Hábitat está guiada por la Política del Hábitat, la cual, según decreto 121 de 2008, se define como: Conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas, y proyectos a cargo de las entidades y personas que integran el Sector Hábitat que, contruidos de una manera participativa bajo el liderazgo de la Secretaría Distrital del Hábitat, permiten canalizar los recursos normativos, presupuestales, técnicos, humanos y operativos con que cuenta el Sector Hábitat en dirección al cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad, a la provisión de soluciones de vivienda y a la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política de Hábitat, se crearán instancias y mecanismos que permitan la efectiva participación de la ciudadanía de manera tal que aquélla cuente con un alto grado de legitimidad democrática y que sirva de incentivo para la apropiación colectiva de sus objetivos e instrumentos, elemento indispensable para su efectiva aplicación (Decreto 121 de 2008).

El Sector Hábitat está integrado por la Secretaría Distrital del Hábitat, cabeza del Sector, y por entidades adscritas y vinculadas (Acuerdo 257 de 2006) como se observa en la **Tabla 3**, cada una de las cuales realiza según su misión actividades específicas para la gestión del hábitat en la Capital:

Tabla 3. Estructura Organizacional del Sector Hábitat Bogotá D.C

Entidades	Empresas
Entidades adscritas	Establecimiento público: Caja de Vivienda Popular
	Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
Entidades vinculadas	Empresa Industrial y Comercial: Empresa de Renovación Urbana – ERU
	Empresa Industrial y Comercial: Metrovivienda
	Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB –ESP
Entidades con vinculación especial	Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ETB-ESP
	Empresa de Servicios Públicos: Empresa de Energía de Bogotá S.A. - EEB – ESP

Fuente: adaptado de Secretaria General & Alcaldia Mayor de Bogotá D.C (2006)

De la **Tabla 3**, se puede destacar que en la arquitectura organizacional del Sector Hábitat, se encuentran entidades que permiten abarcar las áreas de trabajo más sensibles en cuanto

al mejoramiento del hábitat, reconocidas tanto a nivel nacional como mundial, como son la organización urbana, saneamiento ambiental, la vivienda y los servicios públicos, esenciales para una buena calidad de vida en la población de Bogotá.

2.4 LA SECRETARIA DEL HABITAT EN BOGOTÁ

La Secretaría del Hábitat es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera, es la entidad rectora del Sector Hábitat y por tanto la encargada de gestionar toda la política y normatividad concerniente al tema, aspecto que hace relevante su conocimiento, explorando aspectos como su creación, funcionamiento, estructura y normatividad.

2.4.1 Creación

Como escenario que consolida los esfuerzos previos materializados en el *Comité Sectorial de Hábitat* y el *Pacto por el Hábitat Digno*, siendo la entidad rectora del Sector Hábitat, se crea la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), a través del Decreto 571 de diciembre de 2006 e inició su operación a partir del 1 de enero de 2007. El Decreto recoge entonces el enfoque de hábitat de la política de vivienda y define la institucionalidad para enfrentar los grandes retos del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y hábitat en Bogotá. Esta transformación trasciende la visión fragmentada de la ciudad donde cada empresa se encarga por separado de un escenario (mejoramiento barrios, renovación urbana y zonas de expansión), para pasar a la gestión del territorio a partir de operaciones integrales territoriales donde están inmersos los diferentes atributos y dimensiones del hábitat (Metrovivienda & Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

La misión de la Secretaría del Hábitat es liderar la formulación e implementación de políticas de hábitat que mejoren la vivienda y el urbanismo de toda la población, y en particular el acceso a los mismos de los sectores de más bajos ingresos, a partir de una concepción integral de la gestión y el desarrollo de intervención de distintas escalas y naturaleza¹⁹. En este contexto, el objetivo de la creación de la Secretaría es responder por la formulación de las políticas de gestión del territorio urbano y rural con el fin de aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos

¹⁹https://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=613&Itemid=572, consultado en octubre de 2015.

sociales, económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., 2007). De esta forma, el trabajo de la Secretaría se orienta a crear condiciones propicias para el tratamiento integral del hábitat en la capital, a través del progreso urbano y sus alrededores con mejores viviendas, servicios básicos, saneamiento ambiental y ordenamiento territorial para todas las personas y de esta forma contribuir al logro de la calidad de vida de la población, la inclusión social, y la productividad del Distrito.

2.4.2 Funciones y Estructura

La Secretaría del Hábitat con el fin de cumplir su objeto desempeña unas funciones y posee una estructura organizativa que permite el desarrollo de sus labores. Las funciones establecidas se muestran en la **Tabla 4**, y abarcan desde la formulación de políticas hasta la ejecución y control de proyectos, y actividades, en las diferentes áreas de trabajo del hábitat como la vivienda, servicios públicos, renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, ecourbanismo, y lineamientos ambientales.

Tabla 4. Funciones de la Secretaría del Hábitat

Elaborar la política de gestión integral del Sector Hábitat en articulación con las secretarías de Planeación y del Ambiente, y de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo Distrital.	Diseñar la política de subsidios y contribuciones en la prestación de los servicios públicos, con base en los recursos del Sistema General de Participaciones y otros recursos de financiación definidos en la Ley 142 de 1994, sus reglamentaciones y demás normas concordantes.
Formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de los asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social.	Coordinar las gestiones de las entidades distritales ante las autoridades de regulación, control y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios.
Promover la oferta del suelo urbanizado y el apoyo y asistencia técnicas, así como el acceso a materiales de construcción a bajo costo.	Coordinar las gestiones orientadas a la desconcentración y descentralización de la gestión de planes de producción o mejoramiento del hábitat en cada jurisdicción, según las competencias asignadas a las alcaldías locales.
Gestionar y ejecutar directamente o a través de las entidades adscritas y vinculadas las operaciones estructurantes definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y demás actuaciones urbanísticas que competan al Sector Hábitat.	Promover programas y proyectos para el fortalecimiento del control social de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, evaluar los sistemas de atención a los usuarios y orientar las acciones para la mejor atención a las peticiones, quejas y reclamos.
Formular la política y diseñar los instrumentos para la financiación del hábitat, en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, los subsidios a la demanda y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social.	Controlar, vigilar e inspeccionar la enajenación y arriendo de viviendas para proteger a sus adquirentes.

Orientar, promover y coordinar las políticas y acciones para la prestación eficiente, bajo adecuados estándares de calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y el Plan de Gestión Ambiental y velar por su cumplimiento.	Participar en la elaboración y en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, en la articulación del Distrito Capital con el ámbito regional para la formulación de las políticas y planes de desarrollo conjunto, y en las políticas y planes de Desarrollo urbano del Distrito Capital.
Formular la política y diseñar los instrumentos para la cofinanciación del hábitat, entre otros sectores y actores con el nivel nacional, las alcaldías locales, los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones populares de vivienda, en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos subnormales, producción de vivienda nueva de interés social y titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social.	Formular conjuntamente con la Secretaría Distrital de Planeación y con la Secretaría Distrital de Ambiente, la política de ecourbanismo y promover y coordinar su ejecución.
Coordinar las intervenciones de las entidades adscritas y vinculadas en los planes de mejoramiento integral, de asentamientos, producción de vivienda de interés social y de renovación urbana.	Definir coordinadamente con la Secretaría Distrital de Ambiente, la política de gestión estratégica, del ciclo del agua, la cual incluye la oferta y demanda de este recurso para la ciudad como bien público y derecho fundamental a la vida.
Promover y desarrollar los lineamientos ambientales determinados por el ordenamiento jurídico en lo relacionado con el uso del suelo.	

Fuente: adaptado de Secretaria General & Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2006)

La estructura organizacional de la Secretaría del Hábitat está integrada por unidades de dirección y subsecretarías administrativas y operativas que facilitan la realización de las diferentes tareas que de sus funciones se derivan. En la actualidad, dicha estructura administrativa cuenta con cinco unidades, como se muestra en la **Tabla 5**, a partir de las cuales se realiza tanto la actividad operativa relacionada con las tareas del hábitat, como la gestión administrativa propia de la Secretaría para su funcionamiento.

Tabla 5. Estructura organizacional de la Secretaría del Hábitat

Unidades	Descripción
Dirección de Gestión Corporativa y Control Interno Disciplinario	Tiene la responsabilidad de dirigir y coordinar las políticas de administración de personal, de recursos físicos y financieros, programación de contratación, atención al ciudadano, gestión de archivo y además, planear, implementar y mantener las soluciones informáticas y garantizar la correcta aplicación del Régimen Disciplinario en la Secretaría.
Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda	Ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, captación de recursos en programas de autogestión, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda con el objeto de prevenir, mantener o preservar el derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público, en los términos de la Ley y los reglamentos.
Subsecretaría Jurídica	La Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) es una dependencia de apoyo de la Entidad (estratégicas, operativas y misionales) e igualmente a algunas actividades estratégicas y operativas de las entidades que conforman el Sector Hábitat, siempre que impliquen direccionamiento y/o política sectorial.

Subsecretaría de Coordinación Operativa	Coordinar y dirigir las acciones relacionadas con la implementación de la política de construcción de proyectos urbanos en Bogotá, la renovación urbana, el mejoramiento integral de barrios, el mejoramiento de vivienda, los procesos de titulación y reconocimiento, las operaciones estratégicas, el desarrollo local, la participación ciudadana en los asuntos relacionados con el Sector Hábitat y la conformación de una red de asentamientos rurales.
Subsecretaría de Gestión Financiera	Es responsable de la planeación, ejecución y coordinación de la política de financiación y cofinanciación del hábitat; y del diseño de los instrumentos y esquemas que articulan recursos del sector público y privado.
Subsecretaría de Planeación y Política	Es la encargada de liderar el diseño de la política habitacional, del mejoramiento integral de los servicios públicos en el Distrito Capital y de garantizar información fundamental para el Sector Hábitat que oriente la política de este Sector. Además, coordina la estructuración de los planes de acción y operativos de todas las áreas de la Secretaría.
Oficina Asesora de Comunicaciones	Establecer los medios y canales permanentes de comunicación dentro o fuera de la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT), con la Administración distrital, con los medios masivos de comunicación y con la ciudadanía en general, con el fin de divulgar los programas, proyectos y actividades desarrolladas por la Secretaría. Además, apoya tanto el desarrollo de los procesos misionales, como su comunicación a la población a la cual le presta sus servicios.

Fuente: adaptado de
https://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=article&id=1640&Itemid=8
10

2.5 PROBLEMAS CENTRALES EN LA GESTIÓN DEL HÁBITAT EN BOGOTÁ (Información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaría distrital del Hábitat (2007) y de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C . (2005))

Son varias las dificultades que a nivel de hábitat presenta la ciudad de Bogotá, y son resumidas desde la Secretaría del Hábitat en seis problemas principales que se afrontan para la gestión del hábitat, los cuales se relatan a continuación y se constituyen en la base para la política planteada y las acciones específicas que se realizan.

Problema 1. Una ciudad excluyente y segregada

Bogotá tiene un nivel de segregación socioeconómica inaceptable (Secretaría Distrital de Hábitat, 2007a). La segregación residencial tiene nexos directos con el hábitat, por ejemplo: 1) en general, las poblaciones más pobres se concentran espacialmente en localidades de la periferia; 2) la valorización del suelo de los pobres es relativamente más lenta; 3) entre los más pobres, el gasto en transporte llega hasta el 17% del gasto total; 4) la política de tarifas es claramente regresiva.

De otro lado, la ciudadanía otorga a todos los individuos la condición de igualdad formal ante la ley. Sin embargo, esta condición pone en evidencia la distancia entre la igualdad formal y la desigualdad real de los individuos y grupos en una sociedad, distancia que en determinadas circunstancias llega a convertirse en exclusión y que confiere una segunda característica al concepto de ciudadanía: se trata de una conquista permanente.

Problema 2. Dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres

La pobreza por ingresos está lejos aún de superarse: entre 1997 y 2003 pasó de 35.1% a 52.3%. La población bajo la línea de indigencia permanece desde el año 2000 por encima del 14,5%. El 49% de la población no alcanza a cubrir con sus ingresos la canasta básica de bienes y servicios. Cerca de 1.2 millones de personas no tienen los ingresos suficientes para atender sus necesidades básicas de alimentación.

El déficit de vivienda expresa una de las carencias sociales más sentidas relacionada con la pobreza. En el 2003 era de 325.795 hogares (16,84%): 175.899 con déficit cuantitativo y 149.896 con déficit cualitativo. Este problema adquiere otra dimensión con la oferta ilegal de vivienda y las limitaciones administrativas en el control urbano para combatirla.

La baja oferta de vivienda VIS es otro grave problema. La ciudad construye cerca de 26 mil viviendas al año. Esta cifra contrasta con los 42 mil nuevos hogares que se forman por año. El déficit cuantitativo se incrementa en 15 mil viviendas anuales. En particular, la oferta para los sectores más pobres es crítica: pese a un repunte de la construcción de VIS (1.951 en el 2001; 15.305 en el 2005), las cifras muestran que se está lejos de cubrir las necesidades y que existe una insuficiente capacidad para atender el número de subsidios nacionales que corresponden al Distrito.

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

Durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, se ha establecido como uno de los propósitos con más resonancia de su mandato, la edificación de viviendas de interés social a través del Programa de Vivienda Gratuita, buscando construir aproximadamente un millón

viviendas nuevas y así atender el incremento de la población urbana. Este programa ha sido una respuesta a las limitaciones de la política de vivienda en Colombia para atender de manera efectiva a los más pobres, quienes presentan imposibilidad para acceder al subsidio y al crédito por su incapacidad de ahorro. Este programa denota una conciencia del Gobierno nacional sobre la ineficiencia de la política de subsidio a la demanda en la atención del déficit habitacional de los más pobres, lo cual puede ser un avance. Sin embargo, la gratuidad tiene sus bemoles, porque se busca resolver el problema del acceso a la vivienda y seguir promoviendo el sector de la construcción, sin considerar las implicaciones que continúa teniendo la vivienda en propiedad para hogares altamente vulnerables y con ingresos exiguos (Ceballos & Caquimbo, 2014).

En el informe sobre el Programa, elaborado por el Ministerio de Vivienda en febrero de 2014, se presentan los principales impactos de la actual política de vivienda, continuando con un enfoque más preocupado por la producción de vivienda como actividad económica que como una estrategia para atender a la población vulnerable. El único impacto social que se presenta en el mencionado informe señala que (Ceballos & Caquimbo, 2014):

“El aumento en la producción de vivienda social y en el número de viviendas con acceso al servicio de agua y saneamiento contribuyó a que el porcentaje de personas en pobreza multidimensional disminuyera del 30,4% en 2010 al 27% en 2012, lo cual significa que en dos años 1,27 millones de personas salieron de esta condición”

El Programa de Viviendas Gratuitas ha evidenciado que la estrategia es cuantitativa. La meta está expresada en número de viviendas: 100.000. En el informe señala que a febrero de 2014 había alrededor de 40.000 viviendas terminadas (Ceballos & Caquimbo, 2014). De otro lado, según el análisis realizado por Rengifo (2014) de la implementación de la política pública de vivienda en los planes de desarrollo nacional 2010-2014 y distrital 2012-2016 a través de la entrega física de vivienda en ambos entes, se identifican brechas entre la formulación de las políticas y su implementación. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo se ha ejecutado el 40% de la meta a 10 meses de la terminación del primer mandato del presidente Juan Manuel Santos. A nivel distrital, la meta está dada por 70.000 viviendas de interés prioritario, y al 31 de diciembre del 2014 únicamente se habían edificado 7.979 soluciones, lo que equivale a un 11,4% del objetivo²⁰.

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

El territorio de Bogotá tiene una extensión total de 163.661 ha, 38.430 ha (23%) clasificadas como urbanas, 122.256 ha (75%) como rurales y 2.974 ha (2%) de expansión urbana. El

²⁰ <http://www.eltiempo.com/bogota/las-metas-de-bogota-durante-alcaldia-de-petro/15342066>

suelo de protección, localizado indistintamente en las categorías anteriores, cubre 73.773 ha. La oferta de suelo de expansión y suelo urbano en el Distrito es de 6.550 ha. En el año 2004 se liberaron 2.000 ha en suelo urbano, con áreas menores a 10 ha: éstas no requieren de plan parcial y se tramitan en las Curadurías Urbanas. 1.945 ha, con predios de más de 10 ha, son actualmente objeto de tramites de plan parcial, al igual que las 847.5 hectáreas de renovación urbana. Desde esta perspectiva, el escenario, en el mediano plazo, es de agotamiento del suelo urbanizable en el Distrito. Obliga a una mayor eficiencia en la utilización de los instrumentos del POT, con el fin de promover la producción de suelo en otras modalidades como el reconocimiento de vivienda, la renovación urbana y el desarrollo de las potencialidades de otros municipios de la región.

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

En la política pública se han considerado aisladamente el hábitat y las instituciones relacionadas, sin definir sus relaciones ni la jerarquía funcional. Esta falta de coordinación se manifiesta en una deficiente capacidad de prevención y control de la urbanización informal, una oferta insuficiente de suelo urbanizado para viviendas tipo I y II, una lenta regularización y titulación de los asentamientos de origen ilegal, la falta de reconocimiento arquitectónico de las viviendas informales y de acompañamiento técnico para su desarrollo progresivo, plazos exagerados para la gestión y el trámite de los planes zonales y parciales, y notorias debilidades para pasar de los esquemas de planeación a los mecanismos de gestión en materia de renovación urbana. Las incoherencias también se manifiestan en la política de gestión del suelo: coexistencia de diversos regímenes de suelo, cada uno de ellos con derechos y obligaciones diferentes sobre la propiedad del suelo; en la planeación persiste un excesivo enfoque normativo que descuida la gestión del suelo.

Problema 5. Financiación insuficiente y fragmentada

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

Las fuentes disponibles no se han explotado de manera adecuada. La participación de la plusvalía adoptada por el Acuerdo 118 de 2003, que además de ser un mecanismo de financiación muy progresivo y de cumplir un papel indirecto en la regulación del precio del suelo, no ha mostrado un crecimiento significativo. La ciudad dispone de instrumentos de financiación que aún no ha estrenado, como los derechos de edificabilidad, que facilita seguir construyendo en lo que ya se tiene edificado, disminuyendo costos. Así, el distrito

cuenta con un conjunto de instrumentos para aprovechar y mejorar los inconvenientes de financiación en la adquisición de viviendas, de forma sincronizada, sistemática y coherente.

Hace parte del problema de financiación, el crédito para vivienda de interés social en los sectores más pobres de la población, el cual es uno de los problemas sustantivo en el tema de hábitat: es casi inexistente para los trabajadores del sector informal o con bajos salarios reales. Además, la estructura de gasto de las familias de menores ingresos limita las posibilidades de ahorro para apalancar el acceso a la vivienda y restringe cada vez más la proporción de ingresos que podrían destinarse a garantizar la tenencia de la vivienda.

Problema 6. Aplicación de instrumentos de la ley 388/97, incertidumbre jurídica y obstáculos en los trámites

No han sido pocos los obstáculos para la reglamentación y la aplicación de los instrumentos contemplados en la Ley 388/97. No obstante los importantes avances en dejar sentadas bases sólidas de normatividad que regulen con eficiencia y equidad el desarrollo de la ciudad, persiste un clima de expectativa e incertidumbre en los actores sociales, en especial en propietarios de suelo y constructores. La situación plantea la necesidad de un amplio diálogo en torno al uso de los instrumentos de planificación y de gestión urbanística y de suelo, así como de la evaluación económica y social de los proyectos a la luz de las normas, en particular sobre el tema de cargas y beneficios y su incidencia en el bienestar general de la ciudad.

Los trámites ante la Administración, si exceden los plazos razonables, es un costo para el constructor y representa un mayor precio en las soluciones de vivienda ofrecidas: no existen análisis de costo-beneficio sobre la demora en los trámites y su impacto en la economía de la ciudad. La necesidad de coordinación a diferentes escalas de intervención es condición necesaria para medir claramente las consecuencias de las directrices gubernamentales y para valorar su conveniencia.

2.6 POLÍTICA INTEGRAL DEL HÁBITAT EN BOGOTÁ (información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaria distrital del Hábitat (2007))

Los problemas afrontados por el hábitat en Bogotá, así como las tendencias identificadas, llevaron a la realización del Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá, donde se puso en evidencia la necesidad de llevar a cabo una política integral, y un marco institucional que permita la coordinación y gestión del Sector. Este espacio de debate y construcción colectiva, permitió sentar las bases de una política integral del hábitat para el período 2007

- 2017, la cual fue definida en el acuerdo 257 de noviembre de 2006, como el conjunto de objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos a cargo de las entidades que integran el sector, para el cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de planeación sectorial, gestión, control, vigilancia, ordenamiento y desarrollo armónico de los asentamientos humanos de la ciudad en los aspectos de vivienda, mejoramiento integral y adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.

La política integral del hábitat tiene un objetivo y se compone de seis políticas cada una con sus estrategias, que orientan las acciones para la gestión del hábitat en Bogotá y por tanto sus efectos se pueden destacar a través de los avances alcanzados de cada uno de los proyectos ejecutados por la Secretaría del Hábitat durante su gestión anual. Dichas políticas y estrategias, se enuncian a continuación de forma resumida. Es importante destacar que las estrategias mencionadas son las que guían el trabajo en el Sector Hábitat, con la dirección de la Secretaría del Hábitat, y el plan fijado para ponerlas en acción, que se constituye en el cómo, se da a partir de los proyectos específicos que se desarrollan para la ciudad.

Objetivo de la política integral de hábitat

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

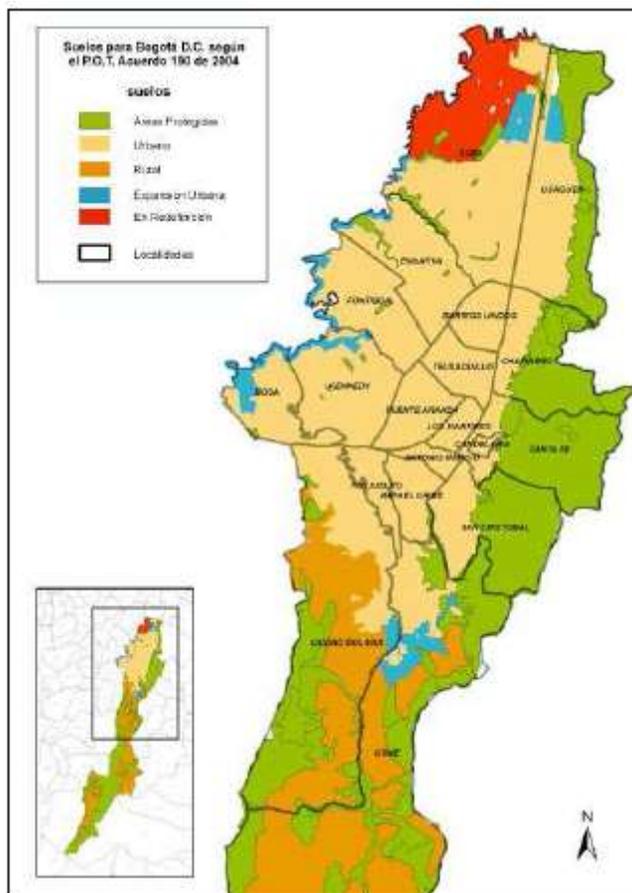
Políticas y estrategias

Política 1. Limitar la expansión urbana y combatir la urbanización informal

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

urbanizable (suelo para ser construido) sino de suelo urbanizado (suelo habitado con construcciones informales sin ningún aspecto técnico). Existen más de 5.000 ha de suelo urbanizable dentro del perímetro urbano de la ciudad, y de acuerdo con el POT de 2004 el territorio bogotano y su instrumentalización de los usos del suelo es como se ilustra en la **Figura 1** .

Figura 1. Mapa Usos del Suelo en Bogotá según Decreto 190 de 2004



Fuente: tomado de Giraldo et al. (2009)

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

La presión sobre el suelo aún disponible proporciona un margen razonable de maniobra para que la ciudad tome decisiones estratégicas. Aún es tiempo de evitar la expansión geográfica de Bogotá para prevenir la conurbación y la suburbanización, y es posible y fundamental mantener el propósito de consolidar un modelo de ciudad compacta y densa (POT, 2004), en este sentido, se plantean como estrategias para esta política las enunciadas en la

Tabla 6.

Tabla 6. Estrategias planteadas para la Política 1

Estrategias	
La Secretaría del Hábitat estructurará un modelo de gerencia para diseñar y poner en marcha las operaciones estratégicas y los planes parciales que permitan el uso eficiente del suelo disponible en el área de expansión y dentro del área de suelo urbanizado, tomando en cuenta: 1) asegurar que las operaciones estratégicas y los planes parciales favorezcan la inclusión social y la no segregación socioespacial de la ciudad, 2) incluir elementos que favorezcan la integración con otras operaciones y la consolidación de las centralidades previstas en el POT, 3) establecer metas de reducción de los costos de transacción de la intermediación pública y 4) definir, en los casos de iniciativa pública, criterios que guíen la aplicación de la relación costo-beneficio.	Establecer un modelo de ocupación del territorio urbano-rural que favorezca la inclusión social y limite la expansión urbana.
La Secretaría del Hábitat liderará el desarrollo de las competencias y de los instrumentos para la inspección, control y vigilancia de los bordes de la ciudad. Mediante acuerdos y protocolos de actuación con las alcaldías locales, la Secretaría de Ambiente, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Económico, los municipios limítrofes y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. También, promoverá el desarrollo de mecanismos y proyectos de prevención y control de la urbanización informal, dando prioridad a los componentes del sistema hídrico y al sistema orográfico.	Densificar y redensificar los asentamientos rurales considerando los siguientes criterios: 1) la ubicación estratégica de cada asentamiento rural con relación al borde de la ciudad, y a su función de límite del área urbanizable en las zonas de expansión, 2) la ubicación estratégica de cada asentamiento rural con respecto a la función ecológica del área y a las presiones derivadas de la urbanización en la ciudad y 3) contribuir a mejorar la calidad de vida en todos los aspectos relacionados con la vivienda de los productores rurales.
Definir un modelo de ordenamiento de los asentamientos rurales del Distrito Capital para su fortalecimiento y promover su desarrollo equilibrado en la región.	Elaborar prontamente los planes parciales de iniciativa pública en las localidades del borde occidental con mayor déficit de vivienda de interés social, con el fin de dinamizar el desarrollo de la superficie de suelo urbanizable.

Fuente: información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaria distrital del Hábitat (2007)

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

En el marco general de la Política Integral de Hábitat, se debe promover una visión y un ámbito de reflexión y de acción regional. Teniendo en cuenta los cambios en la población, en el mercado de trabajo y en los mercados inmobiliarios, la Misión Hábitat identificó un

grupo de municipios (ubicados dentro del territorio del Pacto Región Central) que deben ser prioritarios en la definición de políticas regionales.

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

Los SPD forman parte integrante y esencial de la ciudad, y por la importancia que tienen para los hogares y para su calidad de vida la prestación requiere calidad, seguridad y un uso eficiente. Son esenciales porque tienen una estrecha relación con los derechos fundamentales y la garantía del principio de universalidad es uno de los logros más importantes de la ciudad en cuanto a la apropiación y la construcción del hábitat.

Dadas las competencias establecidas en el marco normativo para los municipios en relación con los SPD, en el POT y los planes maestros, y en concordancia con el enfoque, los principios y el objetivo de la Política Integral de Hábitat, *las estrategias* para los Servicios Públicos Domiciliarios están relacionadas con una política que involucra la prestación de servicios públicos, subsidios y contribuciones, y fortalecimiento del control social participativo. Así, en materia de SPD se establecen lineamientos como:

- En el tema de prestación de servicios públicos, las estrategias se orientarán a ampliar y mejorar la red de servicios públicos en la ciudad-región; consolidar la estrategia para resolver la problemática del río Bogotá; dar seguridad en la prestación de los servicios y disminuir la vulnerabilidad en el transporte y el suministro de gas natural; garantizar el derecho a pertenecer a la sociedad de la información y el conocimiento; suministrar agua potable a los asentamientos rurales; articular las acciones con las empresas de servicios públicos domiciliarios, y definir esquemas comerciales coherentes con la Política Integral de Hábitat de la ciudad para suministrar agua potable a los municipios de la región.
- En el tema de subsidios y contribuciones se trabajará conjuntamente con el Gobierno Nacional en el perfeccionamiento de los instrumentos para focalizar el gasto social en SPD. En particular, desde el Distrito se promoverá la ejecución de estudios sobre la eficiencia y la efectividad de la estratificación socioeconómica

como instrumento de asignación de subsidios y cobro de contribuciones de solidaridad, así como de otras alternativas de focalización. Se promoverá también la discusión y el análisis de las implicaciones económicas, técnicas, legales, políticas y sociales de una eventual eliminación del sistema de estratificación socioeconómica como instrumento de focalización del gasto social en servicios públicos.

- Se apoyará el control social participativo, se dará énfasis al aprovechamiento óptimo de los servicios y se apoyarán la pedagogía y las prácticas de reciclaje.

Política 3. Promover la densificación y la redensificación

La ciudad hoy posee un sistema de planeación y bases de datos para analizar y definir con bastante precisión las zonas de la ciudad, las UPZ y las unidades de actuación donde técnicamente es deseable, viable y eventualmente factible inducir o estimular iniciativas de densificación o redensificación. Los propietarios y promotores cumplen un papel central en la ejecución concertada de proyectos, pero la información necesaria para formular iniciativas de escala significativa requiere soporte técnico, haciendo necesario la participación de la ciudad, en donde la administración pública tiene una función directriz sustantiva.

En este contexto, el trabajo se orienta a los temas de consolidar las áreas de mejoramiento integral, renovación urbana y superar la definición de la vivienda de interés social basada en un precio mínimo, para los cuales se plantean estrategias específicas, como se muestra en la

Tabla 7.

Tabla 7. Estrategias planteadas para la Política 3

Campos de Acción	Estrategias	
<p>Consolidar las áreas de mejoramiento integral</p>	<p>Definir los perfiles deseados de densificación y redensificación en cada una de las UPZ de mejoramiento integral de la ciudad. Esta tarea se podría cumplir a través del programa de reconocimiento y mejoramiento de vivienda, con un acompañamiento técnico posterior durante el periodo de ampliación del segundo nivel.</p>	<p>Mediante actuaciones urbanas integrales, el uso de instrumentos de gestión (planes parciales) y el reconocimiento de la producción social del hábitat, definir etapas secuenciales para las acciones de mejoramiento (legalización de barrios, titulación de predios, reconocimiento y mejoramiento de vivienda, y reasentamiento de la población).</p>
	<p>Crear incentivos e instrumentos de apoyo para estimular la densificación y la redensificación en las áreas cuyo soporte de infraestructura, equipamientos y movilidad garantice las condiciones básicas de calidad de vida, y optimice el sistema de centralidades que la ciudad ha previsto en el POT.</p>	<p>Institucionalizar procesos permanentes de asistencia técnica para el mejoramiento integral. Es deseable y conveniente que las alcaldías locales jueguen un papel activo, con acciones canalizadas a través de las UPZ.</p>
<p>Renovación urbana</p> <p>La política de renovación urbana se fundamenta en la necesidad de garantizar el ordenamiento territorial, la productividad y la competitividad de la ciudad, la inclusión social y la calidad de vida de sus habitantes²¹. Intenta optimizar el uso de las áreas que no están bien aprovechadas o que están deterioradas, pero que disponen de suelo urbanizado y de equipamientos. Se busca que la habilitación de nuevas áreas reduzca las presiones que llevan a la expansión, incentive la participación del sector privado en proyectos inmobiliarios y consolide el centro metropolitano.</p>	<p>Equilibrar la mezcla de usos y estratos con criterios de eficiencia y equidad.</p>	<p>Garantizar que la población residente forme parte de los proyectos, o sea reasentada en otros proyectos que se desarrollen prioritariamente en la misma zona objeto de la operación.</p>
	<p>Desarrollar viviendas de interés social tipo I y II en un número que no debe ser inferior al 10% del total.</p>	<p>Además de la inversión pública, los proyectos deben crear condiciones propicias para la participación del sector privado (nacional y extranjero), especialmente en los macroproyectos</p>
	<p>Garantizar la capacidad de carga de la infraestructura de servicios públicos, vías y espacio público.</p>	<p>Las decisiones distritales deben ser coherentes con la política nacional, bien sea aceptando las disposiciones establecidas en el Conpes 3.305, o proponiendo modificaciones.</p>
	<p>Armonizar y consolidar las normas relacionadas con la política de renovación urbana.</p>	
<p>Superar la definición de la vivienda de interés social basada en un precio mínimo</p> <p>Persistir en la definición de vivienda de interés social basada en un precio mínimo no es compatible con una apuesta por la inclusión social, puesto que al fijar el precio como criterio de definición, el área de la vivienda y las condiciones de habitabilidad (es decir, la forma de la vivienda) varían, y durante este proceso no hay nada que garantice umbrales de dignidad para las familias que la ocupan. La apuesta por un hábitat incluyente se debe materializar en la consecución de acuerdos sobre los estándares de dignidad socialmente aceptables de la vivienda y del hábitat en general.</p>	<p>Adoptar un código de habitabilidad que establezca normas y estándares mínimos socialmente aceptables para la vivienda de interés social en Bogotá.</p>	<p>Concentrar buena parte de los esfuerzos estatales en la provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social tipo I a una escala suficiente para contrarrestar la ocupación informal, en combinación con mecanismos de control y sanción más efectivos a los loteadores informales. Para tal efecto, se reafirma la propuesta de asignar el 50% de la superficie para vivienda de interés prioritario en todo suelo de desarrollo, así como en el suelo urbanizado no construido. Este porcentaje concuerda con la composición socioeconómica de la población de Bogotá, con el crecimiento esperado de la población y con las necesidades de producción de este tipo de vivienda.</p>
	<p>Definir los ámbitos geográficos de reparto, de tal manera que los proyectos de vivienda de interés social tipos I y II se determinen a nivel zonal. Teniendo en cuenta que una adecuada distribución del suelo destinado a la vivienda de interés social puede contribuir a regular el precio del suelo y a reducir la segregación socio-espacial de la ciudad.</p> <p>Estimular la oferta de las distintas modalidades de producción de vivienda que respeten las características del entorno y reconozcan las prácticas, usos y modalidades de tenencia (vivienda productiva, desarrollo progresivo, vivienda en arriendo, vivienda transitoria y vivienda cooperativa).</p>	

Fuente: información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaria distrital del Hábitat (2007)

²¹ El punto de partida fue definido en el Artículo 39 de la Ley 9 de 1989: «Son planes de renovación urbana aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad»

Política 4. Promover la producción social del hábitat

La producción social del hábitat es un elemento determinante en la construcción de la ciudad. Por tanto, se deben apoyar las prácticas sostenibles en la producción y uso del hábitat. La política debe reconocer la diversidad de formas sociales de producción y apropiación del hábitat como un recurso que se puede optimizar. Las externalidades que de allí se derivan favorecen la participación ciudadana, el control social y la formación de capacidades que trascienden los proyectos y contribuyen al progreso de las comunidades. De otro lado, La política de suelo es un soporte básico del ordenamiento del territorio y de la política de vivienda de interés social.

De acuerdo con los principios y el objetivo de la Política Integral para estos campos, las estrategias planteadas para fortalecer la capacidad y la oportunidad de la gestión pública del suelo se muestran en la **Tabla 8**.

Tabla 8. Estrategias planteadas para la Política 4

Campo de acción	Estrategias	
Producción social del hábitat	Acompañar y asesorar la producción social del hábitat para acelerar los procesos de consolidación de la vivienda y del entorno con criterios de habitabilidad, en respuesta a las necesidades y expectativas de las familias.	Promover, con ayuda de la participación ciudadana, la formulación y el desarrollo de iniciativas de producción de hábitat-vivienda, vías y espacio público que superen el ámbito del barrio.
	Promover el uso racional de los recursos relacionados con el hábitat, como el agua, la energía y el entorno (espacios públicos, infraestructuras y equipamientos de uso colectivo).	Fortalecer la capacidad de gestión del suelo urbanizado.
	Mediante el desarrollo y la promoción de nuevos esquemas habitacionales, contribuir a un cambio en la percepción de las familias con respecto a la vivienda de propiedad como única opción y aspiración.	
Gestión pública del suelo	Cumplir y velar por el cumplimiento de los objetivos de las políticas de suelo previstas en el POT (Artículo 1, Capítulo único).	Replantear los mecanismos de regulación de la ciudad construida –redesarrollo, renovación y patrimonio– y vincularlos a las políticas de hábitat y a las políticas sociales.
	Establecer y desarrollar las agendas e instrumentos de interacción sobre los temas de gestión de suelo con las secretarías de Planeación, Ambiente y Movilidad.	Unificar el régimen de obligaciones y derechos de los propietarios del suelo con tratamiento de desarrollo.
	Estructurar y poner en marcha el Sistema de Información Integrado del Hábitat y el Observatorio del Hábitat.	Estructurar el Sistema Integral de Inspección, Vigilancia y Control del Hábitat
	Fortalecer el carácter de promotor público de Metrovivienda en la producción de suelo urbanizado para vivienda de interés social prioritario, con énfasis en las familias hasta ahora no cubiertas por los esquemas de subsidio directo a la demanda y vivienda producida por constructores formales.	

Fuente: información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaria distrital del Hábitat (2007).

Política 5. Financiación del hábitat

En el tema de financiamiento, la política aborda tres puntos. En primer lugar, la coordinación de recursos y fuentes de financiamiento, tema en el que se requiere articular las fuentes de financiamiento de los insumos que intervienen en el proceso de producción del hábitat. En segundo lugar, la visión del papel del Sector Hábitat como factor que contribuye a la productividad y a la redistribución. Las acciones de la Secretaría en este campo deben mejorar la productividad y la equidad de la ciudad, puesto que el uso y la aplicación de las fuentes de financiación se retroalimenta con el modelo de ciudad (es resultado y causa), se debe incentivar la aglomeración para captar y redistribuir los recursos que ésta genera. En tercer lugar, se debe ir más allá del simple diseño de instrumentos financieros, y caracterizar el papel del Estado con competencias y posibilidades propias para que contribuya a superar las fallas y limitaciones del mercado. Como escenarios para articular estos tres elementos de manera integral, Bogotá hoy tiene un portafolio de proyectos (Operación Usme, Operación Norte y el Plan Centro), con espacio suficiente para pensar en nuevos modelos de intervención y de financiación. Las estrategias en este campo se especifican en la **Tabla 9**.

Tabla 9. Estrategias planteadas para la Política 5

Estrategias	
Diseñar y aplicar instrumentos financieros que se desprendan de la gestión del suelo. Esto implica velar por los intereses de la colectividad haciendo cumplir las obligaciones urbanísticas de predios, captar y utilizar los recursos de la plusvalía, de las cargas liquidadas a los proyectos que les corresponda.	Articular la asignación de los recursos del presupuesto sectorial para vivienda, servicios públicos, mejoramiento integral e infraestructura urbana mediante macroproyectos, operaciones estratégicas o planes parciales.
Orientar la estructura de la financiación del hábitat en pro de sistemas integrados (cadena de producción de soluciones habitacionales) que fortalezcan y retroalimenten el esfuerzo fiscal del Distrito.	Idear esquemas que permitan aprovechar nuevas fuentes de financiamiento diferentes de la inversión pública directa, empleando los instrumentos mixtos de gestión y financiación previstos por el POT y la Ley.
Estructurar el sistema de prevención y reducción de costos mediante la titularización del riesgo, el reforzamiento estructural y el subsidio de arriendo para poblaciones marginales.	Crear el Fondo de Desarrollo Urbano para desarrollar operaciones urbanas integrales que garanticen un manejo financiero integral, sostenible y de bajo costo que dote a la ciudad de recursos suficientes y de largo plazo, que supere el enfoque sectorial y el desajuste de los plazos de financiación.

Fuente: información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaría distrital del Hábitat (2007).

Política 6. Cultura del hábitat, ciudadanía y fortalecimiento institucional

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

En ese contexto, son objetivos de la política integral del hábitat promover una cultura del hábitat con criterios compartidos, reconocer la diversidad sociocultural de la ciudad, transformar las percepciones, prácticas y usos del hábitat, fortalecer las organizaciones sociales como actores fundamentales en la construcción y apropiación del hábitat mediante mecanismos asociativos, solidarios y colectivos, y dar a conocer a los ciudadanos la política de hábitat para que se apropien y exijan su cumplimiento.

Esta política implica trabajar en fomentar la cultura para la construcción y el cuidado del hábitat y en fortalecer la capacidad institucional, temas para los cuales se diseñan estrategias, las cuales se muestran en la **Tabla 10**, con el fin de alcanzar los resultados deseados en estos aspectos.

Tabla 10. Estrategias planteadas para la Política 6

Campos de Acción	Estrategias	
<p>Fomentar la cultura para la construcción y el cuidado del hábitat La nueva visión del hábitat, que trasciende a lo colectivo, requiere conformar un tejido social fuerte que permita apropiarse la noción de hábitat en toda su complejidad e incidir en su producción desde la formulación hasta la gestión y el seguimiento de la política pública. La Política Integral busca promover la conformación y el fortalecimiento de la organización social en torno al hábitat en escalas que superen el ámbito del barrio. Se deben reconocer todas las potencialidades y limitaciones, las dinámicas sociales y políticas referidas a la producción de hábitat y de ciudad.</p>	<p>A través de la Escuela Distrital de Participación y Gestión Social, formar, asesorar y acompañar a los ciudadanos –y a sus organizaciones– interesados en cualificar su participación, intercambiar experiencias e incidir en la gestión y el seguimiento de la Política Integral de Hábitat.</p>	<p>Visibilizar y promover las prácticas sostenibles de producción y apropiación de un hábitat digno, referidas al uso racional de los recursos disponibles y a la multiplicación de experiencias de gestión.</p>
	<p>Promocionar diversas formas de producción de hábitat alternativas habitacionales, como la vivienda productiva, los procesos de producción de hábitat mediante el acompañamiento y la asesoría técnica de las instituciones públicas y las organizaciones civiles.</p>	<p>Integrar la noción de hábitat en las agendas y en el discurso de las organizaciones.</p>
	<p>Fortalecer y proyectar a escala local los Núcleos de Participación Ciudadana existentes e incentivar la formación y consolidación de nuevos núcleos en las demás UPZ de la ciudad para reforzar el tejido social en torno al hábitat y ampliar las escalas de apropiación, planeación y gestión social del hábitat.</p>	<p>Fortalecer las organizaciones sociales existentes que trabajan en torno al hábitat y promover la conformación de redes y nuevas organizaciones en coordinación con otras entidades e iniciativas, procurando brindarles las herramientas conceptuales, metodológicas y operativas necesarias para su proyección en el escenario público.</p>
<p>Fortalecer la capacidad institucional La organización institucional del Sector Hábitat establecida por la reforma administrativa fue el resultado de un largo proceso en el que convergieron diferentes visiones conceptuales, reflexiones, discusiones y se lograron acuerdos básicos entre los diferentes actores del sector. La Secretaría del Hábitat tiene la función de coordinar y armonizar los distintos intereses. Debe prestar la debida atención a los procesos de construcción de capacidad institucional, a los aprendizajes requeridos para modificar las prácticas cotidianas de planeación e incentivar la creación de las nuevas condiciones que demandan los instrumentos de gestión.</p>	<p>Consolidar el pensamiento estratégico del sector garantizando la gestión sectorial, la articulación de la acción institucional en el territorio, y el compromiso y la pertenencia de los funcionarios.</p>	<p>Impulsar el trabajo conjunto con los actores públicos, privados y sociales, internacionales, nacionales, regionales, distritales, locales y zonales.</p>
	<p>Estructurar el sistema de información sectorial considerando criterios de optimización de recursos, simplificación de procesos, gestión de la información, difusión permanente de la información, seguimiento y evaluación.</p>	<p>Identificar la capacidad institucional del sector requerida para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política de hábitat.</p>
	<p>Articular y reforzar los sistemas de formación apoyándose en la capacidad existente, y diseñar una estrategia de comunicación pública para garantizar la apropiación intrasectorial y la divulgación de información a los ciudadanos.</p>	<p>Fortalecer la coordinación sectorial e intersectorial.</p>
	<p>Consolidar el nuevo esquema de gestión del hábitat mejorando las habilidades y competencias gerenciales para aplicar los instrumentos técnicos, legales, administrativos y financieros requeridos en la operación intrasectorial. Concertar los escenarios de coordinación intersectorial y regional, y promover la participación activa del sector privado.</p>	

Fuente: información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá & Secretaría distrital del Hábitat (2007).

Finalmente, las políticas y estrategias aquí enunciadas hacen parte del trabajo realizado desde la conformación del Sector Hábitat en Bogotá, las cuales permiten la generación de proyectos específicos desde la gestión que efectúa la Secretaría del Hábitat haciendo posible que las estrategias se pongan en acción y así buscar solucionar las necesidades del hábitat en la ciudad de Bogotá. La funcionalidad de las estrategias se puede determinar a partir de los avances en las metas y elementos de trabajo del hábitat alcanzados anualmente por la gestión de la Secretaría del Hábitat.

2.7 PACTO POR EL HÁBITAT DIGNO EN BOGOTÁ (información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2005))

El Pacto por el Hábitat Digno es una estrategia orientada a optimizar la corresponsabilidad del conjunto de actores públicos y privados en la construcción de una política en la que se materialice la solución progresiva a los problemas del hábitat (Metrovivienda & Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). Fue firmado entre entidades públicas, privadas y la sociedad civil, y expresa las convergencias y compromisos para avanzar de manera concertada en los objetivos de elevar la calidad de vida de la población más vulnerable, a través de acciones orientadas a la reducción del déficit estructural que tiene el Distrito en materia de vivienda y entorno urbano.

El Pacto es un conjunto articulado de conceptos, objetivos y acciones de carácter integral que buscan hacer efectivos los derechos a una vivienda digna, a un desarrollo urbano incluyente y a un medio ambiente sano para los habitantes del Distrito Capital, a través de un proceso democrático y participativo en el cual el Estado cumple el papel de dinamizador del desarrollo, priorizando el principio de corresponsabilidad de los diferentes actores sociales.

Este acuerdo articula recursos y potencialidades de las entidades reunidas con la perspectiva de garantizar el derecho a la vivienda en asentamientos sostenibles, reducir la brecha existente entre la demanda y oferta de bienes y servicios de hábitat para los sectores menos favorecidos, y conciliar la universalidad de los derechos a una vivienda y entornos dignos. En este sentido, el pacto no solo apunta a la gobernabilidad del hábitat, si no que adopta a la vez la concepción ampliada del término dentro del tema de la vivienda. Lo anterior supone reconocer la necesidad de priorizar a la población más vulnerable presente en los diferentes escenarios de la ciudad construida y áreas de expansión, por presentar la mayor demanda insatisfecha alrededor de una solución habitacional digna. Es de esta forma como el pacto establece un diálogo que toca dos problemas fundamentales para abordar la política del hábitat: la sustentabilidad y la gobernabilidad. Este enfoque, definió un nuevo lenguaje, donde el hábitat empezó a ser comprendido desde escenarios más amplios y complejos que lo determinan como son pobreza, inmigración, escasez de suelo urbano, déficit habitacional, desarrollo urbano ilegal, vulnerabilidad, mercados incompletos, deterioro en lo construido, y contaminación ambiental, entre otros (Metrovivienda & Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

El objetivo central del Pacto es dar sustento a una política pública integral e integradora que articule los recursos y potencialidades del Distrito Capital, el Gobierno Nacional, las cajas de compensación, el sector financiero, los constructores privados, las lonjas de propiedad raíz,

las empresas productoras de insumos para la construcción, las curadurías, las organizaciones populares de vivienda, los organismos no gubernamentales, los centros académicos, las agremiaciones de profesionales y los organismos de cooperación internacional. A la vez, los objetivos específicos del Pacto por el Hábitat Digno son:

- Avanzar de manera concertada en la atención a las problemáticas más críticas y urgentes en materia de Hábitat en el Distrito, las cuales afectan principalmente a los sectores más vulnerables de la población.
- Desarrollar una estrategia de coordinación de acciones para viabilizar la implementación de una Política Integral e Integradora de Hábitat en el Distrito Capital, que aborde los problemas de la ciudad construida y de los nuevos desarrollos.
- Avanzar concertadamente en el cumplimiento de las metas de vivienda de interés social y construcción de hábitat en Bogotá, según lo estipulado en el plan de desarrollo Distrital y en el marco del fortalecimiento del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.
- Establecer un conjunto de mecanismos de seguimiento a los acuerdos del Pacto y a un sistema de medición de resultados, por medio de indicadores, mediante el cual se permita el acceso a información clara y concisa para todos los sectores.

Los acuerdos contenidos en el Pacto, alrededor de los cuales se trabaja, están relacionados con la Política de Hábitat del Plan de Ordenamiento Territorial, y son los siguientes componentes:

- Provisión y gestión del suelo, promoviendo condiciones de transparencia del mercado inmobiliario y facilitando a los segmentos más pobres de la población el acceso a suelo urbanizado, a través de la gestión público-privada.
- Prestación de los servicios públicos, mejorando su calidad, disminuyendo los costos de transacción de los trámites y discutiendo el impacto de las tarifas en las posibilidades de acceso a la vivienda y sus entornos.
- Prevención y control de la urbanización y construcción ilegal, facilitando alternativas habitacionales adecuadas y fomentando una cultura de la prevención y el cumplimiento de normas.
- Provisión y el mejoramiento de vivienda, garantizando criterios de sostenibilidad y eco-eficiencia, y prestando especial atención a la legalización de los títulos de propiedad, a la provisión de alternativas para las poblaciones que habitan en situaciones de riesgo físico y de vulnerabilidad social, al reconocimiento de vivienda

y a la recuperación de las áreas deterioradas a través de los programas de vivienda en zonas de renovación urbana.

- Mejoramiento integral de barrios, entendido como una política de subsidio colectivo en la ciudad construida por medio de la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento y del reforzamiento del tejido socio-institucional en los asentamientos precarios.
- Ampliación de las fuentes y modalidades de financiamiento de los diversos componentes de la política del hábitat, enfatizando en la generación de alternativas para los sectores tradicionalmente excluidos de los programas de crédito tradicionales.
- Dotación de equipamientos sociales, articulando los espacios colectivos de educación, salud, recreación en los proyectos urbanos.
- Acceso al transporte público, profundizándolo como un medio de integración social y buscando la disminución del tiempo y los costos de desplazamientos de un lugar a otro de la ciudad.
- Generación, administración, defensa y aprovechamiento del espacio público, a través de la integración de enfoques y modalidades que garanticen su calidad, disfrute democrático y sostenibilidad.
- Articulación necesaria de la sostenibilidad ambiental en todos los componentes de la política de Hábitat.

El pacto expresa los compromisos que asumen los distintos sectores del Distrito Capital, el Gobierno Nacional, las cajas de compensación familiar, la banca pública y privada, los constructores privados, las organizaciones populares de vivienda, los propietarios de la tierra urbanizable, los centros académicos, las curadurías, las agremiaciones de profesionales, los organismos no gubernamentales, y las empresas productoras de insumos para la construcción. Los organismos de cooperación internacional también se unieron a este esfuerzo, donde se destaca el papel que ha asumido la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la cualificación de instrumentos y procesos interinstitucionales para la implementación y seguimiento de la nueva política tanto a nivel nacional como distrital (Metrovivienda & Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). Los principales compromisos asumidos por los diferentes actores, en el marco del Pacto, se desarrollan en torno a las intervenciones en la ciudad construida y las intervenciones en nuevos desarrollos, como se resume en el **Anexo 1**.

2.7 CONCLUSIÓN

Las ciudades se constituyen hoy en día en el hábitat humano nuclear, ofreciendo ventajas en cuanto a calidad de vida para los pobladores. Sin embargo, el crecimiento urbano ha generado diversas problemáticas que involucran el hábitat y repercuten en el bienestar de los pobladores, lo cual no ha sido ajeno para Bogotá como ciudad capital, y llevó a la configuración del Sector Hábitat, con la integración de entidades que anteriormente trabajaban por separado, aportando así una visión unificada del hábitat con sus diferentes atributos y dimensiones, y la gestión integral del territorio. La Secretaría del Hábitat es la entidad encargada de direccionar la labor que se realiza para dar solución a las problemáticas identificadas en la Capital, basándose en la Política del Hábitat que se ha establecido, y la cual plantea las estrategias para la acción en la gestión del hábitat. Esta Política, está sustentada en el Pacto Digno del Hábitat por Bogotá, realizado por diversos actores del Distrito Capital, con miras a una gobernabilidad integral del hábitat, generándose así un esquema orgánico institucional, con la participación de las diferentes entidades relacionadas con el tema, que busca una vivienda digna, un desarrollo urbano incluyente y un medio ambiente sano para los habitantes del Distrito Capital, y en definitiva el objetivo es una mejor calidad de vida. En este sentido, el siguiente capítulo revisa las contribuciones que se han logrado en torno a este objetivo, desde la organización misma del Sector Hábitat, así como desde la gestión de la Secretaría del Hábitat, como su ente rector, y desde diferentes medidas específicas que se han adoptado.

3. CONTRIBUCIONES DESDE EL SECTOR HABITAT AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOGOTANOS

Las ciudades concentran la mayor cantidad de población de una nación, se configuran en centros de desarrollo fundamental para el progreso de un país y para los individuos, no solo en los aspectos económicos sino también en calidad de vida. En este contexto, son varias las iniciativas emprendidas, tanto en el ámbito internacional como en el nacional (como se especificó en los capítulos uno y dos), para el mejoramiento de las condiciones de vida en una ciudad, donde intervienen diferentes factores claves, interrelacionados entre sí, para que la convivencia sea sana y productiva, y los cuales se han cobijado bajo la concepción del hábitat, el cual constituye el sistema social que favorece el establecimiento del hombre para su expresión vital. De esta forma, toman importancia los desarrollos de la política pública en torno al hábitat, cuyos avances se espera estén encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este sentido, el siguiente capítulo analiza las contribuciones hechas al avance de la ciudad en Bogotá, especialmente con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes capitalinos desde lo que ha sido la creación del Sector Hábitat, la política implementada, la gestión de la Secretaria del Hábitat, las diferentes medidas adoptadas y finalmente la percepción del progreso de la calidad de vida en la ciudad. De esta forma, se pretende responder al tercer objetivo del trabajo, identificar hechos relevantes y acciones lideradas que conducen al mejoramiento de las condiciones de vida en Bogotá.

3.1 CONTRIBUCIÓN AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ HECHA CON LA CREACIÓN DEL SECTOR HABITAT

Como se observó en el Capítulo 2, en Bogotá, se han establecido políticas públicas y una estructura organizacional para el tema del hábitat en busca de un desarrollo sostenible. Así, en este numeral se examina cómo se ha contribuido con la creación del Sector Hábitat en Bogotá al mejoramiento del hábitat capitalino, entendido éste como un sistema que integra elementos tales como vivienda, espacio público, saneamiento ambiental, servicios públicos, entre otros factores que aportan a la calidad de vida de las personas. De igual forma se revisa la incidencia desde la institucionalidad y la estructura organizacional que se ha configurado, desde la misión de la entidad rectora del Sector y su gestión, así como desde la política y pacto específico sobre el hábitat para Bogotá.

Revisión de las contribuciones

En el tema ambiental, la legislación y la institucionalidad en Colombia, han sido pioneras en el contexto Latinoamericano. La Constitución colombiana contiene una gran cantidad de artículos (alrededor de 40 artículos) referentes al tema del ambiente, favoreciendo una guía para el trabajo y la conformación de la institucionalidad. De otro lado, la consideración desde la Carta Magna del ambiente como un concepto integral, involucra la noción de hábitat, ya que se abarca el tema de calidad de vida necesario para el desarrollo de las personas. A nivel nacional la creación en 1992 del Ministerio de Ambiente constituye la apertura de la institucionalidad bajo la cual se regirá el tema del ambiente y del hábitat en el ámbito normativo y organizacional del país; y posteriormente, en el año 2011, con la instauración del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se configura la institucionalidad del hábitat en la nación. La fundación tanto del Ministerio de Ambiente como de Vivienda, permite la estructuración a nivel organizacional, agrupando las diferentes entidades encargadas del trabajo en los temas directamente relacionados, las normas y los recursos, dando coherencia a la gestión nacional del ambiente y del hábitat, y sentando las bases para la realización de las tareas pertinentes en las regiones.

Bogotá como ciudad capital, donde se desarrolla la mayor parte de la actividad económica del país y donde se alberga la población más grande, con diferentes problemática urbanas, ha establecido una institucionalidad que le permite trabajar en el tema del hábitat, partiendo de la conformación del Sector Hábitat, integrado por un conjunto de entidades. Esta institucionalidad le dio identidad propia al Distrito en el tema del hábitat, pasando de una de la concepción tradicional de éste, dignidad de la vivienda, a la noción del hábitat como el conjunto de relaciones entre los atributos físicos del medio ambiente natural y el medio ambiente construido, que incluye la sostenibilidad de la tenencia de la vivienda, las relaciones sociales que construyen la cultura de ciudad y la garantía de los derechos humanos integrales enmarcados en un urbanismo incluyente y un ambiente sano (Metrovivienda & Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Los problemas del hábitat en Bogotá son complejos, los cuales fueron descritos en el Capítulo 2²², y solucionarlos exige elevados niveles de coordinación. En este contexto, la institucionalidad creada a partir de la definición del Sector Hábitat, ofrece una lectura unificada del tema, fortaleciendo el encuentro y coordinación consensuada democrática y participativa de las diferentes instituciones, niveles territoriales y sectores competentes en el tema, formulando así rutas de acción que vuelvan efectivos los derechos de vivienda digna, ambiente sano y un desarrollo urbano incluyente (Metrovivienda & Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). Se ha desarrollado así una política pública que integra la planeación, el

²² Numeral 2.5: Problemas Centrales del Hábitat en Bogotá

gobierno y la coordinación de entidades que anteriormente desarrollaban sus actividades de manera aislada. Adicionalmente, desde la creación del Sector se suministran, entre otros, algunos elementos claves como el establecimiento del concepto de hábitat, lo que ha permitido adoptar una sola estructura y enfoque conceptual a nivel institucional; se han formulado los componentes de la política del hábitat del Distrito; se configuró las bases para la construcción de una nueva institucionalidad en función de la política del hábitat; y se firmó el Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá.

La estructura del Sector, como se especificó en el Capítulo 2, la encabeza la Secretaria Distrital del Hábitat y está compuesta por entidades adscritas y vinculadas, que atienden tres elementos generales claves del hábitat como son la vivienda, servicios públicos (energía, agua, saneamiento, telecomunicaciones) y renovación urbana, como se puede inferir desde la misión (ver **Anexo 2**) que desempeñan cada una de estas. Al revisar las funciones (ver **Anexo 2**), se puede determinar que dentro de estos elementos principales mencionados, el trabajo de las organizaciones que componen el Sector abarca una amplia gama de actividades que contribuyen al desarrollo del hábitat en Bogotá desde la estructura organizacional con que se cuenta, las cuales van desde diseño de propuestas, financiación, gestión, implementación, participación ciudadana, acompañamiento a las familias en los diferentes procesos, conducción de lo jurídico, coordinación de proyectos con entidades internacionales, entre otras

La Secretaría del Hábitat, es el ente rector del Sector, encargada de gestionar la Política del Hábitat en Bogotá para enfrentar los grandes retos que se tienen al respecto, aporta una administración que parte de procedimientos integrales territoriales donde están inmersos los diferentes atributos y dimensiones del hábitat. La estructura organizacional y las funciones de la Secretaría, determinadas por el Decreto 271 de 2006, se constituyen en el sustento legal para sus actuaciones, en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos y de la realización de su misión. En cumplimiento de su misión, la Secretaría del Hábitat ha aportado con su trabajo, enmarcado dentro de planes estratégicos periódicos distritales, en el desarrollo de unas áreas específicas primordiales para la gestión del hábitat en Bogotá, con diversos proyectos, como se observa en la **Tabla 11**.

Tabla 11. Principales áreas de trabajo de la Secretaria del Hábitat desde el cumplimiento de su función

Áreas primordiales de trabajo	Proyectos asociados
Mejoramiento de barrios	Programa de mejoramiento integral de barrios
Vivienda	Proyectos de vivienda con participación del Gobierno Nacional
Revitalización	Mejoramiento del espacio público
Ruralidad	Mejoramiento de las condiciones físicas y de habitabilidad de la vivienda rural

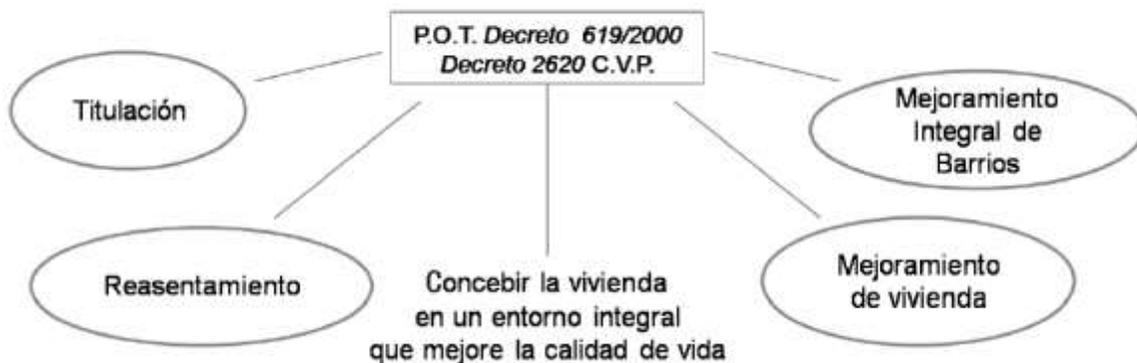
Fuente: adaptación de información de https://www.habitatbogota.gov.co/sdht/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=101

A partir de las funciones establecidas para la Secretaría del Hábitat, se trabaja desde la elaboración de la política del hábitat en integración con otras entidades como las Secretarías de Ambiente y Planeación, pasando por la gestión y ejecución de proyectos específicos del hábitat, promoción de programas de fortalecimiento social, coordinación de entidades adscritas y vinculadas, diseño de instrumentos de financiación, participación en la preparación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y la atención a los ciudadanos. De las funciones también se puede destacar que el trabajo se orienta a las temáticas específicas de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, reasentamientos humanos en condiciones dignas, mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social, titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios, suelo urbanizado y asistencia técnicas, acceso a materiales de construcción a bajo costo, atención a las peticiones, quejas y reclamos de usuarios, arriendo de viviendas, subsidios y lineamientos ambientales; las cuales conforman

una gran variedad de actividades orientadas al desarrollo y mejoramiento del hábitat de la Capital, aportando de esta forma a enfrentar las diferentes problemáticas que se tienen al respecto.

Desde la Política del Hábitat, se ha buscado en términos generales, corregir las deficiencias físicas y ambientales, y lograr que todos los habitantes de la ciudad accedan a una calidad de vida urbana aceptable. Así, se han desarrollado planes operativos de reconocimiento e inclusión de los habitantes a la ciudad en diferentes aspectos como se observa en la **Figura 2**, y el Decreto 2620, y están relacionados directamente con las principales áreas de trabajo de la Secretaría del Hábitat. Es importante resaltar que la complejidad de la ciudad dificulta lograr el acceso de todos los habitantes a una calidad de vida urbana aceptable, sin embargo se destaca que la gestión de la Secretaría del Hábitat, ha permitido avanzar en los aspectos relacionados en la **Figura 2**, como se podrá observar, en el numeral siguiente, cuando se revisan las metas alcanzadas con los proyectos gestionados por esta entidad.

Figura 2. Acciones de reconocimiento e inclusión a la ciudad



Fuente: (Nieves, 2009)

De otro lado, con el Pacto Digno por el Hábitat en Bogotá, se ha contribuido a la democratización del tema del hábitat en Bogotá, con la participación de entidades, públicas, privadas y la ciudadanía, generando de igual forma una concientización en todos los estamentos de la necesidad de mejorar la calidad de vida y las condiciones del entorno urbano para todos los pobladores, pero especialmente en las zonas más vulnerables. El Pacto también ha favorecido la concepción del hábitat desde un contexto más amplio, no solo los problemas de vivienda, si no también elementos como mejoramiento de lo

construido, contaminación ambiental, espacio público, entre otros, a través de estrategias y acciones específicas para cada uno de estos elementos en los campos de acción gestionados desde la Secretaría del Hábitat.

3.2 CONTRIBUCIÓN AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ A PARTIR DE LA GESTIÓN REALIZADA DESDE LA SECRETARÍA DEL HABITAT

El trabajo realizado por la Secretaría del Hábitat, como ente rector del Sector Hábitat, es de gran valor para el avance del hábitat en Bogotá, el cual se puede determinar por la gestión que realiza esta organización. En este contexto, la contribución desde la Secretaría a la calidad de vida de los bogotanos, puede mirarse revisando el logro de las metas en los proyectos realizados para afrontar el tratamiento de los componentes y problemáticas que se tienen en el sistema hábitat de la ciudad, proyectos enmarcados en la política integral del hábitat. De esta forma, se presenta a continuación un resumen de las áreas en las que se ha trabajado y los logros obtenidos, basada en los informes de la gestión de la Secretaría para los años 2012, 2013 y 2014.

Áreas del sistema hábitat de Bogotá trabajadas en el año 2012 por la Secretaría del Hábitat

En el año 2012 terminó el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva y se inició el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, así el informe de gestión presenta el balance en el primer semestre de 2012 de Bogotá Positiva y en el segundo semestre de Bogotá Humana. El informe se basa en los logros y avances más importantes alcanzados durante el 2012, a través de cada uno de los proyectos ejecutados por la entidad, como se muestra en la **Tabla 12**.

Tabla 12. Resumen avances del hábitat en Bogotá en el año 2012 desde la gestión de la Secretaría del Hábitat

Proyectos	Metas	Principales Avances
<p>Proyecto 487: Acciones y Soluciones Integrales de Vivienda de Interés Social (VIS) y Prioritario (VIP). Objetivo: implementar acciones y soluciones integrales para la promoción de vivienda de interés social y prioritario a través de la coordinación interinstitucional, el seguimiento y la evaluación.</p>	<p>Meta 1: Gestionar la habilitación de suelo para construcción de VIS y VIP.</p>	<p>Supervisión de 95 predios (46,39 ha) de propiedad de instituciones públicas, de los cuales se viabilizaron 6 (1,79 ha), con una proyección de 604 viviendas de interés prioritario. Se gestionaron en total 0,46 ha para vivienda de interés social y prioritario.</p>
	<p>Meta 2: Promover la construcción de 2.171 soluciones de vivienda nueva.</p>	<p>Esta meta fue adicional a la construcción de 4.658 viviendas construidas, para un total de 6.829 soluciones de vivienda para el período de planeación.</p>
	<p>Meta 3: Habilitar 144,43 ha de suelo para la construcción de VIS y VIP.</p>	<p>21.69 ha fueron reportadas por el DANE como licenciadas para construcción de vivienda de interés social que se consideran habilitadas, porque cuentan con autorización para ser construidas de acuerdo con la delimitación urbanística de la ciudad.</p>
<p>Proyecto 488: Instrumentos de Financiación para Adquisición, Construcción y mejoramiento de Vivienda</p>	<p>Meta 1: Diseñar e implementar el esquema de financiación que integre un sistema de microcréditos y un sistema multidimensional de subsidios.</p>	<p>Reuniones con el Fondo Nacional de Garantías y FINDETER con el fin de evaluar la viabilidad de los microcréditos y otras fuentes de financiación para los hogares beneficiarios del Subsidio Distrital de Vivienda que actualmente no cuentan con los recursos suficientes para acreditar el cierre financiero.</p>
	<p>Meta 2: Otorgar y desembolsar 18 subsidios para mejoramiento de vivienda en sus condiciones de habitabilidad.</p>	<p>Se desembolsaron cinco (5) subsidios de este tipo. Se realizó un trabajo de coordinación interinstitucional con la Caja de Vivienda Popular para la ejecución de obras, atendiendo a las necesidades habitacionales y estructurales de las viviendas de los beneficiarios del subsidio</p>
	<p>Meta 3: Desembolsar 2.500 subsidios distritales para adquisición o arrendamiento de vivienda nueva y usada.</p>	<p>Se desembolsaron 2.072 subsidios distritales de vivienda destinados a los hogares postulados que cumplieron con la totalidad de los requisitos.</p>
<p>Proyecto 435: Procesos integrales para el desarrollo de áreas de origen informal. Objetivo: orientar, formular y coordinar estrategias, programas y proyectos para la legalización y regularización de barrios y el mejoramiento integral de las áreas de origen informal que permitan orientar las acciones en el territorio y mejorar la calidad de vida de la población.</p>	<p>Meta 1: Coordinar las acciones para las intervenciones de mejoramiento integral de barrios.</p>	<p>Trabajó conjunto con las entidades del sector hábitat (Caja de Vivienda Popular) y elaboración de la estructura de costos para intervenir con acciones de mejoramiento integral las 24 áreas priorizadas de Intervención. Adicionalmente se definieron los costos unitarios para construcción de vivienda nueva en las zonas de mejoramiento.</p>
<p>Proyecto 490: Alianzas por el Hábitat Objetivo: promover la gestión y construcción colectiva del hábitat a partir de la vinculación de múltiples agentes, la generación y utilización eficiente de recursos, la promoción de la cultura del hábitat y la coordinación intra e interinstitucional.</p>	<p>Meta 1: Coordinar la articulación de la gestión para garantizar la calidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>Se realizó la ejecución del 100% de esta meta, manteniendo la coordinación interinstitucional frente a la garantía de cobertura y calidad de los servicios públicos, a través de las instancias de participación y la realización de comités intersectoriales. Como resultado de esta gestión, la población bogotana de los estratos más bajos contó con el mínimo vital de agua, las madres comunitarias con beneficios tarifarios y los acueductos comunitarios con una normatividad de mejor calidad en servicio.</p>

	<p>Meta 2: Diseñar y operar un esquema de acompañamiento a la gestión social y técnica de las operaciones.</p> <p>Meta 3: Diseñar e implementar la estrategia de participación del Sector Hábitat.</p> <p>Meta 5: Desarrollar y mantener 6 componentes de cultura del hábitat relacionados vivienda, entorno y servicios públicos</p>	<p>Elaboración de las tipologías de vivienda y esquema de mejoramiento integral de vivienda campesina, articulando el componente habitacional con el productivo.</p> <p>La ciudad cuenta con el documento borrador de la estrategia de participación social del territorio y la política pública, con base en el cual se direccionará, la estrategia para la gestión y participación en la construcción del hábitat con un enfoque diferencial de acuerdo con las particularidades de los procesos y de los territorios, para ser incorporado de manera transversal en la política pública Distrital de hábitat y vivienda.</p> <p>Se han conservado los seis componentes de hábitat: barrio, servicios públicos (aseo y reciclaje), cerros orientales, ciudad nueva, vivienda y renovación urbana, mediante mecanismos pedagógicos y de información.</p>
Proyecto 491: Información y Comunicación del Hábitat	Meta 4: Implementar y desarrollar la estrategia de comunicaciones del Sector Hábitat.	Se elaboraron diferentes actividades: boletines de prensa, campañas de radio, informes, boletín virtual.
<p>Proyecto 418: Fortalecimiento Institucional</p> <p>Objetivo: fortalecer la Secretaría Distrital del Hábitat, garantizando de manera oportuna las herramientas, actividades y acciones que permitan la eficiencia y la eficacia de la gestión de cada una de las áreas de la entidad, brindando una adecuada y suficiente infraestructura, los recursos físicos, técnicos, tecnológicos y humanos que se requieran y el apoyo y asesoría que en términos administrativos, financieros y de gestión requieran los servidores públicos de la entidad en desarrollo de sus funciones; así como desarrollar estrategias y mecanismos de servicio al ciudadano.</p>	Meta 11: Realizar 2 campañas de servicio al ciudadano en temas de hábitat.	La Secretaría Distrital del Hábitat participó en dos ferias realizadas en las localidades de Engativá y Puente Aranda, en las cuales se logró brindar información a 167 ciudadanos, promoviendo los trámites y servicios que ofrece la Entidad.

Fuente: información adaptada de Secretaría del Hábitat (2012).

La revisión elaborada sobre la gestión de la Secretaría del Hábitat para el año 2012 deja ver el trabajo realizado en temas del hábitat como habilitación del suelo para construcción de vivienda, edificación de vivienda, esquemas de financiación, subsidios para mejoramiento y adquisición de vivienda, mejoramiento integral de barrios, servicios públicos (calidad y cobertura), acompañamiento a la sociedad de forma técnica y servicio al ciudadano en temas de hábitat, comunicación sobre el Sector Hábitat y su cultura, donde se evidencia un trabajo que abarca diferentes componentes del sistema hábitat en la ciudad de Bogotá, y se busca que éste sea lo más adecuado para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Es importante resaltar, aunque no se hizo mención en la **Tabla 12**, que además de los proyectos específicos sobre hábitat, también hay una labor para el fortalecimiento

institucional (por ejemplo: metas relacionadas con sistemas de información para Secretaría, acondicionamiento del archivo, sistema de calidad, etc.) , con el fin de que sus condiciones tanto administrativas y de infraestructura estén acordes a los objetivos que se quieren alcanzar para lograr un desarrollo sostenible del hábitat en Bogotá.

Áreas del sistema hábitat de Bogotá trabajadas en el año 2013 por la Secretaría del Hábitat

La gestión del año 2013 está enmarcada en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, donde se contemplan cinco ejes centrales como son ejecución presupuestal (1), generación de oferta de interés prioritario(2), mejoramiento de vivienda y su entorno(3), control a la enajenación, arrendamiento de vivienda formal y procesos de ocupación informal (4), y el fortalecimiento de la gestión transparente. Para el propósito de este trabajo solo se revisarán los ejes dos, tres y cuatro. El informe se basa en los avances más importantes alcanzados durante el 2013, en cada uno de los elementos de trabajo contemplados por la entidad, como se muestra en el resumen realizado en la **Tabla 13**.

Tabla 13. Resumen avances del hábitat en Bogotá en el año 2013 desde la gestión de la Secretaría del Hábitat

Ejes Centrales	Elementos de trabajo	Principales avances
Generación de oferta de vivienda de interés prioritario (VIP)	Gestión de suelo útil para VIP: habilitación de suelo útil para la producción de VIP a través de diferentes instrumentos.	Se habilitaron 61,5 ha, de las 188 ha útiles que el Sector debe habilitar, es decir el 32% de la meta establecida para el período 2012-2016
	Producción de VIP: gestión pública en la promoción y la diversificación de proyectos de vivienda nueva, el mejoramiento integral de barrios y de vivienda, y la incorporación de inmuebles de conservación como alternativa para generar opciones de vivienda. Gestión de vivienda nueva: se ha implementado básicamente dos esquemas de gestión. El primero vinculado con el programa de vivienda gratuita convocado por el gobierno nacional en el 2012 y el segundo relacionado con la implementación de modelo de subsidio distrital de vivienda en especie dirigido a generar oferta de VIP.	-Durante el 2013 se habilitaron 3.648 VIP -Subtotal Programa de Vivienda Gratuita: 5.494 -VIP a partir de proyectos gestionados por el sector Hábitat con constructores privados y proyectos asociativos: 10.609
	Revitalización del Centro Ampliado: Intervenciones integrales y construcción de VIP son los componentes y prioridades del plan de desarrollo en materia de revitalización.	-Formulación de las directrices o del concepto o imagen del Centro Urbano y de dos de las intervenciones priorizadas: Proyecto Piloto Mártires y Ciudad Salud-San Bernardo-Comuneros-Cruces. -Identificación de los polígonos con mayor potencial de transformación y densificación para el análisis por parte de la EAB de la capacidad de las redes primarias de acueducto y alcantarillado. -Desarrollo de procesos de información y participación permanentes para construir confianza del nuevo enfoque de la revitalización y propiciar proyectos asociativos. -Seguimiento y acompañamiento a proyectos de vivienda de interés prioritario por parte de Metrovivienda y la Caja de la Vivienda Popular o constructores privados.
Mejoramiento de vivienda y su entorno	Franjas de Transición urbano – rural	-Formulación conjunta con la Secretaría Distrital de Planeación del instrumento de Planeación y Gestión de Borde. -Concertación de la metodología de marco lógico para la formulación de los modelos de ocupación y definición del árbol de problemas. -se elaboró un documento, donde se exponen los criterios de delimitación de las franjas de transición.

	
	Ecourbanismo y Construcción Sostenible	<p>En el marco de este proceso, la Secretaría Distrital del Hábitat está construyendo los lineamientos de hábitat para la política de ecourbanismo y construcción sostenible, específicamente relacionada con la integración de nuevas tecnologías para la construcción, la selección de materiales sustentables y limpios y el aprovechamiento de energías alternativas (energía solar, ventilación e iluminación natural, aguas lluvias, recirculación de las aguas vertidas y terrazas verdes). Así, durante el año se elaboraron diferentes documentos como: documento preliminar "Modelo de Ocupación Urbana Tipo Ecobarrio", documento final de tipologías de sistemas constructivos y materiales sostenibles, documento final de Vivienda Digna Sostenible que sirvió de insumo para el DTS, Documento final de Vivienda y Construcción Sostenible.</p>
	Ruralidad	<p>-Fortalecimiento los 33 acueductos comunitarios</p> <p>-Acompañamiento a trece (13) acueductos: cinco de la localidad de Ciudad Bolívar, cinco acueductos de la localidad de Usme y tres de la localidad de Sumapaz.</p> <p>-Con relación al mejoramiento de centros poblados y asentamientos rurales, la SDHT apporto los lineamientos y coordinará las acciones en el territorio rural para la implementación del mejoramiento integral de los centros poblados a partir de la normatividad establecida por la Secretaría Distrital de Planeación.</p> <p>-Se realizaron los levantamientos arquitectónicos de las viviendas de los centros poblados de Betania, Nazareth y San Juan.</p> <p>-Se llevaron a cabo siete (7) jornadas de inscripción al Subsidio Distrital de Vivienda en Especie en compañía de la Caja de la Vivienda Popular en las localidades de Sumapaz, Usme y Chapinero.</p> <p>-La SDHT generó propuestas para la formulación de las normas e instrumentos que permiten una intervención planificada en el territorio rural.</p>
	Mínimo vital de agua	<p>-Se entregó el mínimo vital de agua potable al 98,85% del total de la población de estratos 1 y 2, es decir, a 667.115 suscriptores de la Empresa de Acueducto</p>

		y Alcantarillado de Bogotá, de los 678.340 de la totalidad de suscriptores de estos estratos identificados en el Distrito Capital.
Control a la enajenación, el arrendamiento de vivienda formal y los procesos de ocupación informal	Acciones relacionadas con el monitoreo de hectáreas de suelo de protección o susceptibles de ocupación para prevenir la ocupación ilegal; se brindó a los usuarios atención eficiente en los trámites para la enajenación y arrendamiento de vivienda; y se veló por el cumplimiento de las normas en desarrollo de los proyectos de enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda y otorgamiento de licencias urbanísticas.	Con el componente de control del hábitat se desarrollaron actividades de monitoreo a 3.601 ha, diagnosticando 240 polígonos de monitoreo priorizados en 13 localidades de la ciudad, realizando 294 visitas periódicas en estas áreas. Este diagnóstico dio como resultado la identificación de 17.588 ocupaciones informales consolidadas. Así mismo, se evaluó la documentación técnica, jurídica y financiera de 467 documentos radicados relacionados con la enajenación de vivienda.

Fuente: información adaptada de Secretaría del Hábitat (2014)

El estudio de la gestión de la Secretaría del Hábitat para el año 2013 muestra que los elementos del hábitat principales trabajados son la gestión del suelo útil, la producción de vivienda de interés prioritario, transición urbano-rural, la revitalización de zonas céntricas, ecourbanismo y construcción sostenible, la ruralidad (mejoramiento de acueductos y asentamientos, subsidios), servicios públicos (agua), enajenación y arrendamiento de vivienda. Elementos estos que se ajustan a las áreas principales de trabajo de la Secretaría, destacadas en la **Tabla 13**. También se puede observar, que se está haciendo un trabajo juicioso, ya que es posible reportar, con datos y cifras concretas, los avances logrados en los diferentes elementos, lo que beneficia el fortalecimiento del Sector Hábitat desde la labor realizada con la intervención de las diferentes organizaciones de éste.

Áreas del sistema hábitat de Bogotá trabajadas en el año 2014 por la Secretaría del Hábitat

Para el año 2014 la gestión de la Secretaría del Hábitat sigue enmarcada en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, donde se contemplan tres ejes centrales como son: Eje I, una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo, Eje II, un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua, y Eje III, una Bogotá que defiende y fortalece lo público. Para efectos de este trabajo solo se toman en cuenta los Ejes I y II. El informe se basa en los logros y avances más importantes alcanzados durante el 2014 por la Secretaría, como se muestra en la **Tabla 14**.

Tabla 14. Resumen avances del hábitat en Bogotá en el año 2014 desde la gestión de la Secretaría del Hábitat

EJE	Componente	Elementos de trabajo	Avances
Eje I. Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.	Generación de oferta de vivienda de interés prioritario (VIP).	Gestión de suelo útil para VIP	Se gestionaron 188 ha brutas en útiles.
		Producción de VIP.	Las entidades del Sector gestionaron a 31 de diciembre de 2014 un total de 22.590 VIP
		Revitalización del Centro Ampliado	-Se formularon las intervenciones urbanas públicas priorizadas: Proyecto Piloto Mártires y Ciudad Salud – Región (incluye Las Cruces-San Bernardo), Revitalización Zona Industrial en sus componentes urbano, socioeconómico y cultural y se elaboró la propuesta de estructura urbana del Proyecto Piloto Mártires. -Conformación de un banco de proyectos integrales para ser gestionados como proyectos asociativos de revitalización.
	Mejoramiento de vivienda y su entorno.	Proceso de legalización	Se radicaron ante la Secretaría Distrital de Planeación los expedientes de legalización para veinte (20) desarrollos.
		Proceso de regularización	En el transcurso del año 2014 fueron consolidados y radicados ante la Secretaría Distrital de Planeación 15 expedientes, superando la meta de 10 expedientes contemplada al inicio de la vigencia.
		Intervenciones en zonas de mejoramiento integral	Se reportan avances técnico, financiero y jurídico en el convenio 303 de 2013 con la Caja de la Vivienda Popular ²³ , y el convenio 360 de 2013 con el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR ²⁴ . Se reportaron intervenciones para diferentes API (áreas prioritarias de intervención):11, 50, 68, 81,56, 52
		Mejoramiento habitacional a través del SDVE	Se generaron cuatrocientos noventa y siete (497) SDVE en la modalidad de mejoramiento habitacional, en diez proyectos presentados a Comité de Elegibilidad.
		Ruralidad	-Fortalecimiento a acueductos veredales: se realizó el acompañamiento a 12 acueductos. -Mejoramiento de centros poblados: se definieron para los centros poblados de Nazareth, Betania y San Juan en la Localidad de Sumapaz y de Mochuelo Alto en la Localidad de Ciudad Bolívar, los polígonos, tratamientos, usos y edificabilidad. Se finalizaron los Documentos Técnicos de Soporte de los centros poblados en mención, y se elaboró la planimetría con la propuesta de mejoramiento y se desarrolló la propuesta de articulado para la adopción de los planes de mejoramiento integral. -Vivienda Nueva Rural: No se pudo iniciar la construcción de las 50 nuevas viviendas productivas en la vigencia 2014. -Mejoramiento de Vivienda Rural: se generaron 239 subsidios en proyectos.

²³ Cuya finalidad es la realización de estudios, diseños y ejecución de obra de tramos viales, vías peatonales, andenes y escaleras.

²⁴ Su objeto es la elaboración de estudios, diseños y ejecución de parques, zonas verdes y espacio público.

		Mínimo vital de agua	En el año 2014 la cobertura del mínimo vital de agua potable fue de 99,33 %, con un total de 685.241 suscriptores beneficiados de los estratos 1 y 2 de Bogotá.
Eje II. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	Franjas de transición urbano – rural		Se realizó la construcción de los modelos de los bordes sur y oriental.
	Ecurbanismo y construcción sostenible		La Secretaría en cumplimiento de la meta, se encuentra trabajando en dos frentes: 1) Gestionar un proyecto piloto tipo Ecobarrio en las zonas de transición urbano rural de la ciudad, y 2) Gestionar la implementación de un proyecto piloto de VIP con criterios de Ecurbanismo y construcción sostenible.
	Control a la enajenación, el arrendamiento de vivienda formal y los procesos de ocupación informal		En el marco del componente “control del hábitat” se desarrollaron actividades de monitoreo a 3.601 hectáreas, realizando 288 visitas periódicas a los polígonos de monitoreo en 13 localidades de la ciudad.

Fuente: información adaptada de Secretaría del Hábitat (2015).

Para el año 2014, el informe de gestión de la Secretaría del Hábitat muestra el trabajo continuado en los elementos destacados en el año 2013, agregando en el tema de mejoramiento de vivienda y su entorno, elementos como procesos de legalización y regularización, y el mejoramiento habitacional. En este contexto, se continúa trabajando en las áreas principales de hábitat definidas en la **Tabla 11** para la Secretaría. De otro lado, y aunque no se especifica en el resumen elaborado en la **Tabla 14**, al revisar el informe de gestión se observa una coordinación interinstitucional entre la Secretaría del Hábitat y las Secretarías de Planeación y Ambiente, para la realización de diversos proyectos, lo que muestra una visión unificada para el mejoramiento integral del hábitat en Bogotá. Al igual que en los años anteriores, se observan avances en las diversas áreas de trabajo del hábitat donde participan las diferentes organizaciones del Sector Hábitat, aportando a la búsqueda de un desarrollo sostenible para beneficiar la calidad de vida de los bogotanos.

Finalmente, se puede destacar que a través de la gestión realizada por la Secretaría del Hábitat, la cual está enmarcada en la política integral del hábitat, las estrategias planteadas en ésta última, se materializan en los proyectos y elementos de trabajo descritos en la **Tabla 12**, **Tabla 13**, y **Tabla 14**, donde también se destacan los principales avances. De esta forma es posible inferir que las estrategias planteadas en la política integral del hábitat tienen efectos tanto en promover la acción realizada por la Secretaría, como en la población beneficiaria del trabajo que se hace en el hábitat capitalino, donde se resaltan las áreas de vivienda (construcción, mejoramiento), renovación urbana, servicios públicos, financiación, cultura del hábitat, y gestión del suelo.

3.3 ALGUNAS MEDIDAS ADOPTADAS Y SU INCIDENCIA EN EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA EN BOGOTÁ D.C.

Gran cantidad de ciudades alrededor del mundo han venido encontrando que los actuales modelos de desarrollo urbano conducen a deteriorar más su calidad de vida. El acelerado crecimiento de las ciudades, particularmente en los países en desarrollo, ha favorecido procesos urbanos precarios y a menudo incompletos (Observatorio de Cultura Urbana de Bogotá, 2002). Bogotá no es la excepción, son varias las deficiencias estructurales que presenta la ciudad, y por esto los últimos planes de desarrollo han buscado dar soluciones radicales a los fenómenos que impiden vivir en una ciudad más progresista y amable, donde la calidad de vida sea la prioridad (Gutierrez & Olivar, 2000). En ese contexto, se ha dado la implementación de medidas como el pico y placa, el día sin carro, el incentivo al uso de la bicicleta, construcción de ciclorutas, uso del espacio público, peatonización de vías, programa de reciclaje, entre otras, que se han considerado pertinentes, por cuanto la ciudad puede ofrecer alternativas de desplazamiento, en el caso de la movilidad, con las que no contaba anteriormente, y mejoramiento ambiental. Algunas de estas medidas, se revisarán en este apartado, con el fin de establecer sus aportes a la calidad de vida de los ciudadanos.

Día sin carro

Los inconvenientes en movilidad están relacionados con diversos factores como infraestructura, modernización del transporte público, vías, entre otras, pero es claro que algunos de los problemas más críticos provienen de aspectos que están asociados con fenómenos que no se solucionan sólo con infraestructura: la cultura ciudadana, el civismo y las actitudes y comportamiento de los ciudadanos determinan en buena medida la eficiencia del sistema, su perdurabilidad y las posibilidades de dar soluciones adecuadas. La jornada "sin mi carro en Bogotá" surge como una manera de empezar a reflexionar sobre todos estos problemas de la movilidad en la ciudad. Es un día normal en el cual los ciudadanos de Bogotá optan por movilizarse en otros medios de transporte distintos al vehículo particular. Buscaba, por lo tanto, generar conciencia ciudadana para con la misma ciudad y pensarla hacia futuro, previendo que ésta queda para las generaciones futuras y así buscar lograr equidad intergeneracional. Preocuparse por la ciudad hacia futuro es preverla en muchos aspectos, es considerar que ésta debe insertarse exitosamente en los mercados internacionales, es pensar que ésta debe solucionar, con una visión sostenible, los problemas y garantizar el crecimiento económico (Gutierrez & Olivar, 2000).

El Día Sin Carro se realiza en Bogotá desde febrero de 2000 con el propósito de motivar a los ciudadanos al uso de medios alternos de transporte como la bicicleta y promover sus beneficios en cuanto a la salud, la movilidad y el ahorro de combustibles. Así, desde hace 14 años, la ciudad realiza la jornada, lo cual se traduce en cuatro administraciones distintas, que implementan la medida que desde el 24 de febrero del año 2000 vio la luz y fue legislada como resultado de la consulta popular realizada ese año, por la cual los ciudadanos votaron a favor del Decreto 1098 de 2000, que consagra: «prohibir la circulación de vehículos automotores en la ciudad de Bogotá el primer jueves del mes de febrero de todos los años». Lo anterior con un doble enfoque, el primero consistente en disminuir los niveles de contaminación ambiental y auditiva en Bogotá, y el segundo enfocado en analizar la capacidad de cobertura del transporte público ofertado en la ciudad. Dichos factores ambientales y de movilidad fueron complementados por estrategias de seguridad implementadas para ese día, que van de la mano con el escenario de convivencia ciudadana que pasa a ser la ciudad durante el Día Sin Carro, al integrar al total de los sectores de la ciudad (Subdirección de calidad del aire, 2014).

El Día Sin Carro se ha convertido para los bogotanos en una institución, dentro de los logros principales se encuentra la reducción de las emisiones de dióxido de carbono -CO₂, principal gas de efecto invernadero, ya que al no circular cierto tipo de vehículos se reduce el consumo de combustible (gasolina) y por ende se reducen las emisiones derivadas de su combustión. Sin embargo no es ésta situación el mayor aporte de la jornada a la mitigación del cambio climático, sino más bien su principal aporte se constituye en la conciencia generada sobre los beneficios de preferir el transporte colectivo y masivo de pasajeros y los medios alternativos para desplazarse en la ciudad, generando cambios en la cultura ciudadana necesarios para la adaptación de la población a las estrategias de mitigación de los impactos ambientales forjados por el tránsito vehicular (Subdirección de calidad del aire, 2014).

Dentro de los beneficios específicos del día sin carro se consideran la reducción de la accidentalidad, la disminución del aceite de motor vertido al río Bogotá, descenso de la contaminación atmosférica, y a largo plazo menor número de enfermedades respiratorias, visuales y cardiovasculares. Una mirada a los beneficios generales y contras de esta medida durante los años de su aplicación se presentan en la **Tabla 15**.

Tabla 15. Algunos pros y contras de la medida de día sin carro en Bogotá

Beneficios	Contras
La gestión sobre los modos de transporte de la ciudad se ha direccionado a influir en las decisiones de los usuarios a buscar transportarse utilizando el transporte colectivo, masivo y los modos alternativos con que por ahora cuenta la ciudad.	La primera vez que se realizó en la ciudad el Día sin Carro, tomó por sorpresa a los comerciantes y a otros sectores productivos, que no previeron medidas especiales para este día, y vieron reducidas notablemente sus ventas. Sin embargo, a través de los años se sigue percibiendo un descenso en las ventas del comercio durante esta jornada.
Reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero –GEI– generadores de cambio climático. También se ha presentado una disminución en los niveles de presión sonora.	Afectación del transporte público por la sobreoferta de vías para otros medios alternativos de transporte.
En la calidad del aire, durante las jornadas del Día Sin Carro se ha observado reducción de las concentraciones de ciertos contaminantes cuya emisión es característica de los vehículos que operan a gasolina. Estos gases son ozono, dióxido de nitrógeno y monóxido de carbono	Sobre ocupación del transporte público, generando largas colas para tomar el servicio.
Debido a los resultados en Bogotá, la medida ya ha sido transferida a otras ciudades en el país (Medellín, Tunja, Bucaramanga, Ibagué, entre otras), que encaminan sus esfuerzos por el mejoramiento de su calidad de aire y por consiguiente, la calidad de vida de sus habitantes.	Dificultades con los taxis para transportar a cualquier sitio de la ciudad a los pasajeros que optan por este servicio durante la jornada.
El modelo de ciudad actual, se fundamenta no solo en el reconocimiento de las realidades sociales, urbanísticas y ambientales, sino en la adopción de políticas públicas por parte del Estado que generen cambios en los hábitos de vida, y representen la vinculación directa de los ciudadanos para ajustarse a esos cambios.	

Fuente: información adaptada de Subdirección de calidad del aire (2014) y de Observatorio de Cultura Urbana de Bogotá (2002).

En general, se puede establecer que los beneficios del día sin carro están directamente relacionados con mejoras en el tema ambiental y en la cultura ciudadana sobre el uso del vehículo, y al respecto la Subdirección de calidad del aire (2014), refiere que la jornada aporta valores como:

Valor de Desarrollo: Asociado con los procesos de mejoramiento Integral de la calidad del aire en la ciudad.

Valor Educativo: Es un potencial para el desarrollo de la cultura del uso de medios alternativos de transporte y conciencia frente al cambio climático.

Valor Histórico: El Día Sin Carro en Bogotá es único a nivel mundial; fue legislado por la ciudadanía hace 14 años. Lo cual se traduce en cuatro administraciones distintas, que han implementado la medida.

Valor Recreativo: Se produce el por uso de medios alternativos de transporte, especialmente la bicicleta.

Valor Científico: En las jornadas realizadas hasta el momento, se ha logrado demostrar las bondades de utilizar medios alternativos al transporte público. El principal beneficio ambiental de este día se ve reflejado en la reducción de los contaminantes asociados a carros particulares. Por otro lado, los indicadores que surgen de las mediciones realizadas a lo largo del día, sirven como insumo para especializar el trabajo a realizar con los medios de transporte masivo y el control sobre la calidad del combustible que utilizan (particularmente el diésel y su contenido de azufre).

Valor de Integración Social: La jornada del Día Sin Carro es además un elemento integrador del conjunto de los habitantes de la ciudad.

Finalmente, los contras de la jornada del día sin carro, se pueden resumir en el menor ingreso que se registra para el sector comercial durante la jornada y en la respuesta del transporte público para absorber la oferta en las horas pico de este día.

Pico y Placa

La congestión vehicular en Bogotá desde hace más de dos décadas ha representado un problema socio-económico para la población en general. Como consecuencia de esto, a partir del año 1998, la Alcaldía Mayor de Bogotá ha instaurado una serie de medidas las cuales restringen la libre circulación de los vehículos en la ciudad (Cabrera & Guerrero, 2005), dentro de las que se cuenta el Pico y Placa, con la que se ha estado racionalizando el uso del automóvil por medio de un sistema de control en horas pico, se prohíbe la utilización y se sanciona a los infractores (Veeduría Distrital, 2000).

La medida se inició el 15 de julio de 1998 con el Decreto 626/98, en el cual se establecía una restricción de los vehículos particulares que circulan por la ciudad, basada en el último dígito de la placa, de esta forma se lograba restringir diariamente y de forma rotativa durante las horas pico, el equivalente al 40% de los vehículos particulares. Posteriormente, la medida fue extendida al transporte público colectivo e individual, con el Decreto 621/01 el cual instituyó una restricción a la circulación diaria del 40% a este tipo de transporte. Con el paso del tiempo y el comportamiento de la medida, se han modificado los horarios de restricción y la rotación de las placas, con el objetivo de desincentivar el uso del vehículo particular y que los propietarios voluntariamente lo dejen en casa el día que le corresponde la restricción (Cabrera & Guerrero, 2005).

El indicador básico para la evaluación de la movilidad es la *disminución de tiempo en los desplazamientos*, que comprende varias estrategias²⁵, entre las cuales se encuentra el programa de restricción del vehículo particular Pico y Placa. La meta planteada para este indicador al 2001 fue reducir en 45 minutos el tiempo promedio de desplazamientos, a diciembre 1999 se había reducido en 21min, obteniendo un logro del 46,66%, siendo el programa de Pico y Placa el que más había contribuido al logro del indicador, sin embargo, en los últimos años, se ha venido perdiendo tiempo, por la proliferación de obras en las principales vías de la ciudad, la utilización en ciertos sectores de un segundo vehículo y los cambios en los horarios de utilización del vehículo particular, que han aumentado de manera considerable la congestión, impactando a su paso los indicadores de medio ambiente y la percepción social (Veeduría Distrital, 2000).

Es innegable entonces que el Pico y Placa ha traído beneficios para la población. Sin embargo, hubo factores que potenciaron este aparente éxito de varias formas. Primero, durante 1999 la economía colombiana atravesó la peor recesión de su historia y el desempleo aumentó de manera muy importante. El resultado es una menor cantidad de viajes durante las horas pico y una menor cantidad de carros nuevos en las vías. Claramente, esto benefició la movilización por la ciudad –aunque no existe un estudio que cuantifique este impacto–. Segundo, el Pico y Placa traslada viajes a las horas anteriores y posteriores a los períodos de restricción. Esto es en principio saludable ya que “racionaliza” el uso de las vías. Sin embargo, dado que la medida no ataca las verdaderas causas de la congestión –un sistema mal administrado por la falta de capacidad de gestión– a estas horas ha aumentado de manera importante. Sin embargo, tampoco hay información detallada que permita sopesar los beneficios durante el periodo de restricción con los perjuicios a las otras horas. Por el momento de su implementación, la inferencia es que el balance fue positivo (Veeduría Distrital, 2000).

Estudios realizados por la Cámara de Comercio de Bogotá, con ocasión de la adopción del programa Pico y Placa, investigaron los resultados obtenidos por otras ciudades del mundo que adoptaron la restricción vehicular en forma permanente. En todas ellas se encontró que los resultados de corto plazo de la restricción fueron positivos, pero los de largo plazo fueron muy negativos. La constante hallada en todas ellas es que los automovilistas, en el largo plazo, tienen claros estímulos económicos para recuperar la movilidad perdida debido a la restricción, mediante la compra de un vehículo adicional, casi siempre barato o de segunda mano. La situación excepcional de Bogotá en materia de obras en numerosas vías

²⁵ Otras estrategias han sido mejoramiento de la malla vial, desarrollo del sistema Transmilenio, Ejecución de ciclorutas, funcionamiento de un sistema integrado de transporte.

hace aconsejable la permanencia temporal del Pico y Placa, mientras estas construcciones se adelantan, tras de lo cual debería estudiarse su eliminación. Por otra parte, se insiste que el éxito mostrado por el programa Pico y Placa no es garantía para su existencia indeterminada, ya que éste puede tener efectos perversos como el aumento de la motorización o convertirse en un estímulo para el uso del automóvil. En efecto, el mejoramiento en las condiciones de circulación que experimentan los automovilistas durante los momentos de restricción podría ser un atractivo para la utilización del vehículo particular. La baja calificación al tráfico general de la ciudad, los aumentos de tiempo de viaje y el impacto nulo sobre el transporte público corroboran la visión según la cual el Pico y Placa no ataca las verdaderas causas de la congestión (Veeduría Distrital, 2000).

Del estudio realizado por Cabrera & Guerrero (2005), se pueden destacar algunas conclusiones generales acerca de la medida de Pico y Placa:

- La respuesta inicial a la implantación de una medida de restricción vehicular siempre ha arrojado comportamientos favorables, sin embargo, después de cierto tiempo de estar operando, los usuarios comienzan a buscar formas de evadirlas. Por lo tanto se hace necesario la reestructuración periódica de las normas que rigen la medida.
- Disminución significativa (87,5%) de los contaminantes para los períodos de análisis, lo que se traduce en mejores condiciones de vida para Bogotá.
- La percepción que tienen en general los conductores de vehículos tanto particulares como públicos es una reducción importante en el tráfico de la ciudad, lo cual indica que en lugar de verse amenazados por la restricción de la movilidad, la han acogido dentro de su cotidianidad.
- Para la población encuestada en el estudio, el Pico y Placa resulta ser la más efectiva solución para el tráfico de la ciudad aumentando el horario de restricción para los vehículos particulares. Sin embargo, se pudo establecer que los conductores de vehículos particulares comprarían un vehículo adicional para evadir la restricción, lo que indica que en general se opta por un beneficio particular por encima del general.

Finalmente, el Pico y Placa, ha venido aportando a la racionalización del uso del automóvil en la ciudad y como aspecto ligado, el cambio de mentalidad con respecto a la ciudad en general y a la movilidad en particular. Además, la medida sirvió para mitigar, aunque no del

todo, los efectos sobre la calidad del aire, así como los impactos del programa de obras de la administración. La medida ha tenido en las multas una forma de persuasión bastante eficiente. Sin embargo, después de su lanzamiento sería miope no reconocer que hoy la restricción por placas está más soportada en la colaboración ciudadana que en cualquier otra acción (Veeduría Distrital, 2000) .

Ciclorutas e incentivo del uso de la bicicleta

Hacen parte de las acciones coordinadas dentro de la estrategia de movilidad para Bogotá, que involucra el transporte individual, acompañada de la recuperación masiva de los andenes. Las ciclorutas (ciclovías permanentes) son un espacio adecuado para los ciclistas urbanos y plantean una forma diferente de apropiación de la ciudad y su espacio público, que busca la disminución de tiempo en los desplazamientos como indicador básico para la movilidad. Su construcción se inició durante la administración Peñalosa, la cual se esforzó en mostrar a la población que existen otras alternativas de transporte diferentes al automóvil y al bus –la bicicleta y caminar–, construyendo así una vasta red de ciclorutas, que se supone deberá producir efectos benéficos al permitir que una cantidad importante de viajes se realice por este medio, aliviando así la carga sobre los otros modos de transporte (Veeduría Distrital, 2000).

El aumento constante en el uso del automóvil y de las motocicletas genera un aumento en el consumo de espacio vial, así como una dispersión espacial del hábitat, toda vez que algunos individuos tienden a buscar un sitio campestre para vivir, lejos del ruido, de la contaminación y del tráfico. Esto contribuye al alejamiento de los comercios, de los servicios, de los lugares de trabajo y los equipamientos de ocio, causando un aumento en las necesidades de desplazamiento, en contravía con lo que se considera ideal: un desarrollo sostenible, densificado, donde las necesidades de desplazamiento sean cada vez menores y, de esta manera, se pueda reducir el uso del automóvil e incrementar usos alternativos para desplazarse. En efecto, la bicicleta se constituye como un potencial medio de transporte en los centros urbanos, principalmente para la realización de viajes cortos o complementarios con el transporte público. Más aún en una ciudad como Bogotá, que por sus características climáticas y alta densidad brinda facilidades para la realización de este tipo de viajes y que cuenta ya con la más amplia red de ciclo-rutas de Latinoamérica, con más de 340 kilómetros de carriles exclusivos, que abarcan la ciudad en toda su longitud. Sin embargo, al igual que en las demás ciudades latinoamericanas, el uso de la bicicleta corresponde a un porcentaje muy bajo de los viajes cotidianos en la ciudad (Camara de Comercio de Bogotá, 2009).

Son varias las ventajas que tiene el uso de la bicicleta como medio de transporte alternativo, algunas de las cuales son (Camara de Comercio de Bogotá, 2009):

Razones económicas:

- Costo: Tanto en lo referente al vehículo como a la infraestructura, la bicicleta es un modo más económico. Las bicicletas tienen un costo mucho menor que otros vehículos y no deterioran el pavimento.
- Uso eficiente del espacio: Hasta veinte bicicletas pueden ser estacionados en el espacio de un vehículo. Una bicicleta consume menos del 60% del espacio requerido para circular por un vehículo particular.
- Congestión: Porque reduce la congestión en las calles lo cual representa ahorros en tiempo para los ciudadanos.
- Consumo de combustibles: Cada vez que se utiliza la bicicleta y se deja de utilizar el automóvil, se evita el consumo de combustibles no renovables. Se calcula que las bicicletas ahorran el consumo de 240 millones de galones de gasolina al año en el mundo.

Razones ambientales:

- Transportarse en bicicleta no contamina la atmósfera ni produce ruido, aminora la congestión y ahorra energía.
- Montar en bicicleta ahorra 1.5 Kg. de CO₂ emitidos al día a la atmosfera por cada 5 Km.
- Contribuye a evitar el cambio climático.
- Un viaje de ida y vuelta en bicicleta de 6.5 kilómetros, libera el aire que respiramos de 7 kg de contaminantes, según el World Watch Institute.

Por salud:

La OMS ha publicado un informe en que sitúa la inactividad física como uno de los factores de riesgo y causa de muerte modificable sobre todo en los países industrializados. La práctica regular de actividad física moderada es beneficiosa para la mayoría de las personas y reduce el riesgo de sufrir o morir de enfermedades cardiacas, diabetes, cáncer de colon e

hipertensión arterial. La actividad física regula ayuda también a mantener la independencia funcional de los mayores y mejora la calidad de vida en todas las edades.

De otra parte, el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, definió las prioridades, objetivos, metas y estrategias en salud, en coherencia con los indicadores de situación de salud, las políticas de salud nacionales, los tratados y convenios internacionales suscritos por el país y las políticas sociales transversales de otros sectores. En este plan se priorizó el tema del uso de la bicicleta para disminuir las enfermedades no transmisibles y las discapacidades, donde se generaron estrategias nacionales como impulsar políticas que propicien sistemas de transporte que promocionen desplazamientos activos o el uso de vehículos no motorizados y fomentar estrategias intersectoriales para mejorar la seguridad vial en áreas rurales y urbanas y el fomento de espacios temporales de recreación como ciclo rutas recreativas. Además, diversos estudios sugieren que la actividad física reduce el riesgo de desarrollar obesidad y osteoporosis, fortalece el sistema inmunológico, combate el estrés, la ansiedad y el tabaquismo y proporciona a todo el organismo una sensación de bienestar. Y, según el informe del estudio “Salud y Bicicleta” publicado por el Centro de Salud de la Universidad Alemana del Deporte (DSHS) de la ciudad de Colonia, montar bicicleta fortalece el cuerpo y el alma y genera efectos positivos sobre las articulaciones, la espalda, el sistema circulatorio e inmunológico²⁶.

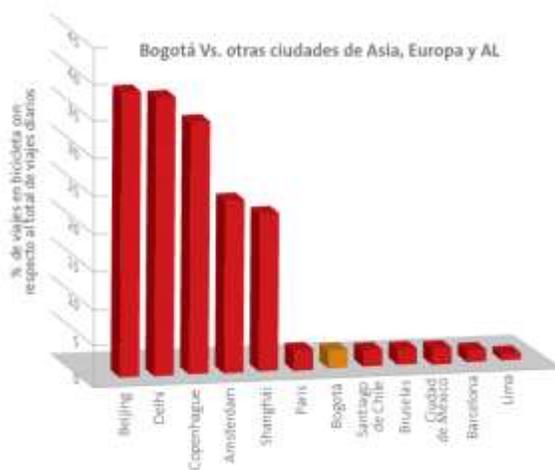
De otro lado, investigaciones recientes indican que construir una red de ciclorutas es el primer paso para motivar el uso de la bicicleta en una zona urbana consolidada. Las ciclorutas deben buscar crear su propia demanda, pero también atender una demanda latente, mediante una estrategia integral de apropiación e inserción social de la nueva infraestructura. Inicialmente en Bogotá, no se dio una campaña para motivar el uso de las bicicletas como medio de transporte, pero las administraciones posteriores a través de mensajes visuales y escritos han promovido el transporte en bicicleta. Sin embargo, no se han realizado procesos para educar a los ciclistas sobre cómo usar tanto el vehículo como la vía. Aspectos cómo dónde parquear la bicicleta, con qué seguridad, referida tanto a accidentalidad como a la prevención de robos o violencia, que normas rigen las relaciones ciclista-vehículo, son claves para los ciclistas y el uso de las ciclorutas, así como para la sana convivencia con otras formas de movilidad en la ciudad. Se puede decir entonces, que las

²⁶ Sólo 10 minutos de pedaleo ya repercuten en la musculatura, el riego sanguíneo y las articulaciones. A partir de 30 minutos aparecen influencias positivas en las funciones del corazón, y a partir de 50 minutos es estimulado el metabolismo graso. Los ciclistas habituales pueden intensificar notablemente esos resultados si practican este deporte con constancia durante su tiempo libre.

ciclorutas son una condición necesaria pero no suficiente para motivar el uso de la bicicleta y las campañas de educación son necesarias para enseñar a la ciudadanía cómo destinar de manera segura estas instalaciones. Además, se debe tener un grupo técnico a cargo de la operación del sistema de ciclo rutas (Veeduria Distrital, 2000).

La proporción de viajes en bicicleta que se realizan en Bogotá es baja en relación con otras ciudades del mundo, y en especial en comparación con algunas de las capitales europeas. En ciudades como Zúrich, la segunda ciudad del mundo con mejor índice de calidad de vida, sólo el 22% de su población se moviliza en automóvil, en contraste con un 50% que se moviliza en transporte no motorizado (caminar, bicicleta). En las capitales de América Latina la proporción de uso cotidiano de la bicicleta es muy baja, donde Bogotá tiene una pequeña ventaja en el porcentaje de viajes diarios que se realizan en bicicleta, tal como se muestra en la **Figura 3**. Sin embargo, en comparación con otros modos y con otras ciudades, es aún muy bajo el porcentaje de viajes se realiza en bicicleta en nuestra ciudad. Según la Encuesta de Movilidad de 2005, en Bogotá se realizan diariamente 213.159 viajes en cicla, de un total de 9'689.027 viajes que se realizan en la ciudad (Camara de Comercio de Bogotá, 2009).

Figura 3. Porcentaje de viajes diarios que se realizan en bicicleta en diferentes ciudades del mundo



Fuente: Observatorio de Movilidad de Bogotá y la región, CCB.

Fuente: Camara de Comercio de Bogotá (2009)

De otro lado, la caracterización de los usuarios cotidianos de la bicicleta, según estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, está dada por predominancia del género

masculino en el uso cotidiano de la bicicleta (86% son hombres)²⁷. En cuanto a la razón por la cual utilizan como medio de transporte la bicicleta, el 60% manifiesta que es la economía. Esto confirma que una buena parte de los usuarios cotidianos de la bicicleta son personas con escasos recursos económicos, frente a lo cual la bicicleta le permite ahorrar dinero que puede destinar a gastos familiares. Entre otras razones para utilizar la bicicleta, el 13,33% de los usuarios lo hacen por ejercicio y el 21,82% la usan por razones como rapidez, por ser el único medio de transporte con el que cuentan o por cuidar el medio ambiente, mientras que el 4,85% dice que lo hace porque las ciclorutas le permiten acceder a su destino. Y según el destino del viaje, la encuesta del Plan Maestro de Ciclo-rutas (PMC) encontraba que en 1999 el 71% de los viajes se dirigían al trabajo, 19% eran por recreación y 6% con motivo de estudio. En lo relacionado con la distancia de los viajes, la encuesta del PMC determinó que el 52% realizaba un viaje inferior a 6 kilómetros de longitud, 24.5% entre 7 y 10 kms y un 20.5% entre 11 y 20 kms (Camara de Comercio de Bogotá, 2009).

Es significativo tener en cuenta que la importancia de los vehículos de dos ruedas no-motorizados varía de acuerdo al medio social; sin lugar a dudas gozan de mucha más popularidad en los estratos bajos, además la bicicleta es considerada como un medio de locomoción menor y popular. No obstante esta percepción ha cambiado un poco en los últimos años con los logros alcanzados por los ciclistas colombianos y sobre todo con la introducción de la bicicleta todo terreno. Esta última ha generado en Colombia, al igual que alrededor de todo el mundo, un impacto positivo muy importante, ya que simplificó el uso de la bicicleta con la introducción de un sistema de velocidades de fácil utilización y una posición mucho más ergonómica. Este renacimiento del uso recreativo de la bicicleta se refleja cada vez más en la apropiación masiva de las ciclovías dominicales y en el desarrollo de los llamados deportes «extremos» en los cuales la bicicleta es uno de los vehículos más utilizados. Así, la percepción de la bicicleta ha evolucionado, pero es necesario un cambio de mentalidad, de ser considerada un medio popular para la recreación y de locomoción menor, a un medio clave para el transporte en la ciudad (Veeduría Distrital, 2000).

Finalmente, las ciclorutas y el uso de la bicicleta ha aportado al hábitat de Bogotá, creando una conciencia colectiva sobre la importancia que tiene para la ciudad contar con un aire más limpio, vías menos congestionadas, ciudades más amables para el ciudadano creando espacios para andar en bicicleta y caminando, disminuyendo la dispersión del hábitat en busca de un desarrollo sostenible, densificado, donde las necesidades de desplazamiento

²⁷ La mayor parte de ellos entre los 21 y los 30 años (41%) y entre los 31 y 40 años (26%), mientras que sólo un 12% era mayor de 40 años y un 21% menor de 20 años (Camara de Comercio de Bogotá, 2009).

sean cada vez menores y, de esta manera, se pueda mejorar la calidad de vida de los habitantes desde la economía, salud, medio ambiente y convivencia. En cuanto a la densidad, mientras más alta sea ésta se maximizan las políticas e inversiones públicas, favorece una mejor provisión de bienes y servicios públicos, estimula la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes, Reduce la presión sobre el suelo de expansión y rural, Evita el sacrificio de áreas de importancia ambiental y agrícola.

Programa de reciclaje

En la actualidad en las ciudades modernas existen cambios tecnológicos, económicos y sociales que inciden directamente en la calidad de vida de las personas y en el ambiente y entorno de sus ciudadanos. Una de las consecuencias del deterioro del medio ambiente más evidente es la producción de residuos sólidos, especialmente en ciudades de gran actividad industrial y económica como la ciudad de Bogotá (Romero, 2014). A nivel mundial el comportamiento de la cantidad de residuos sólidos urbanos (RSU), está creciendo más rápido que la tasa de urbanización, en 1992, había 2,9 mil millones de residentes urbanos que generan aproximadamente 0,64 kg de RSU por persona por día, en la actualidad estas cantidades se han incrementado a cerca de 3 mil millones de habitantes que generan 1,2 kg por persona al día. En 2025 es probable que aumente a 4,3 mil millones de habitantes en las ciudades, que van a generar 1,42 kg por persona al día de residuos sólidos urbanos (Global Alliance for Incinerator Alternatives, GAIA, June 2012, citado en Romero, 2014).

El panorama en Colombia según la información reportada durante el año 2011 al Sistema Único de Información –SUI-, por parte de los prestadores del servicio de Aseo, las alcaldías municipales y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), establece un consolidado a nivel nacional respecto de la situación en la que se encuentra el país con relación a la cantidad de toneladas dispuestas por 1.098 municipios del territorio nacional que generan un promedio diario de 26.537 toneladas de residuos sólidos, un 8% más con relación a lo generado en el año 2010, que corresponde a 24.603 ton/día, y al año 10'037.500 toneladas aproximadamente²⁸. Según el Acuerdo 017 De 2012, la ciudad de Bogotá produce aproximadamente 6.500 toneladas de residuos sólidos diariamente, de los cuales alrededor de un 70% son de carácter aprovechable, es decir, con potencial de reciclaje, reusó y otros tipos de aprovechamiento (Romero, 2014).

²⁸ Situación de la disposición final de residuos sólidos en Colombia- Diagnostico 2011 -Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD (Romero, 2014)

Este escenario, conlleva a la gestión de los residuos sólidos como parte de los programas de protección al ambiente a nivel mundial y en Colombia. Esta gestión integrada es el término aplicado a todas las actividades asociadas con el manejo de los diversos flujos de residuos en la sociedad y su meta básica es administrar los residuos de tal forma que sean compatibles con el medio ambiente y la salud pública. La Política Nacional Ambiental, El Plan Nacional de Desarrollo (PND) *Hacia un estado comunitario* proporcionan los lineamientos que facilitan la aplicación y posterior seguimiento del grado de cumplimiento de la Política de Saneamiento Básico. También contempla la implantación de la gestión integrada de residuos sólidos, no peligrosos y peligrosos, que como tal consta de una gran variedad de elementos, acciones y prácticas administrativas, que se complementan entre sí y que permiten manejar con seguridad y eficiencia los diversos flujos que componen los residuos sólidos (Poveda & Pabón, 2010).

En este contexto, se elabora el Plan Maestro Integral de Residuos Sólidos (PMIRS) para Bogotá, formulado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) como parte de sus funciones, el cual es un instrumento de primer nivel que orienta las intervenciones públicas y el comportamiento de los distintos agentes que participan en la gestión y manejo de los residuos sólidos; de igual manera, orienta el desarrollo y la ejecución de los programas, proyectos y acciones necesarios para la eficiencia de la política pública de manejo integral de residuos sólidos. Esta concepción de integralidad articula una gestión y manejo de los residuos sólidos bajo principios que, además, de orientar la gestión pública, incentivan a la formación de una nueva cultura ciudadana. Esta nueva cultura, se origina en el enlace de la moral individual con la colectiva, que para el caso de los residuos sólidos, se expresa en actitudes y hábitos que se derivan de una mejor comprensión acerca de las consecuencias negativas que conlleva el mal manejo de los residuos sólidos en la salud propia y ajena y en el medio ambiente natural y construido (Poveda & Pabón, 2010).

Es así como, desde 2004, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos implementa el Programa Distrital de Reciclaje. Dicho programa tiene como propósito fundamental lograr que la ciudad aproveche los residuos que produce, forjando un manejo ambientalmente responsable de éstos, incluyendo a la población de recicladores y generando un valor agregado a la cadena productiva; y está estructurado en cuatro componentes así: separación en la fuente, ruta de recolección selectiva, parques de reciclaje y componente social dirigido a los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad (Poveda & Pabón, 2010).

Ante la necesidad de disminuir los desechos que llegaban diariamente al Relleno Sanitario Doña Juana y hacer procesos para el desarrollo sostenible, el Plan de Desarrollo de Bogotá 2001-2004, concibió las Rutas de Recolección Selectiva (RRS) y el Parque Tecnológico de Reciclaje que luego tomó el nombre de Sistema Operativo de Reciclaje (SOR) con cuatro etapas en la cadena de reciclaje: separación en la fuente, recolección, transporte y comercialización (ésta última se realizaría en cinco centros de reciclaje)²⁹. El Plan de Desarrollo 2004-2008, Proyecto 245 de 2004 Programa Distrital de Reciclaje, fue estructurado en los componentes de educación ciudadana; ruta de recolección selectiva (con cobertura del 36% de los usuarios); Centro Distrital de Reciclaje la Alquería que recibe, selecciona, clasifica, almacena, alista y comercializa los materiales reciclables; e inclusión social de recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. El último componente pretendió mejorar las condiciones de vida de los recicladores de oficio mediante procesos de asociación, certificación en competencias laborales y erradicación del trabajo infantil (Romero, 2014).

El Plan de Desarrollo 2008-2011 propuso que el Programa Distrital de Reciclaje tuviera como meta alcanzar una cobertura del 50% en la Ruta de Recolección Selectiva y vincular a proyectos de inclusión social al 65% de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Esta meta estaba sujeta a la estructuración y apertura de nuevos sitios para disponer de manera adecuada los residuos potencialmente reciclables recogidos por los concesionarios de aseo. Sin embargo los ciudadanos de los sectores Tintalito y Salitre interpusieron acciones populares en contra de la construcción de los parques de reciclaje, las acciones populares detuvieron la construcción de los primeros parques inteligentes de reciclaje en Bogotá y a la fecha en estos sitios no es posible la construcción de estos (Romero, 2014).

Esta iniciativa contemplada como un programa distrital de reciclaje y que se estaba implementando como una alternativa para constituir un esquema organizado y estructurado de reciclaje para el distrito capital, quedó relegado y olvidado a partir del 18 de diciembre 2012 cuando el operador Aguas de Bogotá, entró a manejar directamente la recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos en Bogotá, y estableció el

²⁹ El SOR hizo parte del pliego de condiciones de la concesión del servicio de aseo que operó entre el año 2003 y 2011, los contratos incluían la recolección del material aprovechable, mediante una ruta de recolección selectiva y disposición de los mismos en los centros de reciclaje o de acopio que se asignarían a las localidades que hacen parte del Área de Servicio Exclusivo (ASE). Estos centros estarían ubicados en las zonas industriales de las localidades de Suba, Fontibón, Bosa, Puente Aranda y Barrios Unidos. Vale la pena mencionar que estos centros de reciclaje no se llevaron a cabo por los diversos inconvenientes que se le presentaron a la UAESP, afectando la operación integral del servicio de la ruta selectiva (Romero, 2014).

programa basura cero, mediante el Artículo 30. “Programa basura cero se orienta a minimizar el impacto de los escombros y los residuos sólidos, incluyendo los especiales y peligrosos, generados por la ciudad sobre el ambiente y la salud de los ciudadanos. Implica un cambio cultural, educativo y de políticas públicas sobre el manejo de residuos, que involucra al Estado, la ciudadanía y el sector productivo. Comprende acciones de estímulo a la producción de bienes de consumo reutilizables o biodegradables, construcción de una cultura de separación de residuos en la fuente, recolección separada, procesos industriales de reciclaje y aprovechamiento final y minimización de la disposición en relleno sanitario. Las acciones se dirigen hacia cumplir en el mediano y largo plazos, la meta de reducir la generación de basuras, elevar de manera constante la cantidad de residuos aprovechados y suprimir la segregación social, la discriminación ambiental y la depredación del ambiente causados por la estructura actual del servicio de aseo” (Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C 2012-2016 Bogotá humana, citado en Romero, 2014).

El programa basura cero está basado en la filosofía mundial “ Zero wasted”, que consiste en disminuir los residuos sólidos que se entierran en los rellenos sanitarios, en el caso de Bogotá el esquema se basa prioritariamente en la recolección y transporte de los desechos hacia el relleno sanitario de Doña Juana para ser enterrados, práctica que se quiere disminuir con el reaprovechamiento de los residuos reciclables, y con la adopción de la filosofía que sea ha implementado en varias ciudades del mundo con mucho éxito (Romero, 2014).

Los concesionarios de aseo, con base en las políticas y en lineamientos de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de forma coordinada con la UAESP, han venido desarrollando programas y proyectos bajo lineamientos orientados a informar, sensibilizar, educar, capacitar obtener la cooperación de la comunidad en su conjunto en todas las actividades referentes al aseo y manejo ordenado y adecuado de los residuos sólidos. Dichos procesos son orientados a los diferentes sectores poblacionales, tales como residencial, educativo, servicios, industrial, comercial y aquellos que por sus características en la generación de residuos (volumen, tipo de materiales) puedan constituirse en población objetivo, en el Área de Servicio Exclusivo asignada al concesionario del servicio (Poveda & Pabón, 2010).

Como resultado de todo el trabajo que se ha adelantado hasta el momento en materia de reciclaje, se puede establecer que aunque el avance no ha sido el esperado en el manejo de

residuos sólidos, pues se siguen llevando a disposición final grandes toneladas de estos³⁰, si se ha logrado, en primer lugar, la apropiación del Distrito del tema del reciclaje con programas y legislación específica, entendiendo su tarea de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, así como de la protección del medio ambiente. En segundo lugar, se ha avanzado en la creación de una cultura de reciclaje en los capitalinos, así, a través del PMIRS, el Distrito Capital ha venido alcanzando importantes logros en la formación de una cultura ciudadana sobre la corresponsabilidad público-privada y comunitaria en la búsqueda del bienestar individual y colectivo de sus habitantes, que prioriza el interés público sobre el particular (Poveda & Pabón, 2010). La cultura de reducción de basuras y separación en la fuente tiene como fin formar y sensibilizar a los ciudadanos usuarios de servicio de aseo, mediante campañas masivas sobre los beneficios del reciclaje, la separación en la fuente y la disposición diferenciada de residuos sólidos, y según el Informe de Rendición de Cuentas 2012, el programa sensibilizó a más de 400.000 hogares y 826.000 estudiantes sobre la importancia del reciclaje (García & Padilla, 2014).

Aplicar programas de reciclaje, es una buena manera que contribuye a la solución de los problemas de acumulación de la basura a gran escala, pero no sólo es responsabilidad de los reguladores y prestadores del servicio, sino que es cuestión de parte y parte en este caso de los usuarios siendo ellos los que se encuentran afectados por la incapacidad de la regulación de este servicio. Los usuarios pueden contribuir si cada vez se suman a los programas que el Distrito dispone para las campañas de reciclaje, puesto que se puede realizar este proceso comenzando desde el hogar. Además el reciclaje resulta ser un negocio rentable, al aplicarlo se estaría evitando que el Relleno Sanitario Doña Juana reciba cada vez más residuos y tal vez tendría la posibilidad de durar un tiempo considerable para la prestación del servicio en la ciudad, puesto que muchos de los residuos que se depositan allí son potencialmente reciclables tanto como el plástico, el cartón, el papel se podrían reutilizar como materia prima o como insumo para hacer nuevos productos, se aprovecharían si fueran separados en la casa (García & Padilla, 2014), y de esta forma se contribuye al mejoramiento del hábitat desde la conservación del medio ambiente y de una convivencia sana y responsable.

³⁰ No obstante, las metas del PMIRS (Programa de manejo integral de residuos sólidos) y del programa insignia de la actual Administración Distrital parecen no poder ser alcanzadas debido a que, según las proyecciones de población del DANE, para 2013 el número de habitantes de Bogotá era de 7.674.366, lo que representa alrededor del 15% de la población total de Colombia, con una tasa de crecimiento demográfico de aproximadamente 1,6% en la última década. Hoy por hoy, según cálculos oficiales, en Bogotá se producen 7.500 toneladas de desechos diarios (15% de los residuos a nivel nacional), de las cuales se recicla tan solo el 20%, lo que deja un promedio de 6.000 toneladas de residuos sólidos diarios, que son recogidas y transportados hasta el sitio de disposición final, Relleno Sanitario Doña Juana (García & Padilla, 2014)

Uso del espacio público

El espacio público es un elemento fundamental en la estructuración y desarrollo de los centros urbanos, incide directamente en la calidad de vida de los habitantes y constituye una herramienta de cohesión social y equidad. En este sentido, las ciudades en Colombia han reconocido la importancia y la necesidad de generar o adecuar este tipo de espacios, así como de equipamientos urbanos, como una herramienta clave para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y fomentar comportamientos de integración social (Ministerio de Vivienda, 2014). La estrategia “Construir Ciudades Amables” de la Visión Colombia 2019, plantea que para lograr una sociedad más justa y con mayores oportunidades será de gran importancia la consolidación de un espacio público accesible, adecuado y suficiente para la totalidad de los ciudadanos (Consejo Nacional de Política Económica & Planeación, 2012).

Aunque el tema del espacio público estuvo relegado por algún tiempo de la planeación urbana (y a esto se debe que el espacio público en las ciudades colombianas fuera considerablemente bajo), durante los últimos 25 años el país ha hecho avances significativos en darle importancia a la provisión de espacio público a través de la expedición de normas urbanísticas y la formulación de lineamientos de política urbana, además de acciones concretas que han contribuido a aumentar el área de espacio público y su calidad. Paralelamente ha crecido la necesidad de generar estándares de provisión, se ha suscitado el desarrollo del espacio público como elemento de cohesión de las ciudades y se han impulsado proyectos que contribuyen a la creación de espacios con carácter de bien colectivo y de uso común (Ministerio de Vivienda, 2014).

Es importante, para efectos de comprensión, establecer el concepto de espacio público que se utiliza en Colombia, el cual para los fines del desarrollo urbano o territorial, la Ley 9ª de 1989 y el Decreto 1504 de 1998 lo definen como el “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes” (Artículos 5° y 2°, respectivamente). Según el Decreto 1504 de 1998, el espacio público está integrado por la suma de elementos constitutivos naturales, artificiales y complementarios (Consejo Nacional de Política Económica & Planeación, 2012). Así, son varios los conceptos a lo largo del tiempo que se han desarrollado de lo que es el espacio público como se muestra en la

Tabla 16, lo cual está fundamentado en la normatividad que se ha efectuado a partir de la década de los años 80 donde se le empezó a dar mayor importancia al manejo del espacio público.

Tabla 16. Evolución del concepto de espacio público en Colombia.

Ley 9 de 1989	El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. Incorpora las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes, entre otras.
Constitución Política de Colombia de 1991	Artículo 63: "Los bienes de uso público son inalienables, inembargables e imprescriptibles." Artículo 82: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular".
Ley 338 de 1997	Establece como uno de los objetivos principales del desarrollo territorial el velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente. Introduce la figura de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).
Decreto 1504 de 1998	Establece que el espacio público es el conjunto de inmuebles públicos destinados a satisfacer las actividades urbanas colectivas, por encima de los intereses individuales de los habitantes. Al espacio público lo componen los elementos constitutivos, naturales o artificiales, y los elementos complementarios como elementos de comunicación, señalización u organización.
Conpes Social 80 de 2004	El Conpes define las líneas de acción para la superación de las situaciones de discapacidad y superación de riesgos, enfocadas a propender por la aplicación de la normativa existente en materia de eliminación de barreras de acceso físico y funcional a espacios públicos, edificaciones abiertas al público, proyectos y programas de vivienda de interés social.
Decreto 215 de 2005	La locación física al interior de las ciudades que estructura y articula el sistema urbano y a las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo. El área que utilizan los ciudadanos para interactuar y movilizarse, y que integra el concepto de urbe como una red funcional integral.
Decreto 1538 de 2005	Establece criterios de diseño con el fin de eliminar las barreras físicas, permitiendo de esta forma el acceso de toda la población a las vías, parques, andenes, zonas verdes, mobiliario urbano, edificios de uso público, vivienda, entre otros, en especial para permitir el acceso de las personas con movilidad reducida.
Conpes 3718 de 2012	Presenta la Política Nacional de Espacio Público.

Fuente: Ministerio de Vivienda, 2014.

En Bogotá, la gestión del espacio público no es ajeno a las políticas nacionales, y se ha buscado sea integral, participativo corresponsable y plural. Con y desde el derecho a la ciudad, la gestión del espacio público físico hace en efecto referencia al espacio público económico, político, estético, cultural y social. En este sentido, El Plan Maestro de Espacio Público (PMEP), y los Planes de Desarrollo de las diferentes administraciones son, una apuesta por facilitar y estimular estados y procesos que extiendan y expresen la amplitud de las capacidades y las libertades de los habitantes de la ciudad. Así, la extensión y articulación de los programas, proyectos y políticas de Bogotá con respecto al espacio público físico expresan y concretan la estrecha relación de la gestión bogotana del espacio

público físico con el paradigma del desarrollo humano y el derecho a la ciudad. Esta contempla, en efecto, medidas referidas tanto a su gestión económica y social como a su ampliación cuantitativa, mejora cualitativa y distribución equitativa (Delgado et al., 2008).

En cuanto al PMEPE para el Distrito Capital, adoptado a través del Decreto 215 de 2005 por el Alcalde Mayor de Bogotá, y con vigencia de 5 años en su línea de corto plazo, de 10 en la de medio, y de 14 en la de largo, se expide considerando la Constitución Política, que consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, y el artículo 82 específicamente, de acuerdo con el cual es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular. El decreto se sanciona asimismo en concordancia con los artículos 44 y 45 del Decreto 190 de 2004, que instituyen la naturaleza de los planes maestros, y el artículo 13 del mismo, que establece los principios que deben orientar el PMEPE (Delgado et al., 2008).

El PMEPE se acoge adicionalmente a la definición del Sistema de Espacio Público del Distrito Capital expresada en el artículo 21 del Decreto Distrital 190 de 2004, entendiéndolo así como el conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y contruidos definidos en la legislación nacional y sus reglamentos. Se define además como red, debiendo responder al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medioambientales y está integrado funcionalmente con los elementos de la Estructura Ecológica Principal. En concordancia con este marco normativo, el PMEPE identifica como su fundamento la concepción del espacio público físico como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital. En consecuencia, constituye el soporte primario de las decisiones relacionadas con los demás sistemas así como un instrumento fundamental para lograr la concreción del modelo de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial (Delgado et al., 2008).

En cuanto a sus objetivos, el PMEPE pretende concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con el espacio público físico, estableciendo las normas que deben regular sistemáticamente su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico. En lo que corresponde a las políticas, el Plan Maestro define tres grandes líneas de intervención: la política de gestión, la política de cubrimiento y accesibilidad, y la política de calidad. El PMEPE contempla adicionalmente otras dos líneas

de política vinculadas con el derecho a la ciudad. La primera hace referencia al cubrimiento y la accesibilidad, encaminada a alcanzar los estándares mínimos de espacio público por habitante bajo criterios de sustentabilidad y garantía de accesibilidad a personas tanto con movilidad reducida, disminuciones sensoriales o mentales como con diferencias de orden étnico, religioso o cultural. La segunda alude a la calidad, englobando así los programas de consolidación urbanística de los subsistemas vial arterial y de transporte, y los conjuntos monumentales de espacio público, así como la ampliación y complementación de las cartillas de andenes y mobiliario del espacio público (Delgado et al., 2008).

El Plan Maestro de Espacio Público aprobado por el Decreto 215 de 2005 de la Alcaldía Mayor de Bogotá ilustra, en suma, que la integralidad del derecho a la ciudad deber traducirse en una aplicación transversal en cada uno de los atributos urbanos. El espacio público físico puede convertirse, en efecto, no solo en un espacio físico que facilita el encuentro y el intercambio, sino también la participación y el control sobre los aspectos y dimensiones que en él convergen. Hablar de espacio público físico es, así, aludir no solo a las condiciones arquitectónicas del mobiliario o la extensión de un parque, sino también a su gestión interagencial (ciudadanía-administración) coordinada, el abordaje de poblaciones vulnerables, la lucha contra la segregación socio-espacial y la valorización cultural (Delgado et al., 2008).

En Bogotá, la transformación del espacio público se ha experimentado desde mediados de la década de los años 90, con la peatonalización de importantes áreas, la construcción de ciclorutas, la revitalización de parques y andenes, y la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo Transmilenio, convirtiéndose en un modelo de desarrollo urbano a nivel mundial. De una situación en la que la mayor parte de los casos el espacio público era ocupado por comerciantes informales o por el estacionamiento de vehículos, el desarrollo de infraestructura, mejoramiento y restricciones de los usos del espacio público, la recuperación de andenes, parques, plazas y áreas comerciales permitió pasar a una situación en la que se priorizan los intereses de los peatones y el uso colectivo del espacio público (Ministerio de Vivienda, 2014).

Las transformaciones de diversas zonas y avenidas de la ciudad (por ejm. San Victorino), han contribuido a la reactivación del comercio y de la economía, y también a la disminución de la delincuencia. En estas zonas el espacio público ha incidido directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es necesario subrayar que no solo se han ofrecido soluciones de esparcimiento e integración, sino que la recuperación de los lugares de uso colectivo ha proporcionado mejores condiciones en materia de seguridad y

economía de la ciudad (Segovia, 2005, citado en Ministerio de Vivienda, 2014). Así, se ha mejorado el hábitat construido de Bogotá, proporcionando mejores condiciones para los asentamientos de los capitalinos e influyendo de forma positiva en la calidad de vida.

3.4 ¿HA MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOGOTANOS?

El Informe de la Comisión sobre la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social, (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009, citado en Barbosa & Borrero, 2014) afirma que la calidad de vida es un concepto más amplio que el de producción económica o el de nivel de vida. En este sentido, Sen (204, citado en Barbosa & Borrero, 2014) expresa que “el concepto de calidad de vida se centra en la forma en que transcurre la vida humana y no solo en los recursos o en la renta que posee un individuo”. Es decir, que la calidad de vida es un proceso dinámico ligado al ciclo vital de cada persona, en un contexto social específico. Por lo tanto, se puede definir la calidad de vida como la posibilidad que tiene un ser humano de llevar una vida digna, gracias a la capacidad de desarrollar sus potencialidades en forma autónoma y cooperante con los objetivos de la sociedad de la que hace parte. Además de la percepción, la calidad de vida involucra elementos objetivos como las condiciones básicas que debe garantizar el Estado (nacional y/o local) a cada persona para que pueda ampliar el campo de ejercicio de sus libertades (Stiglitz, Sen y Fitoussi 2009, citado en Barbosa & Borrero, 2014).

Es claro que la calidad de vida no depende exclusivamente de los ingresos de los trabajadores o el ambiente económico y social de la ciudad. Es un concepto que va más allá, es un concepto integral que abarca aspectos tan diversos como la movilidad, la seguridad, la calidad de los servicios públicos o las actividades culturales y deportivas, el entorno climático, la calidad de los colegios y universidades, y la oferta de vivienda adecuada. También existe una relación positiva entre la calidad de vida y la facilidad para hacer negocios. Una ciudad que incentive la creación de empresas y facilite su desarrollo atrae inversión, lo cual repercute de manera indirecta sobre la calidad de vida de la población. Por otra parte, mediante un análisis de correlaciones se obtiene, por un lado, que las ciudades con servicios públicos de alta calidad y un entorno ambiental adecuado son ciudades que gozan de buena salud, y por otro lado, que las ciudades seguras cuentan con más actividades de ocio y recreación, y mejores colegios y universidades (Consejo Privado de Competitividad, 2009).

Es indudable que la calidad de vida de una ciudad está directamente relacionada con el hábitat, el cual como se definió en Capítulo 1 y desde su concepción sistémica, abarca no solo los aspectos de lugar físico de habitación sino que también involucra lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente instituido. Así, la calidad de vida en una ciudad implica un hábitat donde las personas puedan realizarse con todos los medios disponibles, tales como vivienda adecuada, acceso a servicios públicos, vías y movilidad apropiada, componentes bióticos (fauna y flora), espacios para la cultura, la recreación, oficinas, y demás que le permiten a los habitantes realizar su diario vivir en el desarrollo de su vida.

Evaluar la calidad de vida de una población requiere la incorporación de múltiples variables que le dan una perspectiva multidimensional. Este punto de vista busca trascender los primeros enfoques basados exclusivamente en la contabilización de los ingresos monetarios del individuo o de las familias, como la distribución del PIB per cápita, el nivel de ingreso o los gastos de los hogares, es decir, no sólo se requiere conocer el monto de los ingresos de una sociedad, sino que se necesita una descripción detallada de lo que las personas pueden ser y hacer con sus vidas (Jiménez & González, 2014). El Consejo Nacional de Competitividad, evaluó en el 2009 la calidad de vida en quince ciudades de Colombia desde el punto de vista de la competitividad revisando aspectos como Población, Ambiente económico, Ambiente social, Educación, Salud, Entorno ambiental, Cultura, recreación y deporte, Servicios públicos, Movilidad y transporte, Seguridad, Trámites e impuestos, y Costo de vida. De otro lado, Jiménez & González (2014) plantean la evaluación de la calidad de vida en la ciudad de Bogotá, mediante el empleo del índice de pobreza multidimensional IPM³¹, diseñado por Alkire y Foster³² y adaptado para Colombia por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual tiene como ventaja la posibilidad de desagregarse en cada una de sus dimensiones e indicadores, facilitando la formulación y evaluación de políticas.

³¹ La aplicación del IPM fue propuesta en el informe de Desarrollo Humano de 2010; su construcción está fundamentada en el enfoque de las capacidades, postulado por Sen. En él, se incluyen varias dimensiones: el estándar de vida material (ingreso, consumo y riqueza); la salud; la educación; las actividades personales, incluido el trabajo; la participación política; las conexiones y las relaciones sociales; el medioambiente (las condiciones presentes y futuras); y la seguridad frente a los fenómenos económicos y las crisis naturales (Jiménez & González, 2014).

³² El IPM propuesto por Alkire y Foster está compuesto por tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida; y diez indicadores: mortalidad infantil, nutrición, matrícula escolar, años de instrucción, bienes, piso del hogar, electricidad, agua, saneamiento y combustible para cocinar. La manera en que cada dimensión es el resultado de la agregación de un cierto número de indicadores (Jiménez & González, 2014).

Según los resultados encontrados por el Consejo Nacional de Competitividad en su estudio, Bogotá está dentro de las ciudades que ofrecen mejor calidad de vida en el país, en aspectos como una economía más dinámica, con ventajas en aspectos como educación, salud, oferta cultural y de recreación, transporte aéreo. Sin embargo, la ciudad presenta debilidades en movilidad, costo de vida, calidad del aire y la realización de trámites (Consejo Privado de Competitividad, 2009). De otro lado, a partir de 2003, en la ciudad de Bogotá se ha venido aplicando el IPM para cada una de las veinte localidades en las que se encuentra dividida geopolíticamente, lo que permite conocer la situación de las familias, relacionándolas con las condiciones particulares de la ubicación espacial de ellas dentro de la ciudad, pudiéndose, además, identificar fenómenos de segregación espacial asociados a factores de orden socioeconómico (Jiménez & González, 2014).

Al revisar los resultados del IPM de la ciudad, durante el período comprendido entre 2003 a 2011, se observa, al igual que en el país, que en todas las localidades se presentó una reducción de la incidencia de la pobreza. En general, en Bogotá han mejorado las condiciones de vida, y se continúa ofreciendo más oportunidades que el campo y que el resto de las ciudades. No obstante los logros alcanzados, Bogotá continúa siendo una ciudad muy desigual, lo que se refleja en tres hechos: el primero, la brecha de la incidencia de la pobreza multidimensional entre localidades; el segundo, la alta concentración del ingreso; y el tercero, la segregación socioeconómica en el espacio. Según las Naciones Unidas, el reto es sostenibilidad y equidad, y lo primero no se alcanza sin lo segundo (Jiménez & González, 2014).

El trabajo realizado desde el Sector Hábitat en Bogotá, ha buscado mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, lo que se puede examinar a través de los avances obtenidos con la gestión realizada por la Secretaría del Hábitat en cumplimiento de su misión. De esta forma, y de acuerdo a las observaciones realizadas en el numeral 3.2, los avances alcanzados por ésta entidad en los años 2012, 2013 y 2014, están todos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de los capitalinos, algunos de los cuales son la construcción de vivienda, esquemas de financiación, subsidios para mejoramiento y adquisición de vivienda, mejoramiento integral de barrios, servicios públicos (calidad y cobertura), la producción de vivienda de interés prioritario, revitalización de zonas céntricas, ecourbanismo y construcción sostenible, la ruralidad (mejoramiento de acueductos y asentamientos, subsidios), mejoramiento de vivienda y su entorno. Cada uno de estos logros ha aportado de forma significativa a unas mejores condiciones habitacionales, que determinan en buena parte el nivel de la calidad de vida de una población, y en el desarrollo sostenible que se busca de la ciudad. Es indudable entonces, que la labor de la Secretaria del Hábitat y en

general del Sector Hábitat, impactan en la calidad de vida de la ciudad, no obstante, aún se tienen muchas posibilidades de mejoramiento en el bienestar de la comunidad.

De otro lado, los avances se logran en gran medida con la participación de la comunidad en los diferentes proyectos y actividades, aportando ya sea trabajo, conocimiento y actitud, esta última reflejada en la cultura ciudadana, como una práctica social que articula las instituciones, las motivaciones, las emociones y las aspiraciones de los ciudadanos, posibilitando cambios en la manera como estos se relacionan en diferentes contextos, logrando el respeto y la valoración de las normas y aumentando el sentido de pertenencia e identidad hacia la ciudad. La cultura ciudadana propone la transformación voluntaria y consciente de comportamientos colectivos que facilitan la convivencia ciudadana como: la comprensión y cumplimiento de normas para la convivencia ciudadana, la adopción de prácticas de resolución pacífica de conflictos, la participación ciudadana en los asuntos públicos, la apropiación y uso adecuado del espacio público, la protección y conservación de los recursos naturales, la prevención de riesgos y accidentes en función de la protección de la vida propia y de los demás. En este sentido, la cultura ciudadana se ha convertido en una herramienta efectiva que no solo produce resultados en el reconocimiento de las normas de convivencia por parte de los ciudadanos y ciudadanas, sino que lo hace a través de un ejercicio necesario de construcción de ciudadanía, armonización entre derechos, deberes y libertades ciudadanas, elementos centrales para avanzar hacia el fortalecimiento de la democracia local (Gúzman et al., 2010), y la calidad de vida en general de la ciudad.

La cultura ciudadana aparece a mediados de los años noventa, en medio de un momento de crisis y cambio institucional a nivel nacional y local. Durante los años ochenta, y a principios de la siguiente década, existía en Colombia una crisis de gobernabilidad generalizada que se explicaba por la intensificación de diferentes fenómenos: altas tasas de homicidios, expansión de la guerrilla, surgimiento de los paramilitares, aparición de los carteles de la droga y su cooptación de agencias del Estado, crisis de representación de los partidos políticos tradicionales y la falta de solución a las demandas sociales por parte del Estado; todos estos aspectos determinaron la crisis de gobernabilidad que se señala y que se menciona constantemente en la literatura de la época. En el caso de Bogotá, la capital ilustraba muy bien el caos y la crisis que se experimentaba a nivel nacional. La convivencia en la ciudad estaba gravemente afectada por el incumplimiento generalizado de normas de convivencia y tránsito, déficit fiscal y precario cumplimiento de responsabilidades tributarias por parte de los ciudadanos, prácticas arraigadas de clientelismo. Sin embargo, este contexto de crisis nacional abrió la discusión sobre los arreglos institucionales que permitieron la apertura democrática y descentralización local que introdujo la nueva

Constitución Política. A partir de la nueva Constitución de 1991, el Estado Colombiano define como dos de las principales tareas de los gobiernos locales: el fortalecimiento de la democracia local y el desarrollo humano. Es en esta nueva connotación de autonomía del gobierno urbano donde se abre la posibilidad para que propuestas de innovación como la cultura ciudadana aparezcan como una herramienta de gestión pública (Gúzman et al., 2010).

En Bogotá, con la presentación de Antanas Mockus en 1994³³ como candidato a la Alcaldía de Bogotá para el período 1995-1998, se introduce una propuesta con estilo renovador, sobre los problemas de la urbe radicalmente distinta del discurso tradicional, bajo el nombre de cultura ciudadana, naciendo a la luz pública este concepto con la campaña electoral y posteriormente desarrollándose como proyecto de gobierno, con referencia a la vida urbana, a la ciudad. Las políticas implementadas en este período, fueron evaluadas como un módulo especial de la encuesta de calidad de vida (ECV) 2003 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), determinando la percepción de los hogares bogotanos respecto a los temas de entorno, seguridad y convivencia de la ciudad. En general se reportó una percepción positiva, y mayor receptividad frente a obras construidas que hayan mejorado la calidad de vida de los hogares (andenes, puentes peatonales, ciclorutas y colegios distritales) (Gúzman et al., 2010).

En este contexto, la cultura ciudadana fue una decisión estratégica tomada por la administración Mockus, logrando aumentar el optimismo de los bogotanos frente al futuro de la capital, al tiempo que incidido en la generación de niveles altos de legitimidad política de sus gobernantes, y permitió que la ciudad contará con condiciones para ofrecerle mejores niveles de vida a todos sus habitantes. Adicionalmente, buena parte de las iniciativas adelantadas durante las administraciones de Mockus y de Peñalosa han mantenido una línea en común que hace referencia al intento de generar una relación distinta de los bogotanos con la ciudad a partir de la promoción de nuevas prácticas culturales y de la realización de transformaciones en la infraestructura urbana. El elemento cultural, ha sido una prioridad central mediante la cual se puede llegar a construir una ciudad mejor.

Hay que destacar que los gobiernos siguientes (que comprenden el período entre 2004 y 2015 - Gobiernos de Lucho Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro-, tiempo dentro del cual se encuentra el período de análisis del presente trabajo) no han dado continuidad a las

³³ Se marca este año como fecha donde se inicia a hablar de cultura ciudadana.

políticas de Mockus en materia de cultura ciudadana, lo que se presume ha sido por un tema de egos políticos³⁴, presentándose un deterioro de ésta, lo cual no es de percepción por que según datos de organizaciones como Corpovisionarios (centro de pensamiento que preside Mockus) y el Barómetro de Capital Social, que periódicamente le toman el pulso a la cultura ciudadana, hay indicadores de una disminución de la disposición para corregir comportamientos negativos en temas como la movilidad, un aumento de la desconfianza y una tendencia a privilegiar la intervención de las autoridades antes que a mediar en situaciones de conflicto³⁵. Otro de los hechos que evidencian el deterioro de la cultura ciudadana en Bogotá se da con el Transmilenio. Peñalosa y Mockus hicieron cada uno 40 kilómetros de Transmilenio. Se debería estar en 160. Por tanto, hay un retraso de ocho años y el sistema colapsó. TransMilenio pasó de ser el sistema más querido por los bogotanos a ser uno de los más desprestigiados. Hay conflictos entre los usuarios que buscan entrar de cualquier manera, no se respetan las sillas de los discapacitados. Hay un 'sálvese quien pueda'. Como antes de dos años no va a haber una solución por el represamiento, no sirve de nada buscar culpables: se debe convocar a la ciudadanía para que colabore mientras se resuelve el problema, y a las empresas para que flexibilicen los horarios de trabajo. Se impone una pedagogía descomunal sobre la base de que, siendo organizados, la vida será menos infernal³⁶.

Finalmente, en cuanto a la cultura ciudadana en la gestión del hábitat, para el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles, el Sector Hábitat fomenta la inclusión social a través de actividades orientadas al desarrollo de capacidades y conocimientos en la ciudadanía que aumenten la productividad y competitividad urbana. Se implementó una estrategia para incentivar la participación del sector privado, de las comunidades organizadas y en general de todos los ciudadanos con el fin de generar sentimientos de apropiación de la comunidad sobre el sector, y que se pueda esperar en el corto plazo una relación de la corresponsabilidad entre el Distrito y la ciudadanía (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C, 2007), con el fin de lograr un mayor bienestar con la colaboración general y así incrementar el nivel de calidad de vida para todos los habitantes.

³⁴ Lo cual afirma Henry Murraín, director de proyectos de Corpovisionarios en entrevista a la revista Semana: <http://www.semana.com/cultura/articulo/que-hizo-cultura-ciudadana/255749-3>

³⁵ Información tomada de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12225158>

³⁶ Información tomada de <http://www.semana.com/cultura/articulo/que-hizo-cultura-ciudadana/255749-3>

3.5 CONCLUSIÓN

La importancia de un hábitat adecuado para la ciudad de Bogotá, ha conducido a una visión unificada de éste, al trabajo conjunto del Sector Hábitat y a una gestión sostenible del hábitat por la Secretaría del Hábitat, obteniendo avances específicos en áreas concretas como vivienda, renovación urbana, servicios públicos y medioambiente, que aportan a la calidad de vida de los ciudadanos. Adicionalmente, las diferentes medidas adoptadas han sido claves para involucrar a los pobladores y buscar apropiación de la ciudad como actores fundamentales para lograr avances en el mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad, y específicamente se han alcanzado avances en el medio ambiente y la infraestructura de la ciudad.

4. CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones del estudio tomando en cuenta el trabajo realizado en cada uno de los componentes del documento.

- Al revisar el concepto del hábitat, se puede establecer que éste es un tema que se viene tratando recientemente desde una concepción más amplia, y no solamente desde la perspectiva de la ecología, con la cual se introdujo y donde su significado se relaciona con vivir, poblar. En la actualidad el hábitat es reconocido, no solo como localización física, si no como como lugar de reconocimiento e identidad. En este contexto, el hábitat es un sistema social donde se articula lo físico y lo imaginario, y se da una interrelación entre los diferentes componentes como son los habitáculos, habitantes y hábitos, y le permite al hombre satisfacer sus necesidades psicológicas, espirituales y afectivas. En su totalidad el hábitat se relaciona con el urbanismo, con el contexto, con la estructura social y con la vivienda.
- El principal hábitat del hombre contemporáneo es la ciudad, en la cual se concentra de forma sustancial la población, la economía, la actividad financiera, la producción, la infraestructura, la educación, la salud, la cultura, los medios de comunicación, las instituciones administrativa, jurídicas y políticas, elementos estos fundamentales para el desarrollo de las personas y de las empresas, y que hacen de la ciudad el escenario principal de los problemas humanos y de la búsqueda de soluciones a estos. Así, la construcción de un hábitat con condiciones que aporten al progreso humano es posible en las ciudades, dadas las ventajas actuales de éstas en términos de calidad de vida, lo que contribuye a la emigración, ya que las personas consideran que en la ciudad encontrarán más oportunidades de desarrollar una vida aceptable.
- La importancia de las ciudades en el desarrollo de las personas y la economía de un país, así como las problemáticas que en éstas se enfrentan por su crecimiento poblacional, relacionadas principalmente con la vivienda, acceso a servicios públicos, a la salud, a la educación, llevó en el ámbito internacional a las Naciones Unidas a dirigir sus fuerzas en la búsqueda de una urbanización sostenible, a través del programa ONU-Hábitat. Este programa trabaja con numerosas ciudades del planeta para lograr mejoras en las condiciones de vida, brindando apoyo a los gobiernos, quienes formulan las políticas, y a la sociedad civil para afrontar los problemas y encontrar soluciones viables y duraderas. Pero principalmente, ONU-Hábitat trabaja con los encargados de formular las políticas en los diferentes países

miembros, quienes tienen el poder y la autoridad para enfrentar las problemáticas, suministrando los recursos, y la infraestructura organizacional y administrativa, que permita la gestión adecuada del hábitat en sus regiones.

- Colombia como país miembro de las Naciones Unidas, no es ajeno a las directrices que de éste organismo han sido impartidas en el tema del hábitat, y por tanto existe un trabajo en este sentido, que parte principalmente de una legislación e institucionalidad, considerada una de las más robustas en Latinoamérica. La Constitución de 1991 posee una visión holística, donde se considera la integralidad e interdependencia de la tierra con elementos que hacen parte del hábitat, lo que lleva al respeto de los intereses de todos y a la protección integral del sistema ambiental y del desarrollo humano. Dentro de la institucionalidad, en el país se cuenta con una estructura organizacional compuesta por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Vivienda, como entidades rectoras de las políticas del Estado, y seguidamente, sus entidades adscritas, encargadas a nivel regional de la planificación y gestión, y los centros e institutos de investigación dedicados al estudio de los temas ambientales, territoriales y de desarrollo sostenible.
- El andamiaje legislativo e institucional del país, en el tema del hábitat, es la base para la actuación de las ciudades, como en el caso de Bogotá, donde se ha estructurado el Sector Hábitat, integrado por diferentes entidades que trabajan en forma conjunta y con una visión unificada de lo que es el hábitat y su importancia para generar mejores condiciones de vida en los habitantes de Bogotá. Las entidades pertenecientes al Sector están calificadas como adscritas y vinculadas, cada una de las cuales realiza según su misión actividades específicas para la gestión del hábitat en la Capital, y están coordinadas por la Secretaría del Hábitat, como ente rector del Sector. Las áreas de trabajo en cuanto al mejoramiento del hábitat abarcadas con la estructura organizacional del Sector son la organización urbana, saneamiento ambiental, vivienda y los servicios públicos, esenciales para una buena calidad de vida en la población de Bogotá.
- La Secretaría del Hábitat es la entidad rectora del Sector Hábitat, encargada de una gestión integral donde están inmersos los diferentes atributos y dimensiones del hábitat. La estructura organizacional de la Secretaría está dada por unidades de dirección y subsecretarías administrativas y operativas que facilitan la realización de las diferentes tareas que de sus funciones se derivan, tanto en la parte operativa relacionada con las tareas del hábitat, como la gestión administrativa propia de ésta para su funcionamiento. El trabajo de la Secretaría abarca desde la formulación de políticas hasta la ejecución y control de proyectos, y actividades en las diferentes

áreas de trabajo del hábitat como la vivienda, servicios públicos, renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, ecourbanismo, y lineamientos ambientales. De esta forma, se consolida una institucionalidad con capacidad para la gestión del hábitat de una forma sistémica, encaminadas a unas mejores condiciones de vida en la Capital.

- La actuación del Sector Hábitat está guiada por la Política del Hábitat, la cual proporciona las directrices para la acción, planteando estrategias para las diferentes componentes del hábitat, con la participación de las entidades que integran el Sector. La Política Integral de Hábitat es un referente social y técnico para que se ejerzan y garanticen los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat, y define el ámbito, las prioridades y los criterios para orientar las acciones programas y proyectos que la Secretaría Distrital del Hábitat formule, coordine o ejecute en el desarrollo de sus funciones. La Política del Hábitat se origina con el Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá, el cual fue una estrategia orientada a perfeccionar la corresponsabilidad del conjunto de actores públicos y privados en la construcción de la política para la solución progresiva a los problemas del hábitat en Bogotá. El Pacto sustenta una política del hábitat integral e integradora, articulando los recursos y las capacidades de los diferentes entes públicos y privados relacionados con el trabajo del hábitat en Bogotá.
- Son varias las contribuciones que desde el Sector Hábitat se han realizado al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Capital. Estas contribuciones van desde la constitución de una institucionalidad que da identidad al Distrito en el tema del hábitat, a través de la concepción de la noción de hábitat como conjunto de interrelaciones entre los diferentes elementos que lo constituyen, hasta la ejecución de acciones específicas que dan solución a problemas concretos. La estructura organizacional del Sector permite la coordinación y gestión integral del hábitat en Bogotá, pasando de una visión tradicional de vivienda digna a una visión donde se involucran las relaciones sociales, el urbanismo, el medio ambiente, así como la prestación de los servicios vitales. La gestión de la Secretaría del Hábitat en general ha contribuido al avance en áreas como vivienda, gestión del suelo, renovación urbana, servicios públicos y medioambiente. Las diferentes medidas adoptadas como el día sin carro, el pico y placa, ciclorutas e incentivo del uso de la bicicleta, el uso del espacio público y el programa de reciclaje, han aportado específicamente al progreso del medio

ambiente³⁷, la infraestructura de la ciudad y la creación de una cultura ciudadana que básicamente tiene que ver con la participación de las personas como actores clave para lograr el avance en las condiciones de vida de la Capital.

- Este trabajo permitió revisar lo que se conoce actualmente como el Sector Hábitat en Bogotá, partiendo de conocer lo que se entiende por hábitat, lo que se ha planteado organizacionalmente a nivel internacional (ONU- Hábitat), así como a nivel de país, destacándose en este último la normatividad y los organismos involucrados. Posteriormente, se examina el Sector Hábitat, su constitución y organización así como la política y pacto acerca del hábitat en Bogotá, que conforman las directrices del Sector, y tienen como punto de partida las tendencias y problemas que se han determinado en el Hábitat capitalino. Finalmente, se explora las contribuciones que este Sector ha podido realizar a las condiciones de vida en la ciudad, iniciando con su creación, la gestión que realiza su ente rector, la Secretaría del Hábitat, hasta lo logrado con ciertas medidas tomadas. Es importante resaltar, que éste trabajo explora sobre lo que ha sido el Sector, su origen y evolución administrativa, así como lo que han podido ser sus aportes, conformando así un punto de partida para futuros trabajos donde se estudie específicamente la gestión y los logros del Sector en los diferentes elementos que conforman el hábitat de Bogotá.

³⁷ En este caso específico los reportes de las mediciones de la emisión de contaminación realizada durante el día sin carro y en las horas de pico y placa, muestran disminución de los diferentes gases contaminantes.

BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2005). Pacto por el hábitat digno en Bogotá. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, & Secretaría Distrital del Hábitat. (2007). Política integral del hábitat 2007-2017. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2007). *Informe de gestión Secretaría Hábitat 2004-2007*. Bogotá.
- Arendt, H. (2009). *La condición humana* (Primera). Buenos Aires, Argentina.: Paidós.
- Asamblea General Naciones Unidas. Declaración del Milenio (2000).
- Borja, J., & Castells, M. (2004). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- Bosier, S. (2001). Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. In *Charla dictada en el Instituto de Postgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño, Universidad Católica de Chile*. Chile: Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional-CEDER.
- Brand, P. (2003). Espacios críticos del medio ambiente y del hábitat. *Colombia. Ciencia Y Tecnología, Vol 21 N°2*.
- Cabrera, M., & Guerrero, J. (2005). *Efectividad de la medida de piso y placa en Bogotá D.C.* Pontificia Universidad Javeriana.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2009). *Movilidad en bicicleta en Bogotá*. Bogotá.
- Cardona, R. (2014). Guías preliminares para el entendimiento de los asentamientos humanos como un sistema. *Revista Escala 81, N° 65*.
- Carrasco, S. (2011). *De la vivienda de interés social al hábitat sostenible: un estudio para Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia.
- Castells, M. (1970). *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Gustavo Gi). Barcelona.
- Ceballos, O., & Caquimbo, S. (2014). Las 100.000 viviendas gratuitas: contradicciones no superadas en la política pública de vivienda en Colombia. *Cuadernos de Vivienda Y urbanismo0, Vol. 7, No.*
- Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). (2014). *Preparativos para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible*. Nueva York.
- Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Asentamientos Humanos. Declaración

- Vancouver (1976).
- Consejo Nacional de Política Económica, & Planeación, D. N. de P. Política nacional de espacio publico (2012). Colombia.
- Consejo Privado de Competitividad. (2009). *Calidad de vida en las ciudades de Colombia*. Bogotá.
- Cuervo, L. M., & Gonzáles, J. (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización: Un enfoque socio espacial* (Tercer Mun). Bogotá.
- Currie, L. (1993). Los objetivos del desarrollo. *Cuadernos de Economía, Vol 21*.
- Currie, L. (1998). *Urbanización y desarrollo. Un diseño para el crecimiento metropolitano*. Bogotá: Camacol.
- Delgado, P., Cardenas, A., & García, J. (2008). *Espacio publico y derecho a la Ciudad*. Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá, UN-HABITAT, PNUD.
- Echavarria, M. C., & Rincón, A. (2000). Ciudad de territorialidades: M. Medellín: Centro de Estudios de Hábitat Natural-Universidad Nacional de Colombia.
- García, Y., & Padilla, Y. (2014). Retos de la administración distrital en la recolección y disposición de residuos sólidos. *Econografos, 63*.
- Giraldo, F. (2003a). Ciudad y Complejidad. Bogotá.
- Giraldo, F. (2003b). Hábitat y sostenibilidad. *Colombia. Ciencia Y Tecnología, Vol 21 N°2*.
- Giraldo, F., Bateman, A. J., & Torres, J. E. (2005). *Hábitat y Desarrollo Humano*. Bogotá: UN Hábitat.
- Giraldo, F., Garcia, J., Ferrari, C., & Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades* (UN Habitat). Bogotá.
- Gómez, L. (2010). ¿Economía verde? ¿Economía ecológica? In *Segundo encuentro nacional de Economía Ecológica*. Hemeroteca Nacional Universitaria.
- Gouëset, V. (1998). *Bogotá: Nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. (Tercer Mun). Bogotá.
- Gutierrez, J. A., & Olivar, E. A. (2000). Algunas reflexiones sobre movilidad, sociedad y economía: el caso de Bogotá. Bogotá: Estudios de Economía y Ciudad.
- Gúzman, F., Bromberg, P., Villegas, M., Duhau, E., Giglia, A., Moncayo, P., ... García, M. (2010). *Cultura ciudadana y gobierno urbano*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Jiménez, W., & González, J. I. (2014). Calidad de vida urbana una propuesta para su evaluación. *Revista de Estudios Sociales, 49*.
- Leff, E. (1998). *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México

D. F.

- Mendieta, J. E. (2012). *Enfoque sistémico del hábitat. Aproximación conceptual y metodológica*. Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.
- Metrovivienda, & Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *Construyendo una institucionalidad del hábitat 2005-2006*. Bogotá.
- Ministerio de Vivienda. (2014). *Colombia: 100 años de políticas habitacionales*. Bogotá.
- Molina, H. (2003). Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Bogotá-Cundinamarca 1973 -2020. *De Las Ciudades a Las Regiones.*, 3.
- Monsalve, J. C. R. (1995). *Fundamentos constitucionales del derecho ambiental en Colombiano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Moreno, C. (2002). Relaciones entre vivienda, ambiente y hábitat. In *Aula abierta. Hábitat sostenible y vivienda*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Rural.
- Nieves, L. (2009). Reconocimiento de la auto producción social en el hábitat de Bogotá. *Cuadernos de Vivienda Y Urbanismo, Vol 2. N° .*
- Nieves, L., & Henández, C. (2006). *La conformación del hábitat de la vivienda informal desde la técnica constructiva*. (F. de A. Universidad Nacional de Colombia, Ed.). Bogotá.
- Observatorio de Cultura Urbana de Bogotá. (2002). *Día sin carro. Sondeo de opinión a peatones y ciclistas*. Bogotá.
- ONU-Hábitat. (2009). *ONU-Hábitat- Por un mejor futuro urbano*.
- POT. (2004). Decreto 190 de 2004, Artículo 1, numeral 14.
- Poveda, G., & Pabón, A. (2010). Impacto del proyecto de reciclaje en Bogotá. *Tecnura*, 13.
- Rivera Paez, J. A. (2003). *Hábitat*. Bogotá.
- Rodríguez, G. A. (2009). El derecho a gozar de un medio ambiente sano ¿utopía o realidad? Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, M. (1994). El ministerio del ambiente: génesis, estructura y proyecciones. In *La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia*. (pp. 44–92). Bogotá: CEREC.
- Romero, M. (2014). *Caracterización del nuevo esquema de “basura cero” transporte de reciclaje en la ciudad de Bogotá*. Bogotá.
- Ruiz, J. E. (2009). El hábitat no es una cosa. In U. N. S. Medellín (Ed.), *¿Qué es el hábitat?* Medellín: Escuela del Hábitat - Facultad de Arquitectura.
- Secretaría del Hábitat. (2015). *Informe de gestión 2014*. Bogotá.

- Secretaría del Hábitat. (2014). *Informe de gestión Secretaria del Hábitat 2013*. Bogotá.
- Secretaria Distrital del Hábitat. (2007). *Misión hábitat por Bogotá, Inclusión, Derecho a la Ciudad*. Bogotá. Retrieved from www.habitatbogota.gov.co
- Secretaria General, & Alcaldia Mayor de Bogotá D.C. (2006). Acuerdo de 2006. *Registro Distrital, N° 3662*.
- Secretaria del Hábitat. (2013). *Informe de gestión 2012*. Bogotá.
- Subdirección de calidad del aire, A. y V. (2014). Jornada del día sin carro. Bogotá.
- Torres, C. A. (2006). *Hábitat y vivienda para sectores de población de bajos ingresos en Bogotá 1990-2005*. Universidad de Valladolid.
- Torres, C. A., Rincón, J. J., & Vargas, J. E. (2009). *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.
- Veeduría Distrital. (2000). *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*. (R. Montezuma, Ed.). Bogotá.
- Veeduría Distrital. (2008). *Red ciudadana de control social en el sector Hábitat*. Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Principales Compromisos del Pacto Digno por Bogotá

	Intervenciones en la ciudad construida	Intervenciones en nuevos desarrollos
Gobierno Nacional	<p>En materia de titulación, el Gobierno Nacional, conjuntamente con el Distrito, estructurará un plan que permita titular los predios de la Chiguaza, con el fin de dar aplicación al subsidio mediante habilitación legal de títulos que prescribe el Decreto 3111 de 2004.</p> <p>La Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, en el marco de lo prescrito en la Ley 400 de 1997, emitirá los conceptos que en el marco de sus competencias le solicite el Distrito Capital.</p> <p>La Nación y el Distrito Capital se comprometen a estudiar e impulsar para la próxima legislatura, iniciativas legislativas orientadas al saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble y de la propiedad pública.</p>	<p>La Nación y el Distrito Capital se comprometen a propiciar los ajustes necesarios para efectivizar la aplicación de los subsidios de vivienda de interés social con las Cajas de Compensación, sector financiero y constructores.</p> <p>La Nación y el Distrito darán prioridad a la ejecución de los subsidios nacionales de las vigencias 2003 y 2004.</p> <p>La Nación profundizará los acuerdos con el sector financiero, para colocar un billón de pesos con destino a la financiación y adquisición de VIS tipo 1 y 2.</p>
Camacol	<p>Promover la participación de los constructores en mecanismos de asociación público-privada para el desarrollo de proyectos de infraestructura y equipamiento social y comunitario en las áreas de intervención del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del Distrito (PMIB).</p> <p>Promover una participación activa de los productores de materiales de construcción en las alianzas que se constituyan a nivel de UPZ para el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de Vivienda, Construcción en Sitio Propio y Densificación.</p>	<p>Proveer de manera periódica al Distrito la información sobre tierras con norma de que dispone el sector privado para la construcción de VIS.</p> <p>Establecer, conjuntamente con el Distrito y las curadurías, mecanismos y procesos orientados a la simplificación y agilización de trámites, la reducción de sobre-costos de urbanismo y construcción, la agilización la expedición de normas, la reducción y/o exoneración de impuestos, contribuciones y participaciones para proyectos VIS, la aprobación de proyectos y el trámite de licencias de construcción.</p> <p>Las empresas productoras de materiales aportarán beneficios, a través de alianzas estratégicas con constructores, en los proyectos VIS Tipo 1 y 2</p>
Asocajas	<p>Promover, en conjunto con el Distrito, esquemas de trabajo que posibiliten la participación de las Cajas de Compensación en la administración de equipamientos y servicios comunitarios en las áreas de intervención del PMIB.</p>	<p>Promover proyectos de vivienda de interés social que contemplen equipamientos sociales y comunitarios en la perspectiva de generar un entorno competitivo y recursivo para las comunidades.</p>

	Estructurar, en conjunto con el Distrito, mecanismos para la participación de las Cajas en el desarrollo de programas de construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda para afiliados y no afiliados y agilizar las elegibilidades para este tipo de proyectos.	
Universidades y agremiaciones de profesionales	<p>Promover iniciativas académicas e investigativas que aporten a la comprensión de la intervención en la ciudad construida.</p> <p>Poner en marcha, en coordinación con el Distrito, un programa de pasantías vinculado a los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Mejoramiento de Vivienda.</p> <p>Implementar proyectos piloto, en asocio con el Distrito y otros actores, en el marco de los Programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Mejoramiento de Vivienda.</p> <p>Estructurar, en conjunto con el Distrito, la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) y las OPV, los programas “Arquitecto de la Comunidad”, Consultorios Técnicos de UPZ y los Observatorios del Hábitat.</p>	<p>Promover, en conjunto con el Distrito, experiencias piloto para el reasentamiento de población desplazada.</p> <p>Desarrollar, en conjunto con el Distrito, las acciones necesarias para implementar un sistema de información confiable sobre el desarrollo de la oferta de VIS.</p> <p>Estructurar un programa de asesoría al desarrollo de los procesos de reasentamiento de hogares en alto riesgo y desplazados por obra pública.</p>
Organizaciones populares de vivienda y ONG	Promover, en conjunto con el Distrito, esquemas de trabajo que posibiliten su participación en los programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento integral de barrios, y fortalecer su presencia en los 26 Núcleos de Participación que promueve el PMIB.	<p>Diseñar y promover, en conjunto con el Distrito, mecanismos para su participación activa en los diferentes componentes del Programa Bogotá con Techo y en el Programa de Reasentamiento para Hogares en Alto Riesgo.</p> <p>Apoyar los procesos de organización de demanda y en la capacitación sobre nuevas modalidades de intervención del Gobierno Distrital.</p> <p>Estudiar, en conjunto con el Distrito, la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación de la política de vivienda, en particular la de vivienda tipo 1 y 2.</p>
Distrito	<p>Legalizar 10.000 predios a través del Programa de Titulación.</p> <p>El Distrito Capital y la Nación se comprometen a impulsar el Proyecto de Ley 319 de 2005 “Por medio del cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble” y retomar el proyecto para el saneamiento de la propiedad pública.</p> <p>Estructurar el Programa de Reconocimiento posibilitando la generación de suelo y la mejora de las condiciones de habitabilidad de al menos 10.000 viviendas en las UPZ en donde interviene el PMIB.</p>	<p>Habilitar al menos 500 hectáreas de suelo para VIS y desarrollar acciones que garanticen la protección de al menos 700 hectáreas de alto riesgo, promoviendo proceso de apropiación social y gestión territorial, a través de los pactos de borde.</p> <p>Expedir antes de agosto del 2005 un nuevo Decreto para Planes Parciales que permita la seguridad jurídica en la aplicación de este instrumento.</p> <p>Agilizar los trámites de las radicaciones de documentos y los trámites de permisos de captación y escrituración que deben adelantar las OPV y los constructores privados.</p>

	<p>Fortalecer la Red de Prevención y Control de Desarrollo Ilegales.</p> <p>Asignar al menos 7.000 subsidios distritales para mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio y crear el Programa de Microcréditos para Mejoramiento de Vivienda, colocando al menos 5000 microcréditos.</p> <p>Planificar y ejecutar de manera articulada sus proyectos de infraestructura, servicios básicos, equipamientos sociales y transporte público, a través de las 26 instancias de coordinación interinstitucional estructuradas a nivel de UPZ.</p> <p>Renegociar la deuda de 6.500 familias antiguas adjudicatarias de la CVP. Implementar, en el marco del Plan Zonal del Centro, proyectos de rehabilitación y reúso de edificaciones, proyectos de redesarrollo y de producción de vivienda nueva de interés social, y adelantar estudios de mercado de VIS orientados a formular un plan de vivienda que se articule a un modelo de gestión financiera para el centro de la ciudad.</p> <p>Poner en marcha un Programa de Mejoramiento de Vivienda en áreas rurales.</p> <p>Atender a 600 habitantes de la calle a través del Programa de Subsidios para Arriendo Protegido.</p> <p>Estructurar, en conjunto con las Universidades, la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) y las OPV, los programas "Arquitecto de la Comunidad", Consultorios Técnicos de UPZ y los Observatorios del Hábitat, en apoyo a los proyectos de Mejoramiento de Vivienda, Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento Integral de Barrios.</p>	<p>Colocar al menos 10.000 subsidios Distritales dirigidos a hogares no vinculados al mercado formal de trabajo.</p> <p>Contribuir a la efectiva realización de los subsidios nacionales a través de la gestión y apalancamiento de créditos y la complementación del subsidio nacional a independientes para facilitar los cierres financieros.</p> <p>Estructurar un programa para el reasentamiento hogares desplazado por obra pública.</p> <p>Garantizar la integralidad de los nuevos proyectos de vivienda de interés social, articulando la intervención coordinada de las entidades del Sector Hábitat con las entidades responsables de programas de infraestructura, servicios básicos, equipamientos sociales y transporte público.</p> <p>Crear experiencias piloto de eco-urbanismo en los nuevos proyectos de vivienda de interés social.</p> <p>Facilitar las gestiones orientadas a la incorporación, administración y control de las zonas de espacio público, a garantizar su destinación a servicios urbanos colectivos y a permitir la construcción de parques y equipamientos comunales.</p> <p>Estudiar alternativas para disminuir las especificaciones técnicas, más no normativas, de urbanismo para los proyectos de VIS.</p>
Sector financiero		<p>El Banco Agrario, en conjunto con el Distrito, el Gobierno Nacional y las OPV acuerdan establecer procedimientos para la efectivización de 1.100 subsidios otorgados a Bogotá en el 2004 y la consolidación de un esquema de trabajo con independientes.</p>
Lonjas propiedad		<p>La Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá y FEDELONJAS se comprometen a estudiar alternativas tendientes a promover iniciativas y proyectos de vivienda de interés social.</p>

Fuente: información adaptada de Alcaldía Mayor de Bogotá D.C (2005)

Anexo 2. Misión y funciones de las entidades que componen el Sector Hábitat en Bogotá

Organización	Misión	Funciones/Política	Programas/ Proyectos específicos/Servicios
Caja de Vivienda Popular	Ejecutar las políticas de la Secretaría del Hábitat en los programas de Titulación de Predios, Mejoramiento de Vivienda, Mejoramiento de Barrios y Reasentamientos Humanos, mediante la aplicación de instrumentos técnicos, jurídicos, financieros y sociales con el propósito de elevar la calidad de vida de la población de estratos 1 y 2 que habita en barrios de origen informal o en zonas de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> -Reasentar a las familias que se encuentren en Alto Riesgo No mitigable en concordancia con la política de hábitat del Distrito y la priorización de beneficiarios establecida por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de la Secretaría de Gobierno. -Realizar el acompañamiento técnico, social y jurídico a las familias que priorice la Secretaria Distrital de Hábitat dentro del programa de Mejoramiento de Vivienda. -Desarrollar estrategias que faciliten el acompañamiento social, técnico, jurídico y financiero a las familias objeto de atención del programa de Urbanización y Titulación. -Realizar el acompañamiento técnico, social y jurídico a las comunidades que requieran intervención física de su territorio en el marco del programa de Titulación Predial. -Ejecutar las obras de intervención física a escala barrial que han sido priorizados por la Secretaría Distrital de Hábitat en el marco del programa de Mejoramiento Integral de Barrios. -Desarrollar sus programas buscando la coordinación y complementación con otras instituciones públicas o privadas. -Coordinar con la Secretaría Distrital de Hábitat la financiación de los planes y proyectos que desarrolla. -Promover o contratar la construcción de viviendas de tipo individual o colectivo para el cumplimiento de los programas a su cargo. -Adelantar la compra de los inmuebles que se requieran para la construcción de viviendas en desarrollo de los programas institucionales asignados a la entidad. -Realizar gestiones de carácter social con el fin de facilitar el acceso de los usuarios a los programas que adelante la entidad. -Ejecutar en coordinación con las entidades públicas del orden nacional y distrital la implementación de los instrumentos técnicos y financieros definidos en la política de Vivienda de Interés Social -Colaborar con la Secretaría de Hábitat en la formulación de políticas y la adopción de planes, programas y proyectos referentes a la vivienda de interés social en particular lo relativo al Reasentamiento por Alto Riesgo No Mitigable, la Titulación Predial, el Mejoramiento de Vivienda y el Mejoramiento Integral de Barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> Reasentamientos Urbanizaciones y titulación Mejoramiento de barrios Mejoramiento de viviendas
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	Garantizar a la población de Bogotá la prestación de servicios integrales de aseo, alumbrado público y servicios funerarios en los equipamientos del Distrito Capital, en condiciones dignas e incluyentes, contribuyendo en la construcción de una Bogotá	La UAESP, está comprometida con el cumplimiento de requisitos legales, con la prevención de la contaminación, la identificación y control de sus aspectos e impactos ambientales, el uso racional de los recursos naturales, la prestación de servicios con estándares de calidad y el mejoramiento continuo de eficiencia y efectividad del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> -Aseo: aprovechamiento (reciclaje), recolección básica, disposición final, basura cero. -Alumbrado público -Servicios funerarios

	humana con sostenibilidad ambiental (Fuente: Resolución 172 de 2013)	Integrado de Gestión, buscando la satisfacción de los usuarios y la innovación tecnológica de los procesos.	
Empresa Industrial y Comercial de Renovación Urbana – ERU	Formular y desarrollar proyectos que permitan transformar y revitalizar sectores de la ciudad para elevar la calidad de vida de sus habitantes.	<p>-Gestionar, liderar, promover y coordinar la formulación y puesta en marcha de programas de renovación urbana en sectores deteriorados del suelo urbano, en sus modalidades de redesarrollo y reactivación de conformidad con las previsiones del Plan de Ordenamiento Territorial, y participar en la ejecución de sus proyectos e intervenciones a través de sistemas de actuación pública o mixta, de acuerdo con las directrices señaladas por la Junta Directiva de la Empresa.</p> <p>-Gestionar, liderar, promover y coordinar la formulación de proyectos estratégicos en suelo urbano y de expansión, orientados al mejoramiento de la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, que se ajusten a las políticas y estrategias del Plan de Ordenamiento Territorial, y participar en su ejecución a través de sistemas de actuación pública o mixta, de acuerdo con las directrices señaladas por la Junta Directiva de la Empresa.</p> <p>-Canalizar iniciativas del sector privado y de las comunidades ocupantes de las zonas objeto de intervención de la Empresa y orientar la concertación a efectos de formular los instrumentos de planificación y gestión.</p> <p>-Diseñar, proponer y adoptar los mecanismos para la ejecución coordinada de las acciones que correspondan a las diferentes entidades distritales en la realización de los programas y proyectos gestionados, liderados, promovidos o coordinados por la Empresa.</p> <p>-Adquirir por enajenación voluntaria o mediante los mecanismos legales de expropiación judicial o administrativa, los inmuebles que requiera para el cumplimiento de su objeto.</p> <p>-Diseñar, proponer o adoptar fórmulas y mecanismos tendientes a facilitar la creación de entidades gestoras de actuaciones urbanísticas integrales que se ajusten al desarrollo del objeto social de la Empresa.</p> <p>Promover la participación democrática y facilitar la concertación con las comunidades vinculadas a los proyectos que gestione, promueva, lidere o coordine la Empresa.</p>	<p>Servicios</p> <p><i>Operador urbano para la renovación:</i> Formulación de proyectos de revitalización bajo cualquier instrumento. Administración de obligaciones urbanísticas y componentes públicos (ampliación de redes, construcción de espacio público, vías, equipamientos, VIP y VIS). <i>Gestión público privada:</i> Gestión del suelo. Normatividad y trámite de proyectos. Participación del sector privado para su materialización. <i>Gestión y operación de proyectos inmobiliarios:</i> Trámites de licencias y permisos ante la Secretaría de Planeación Distrital. Gestión de suelo. <i>Consultoría en proyectos urbanos e inmobiliarios:</i> Formulación de proyectos Diseño de espacio público y equipamientos comunitarios. Estructuración financiera de proyectos inmobiliarios. Estudios de factibilidad. <i>Gerencia y coordinación de convenios interadministrativos:</i> Gestión de suelo con ofertas de permanencia de propietarios y moradores. Coordinación de estudios y diseños urbano-arquitectónicos. Coordinación de la ejecución de obras civiles e interventoría. <i>Operador urbano público de la revitalización del centro ampliado</i></p>

			Operador urbano, inmobiliario y social bajo los criterios de intervención adecuados para ejecutar el programa de revitalización del centro ampliado.
Empresa Industrial y Comercial: Metrovivienda	Gestionar y proveer suelo para el desarrollo de Proyectos de Vivienda de Interés Prioritario - VIP, y Proyectos Urbanos Integrales que incluyan VIP, con énfasis en el Centro Ampliado, contribuyendo a disminuir la segregación socio-espacial, a frenar paulatinamente la ocupación expansiva del territorio y en su lugar a promover el modelo de ciudad densa y compacta.	<ul style="list-style-type: none"> -Promover la oferta masiva de suelo urbano para facilitar la ejecución de Proyectos Integrales de Vivienda de Interés Social. -Desarrollar las funciones propias de los bancos de tierras o bancos inmobiliarios, respecto de inmuebles destinados en particular para la ejecución de proyectos urbanísticos que contemplen la provisión de Vivienda de Interés Social Prioritaria. -Promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la Vivienda de Interés Social Prioritaria. 	Proyectos de vivienda como: Victoria Parque Comercial y Residencial, Plaza de La Hoja, San Blas, Triángulo Bavaria, Sosiego, La Colmena, Bosa 601, Usme 1, etc.
Empresa de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB –ESP	Responsable con la gestión integral del agua y el saneamiento básico como elementos comunes de vida y derechos humanos fundamentales, generadora de bienestar, que contribuye a la sostenibilidad ambiental del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> -Captar, almacenar, tratar, conducir y distribuir agua potable. -Recibir, conducir, tratar y disponer las aguas servidas, en los términos fijados por las normas para estos servicios. -Recoger, conducir, regular y manejar las aguas lluvias y aguas superficiales que conforman el drenaje pluvial y el sistema hídrico dentro de su área de actividad. -Realizar construcción, instalación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para prestar los servicios públicos domiciliarios. -Solicitar, operar y/o administrar concesiones de aguas y licencias para vertimientos que requiera para su gestión y colaborar con las autoridades competentes en la conservación y reposición del recurso hídrico. -Operar y gestionar proyectos de saneamiento básico integral, manejo de recursos líquidos y sólidos, energía y mecanismos de desarrollo limpio. -Administrar, expropiar y/o constituir servidumbres con miras a conservar las zonas de protección y preservación ambiental. -Celebrar convenios de cooperación con entidades nacionales y extranjeras en desarrollo de su objeto. 	Cuidado de más de 40 mil hectáreas en la reserva natural Chingaza y 5 mil en los cerros de la capital. Protección, conservación y recuperación del recurso hídrico de la región. Trabajo para el saneamiento de 4 grandes ríos, la recuperación de más de 100 quebradas, 13 humedales y el mantenimiento de los canales de la ciudad.
Empresa de Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ETB-ESP	Entregar soluciones integrales de tecnologías de información y comunicaciones que satisfacen a los clientes y contribuyen al fortalecimiento de la sociedad de la información, en el marco de la Responsabilidad Social Corporativa.	Ofrecer servicios de telefonía móvil, televisión, fibra óptica, telefonía local y de larga distancia, internet y almacenamiento de datos.	<ul style="list-style-type: none"> -Instalación en Bogotá de la red de Fibra Óptica (FTTH), tecnología de punta que permite mayores velocidades en la transmisión de datos e información. -Televisión Interactiva Digital. -Servicios Móviles 4G, con los cuales entra a competir en el mundo de la

			telefonía celular de cuarta generación
Empresa de Servicios Públicos de Energía de Bogotá S.A. - EEB – ESP	Grupo Empresarial con capital mayoritariamente público, que genera valor económico, social y ambiental a sus accionistas, a Bogotá D.C y demás grupos de interés, a través de la participación relevante en el sector energético nacional e internacional, con responsabilidad global, prácticas de clase mundial y con un equipo humano comprometido, innovador y eficiente.	Transmisión y distribución de energía. Transporte de gas.	Proyecto UPME 01-2010 Alférez. Proyecto UPME 02-2009 Armenia. Proyecto UPME 05 de 2009 Tesalia. Proyecto UPME 03-2010 Chivor II, Norte. Proyecto SVC Tunal 230 kV. Proyecto Upme 05-2012 Bolívar. Proyecto UPME – 01 – 2013 Sogamoso. Proyecto Upme 04 - 2014 Suroccidente.

Fuente: información adapta de las páginas web de las entidades descritas³⁸

³⁸ Caja de Vivienda Popular: <http://www.cajaviviendapopular.gov.co/>; Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos: http://www.uesp.gov.co/uaesp_io/; Empresa Industrial y Comercial de Renovación Urbana – ERU: <http://www.eru.gov.co/>; Empresa Industrial y Comercial- Metrovivienda: <http://www.metrovivienda.gov.co/>; Empresa de Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB –ESP: <http://www.acueducto.com.co/wpsv61/wps/portal>; Empresa de Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.-ETB-ESP: <http://www.etb.com.co/nuestracom/>; Empresa de Servicios Públicos de Energía de Bogotá S.A. - EEB – ESP: <http://www.eeb.com.co/>.

