

INFORME ESPECIAL

---

# La producción de vivienda subsidiada y la política integral del hábitat en Bogotá

2007-2017

---

Por: Olga Ceballos

Con el apoyo de:

BOGOTÁ

**cómovamos**



# LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA SUBSIDIABLE Y LA POLITICA INTEGRAL DEL HÁBITAT EN BOGOTÁ 2007-2017<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En el año 2006 mediante el Acuerdo 257 se adelantó una reforma de la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital. En el título VI capítulo 12 de este Acuerdo se definió específicamente el funcionamiento del sector hábitat y se creó la Secretaría Distrital del Hábitat (SDHT) como entidad responsable, a la cual se le asignó dentro de sus funciones básicas “Elaborar la política de gestión integral del hábitat en articulación con las Secretarías de Planeación y del Ambiente, y de conformidad con el POT y el Plan de Desarrollo Distrital” (Concejo de Bogotá, 2006: artículo 115)

A partir de estas nuevas disposiciones, la SDHT planteó la Política Integral del Hábitat PIH 2007-2017, en la cual se reconocieron como problemas centrales en su gestión la evidencia de una ciudad excluyente y segregada, la dificultad para ofrecer vivienda a los más pobres; la discusión sobre la escasez de suelo o escasez de suelo urbanizado; una gestión pública no integral, y una financiación insuficiente y fragmentada. Con el objetivo de constituirse en un referente social y técnico para el ejercicio y la garantía de los derechos ciudadanos relacionados con el hábitat, se plantearon las políticas y estrategias. El presente documento analiza la evolución del déficit cuantitativo de vivienda y la producción de vivienda nueva en Bogotá, tomando como periodo de tiempo desde el inicio de la alcaldía de Luis Garzón en 2004 hasta 2017, con el interés de establecer la incidencia de la PIH. Lo anterior, con énfasis en la producción de la Vivienda de Interés Social VIS y la Vivienda de Interés Prioritario VIP por corresponder a la oferta en la cual se

---

<sup>1</sup> Este documento se basa en los resultados de la investigación, realizada por la autora del presente documento, titulada “La política integral de hábitat de Bogotá 2007-2017: Apuestas, logros y retos.” Financiada por la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2018-2019.

concentra la mayor cantidad de hogares demandantes de bajos ingresos económicos en Bogotá.<sup>2</sup>

Para el desarrollo de este análisis se revisaron las propuestas de los diferentes planes de desarrollo distritales respecto a la producción de vivienda nueva y se contrastó con lo finalmente producido, considerando la información de viviendas iniciadas durante cada periodo de gobierno. Como fuentes de información, se consultaron los planes de desarrollo de cada administración, así como los Balances de Gestión al final de cada una y los Informes de Calidad de Vida del programa Bogotá Cómo Vamos BCV. De otra parte, se revisaron los datos de déficit de vivienda de las encuestas multipropósito de Bogotá de 2011, 2014 y 2017, y lo registrado en los informes referidos del programa BCV.

### **DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA EN BOGOTÁ EN ESTE SIGLO**

La ciudad de Bogotá inicia el siglo XXI con un registro de un elevado déficit de vivienda estimado en 325.796 unidades en el año 2003, de las cuales más de la mitad (175.900) correspondía al déficit cuantitativo y lo restante (149.846) al cualitativo. Sin embargo, esta relación entre ambos déficits se invierte en el año 2007 cuando el déficit cualitativo de vivienda supera al cuantitativo, tendencia que se mantuvo hasta el año 2017 (ver gráfico 1).

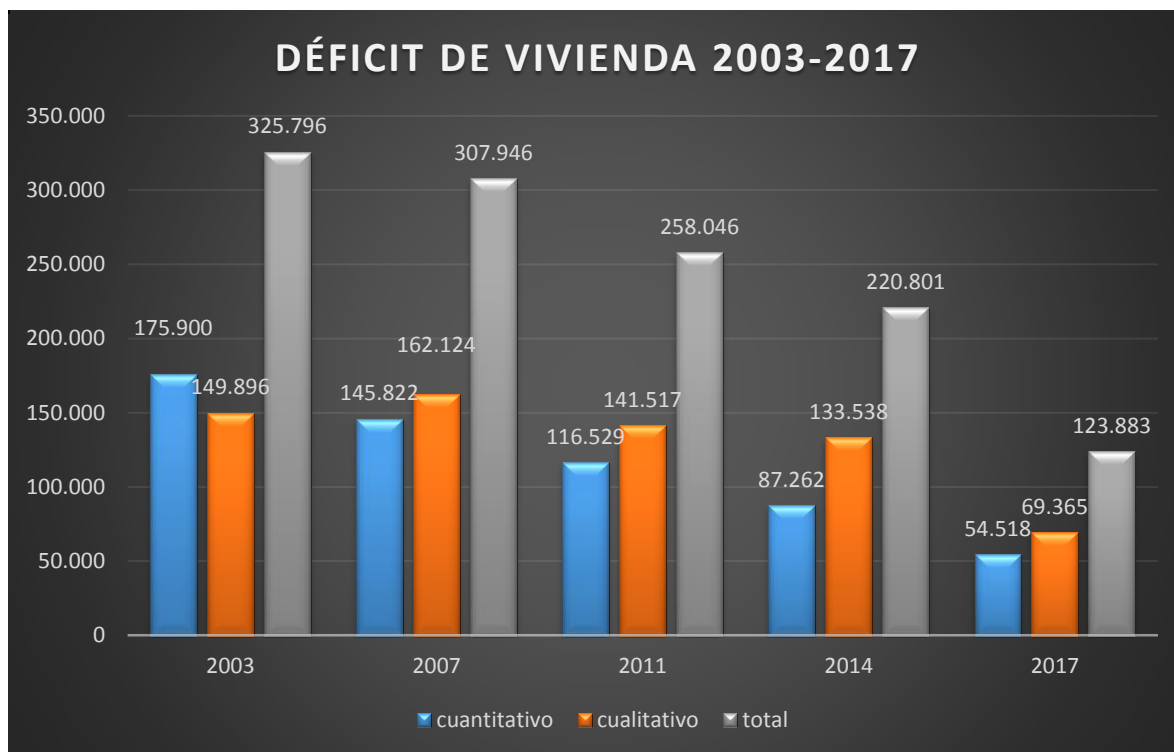
Lo que llama la atención de los datos sobre el déficit de vivienda en la ciudad en lo corrido del siglo, es la importante disminución que se registró según el estimado de la más reciente Encuesta Multipropósito de Bogotá (2017). Sus resultados, indican que en un lapso de sólo 14 años la ciudad redujo su déficit de vivienda a menos de un tercio de lo registrado en 2003. La pregunta que surge ante estos datos es hasta qué punto la PIH incidió en estos resultados, especialmente en lo referido al déficit cuantitativo que ha

---

<sup>2</sup> Según los resultados de la Encuesta Multipropósito de 2011 y 2014 el 82% de los hogares bogotanos pertenecían a los estratos 1, 2 y 3. (SDP, 2011, 2014 y 2017)

pasado a ser uno de los más bajos en la historia reciente de la ciudad, razón por la cual se desarrolla un análisis sobre lo propuesto por las diferentes alcaldías para su atención<sup>3</sup>.

**GRÁFICO 1**



**Fuentes:** Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2007<sup>4</sup>, Informe BCV 2008; EMB 2011, 2014, 2017; Respuesta derecho de petición de BCV a la SDHT 2019.

## **LAS METAS Y LOGROS EN PRODUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA SUBSIDIABLE DE LAS ADMINISTRACIONES DISTRITALES DE ESTE SIGLO.**

La alcaldía de Luis Eduardo Garzón (2004-2008), constituye un periodo muy interesante por cuanto es justamente en ese momento en que se reorganiza la administración

<sup>3</sup> Los datos del déficit de vivienda en Bogotá se tomaron de las estimaciones de las encuestas de calidad de vida 2003 y multipropósito EM por cuanto son los que la administración de la ciudad reconoce como oficiales para la definición de las políticas pertinentes.

<sup>4</sup> Cabe señalar que en el Informe Técnico de Soporte de la Política Integral del Hábitat 2007 – 2017 (SDHT, 2007), se hace referencia a los datos de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE y cálculos de la Secretaría Distrital de Planeación, según los cuales en 2003 el déficit habitacional cuantitativo era de 297.616 unidades y el déficit habitacional cualitativo ascendía a 123.028 unidades (viviendas que se deben mejorar), para un total de 420.644 unidades (Secretaría Distrital de Hacienda, 2005). Posiblemente, el cambio en la metodología para la medición del déficit dio como resultado amplias diferencias en las estimaciones.

distrital, se crea la SDHT y se formula la Política Integral del Hábitat. En el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia”, se propuso en su “Eje urbano regional”, la construcción de 70.000 Viviendas de Interés Social y Prioritario de las cuales se iniciaron 67.145 viviendas (96 %) durante esta alcaldía. Aun cuando no estuvo contemplado en el Plan de Desarrollo, se debe destacar la creación de un Subsidio Distrital de Vivienda para vivienda nueva y mejoramiento de vivienda, y la firma de un *Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá*. Respecto a la vivienda no subsidiable NO VIS, se iniciaron 81.458 unidades. (ver gráfico 2 )

En el gobierno posterior (2008-2012), en el cual desempeñaron el cargo de alcalde Samuel Moreno y Clara López, se aprobó el Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor". Como parte de sus principios se definieron la consolidación del modelo de ordenamiento, la integración territorial, así como de la población y el territorio reconociendo las diferencias y complementariedades entre los distintos niveles del territorio y las formas de apropiación y ocupación del mismo por parte de las poblaciones. También, se reivindicó el derecho a la ciudad, incluyendo como propósito garantizar condiciones dignas de vivienda. En cuanto a la producción de vivienda nueva VIS se planteó una ambiciosa meta de 74.620 unidades de lo cual se lograron 60.831 (81%). En cuanto a la producción de NO VIS, se iniciaron 88.215 unidades. (ver gráfico 2 )

La alcaldía de Gustavo Petro (2012-2016), en su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, planteó como objetivo general mejorar el desarrollo humano, reduciendo la segregación social, económica, espacial y cultural. De igual forma, garantizar un goce efectivo de derechos para toda la población y aliviar la carga de gasto a los hogares más pobres de la ciudad. En cuanto a la producción de vivienda subsidiable, en el plan se contempló la meta de 70.000 unidades de las cuales fueron iniciadas en el periodo 47.017 (67%). Respecto a la producción NO VIS, se iniciaron 88.600 unidades. (ver gráfico 2 )

En la administración actual, a cargo del alcalde Enrique Peñalosa, fue adoptado el Plan de Desarrollo “Bogotá mejor para todos 2016-2020”, en el cual se planteó como objetivo general el logro de la felicidad de todos los ciudadanos. En relación con la atención del

déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad, respecto a la vivienda subsidiada se propuso una meta de 60.000 iniciadas, de las cuales en 2017 se habían logrado 30.553 (51%), lo cual denota que a ese momento la administración de la ciudad iba muy bien en el cumplimiento de su meta, pues apenas estaba en la mitad de su periodo de gobierno. Las NO VIS iniciadas a 2017, ascendían a 43.073 unidades. (ver gráfico 2 )

**GRÁFICO 2**

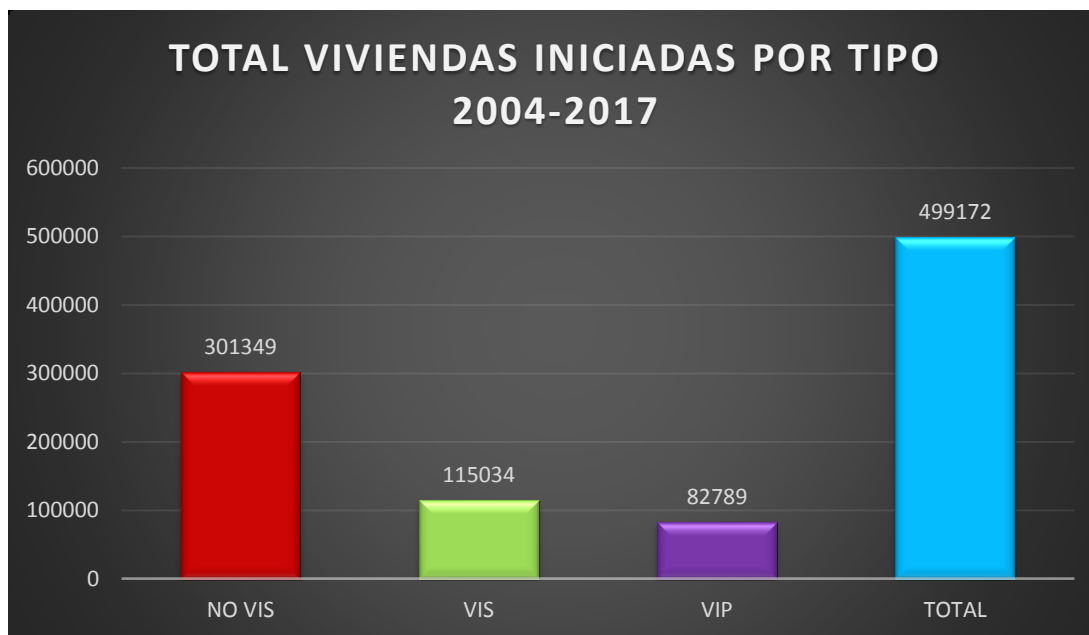


**Fuentes:** Informes de Calidad de Vida 2004-2017 Bogotá Cómo Vamos

Al revisar el total de las viviendas iniciadas por tipo durante la vigencia de la PIH, los resultados permiten anticipar algunas conclusiones. En primer lugar, la producción de vivienda fue mayoritariamente NO VIS, cuyo total de 301.349 unidades supera ampliamente la producción de vivienda subsidiada que registra 197.823 unidades VIS y VIP (ver gráfico 3). En segundo lugar, se debe señalar que este comportamiento fue constante en las cuatro administraciones analizadas; es decir, en todos los casos se produjo más NO VIS que VIS VIP (ver gráfico 2). En tercer lugar, es notorio que la administración del alcalde Garzón fue la más prolija en la producción de VIS VIP (67.145 unidades VIS VIP), en tanto que en el caso de la del alcalde Petro se tuvo el menor registro (47.018 unidades VIS VIP),

pero registró la mayor cantidad de NO VIS del periodo (88.600 unidades) seguido de cerca por la administración Moreno-López (88.125 unidades) (ver gráfico 2)

**GRÁFICO 3**



Si bien los estimativos del déficit cuantitativo de vivienda de 2017 dan cuenta de una reducción a un poco menos que la tercera parte de lo registrado en 2003, con la formación de nuevos hogares en la ciudad y el déficit acumulado, la vivienda nueva producida al parecer resultaría insuficiente. En este sentido, es factible que la explicación de la reducción del déficit cuantitativo de vivienda no se encuentre solamente en la producción formal de vivienda nueva ni en Bogotá, siendo necesario revisar información de los cambios demográficos sucedidos en el período así como de la producción informal de vivienda en la ciudad.

### **LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA FRENTE A LA DISMINUCIÓN DEL DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDA.**

Según las estimaciones de la EM 2017, el déficit de vivienda en Bogotá tuvo una reducción importante al comparar con los datos de 2003, pues de un total de 325.796 (175.900 cualitativo y 149.896 cualitativo), se pasó a 123.883 (54.518 cuantitativo y

69.365 cualitativo). Estas estimaciones del déficit indicarían que aparentemente la PIH tuvo un buen impacto en la reducción de los déficits cuantitativo y cualitativo.

Sin embargo, en un estudio de la SDHT (2017) en el cual se tomó como base la información del Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado (SISBEN) y la metodología desarrollada por el Programa Hábitat para Colombia (UN- HÁBITAT), obtuvo resultados bien diferentes de las EM 2011 y 2017. Según estos nuevos cálculos se estimó un déficit mayor tanto a nivel cuantitativo como cualitativo: para el año 2017 el déficit cualitativo estimado fue de 142.919 unidades, y para el cuantitativo 156.912, resultados que casi triplican los estimativos de la EM 2017. Estos resultados son más cercanos al déficit de 2003 en donde de nuevo el déficit cuantitativo es mayor que el cualitativo.

Pero es el censo 2018 el que en sus resultados expone las cifras reales: 96.947 hogares en déficit cuantitativo y 256.633 en déficit cualitativo (DANE, 2020). Con estos resultados, se evidencia que el déficit cuantitativo se reduce casi a la mitad al compara con el de 2003, lo cual podría indicar cierta eficiencia de la PIH, pero el aumento del déficit cualitativo casi al doble del estimado en 2003 señalaría lo contrario.

Una posible explicación a la importante reducción del déficit cuantitativo y el aumento del cualitativo se puede asociar al aumento sostenido de la oferta informal, la cual continúa resolviendo la necesidad de vivienda de los hogares más pobres, con las deficiencias de calidad asociadas a la producción que allí se logra. También, se debe considerar que según el censo DANE 2018, la migración de hogares bogotanos a otros municipios de la sabana se ha intensificado, en donde la oferta formal ha desarrollado proyectos de vivienda.

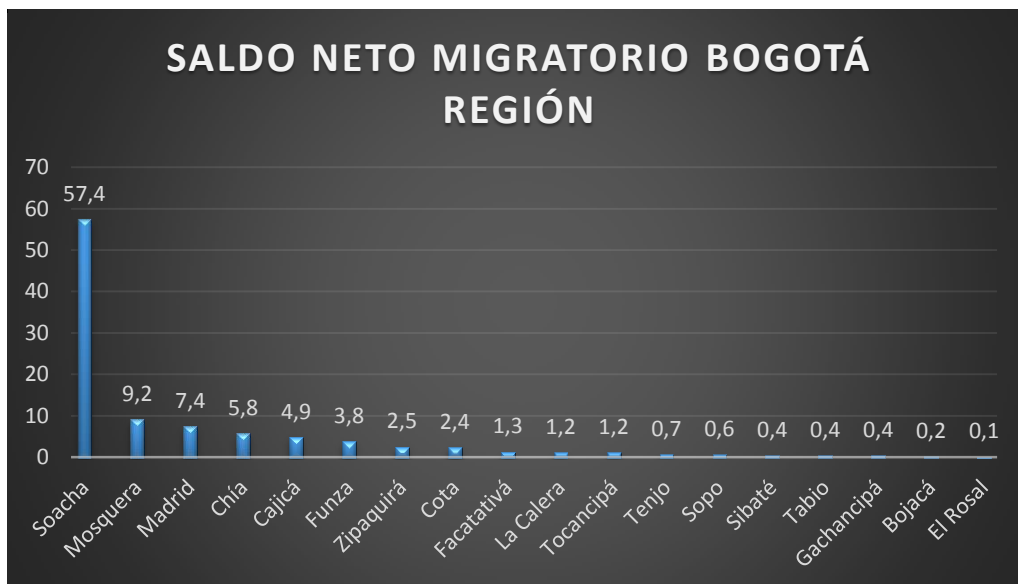




**Fuente:** Informes Calidad de Vida – Bogotá Cómo Vamos, SDHT (2010-2017)

Respecto a la evolución de los asentamientos de origen informal en la ciudad durante el período comprendido entre 2010-2017, se evidencia que han tenido un crecimiento sostenido y al final del mismo se registran 21.399 unidades con un aumento neto de 9.129 predios en 7 años, para un promedio de 1.304 anual. En relación con los resultados del censo DANE 2018, se identifica una importante relación migratoria entre Bogotá y los municipios vecinos, especialmente con Soacha donde cabe recordar que se adelanta el macroproyecto de vivienda Ciudad Verde con 46.000 unidades. Pero la oferta inmobiliaria de VIS y VIP también se ha desarrollado en otros municipios cercanos como Funza, Mosquera y Madrid por la ventaja de un precio del suelo más bajo<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Del total de la VIS que se produce en Bogotá y sus municipios aledaños, el 56% se registra en estos últimos (SDP, 2019)



En conclusión, la explicación a la importante reducción del déficit cuantitativo de vivienda en el período comprendido entre 2003 y 2017 se encuentra tanto en la producción formal como en la informal de vivienda en Bogotá, así como en la migración de hogares a municipios de la sabana donde se ofertan proyectos VIS y VIP de menor costo. Por lo tanto, la PIH no explicaría la reducción del déficit cuantitativo de vivienda y el aumento sostenido de la producción informal y del déficit cualitativo denotan limitaciones no superadas durante su vigencia. En este sentido, la producción de vivienda asequible para los hogares de menos ingresos sigue siendo un reto importante para la administración de la ciudad, lo cual demanda una política eficiente en esta dirección dirigida a contrarrestar la acción de la oferta informal.

#### **ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA LA NUEVA POLÍTICA INTEGRAL DE HÁBITAT**

Como se ha expuesto en este documento, la PIH no ha sido la respuesta a la aparente disminución del déficit cuantitativo de vivienda. Lo anterior, queda demostrado en la importante dinámica en la producción informal de vivienda que aún se mantiene vigente tanto en el desarrollo de nuevos asentamientos como en la producción de más metros cuadrados mediante la densificación en barrios populares, en donde ya se tienen

edificaciones de hasta cinco pisos, con un consecuente aumento del déficit cualitativo. Es en esa oferta en la cual los hogares más pobres de la ciudad encuentran una solución a su penuria habitacional. También, en la migración de hogares de bajos ingresos hacia municipios vecinos a la ciudad en búsqueda de vivienda asequible.

Como se ha señalado, esto demuestra que para la nueva PIH seguirá siendo un reto lograr vivienda asequible para los hogares más pobres. Una alternativa generalmente considerada es una gestión del suelo dirigida a disminuir el fuerte impacto de su costo sobre el precio final de la vivienda. Esta consideración tiene validez en la producción de vivienda nueva por parte del sector formal, pues seguramente reducir el precio final de la vivienda puede facilitar el acceso a la oferta por parte de los demandantes de bajos ingresos. Sin embargo, también es importante considerar otras formas de tenencia diferentes a la vivienda en propiedad. En este sentido, la producción de vivienda para alquiler para hogares en altas condiciones de vulnerabilidad debe apalancarse desde una política pública. Para este efecto, una alternativa a explorar sería vincular la producción de vivienda en los sectores populares a políticas públicas que faciliten que se dé en condiciones adecuadas de habitabilidad. Esto demandaría considerar nuevos tipos de subsidio y de financiación que permitan apalancar una oferta desde y hacia los sectores populares<sup>6</sup>. De igual manera, es prioritario que la política de vivienda forme parte de una estrategia para la superación de la pobreza, en donde se contemplen emprendimientos productivos y formas asociativas de organización de la demanda.

De otra parte, el tema de la relación con la región será de nuevo prioritario considerando las dinámicas presentes en la década de vigencia de la PIH, dada la cantidad significativa de hogares de bajos ingresos que han emigrado hacia municipios cercanos a Bogotá en búsqueda de una vivienda asequible, afectando negativamente en su calidad de vida. Lo anterior, debido a los altos tiempos de desplazamiento para quienes laboran o estudian en la ciudad. En este aspecto, definitivamente se debe mejorar la oferta de vivienda

---

<sup>6</sup> Al respecto, Alan Gilbert señala que al existir esta dinámica de producción de vivienda para alquiler en los barrios populares por parte de propietarios que encuentran en la ampliación de sus viviendas una manera de generar ingresos, se está atendiendo el déficit habitacional de los hogares más pobres. Al respecto, sugiere apoyar esta oferta desde políticas públicas que incluyan la opción de la vivienda en alquiler. (Gilbert, 2005)

subsidiable en la ciudad y a la vez trabajar mancomunadamente con los municipios vecinos en el mejoramiento de la movilidad.

De conformidad con lo expuesto, la nueva PIH debe contemplar nuevas formas de financiamiento, de tenencia, de gestión del suelo, y gestión social, que contribuyan a una superación efectiva del déficit y paralelamente de la pobreza.

## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004 Plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008
2. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2008: Plan de desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008-2012. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
3. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2012: Plan de desarrollo Bogotá Humana 2012-2016 Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
4. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2016 Plan de desarrollo Bogotá mejor para todos 206-2020 Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
5. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2015 Balance de Resultados del Plan de Desarrollo Distrital.
6. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C 2012 Plan de desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
7. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004: Informe de cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo Bogotá para vivir 2001 2003. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
8. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011: Informe de Rendición de Cuentas 2011. Plan De Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
9. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2015 Informe De Rendición De Cuentas 2015 Del Plan De Desarrollo Distrital 2012 – 2016 “Bogotá Humana” Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.

10. Concejo de Bogotá, 2006 Acuerdo 257, Bogotá D.C.
11. Bogotá Cómo Vamos, 2009 Informe de Calidad de Vida 2008
12. Bogotá Cómo Vamos, 2013 Informe de Calidad de Vida 2012
13. Bogotá Cómo Vamos, 2017 Informe de Calidad de Vida 2016
14. Bogotá Cómo Vamos, 2018 Informe de Calidad de Vida 2017
15. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2018 Estructura preliminar de la población en Bogotá y Bogotá Región. Bogotá, D. C.
16. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2020 Boletín Técnico Déficit Habitacional CNPV 2018
17. Gilbert, Alan 2005 Vivienda En Alquiler En Colombia: Algunas Reflexiones Iniciales. Capítulo en: Vivienda, habitabilidad y sostenibilidad. Centro Editorial Javeriano CEJA, Bogotá
18. Secretaría Distrital de Hacienda (2005). Revista Cuadernos de la Ciudad. Serie Equidad y Bienestar N° 7, Vivienda y Pobreza en Bogotá, julio.
19. Secretaría Distrital del Hábitat SDHT (2007) Informe técnico de soporte de la política integral del hábitat 2007-2017
20. Secretaría Distrital del Hábitat SDHT (2017) Nueva metodología de déficit habitacional urbano para Bogotá 2017. Recuperado en:  
[http://habitatencifras.habitatbogota.gov.co/documentos/Estudios\\_Sectoriales/DeficitHabitacional2017.pdf](http://habitatencifras.habitatbogota.gov.co/documentos/Estudios_Sectoriales/DeficitHabitacional2017.pdf)
21. Secretaría Distrital de Planeación (SDP), 2011 Encuesta Multipropósito 2011. Principales resultados en Bogotá y la Región. Bogotá en estadísticas. Boletín No. 32. Bogotá D.C.
22. Secretaría Distrital de Planeación (SDP), 2014 Encuesta Multipropósito 2014. Principales resultados en Bogotá y la Región. Bogotá en estadísticas. Boletín No. 70. Bogotá D.C.
23. Secretaría Distrital de Planeación (SDP), 2019 ETAPA DE FORMULACIÓN REVISIÓN GENERAL POT Plan de Ordenamiento Territorial Bogotá D.C. 2031, agosto 2019