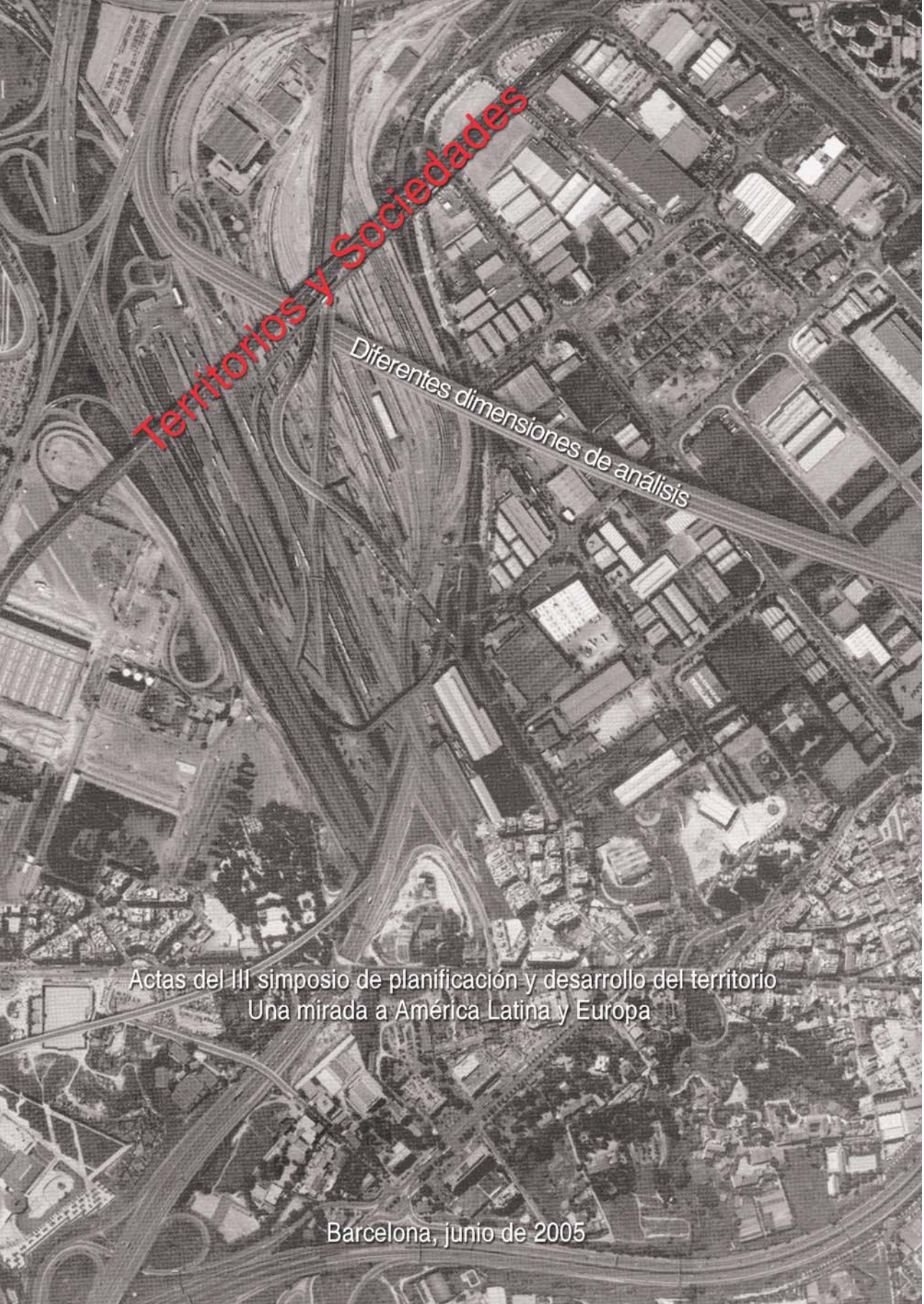




Territorios y Sociedades

Diferentes dimensiones de análisis

Actas del III simposio de planificación y desarrollo del territorio
Una mirada a América Latina y Europa

Barcelona, junio de 2005

**TERRITORIOS Y SOCIEDADES.
DIFERENTES DIMENSIONES DE ANÁLISIS.**

**Actas del III Simposio
“Planificación y desarrollo del territorio. Una mirada a América
Latina y Europa.”**

**TERRITORIOS Y SOCIEDADES.
DIFERENTES DIMENSIONES DE ANÁLISIS.**

**Actas del III Simposio
“Planificación y desarrollo del territorio. Una mirada a América
Latina y Europa.”**

Compiladora:
Roser Majoral Moliné

Coordinadores:
**Edoardo Bazzaco, Judith Bejarano, Victor Contreras, Guillermo
Díaz, Fanny García, Maricel González, Verónica Quiroz, Regina da
Silva, Katy Urquieta, Luis Villarpando**

En colaboración con:
**Grup de Recerca d'Anàlisi Territorial i Desenvolupament Regional
Programa de Doctorado en Planificación Territorial y Desarrollo
Regional
Universitat de Barcelona**

Prólogo.....	11
Introducción	13

PRIMERA PARTE

PLANIFICACIÓN URBANA: PROBLEMAS, POLÍTICAS, PROPUESTAS.

Espacios sociales, entre lo rural y lo urbano. Eryka Torregón Cardona	17
El déficit habitacional en Bogotá. Beatriz Quintero Rincón	21
El proyecto residencial masivo en baja altura como modelo de crecimiento urbano. El caso de Santiago de Chile. Mónica Bustos Peñafiel	43
Diagnósis, costes y alternativas al actual sistema de movilidad urbana. M. Cristina Poblet Farrés	71
¿Planeación del transporte o gestión fragmentada de la movilidad en la Ciudad de México? Verónica Quiroz López	83
La distribución de las funciones urbanas como condicionante de las pautas de movilidad. Lima como ejemplo. Pau G. Avellaneda	105
Mia Milano. Quale città? Edoardo Bazzaco, Matteo Origoni	117
La importancia del nivel de planeación regional, territorial y urbano en México: modelo de región centro. Lilian Hernández Jerónimo	155
Consumo de agua y sostenibilidad urbana en la Ciudad de México. Una perspectiva regional. Víctor Manuel Juárez Neri	169

SEGUNDA PARTE**DESARROLLO LOCAL: TERRITORIO, INNOVACIÓN, ECONOMÍA.**

Análisis y orientaciones para un sistema de innovación territorial: el caso de la Décima Región de Los Lagos, Chile.

Guillermo Díaz López191

La extensión universitaria y la intervención en el territorio. Una propuesta de dinamización cultural de las áreas rurales.

Albert López Monfort209

Políticas de desarrollo para el Nordeste de Brasil.

Cesar Borges229

Crecimiento económico y desarrollo rural: el caso del sector forestal y su impacto en las comunidades rurales de las regiones VIII, IX, X, Chile.

Víctor M. Contreras Orquias245

El catastro como instrumento para el desarrollo económico.

José Antonio Pinzón B.261

Participación ciudadana y desarrollo humano: un nuevo camino hacia la equidad en el territorio.

Maricel González Cabezas 281

Desarrollo del deporte en contextos de democratización: la ciudad de Barcelona durante la transición democrática.

Sixte Abadía Naudí 311

Prólogo

Dentro del mundo de la investigación, es importante la difusión y secuencia de los estudios, proyectos y temas actuales que requieren de ser analizados y discutidos, en este sentido resulta de gran satisfacción el participar en el tercer simposio “Territorios y sociedades en un mundo de cambio”, realizado por iniciativa de los doctorandos del programa de Planificación Territorial y Desarrollo Regional de la Universidad de Barcelona a través del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional. La temática tratada en este simposio abordo hechos y problemas de cobertura universal, mostrando ejemplos y análisis desde una perspectiva particular sobre el territorio, mediante diversas experiencias Europeas y Latinoamericanas.

Para la realización de este evento, se contó con la participación del Grupo de Investigación de Análisis Territorial y Desarrollo Regional, a cargo de la Dra. Roser Majoral Moliné, quien destaca por su colaboración y entrega desde el inicio de estos eventos con una visión académica y humana, traspasando su experiencia y sabiduría en estos procesos de investigación. Se obtuvo también el apoyo de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias de Investigación de la Generalitat de Cataluña.

Cabe señalar la importante labor del comité organizador en este evento, a cargo de los doctorandos de países de Europa y Latinoamérica, quienes han plasmado su interés por abordar distintas problemáticas específicas concretadas en un solo objetivo, el del análisis de una diversidad de “territorios y sociedades.” En ese sentido, la temática tratada obedece a problemas y experiencias vistas desde la óptica local del territorio al que pertenecen, hecho que convierte a estos trabajos en temas de vanguardia.

Como participantes, se contó con más de una decena de estudiantes provenientes de los Países de Brasil, Chile, Colombia, España, Italia y México; analizando temas diversos, tales como la planificación territorial, infraestructura, participación ciudadana, procesos urbanos específicos, entre otros. Proyectando con esto la diversidad de la temática que ocupa la atención de la investigación actual, hecho que convirtió a este espacio en un encuentro de discusión y dialogo, pero sobre todo en aportaciones a los procesos territoriales actuales.

Esta forma de trabajo ha sido el eje transversal de esta experiencia, que bajo este contexto, se deben ir fortaleciendo en el ámbito universitario y con actores e instituciones vinculados, generando procesos de sinergia y colaboración mutua entre todos quienes tienen la facultad y la capacidad para realizar transformaciones territoriales. Esta publicación pretende ser de utilidad para realizar el enriquecimiento de conocimientos y reflexiones sobre cómo abordar, el desarrollo regional y de las ciudades.

Por último, expongo mi deseo para que este trabajo logrado con diversos apoyos y esfuerzos, sea un inicio de nuevos caminos de investigación de las disciplinas científicas en aportación a los problemas territoriales actuales.

Dr. Jaume Font i Garolera

EL DÉFICIT HABITACIONAL EN BOGOTÁ: UN ANÁLISIS ESPACIAL

QUINTERO RINCÓN, Beatriz Cecilia del Rosario²

Facultad de Geografía e Historia
Universidad de Barcelona, España

Resumen

La Constitución Política de Colombia establece que la vivienda es un derecho de todos los colombianos y ordena al Estado fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Así mismo, la vivienda se constituye en pilar fundamental del desarrollo territorial, social y económico, dado su aporte en la disminución de la miseria, la generación de empleo y el crecimiento económico, por el amplio número de sectores que involucra.

En tal sentido, se hace necesario no quedarse en los diagnósticos y emprender la búsqueda de soluciones al tema habitacional que sin lugar a dudas se debe convertir en uno de los principales retos al que los Gobiernos deben prestar atención con el propósito de garantizar lo establecido en la Constitución Nacional “una vivienda digna para todos”, especialmente, para la población de más bajos recursos.

Si se analiza el déficit habitacional en Bogotá de una manera detallada se observa que esta asociado a varias causas, dentro de las que se destacan, el aumento acelerado de la población por distintos problemas migratorios, la no optimización del suelo, elevados precios del suelo, las altas tasas de interés, la crisis del sector de la construcción, las altas tasas de desempleo, etc., además de la falta de recursos por parte de los Gobiernos para adelantar planes y programas de choque que reduzcan verdaderamente el déficit en la ciudad.

Por lo tanto, el propósito principal de esta investigación es analizar el problema del déficit habitacional del Distrito Capital de Bogotá a partir de varias perspectivas que van desde la conformación y ordenación misma del territorio hasta evaluar las distintas políticas de vivienda que vienen adelantando tanto los gobiernos locales como nacionales para resolver el problema habitacional.

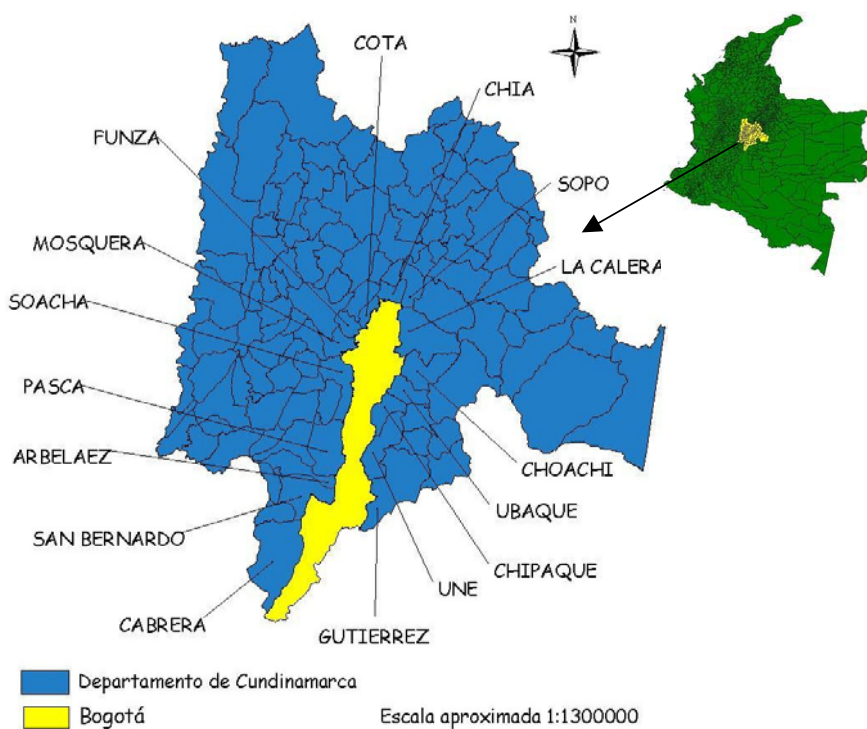
² Ingeniera Catastral y Geodesta, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia. Especialista en Sistemas de Información Geográfica, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia. Doctoranda en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona, España. E-mail: beatriz_quintero_r@yahoo.es ; bqintr8@docd1.ub.edu

1. Descripción

Bogotá es la capital de Colombia, está bordeada al este por una cadena montañosa en la cordillera Oriental de los Andes, el límite occidental de la ciudad es el río Bogotá; al sur, las estribaciones del páramo de Sumapaz, y al norte Bogotá se extiende hasta Chía y Sopó; los cerros y el río determinaron su crecimiento longitudinal.

Está situada en el centro del país (Mapa 1) a una latitud de 4° 35' norte y una longitud de 74° 4' oeste Greenwich, sobre el borde oriental de la sabana homónima, a 2.600 metros sobre el nivel del mar. Ocupa una superficie aproximada de 1650 Km².

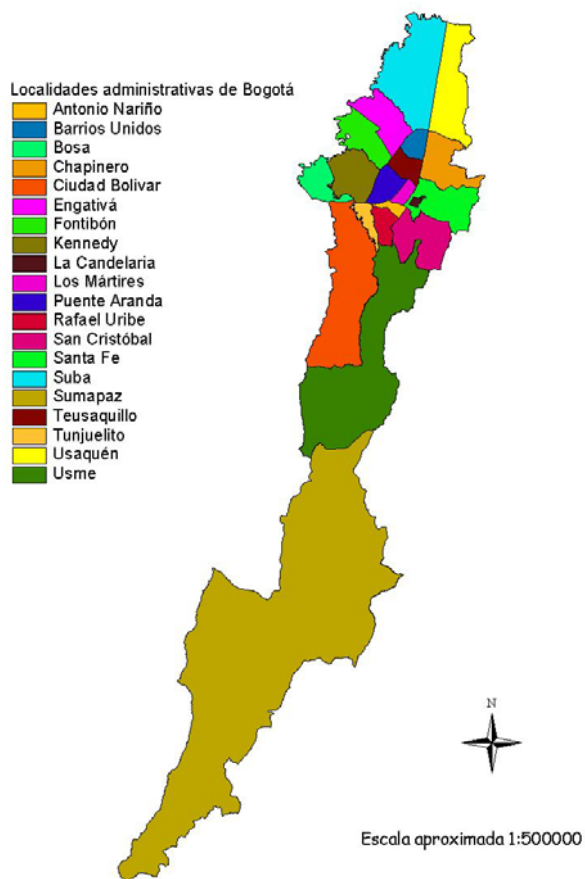
Mapa 1. Mapa de localización de Bogotá



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Año 2003. Elaborado por el autor

Es sede de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, centro del gobierno nacional y lugar donde reside el Presidente de la República. El Alcalde Mayor y el Concejo Distrital, ambos elegidos por voto popular, son los encargados del gobierno de la ciudad. Es la ciudad más poblada de Colombia, alcanzando una cifra proyectada al año 2003³ de 6'865.997 habitantes, con la tasa de crecimiento más alta de las cuatro principales ciudades del país.

Mapa 2. Localidades Administrativas de Bogotá



³ Departamento Nacional de Estadística - DANE. Proyecciones Censo 1993.

Fuente: DAPD. Año 2004. Elaborado por el autor

Ocupa el primer lugar del mercado de capitales, representa la mayor participación en el Producto Interno Bruto del estado, es el principal nodo exportador (por su aduana sale el 20 % de las exportaciones del país) y la capital de servicios financieros (recibe más del 50% de la inversión extranjera directa que llega a Colombia), administrativos, educativos (cuenta con el 35% de las instituciones de educación superior existentes en la nación), culturales y sociales.

La ciudad esta dividida en 20 unidades administrativas o localidades (Mapa 2) en las cuales hay una junta administradora elegida popularmente que está integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el Concejo Distrital.

Los diferentes tipos en los cuales se clasifica el suelo según la Ley⁴ quedan diferenciados de la siguiente forma:

- Suelo Urbano: Áreas destinadas a los usos urbanos que cuentan con infraestructura vial y de servicios.
- Suelo de Expansión Urbana: Presenta la posibilidad de urbanizarse en el término de la vigencia del Plan.
- Suelo Rural: No es apto para el uso urbano. Se destina a usos agrícolas y ganaderos.
- Suelo de Protección: Se localiza tanto en el suelo urbano, de expansión o rural. Tiene restricciones de utilización, bien sea por sus características geotécnicas, sus valores ambientales o naturales o por requerirse para localizar infraestructuras de servicios públicos.

2. Estructura Urbana y su Impacto en la Vivienda

A comienzos del siglo XX, Bogotá tenía cerca de 100.000 habitantes y ocupaba algo menos del 2% del área actual de la ciudad, es decir que en sólo 570 hectáreas, se desarrollaban las actividades propias de la capital de un país caracterizado por el atraso relativo en la construcción del mercado interno y por su incipiente desarrollo industrial.

En los siguientes 90 años, algo más de 25.000 hectáreas de barrios de vivienda, zonas industriales, áreas administrativas, zonas recreativas y servicios fueron agregados para dar cabida a las actividades de una nueva ciudad de más de 6 millones de habitantes, lo que evidencia el creciente déficit de vivienda.

En los últimos quince años, Bogotá ha venido experimentando un crecimiento físico urbano caracterizado por una notable compactación de las áreas ya incorporadas al proceso de urbanización, por cambios significativos en la clase de uso y la

⁴ Ley 388 de 1997. Ordenamiento Territorial

intensidad de aprovechamiento del suelo en las zonas centrales de la ciudad desarrollada hasta 1973.

Sumado al crecimiento físico de la ciudad se presenta un agotamiento de los suelos urbanizables disponibles, no sólo dentro del perímetro urbano, sino también de las áreas rurales susceptibles de ser convertidas en áreas de expansión y posteriormente urbanas.

Este último aspecto ha determinado, a su vez, que el fenómeno de la urbanización informal o ilegal haya continuado representando una proporción muy elevada de la expansión urbana, lo cual se explica tanto por la persistente elevación de los precios del suelo dentro del perímetro, como por los bajos niveles de los ingresos de la mayoría de los hogares y la ineficiencia de las políticas de vivienda de interés social.

Situación que genera un agudo proceso de segregación socio-espacial; mientras los estratos más altos de la población han ocupado la zona norte y nororiental de la ciudad, las periferias occidental, sur y suroriental-occidental continúan recibiendo la población más pobre, en asentamientos formales o informales.

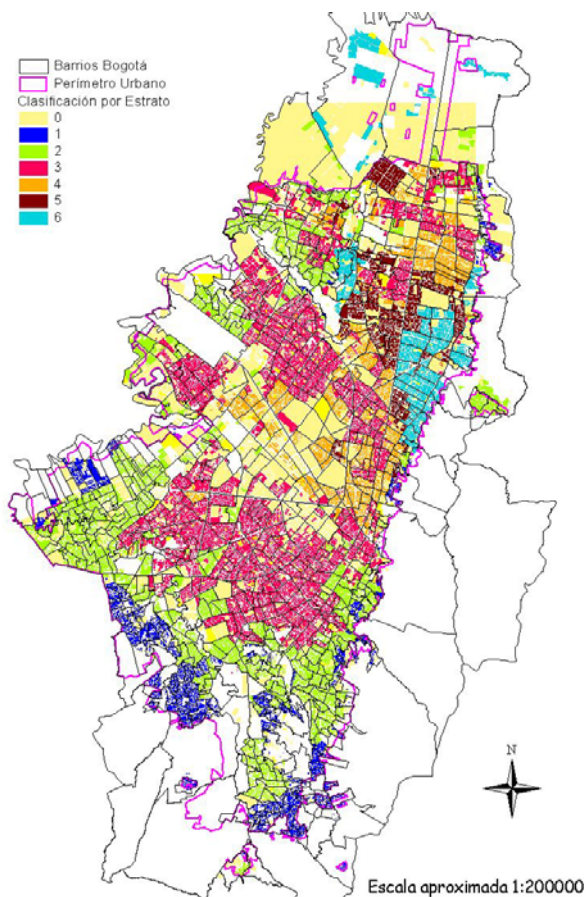
2.1. Segregación socio espacial

Este proceso urbano, morfológico e infraestructural inicial, se fue acrecentando en la medida en que la ciudad creció con más fuerza y nuevos grupos se consolidaron en la estructura social. La llamada clase media (compuesta entonces por grupos disímiles de empleados oficiales y privados, pequeños propietarios, entre otros), se localizó primero en las zonas desalojadas por los sectores de mayores ingresos y luego en sus propios barrios en la periferia inmediata.

El sector popular fue cada vez más numeroso; primero localizado en barrios obreros y desde la década de los años sesenta en barrios de origen ilegal, se alejó paulatinamente de las zonas centrales conformando grandes zonas de vivienda “popular” especialmente en el sur y el noroccidente: en las localidades de Suba, Usme, Fontibón, Bosa y la orilla sur del río Tunjuelito localidad de Ciudad Bolívar, entre otras.

En la medida en que la tierra plana se fue agotando, se urbanizaron ilegalmente los cerros del suroccidente y del sur, las zonas bajas inundables de los ríos Tunjuelito y Bogotá, las rondas de los humedales y todo tipo de lugares en los cuales no era permitido urbanizar.

Los sectores de mayores ingresos se localizaron al norte, en un triángulo que tiene su vértice en la zona central y que ocupó, sucesivamente, el norte de la localidad de Chapinero y el noroccidente, entre la Autopista del Norte y la vía a Suba. Un proceso inicial de suburbanización de la zona de Chía (municipio vecino, ver Mapa 1) progresó, conservando la localización nororiental como privilegiada.

Mapa 4. Estratificación Socioeconómica de Bogotá

Fuente: DAPD. Elaborado por el autor. 2004

De acuerdo con el estudio para la estratificación socioeconómica⁵ realizado por el DAPD, la distribución de las áreas residenciales muestra una marcada segregación

⁵ Instrumento técnico que permite a una localidad, municipio o distrito clasificar la población a través de las viviendas y su entorno, en distintos estratos o grupos socioeconómicos que tienen características sociales y económicas similares. Se realiza principalmente para cobrar los servicios públicos domiciliarios con tarifas

espacial por estrato, presentándose una concentración de estratos 1, 2 y 3 al sur de la ciudad; de estratos 2 y 3 en el occidente; y de estratos 4, 5 y 6 en el nororiente (Mapa 4)⁶. Esta segregación espacial por estratos se ve reflejada en el cubrimiento y calidad de la infraestructura de servicios, los equipamientos comunitarios, la accesibilidad y la calidad habitacional, con situaciones notablemente deficitarias en la zona sur y occidental del área urbana.

2.2. Densificación General del Área Urbanizada

El efecto del proceso generalizado de intensificación del aprovechamiento del suelo que viene experimentando la ciudad, Cuadro 1, se expresa en un incremento de las densidades de población con respecto al área urbanizada que pasan de 179.4 habitantes/hectárea en 1985 a 200 habitantes/hectárea en 1996. El incremento marginal (%Población / % Área desarrollada) es aún más dramático, pues pasa de 143.8 en el intervalo 1973-1985 a 293.5 entre 1985 y 1996.

Cuadro 1. Densidades de Población en Bogotá. 1973 – 1996.

Año	Población / Área desarrollada			
	Población	Área Desarrollada	Pob./Área Desarrollada	Δ Población/Δ A. Desarrollada
1964	1.697.311	7.915	214,4	
1973	2.868.123	13.985	205,1	192,88
1985	4.315.309	24.046	179,4	143,84
1996	5.859.861	29.308	200	293,52

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD

Debe considerarse, además, que si del área desarrollada se excluyen las zonas destinadas a usos comerciales, industriales e institucionales (pero incluyendo las áreas verdes y lotes no construidos), el 80% de la superficie está destinada a usos residenciales y en ella habita el 91% de la población. Esto significa que sobre el área total ocupada en usos residenciales las densidades poblacionales se elevan en promedio a 228 habitantes por hectárea.

diferenciales por estrato, para asignar subsidios en ésta área, además para focalizar programas sociales, determinar tarifas del impuesto predial unificado de las viviendas, y de la contribución por valorización.

⁶ En el mapa aparece la clasificación de estrato 0, la cual hace referencia a otros usos.

2.3. Redensificación y Cambio de Uso

La ciudad ha experimentado un activo proceso de redensificación de las áreas subcentrales más antiguas, acompañado de procesos muy dinámicos de cambios en el uso del suelo en los sectores aledaños más centrales y más aptos para actividades comerciales y de servicios.

Toda la superficie urbana desarrollada aproximadamente hasta 1973, se ha visto sujeta a este proceso. Comprende el área entre los Cerros Orientales por el oriente y las avenidas 100 por el norte, Ciudad de Quito por el occidente y Primera hacia el sur. En menor escala, pero también de forma activa, especialmente en lo relacionado con los cambios de uso, este proceso también se viene presentando en algunos sectores de las localidades de Fontibón, Kennedy y Puente Aranda, el centro de Suba y en la Autopista Norte - localidad de Usaquén.

El proceso comprende tres fases, que afectan de manera diferenciada al centro propiamente dicho y a las áreas subcentrales aledañas:

- En las superficies ocupadas más antiguamente por viviendas unifamiliares, bifamiliares y edificaciones de baja altura se instalan nuevas actividades y la población residente es expulsada y sustituida por usos diferentes tales como industria o comercio.
- En áreas circunvecinas el uso del suelo se intensifica simultáneamente en actividades residenciales y de servicios: crece el empleo y las densidades poblacionales (mediante la demolición de viejas edificaciones y mayores índices de construcción), apareciendo un uso residencial mixto, como es el caso de zonas en las localidades de Usaquén, Chapinero y Teusaquillo.
- En los sectores propiamente subcentrales y en particular hacia el nororiental, norte y nororiental, se redensifica en altura el espacio construido generalmente con edificaciones para estratos medios y altos. El efecto general ha redundado en altísimos niveles de congestión en tales centros y sus sectores redensificados y de actividad mixta.

2.4. Estructura de Centralidades por fuera del Centro Expandido

Las centralidades son núcleos urbanos configurados alrededor del Centro Metropolitano y en la periferia de la ciudad (Mapa 5) que hacen parte de la estructura urbana y que tienen como finalidad ordenar funcionalmente las áreas residenciales, permitiendo la descentralización de actividades y la generación de nuevos subcentros.

Una de sus principales características es concentrar actividades urbanas de soporte tales como servicios, comercio y equipamientos de carácter regional, urbano o zonal complementarios a la vivienda, configurando espacios representativos y referentes

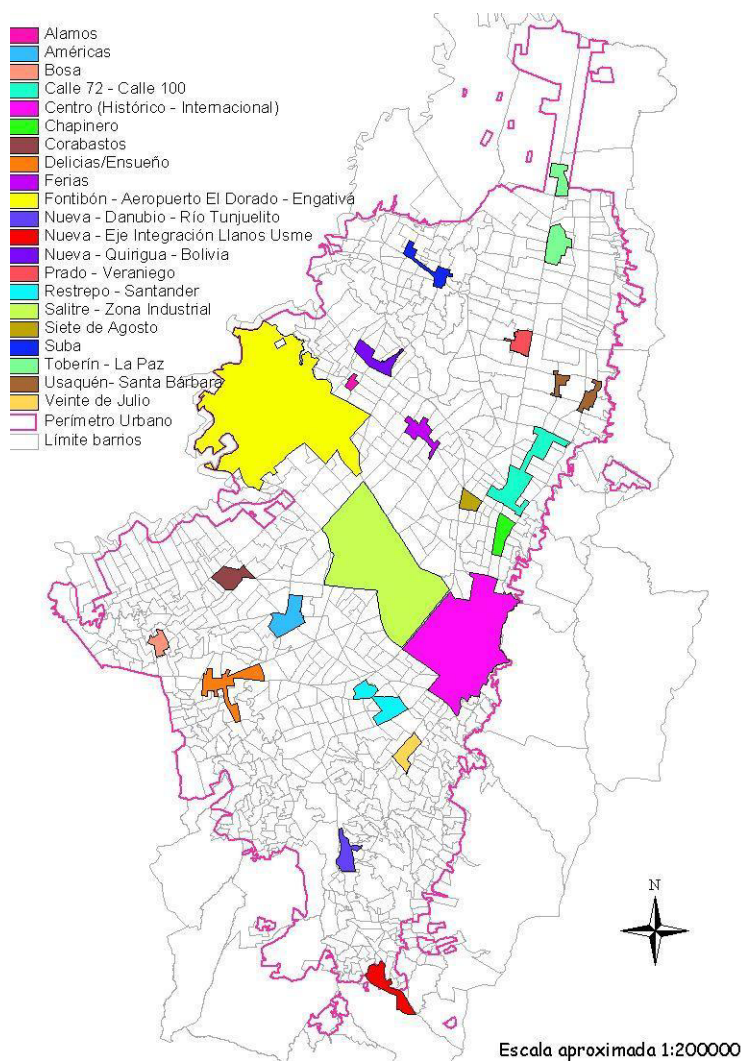
urbanos para los ciudadanos, sobre dichos núcleos gravitan y se entrelazan áreas urbanas de diferente extensión.

Las centralidades en Bogotá surgen a raíz de la transformación no planificada de las estructuras barriales que cambian los usos iniciales, las estructuras arquitectónicas residenciales y las morfológicas. Sus antecedentes se remontan a las propuestas de centros barriales (década de los años 40), al reconocimiento de las áreas comerciales (década de los 40 hasta mediados de los 60), a los centros de empleo como estructuradores de la ciudad (década de los 60 hasta los 70), a los centros de actividad múltiple o multicentros. (Botero, 1998; Acuerdo 7 de 1979).

También surgen debido a operaciones de renovación urbana para la construcción de centros de negocios (Centro Internacional San Diego y Centro Internacional Sagrado Corazón), centros comerciales (Plaza de Las Américas), o a partir de la implantación de almacenes por departamentos (Sears), de centros comerciales (Unicentro, Bulevar Niza), o de grandes operaciones en vacíos dentro de la ciudad construida y con excelentes condiciones de accesibilidad (Ciudad Salitre).

El origen de las centralidades se describe a través de una forma de crecimiento urbana que caracteriza las periferias del tejido residencial. Se trata de una forma de crecimiento que combina dos procesos: por una parte, la necesidad de construir una mínima dotación de equipamientos (salud, educación, recreación, organización comunal), y, por otra, la construcción de servicios de abastecimiento sobre vías de transporte colectivo.

En resumen, las centralidades se consideran básicas para complementar la estructura y garantizar el cumplimiento de los objetivos de equilibrio urbano y rural, e integración a diferentes escalas internacional y nacional, regional y urbana.

Mapa 5. Centralidades de Bogotá

Fuente: DAPD. Elaborado por el autor. 2004

3. La Vivienda en Bogotá

Con base en el censo predial del IDU⁷ se realizó un ejercicio de caracterización de la ocupación del suelo urbano y en todas las variables utilizadas para diferenciar el uso del suelo y la distribución de la vivienda en Bogotá se refleja la dominancia y proliferación de los estratos 2 y 3, Cuadro 2, para cada una de las categorías definidas. Si se observa con detenimiento los datos en conjunto, los estratos 2 y 3 participan con 488.607 predios que representan el 63.5% de la población total de predios residenciales.

Cuadro 2. Residencial Total Estratificado

Estrato	Res. Exclusivo ⁸	%	Res. Liviano ⁹	%	Res. Mixto ¹⁰	%	Res. Total	%
0	28.549	5	4.776	3,6	2.421	3,8	35.746	4,6
1	23.653	4,1	622	0,5	257	0,4	24.532	3,2
2	142.963	25	26.593	20,1	9.997	15,9	179.553	23,4
3	211.994	37	64.055	48,4	33.005	52,5	309.054	40,2
4	93.361	16	21.536	16,3	8.261	13,1	123.158	16,0
5	43.286	7,5	6.164	4,7	3.812	6,1	53.262	6,9
6	29.893	5,2	8.515	6,4	5.172	8,2	43.580	5,7
Total	573.699	100	132.261	100	62.925	100	768.885	100

Fuente: Censo Predial IDU. Cálculos DAPD.SECI.DU

Con relación al número de predios residenciales, Cuadro 3, el 23.4% pertenecen a estrato 2 y el 40.2% a estrato 3; de forma similar, el 23.0% del área residencial construida (aproximadamente 15,8 millones de metros cuadrados) corresponde a estrato 2 y el 39.5% (aproximadamente 27,2 millones de metros cuadrados) corresponde a estrato 3. Por su lado, el área de las manzanas también arroja participaciones similares, el 23.1% de estrato 2 y el 38.0% de estrato 3. Finalmente, el número de manzanas muestra participaciones también grandes e inclusive un poco mayores para el caso del estrato 2 (35.9%). En contraste, los estratos extremos, a saber 1, 5 y 6 tienen por lo general participaciones, en todas las

⁷ Instituto de Desarrollo Urbano. Se tomó una muestra que representa el 50 % ciento de los predios de la ciudad.

⁸ % de uso residencial > 80%

⁹ % de uso residencial entre 60% y 80%

¹⁰ % de uso residencial entre 40% y 60%

variables, por debajo del 8%. Por otra parte, si comparamos la participación que tiene el área residencial construida dentro del área total construida para cada uno de los estratos, se observa que los predios de estrato 1 se ubican en gran medida en zonas residenciales exclusivas (el 91% del área total construida en zonas de estrato 1 es área residencial). Para los demás estratos, el área residencial ocupa entre el 76% y el 81% del área total construida; las menores participaciones se registran en los estratos 3 y 6.

Cuadro 3. Vivienda y Uso del Suelo Discriminado por Estrato. Año 1998. Bogotá.

Estrato	No. de Predios Residenciales	%	Área Resid. Const. (m ²)	%	Área Total Const. (m ²)	%	No. de Manzanas	%	Área (m ²) Manzanas	%
0	35.746	4,6	2.575.590	3,7	6.028.280	6,7	1.046	4,4	7.919.210	7,6
1	24.532	3,2	2.703.292	3,9	2.986.555	3,3	1.635	6,8	4.013.760	3,9
2	179.553	23	15.844.604	23	20.286.760	22	8.589	36	24.086.405	23
3	309.054	40	27.238.469	40	35.693.237	39	9.107	38	39.540.134	38
4	123.158	16	10.361.524	15	12.790.659	14	2.118	8,8	13.680.687	13
5	53.262	6,9	5.959.249	8,7	7.364.034	8,1	813	3,4	8.601.669	8,3
6	43.580	5,7	4.188.997	6,1	5.482.138	6	639	2,7	6.275.176	6
Total	768.885	100	68.871.725	100	90.631.663	100	23.947	100	104.117.041	100

Fuente: Censo Predial IDU. Cálculos DAPD.SECI.DU

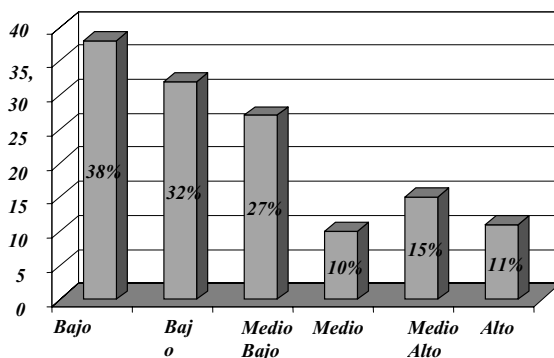
Otro dato que reporta una importante característica es que las manzanas de los estratos superiores tienen una mayor superficie: En promedio, una manzana de estrato 5 tiene una superficie de 10.580 m², similar a la de estrato 6 (9.820 m²), mientras que las manzanas de estratos 1 y 2 tienen superficies por debajo de los 3.000 m²; los estratos 3 y 4 tienen superficies intermedias (entre 4.350 y 6.460 m² en promedio).

3.1. Demanda de Vivienda

Por el lado de la demandada, según encuesta de vivienda en Bogotá elaborada por CAMACOL, los principales interesados en adquirir vivienda son los estratos de menores ingresos, Gráfico 1, lo cual resulta obvio si se tiene en cuenta el hecho de que ante menores ingresos es mayor la vulnerabilidad de quedarse sin vivienda (en

arriendo); también juega el hecho de que en estos sectores sociales se considera “lo propio” como un activo de gran valor.

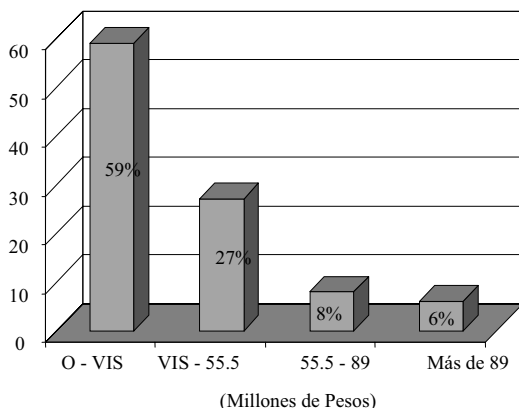
Gráfico 1. Interesados en Adquirir Vivienda Según Estrato (% de Población por Estrato)



Fuente: Instituto Cámara Regional de la Construcción de Cundinamarca y Bogotá.

Algunos factores determinantes de la demanda de vivienda están dados por el sector ocupado antes de demandar dicha vivienda: según CAMACOL el comportamiento de los entrevistados es el de conservar en lo posible el medio de vida al cual están acostumbrados, intentando ubicarse en un área cercana a la que están residiendo antes de comprar su nueva vivienda.

De otro lado, la demanda efectiva de vivienda en Bogotá (entendida como aquella demanda que tiene un sustento real en dinero), Gráfico 2, es bastante mayor para viviendas de bajo valor (entre 0 y el valor de una vivienda de interés social que es de \$30 millones aproximadamente) explicable también porque los sectores de ingresos bajos están realmente más interesados en adquirir una vivienda propia que los de ingresos mayores.

Gráfico 2. Demanda Efectiva Según Precio de la Vivienda Demandada.

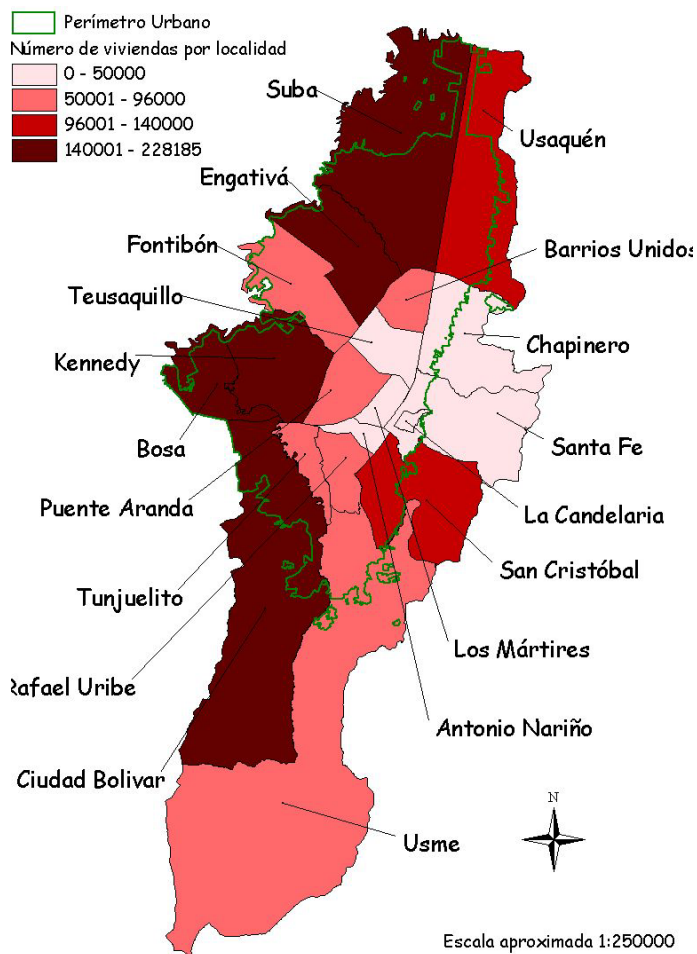
Fuente: Cámara Regional de la Construcción de Cundinamarca y Bogotá. Octubre de 1997.

3.2. *El Stock de Vivienda*

El censo de las viviendas existentes en Bogotá y su distribución en las diferentes localidades muestran los siguientes resultados: en la periferia occidental, Mapa 6, se encuentran las localidades con mayor número de viviendas (más de ciento cuarenta y cinco mil unidades por localidad); en orden: Bosa: 228.185, Suba: 213.084, Engativá: 196.432, Kennedy: 178.829 y con 145.254 Ciudad Bolívar.

Otras de las localidades con un gran número de viviendas son Usaquén: 129.025 y San Cristóbal: 99.829, localizadas justo al Nororiente y Suroriente respectivamente (periferia). En una categoría intermedia se encuentran las localidades de Rafael Uribe: 95.664, Fontibón: 83.191, Puente Aranda: 68.673, Usme: 66.792, Tunjuelito: 58.780 y Barrios Unidos con 50.154.

Finalmente, con un número de viviendas inferior a las 50.000 se encuentran las localidades de Teusaquillo: 39.232, Chapinero: 39.078, Santa Fe: 31.198, Antonio Nariño: 26.871, Los Mártires: 25.841 y con el menor número de viviendas se encuentra la Candelaria con 7.558.

Mapa 6. Número de Viviendas por Localiad

Fuente: DAPD. Año 2004. Elaborado por el autor

Las razones de la concentración del mayor número de viviendas en las localidades del occidente de la ciudad se deben fundamentalmente, a dos factores, el más

importante esta asociado al precio del suelo, históricamente, en estas localidades los Gobiernos han adelantado múltiples programas de vivienda de interés social cuando el Gobierno Subsidiaba las viviendas (hasta la década de los 80s), vía oferta, a través del Instituto de Crédito Territorial – ICT con la construcción de viviendas de bajo costo.

El segundo factor, esta relacionado con el crecimiento de la población bogotana, de un lado su tasa natural de crecimiento, de otro, la alta migración hacia la capital por diferentes motivos, dentro de los que se destacan la alta tasa de desempleo y la violencia en el campo, lo que como consecuencia lógica ha incrementado de manera acelerada la proliferación de asentamientos informales en las periferias.

Mientras que en las localidades de Teusaquillo, Chapinero, Santa Fe, Antonio Nariño, los Mártires, y la Candelaria se caracterizan por su compactación, consolidándose en ellas un sector terciario que ha expulsado un número importante de familias. Cabe destacar que son las localidades más antiguas de Bogotá, por ejemplo, en la Candelaria, se encuentra el centro histórico de la ciudad. Dada su antigüedad y las características de la urbanización de la época estas zonas se distinguen por el predominio de la vivienda unifamiliar de dos plantas. Para lo cual resultaría interesante profundizar en futuras investigaciones sobre la viabilidad financiera y social de proyectos de renovación urbana en estas localidades, para optimizar el uso del suelo en esta parte de la ciudad.

4. Déficit de Vivienda en Bogotá

La evolución de la población en la ciudad ha demostrado un crecimiento demográfico sostenido desde 1938, con tasas más altas que el promedio nacional. Bogotá tiene la mayor concentración de población del país. En los últimos 30 años (1964-1993), la ciudad incrementó considerablemente su participación en el total de la población colombiana, pasando de 9,71% a 14,56%.

La localización de la población en el territorio ha marcado una tendencia generalizada en las grandes ciudades de mundo: crecimiento dinámico de la periferia de la ciudad y retroceso poblacional de las zonas centrales, bien por el proceso de sustitución de actividades (vivienda por terciario), bien por la obsolescencia de algunas áreas residenciales antiguas. Este proceso se ha agudizado en las últimas décadas en Bogotá. Entre 1985 y 1993, 18 zonas periféricas ganaron 962.709 personas, mientras que 20 zonas centrales perdieron 103.801 habitantes.¹¹

11 DAPD-Corporación Centro Regional de Población, CCRP. “Proyecciones de población del Distrito Capital y su distribución espacial al año 2010”, Bogotá, Mayo 1997.

El registro de la población en Bogotá y su proyección al año 2010, permite observar la transición demográfica que caracteriza la ciudad y que continuará en la próxima década. El proceso de transición demográfica entre 1951 y 1985 está determinado por un aumento significativo de la población registrada en los datos oficiales de los censos.

El déficit cuantitativo se estima hallando la diferencia entre el número de viviendas y el número de hogares. El supuesto fundamental de este modelo, es que las proyecciones de construcción de vivienda suponen un ritmo que permite la congelación del déficit en su volumen.

4.1. Déficit de Vivienda de Interés Social

La vivienda de interés social (VIS) es aquella cuyo valor, por Ley, no debe exceder los 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y que está destinada a estratos de escasos recursos. En Bogotá, la satisfacción a la demanda de este tipo de solución se ha desarrollado en medio de la inexistencia de una política sostenible de promoción de las VIS, de los insuficientes esfuerzos de la Administración Distrital al respecto y del acelerado crecimiento de la ciudad.

El resultado inevitable fue un enorme déficit de viviendas en la ciudad y una fuerte urbanización informal. Entre las consecuencias más evidentes de tal proceso se destacan:

- Falta de espacio público en las zonas informales, en especial de zonas verdes, recreativas y centros de servicios educativos o de salud.
- Deficiencias en la prestación de los servicios públicos y mala calidad vial, producidos por la insuficiente cobertura oficial y por la ilegalidad de muchas instalaciones.
- Reducción progresiva de la calidad de vida, expresada en factores como la deficiente atención en salud y educación, y la calidad del agua entre otros.
- Exposición a riesgos por inestabilidad de los terrenos, mala disposición de residuos y falta de control en las construcciones.
- Obstrucción a obras públicas por invasión de zonas aledañas a vías.
- Inexistencia de títulos de propiedad de las viviendas.
- Evasión fiscal.
- Sobre costos para el estado destinados al mejoramiento de este tipo de asentamientos.

4.2. Orígenes del Déficit Actual de VIS

El déficit de vivienda en Bogotá está calculado en aproximadamente 500.000 unidades para el año 2010, lo cual exige 55.000 nuevas viviendas cada año, sólo para congelar los faltantes presentes. Ello obliga que una actividad legal intensa

evite que la urbanización pirata entre a satisfacer parte de esta demanda, como estrategia para elevar la calidad de vida de la población afectada.

Sin embargo el sector de la construcción no está en condiciones de ofrecer vivienda a un costo posible para esta población. Entre otras razones porque en Bogotá aproximadamente el 80% de las familias se ubica en los estratos 2 y 3 y vive con un ingreso mensual promedio de US \$300, lo cual no les permite adquirir viviendas de más de US \$9.000. Sin embargo, la oferta actual de VIS está entre los US \$13.000 y US \$16.000.

El Cuadro 4, refleja las consecuencias de los datos anteriores. Es evidente aquí cómo el déficit se concentra en los estratos 2 y 3, que son justamente los no atendidos por el mercado sin intervención oficial.

Alrededor de 1 millón 300 mil hogares de los estratos 2 y 3 (cerca de 5 millones de personas) no tienen vivienda propia, según el estudio realizado por la firma Economistas Urbanos Asociados, evidenciando el análisis del Cuadro 4.

De ese total, el 63,7 % vive en el sur y quisiera seguir allí. Sin embargo, las condiciones habitacionales son deficientes, ya que el hogar promedio tiene 3,72 personas y en cada vivienda viven 1,7 hogares, es decir, alrededor de 6 y 7 personas.

La tercera parte del total de demandantes son estudiantes y les siguen los empleados formales, con la cuarta parte, y los informales.

Cuadro 4. Déficit de Vivienda en Bogotá

Estrato	Población		Área Ocupada		Viviendas		Hogares		Déficit	
	Miles	%	Ha	%	No.Viviendas	%	No. Hogares	%	No.	%
1	386	6,52	1330	5,99	69.327	6,66	85.677	5,59	-16.350	3,32
2	2.115	35,74	4.991	22,47	334.678	32,16	573.760	37,43	-239.082	48,58
3	2.604	44,01	5.808	26,15	428.546	41,18	645.067	42,08	-216.521	43,99
4	445	7,52	1.723	7,76	117.679	11,31	128.586	8,39	-10.907	2,22
5	177	2,99	1.094	4,93	38.723	3,72	44.872	2,93	-6.149	1,25
6	128	2,16	1.079	4,86	39.057	3,75	38.474	2,51	583	-0,12
No reside	62	1,05	6.188	27,86	12.711	1,22	16.442	1,07	-3.731	0,76
Total ¹²	5.917	100	22.213	100	1.040.721	100	1.532.878	100	-492.157	100

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital – DAPD. Subdirección Económica. 1997.

La investigación determinó que el 69 % de los hogares tiene ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos, unos 880.070 pesos. De ese total, solo dos de cada cinco individuos tienen un empleo formal o hacen parte de la nómina de una

¹² Las diferencias radican en las proyecciones utilizadas por las fuentes.

empresa, en donde ejecutan labores como oficinistas, comerciantes, conductores, maestros de construcción y operarios.

La mayor parte de esos grupos familiares habitan en inmuebles en calidad de arrendatarios, situación que los impulsa a buscar la asignación de un subsidio de vivienda.

Los miembros de hogares que son propietarios de una unidad habitacional pagan una cuota mensual de 243.250 pesos, un valor mayor al arriendo mensual de los inquilinos que, en promedio, es de 188.220 pesos, que aplicado a un crédito a 15 años permitiría comprar una vivienda de 21,5 millones de pesos.

No obstante, solamente el 40,6 % de los interesados ha salido a buscar un inmueble con intención de compra, pero no lo han logrado, principalmente, por el factor económico. La investigación destaca que hay 629.033 de estas familias en arriendo, 251.240 del estrato 2 y 377.793 del estrato 3, motivadas en adquirir un inmueble.

El estudio también muestra que el 47,8 % del total de la población de los estratos 2 y 3 presentan un interés muy alto de comprar una vivienda. Sin embargo, solamente el 40,6 % busca un inmueble pero sin buenos resultados, pues no les alcanza el dinero.

Esto se traduce en un número de 629.033 hogares interesados, de los cuales 251.240 pertenecen al estrato bajo y 377.793 al medio-bajo. De esa suma, más del 37 % (la tercera parte de la población) dispone de menos de 2'045.000 pesos para pagar la cuota inicial de una vivienda de 15 millones de pesos, menos de 50 salarios mínimos legales.

En conclusión, esto significa que el 71,3 % podría adquirir una unidad habitacional si bajara de ese valor. En promedio, estas familias cuentan con 193.510 pesos mensuales para cancelar la cuota de un crédito por el saldo de la deuda hipotecaria. Finalmente, la mayor parte de los hogares, antes que un apartamento, preferirían adquirir una casa, ya que esta les permitiría ampliación y la ubicación de un negocio para su manutención.

5. Conclusiones y Recomendaciones

Se debe empezar a discutir desde la mesa de planificación regional la expansión de Bogotá ya que el suelo urbanizado está agotándose de manera considerable, sin embargo, es primordial que los acuerdos a los que se lleguen entre todos los actores, den una importante participación a los municipios vecinos por los impactos que la expansión pueda tener en sus territorios.

El fenómeno de la urbanización informal o ilegal ha representado una proporción elevada de la expansión urbana, lo que ha significado que gran parte del territorio se haya desarrollado sin ningún criterio de planificación.

Los procesos de segregación espacial en Bogotá se han presentado a lo largo de la historia con la conformación de barrios por grupos sociales, lo cual, ha ocasionado

un considerable impacto en los precios del suelo expulsando a los grupos sociales de más bajos recursos hacia las periferias de la ciudad, especialmente, al sur y occidente de la ciudad.

Los efectos de la mala aplicación de las políticas del suelo, por ejemplo, la redensificación han ocasionado en algunos sectores de la ciudad problemas de congestión, mala calidad en los servicios públicos y carencia de espacio público, ya que se realizan de manera individual (predio a predio) y no en el marco general de una política de suelos.

El censo de las viviendas existentes en Bogotá y su distribución en las diferentes localidades muestra que en la periferia occidental se encuentran las localidades con mayor número de viviendas, la razón, los bajos precios del suelo, asociados a un fuerte proceso de segregación espacial, apoyado de un lado, por el Gobierno con la construcción de viviendas en altura a bajo costo (edificios de 5 pisos), de otro, el creciente número de viviendas en la informalidad.

Localidades como Teusaquillo, Chapinero, Santa Fe, Antonio Nariño, los Mártires, y la Candelaria se caracterizan por su compactación, consolidándose en ellas un sector terciario que ha expulsado un número importante de familias.

El déficit habitacional para propósitos de esta investigación profundizo especialmente su análisis en el déficit cuantitativo, que en este momento en la ciudad se estima en alrededor de 500.000 viviendas, sin embargo, es importante para futuras investigaciones tener en cuenta el déficit cualitativo, ya que si bien es cierto, contar con una vivienda aumenta la calidad de vida de las personas, también es cierto, que hay que analizar la calidad de la vivienda con que se cuenta.

Uno de los graves problemas que se detectaron para tratar de solucionar el problema del déficit es la baja capacidad adquisitiva de la mayoría de las personas que en muchos casos no pueden pagar la cuota inicial de una solución de vivienda y en algunos casos no cuentan con ingresos mensuales constantes para cumplir con la cuota mensual. Lo que como consecuencia dificulta el acceso a los distintos programas de crédito.

El Plan de Ordenamiento Territorial – POT, de la capital debe promover de manera sustancial la oferta de programas de vivienda para los estratos más pobres, como un punto clave para disminuir y acabar con la proliferación de barrios ilegales.

La política nacional de Vivienda del Gobierno esta dirigida a subsidiar la demanda para la adquisición de vivienda, especialmente la conocida como vivienda de interés social - VIS, lo que sin lugar a dudas, es muy importante para la población de más bajos recursos, el problema radica, en que la política de subsidios tal como esta diseñada en este momento es insostenible en el tiempo ya que se esta financiando vía deuda externa.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá - Cámara de Comercio de Bogotá – PNUD (1994). “Plan Estratégico. Bogotá 2000: Pacto para una ciudad competitiva con equidad”, Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1998). “Por la Bogotá que queremos” Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. Bogotá.
- Betancour, L. (2002). Bogotá como vamos en servicios públicos y vivienda. Bogotá – Colombia.
- Botero, C., Salazar J. y Otros (1998). “Bogotá-Sabana: un territorio posible” Cede Universidad de Los Andes - Cámara de Comercio Bogotá.
- CAMACOL - Cundinamarca (1999). “Oferta y demanda de vivienda en Santa Fe de Bogotá”.
- CAMACOL - Cundinamarca (1999). “Actividad Edificadora y Oferta en Santa Fe de Bogotá y Municipios Vecinos”.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2002). Lineamientos para construir la ciudad región global Bogotá – Cundinamarca. Mesa de Planificación Regional.
- CID – Universidad Nacional (1969). “Alternativas para el desarrollo de Bogotá”. Estudios e informes para una ciudad en marcha, Bogotá.
- Colciencias – CEDE - Universidad de los Andes, Convenio Gobernación de Cundinamarca (1999). “Tendencias recientes de ocupación territorial en Bogotá y la región”.
- Congreso de La República de Colombia. Ley 546 de 1999, Ley Marco de Vivienda. Bogotá – Colombia.
- Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital (2002). Conceptos sobre la propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, POT de Bogotá, DC. (Decreto 619 de 2000).
- Corporación Andina de Fomento - Departamento Administrativo de Planeación Distrital – CEDE - Universidad de los Andes (1999) “Directrices de Ordenamiento Territorial”, Bogotá
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital - Corporación Centro Regional de Población (1997). “Proyecciones de población del Distrito Capital y su distribución espacial al año 2010”.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1984). “Crecimiento de Bogotá”, estudio dirigido por Luis Carlos Jiménez.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1998) “Elementos para la definición de la estructura económica espacial de Bogotá. Retos y perspectivas”, Bogotá.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital (1998). “Indicadores de competitividad y su aplicabilidad en Bogotá”.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD. Plan de Ordenamiento Territorial. Decreto 619 Julio de 2000.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (1991). “Censo económico nacional y multisectorial, Bogotá”.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (1993). “Censo poblacional nacional”.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (1999). “Plan de Vivienda de Interés Social”. Documento Conpes 3030.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2002). “Evaluación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, 1999-2002”. Documento Conpes 3178.
- Fresneda, O. (1997). “Magnitud del déficit habitacional en Colombia”. Desarrollo Urbano en Cifras 3, 174-225.
- Gilbert, A. (1996). The Mega-City in Latin America. The United Nations University Press.
- Gilbert, A. (2002). “La Vivienda en América Latina”. Documento de trabajo del INDES.
- González, G. (2000). “El Acceso a la Vivienda y Subsidios Habitacionales Directos: Experiencias Latinoamericanas”. Revista CEPAL 69.
- ICAV. (1997). “Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia”. Serie de Financiamiento del Desarrollo, No. 61, Santiago de Chile.

- Jiménez, L.C. (1998) “Vivienda de Interés Social”, Bogotá
- Molina, H. (1999). “Distribución de la Actividad Económica”. Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Molina, H., (1992) “Estructura y Tendencias de crecimiento”, Misión Bogotá Siglo XXI.
- Silva, J., González, D. (2002). “Financiación de Vivienda en Colombia”. DNP- Documentos de Trabajo.