ANÁLISIS DEL DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DEL OBJETIVO E IMPLEMENTACIÓN DE LAS OPERACIONES ESTRATÉGICAS PLANTEADAS EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOGOTA DESDE EL 2000 AL 2013: CASO DE ESTUDIO OPERACIÓN ESTRATÉGICA CENTRO

DANIELA PRIETO ÁVILA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTAR SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
GESTIÓN Y DESARROLLO URBANO
BOGOTA D.C 2015

“Análisis del desarrollo y evolución del objetivo e implementación de las operaciones estratégicas planteadas en los Planes de Ordenamiento Territorial de Bogota desde el 2000 al 2013: Caso de estudio Operación Estratégica Centro”

Estudio de caso
Presentado como requisito para optar por el título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbano
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Daniela Prieto Ávila

Dirigido por:
John Wilson Buitrago Acosta

Semestre I de 2015

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo refleja la finalización de una etapa que no fue fácil y que presentó varios obstáculos, los cuales lograron fortalecer mi vida profesional y personal. Agradezco inmensamente a mi familia por su apoyo y colaboración en el desarrollo de este trabajo, además por su paciencia y entendimiento. Por otro lado, agradezco a mi director de grado ya que sin él esto no hubiera sido posible, al igual que aquellos que estuvieron junto a mí y creyeron.

RESUMEN

La planificación urbana en la consolidación de las ciudades ha venido adquiriendo una gran importancia para el desarrollo urbano, a través de instrumentos de gestión urbana. Dentro de esta investigación se analiza las operaciones estratégicas como un instrumento de gestión que ha tenido cambios en su objetivo, alcance e implementación para poder transformar y mejorar a través de intervenciones urbanas los temas físicos, económicos, sociales y culturales dentro de los territorios. A partir de lo anterior, se identificaron cinco elementos que han limitado la implementación de las operaciones estratégicas que son, una visión a largo plazo, la falta de una gerencia especifica, voluntad política, continuidad y la coordinación y comunicación interinstitucional.

Palabras claves: Operaciones estratégicas, instrumentos de planificación, gestión urbana, intervenciones urbanas, modelo de ordenamiento territorial

ABSTRACT

The urban planning in the consolidation in the cities has been acquired more importance for the urban development, trough the instruments of urban management. This investigation analyzed the strategic operations as a management instrument that has been changed in they objectives, scope and implementation for transform and ameliorated trough urban interventions with physical, economics, social and culture issues in the territories. From above and considering the study of case of this work, there are five elements that limited the implementation of the urban operations: long- term vision, the absence of a specific management, political will, continuity and coordination with the different government institutions.

Keywords: strategic operations, planning instruments, urban management, urban interventions and territorial model system.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION 9

1 MARCO CONCEPTUAL 12

1.1 Relación entre desarrollo urbano, ordenamiento físico del Territorio y Planificación urbana a través de instrumentos de implementación y gestión urbana 12

2 CONTEXTUALIZACION 20

2.1 Antecedentes 20

2.2 Desarrollo y evolución del objetivo e implementación de las operaciones estratégicas planteadas en los planes de Ordenamiento Territorial, 2000 – 2013 22

2.3 Evolución de la implementación de las operaciones estratégicas 35

3 EVOLUCION DE LA OPERACIÓN ESTRATEGICA CENTRO 39

3.1 Sobre la evolución de la Operaciones Estratégica Centro 39

3.2 Sobre los resultados de equidad en la Operación Estratégica Centro – sobre el seguimiento y evaluación de los resultados en OE 50

3.3 Sobre los proyectos 54

3.4 Análisis de la evolución de la Operación Estratégica Centro 60

4 CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 63

4.1 Sobre la evolución y desarrollo del objetivo, alcance e implementación de las operaciones estratégicas desde el Plan de Ordenamiento Territorial 2000-2013 63

4.2 Sobre la evolución y desarrollo del objetivo, alcance e implementación de la Operación estratégica centro 65

4.3 Reflexiones finales 66

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tabla 1. Indicadores de equidad 50
Tabla 2. Selección de áreas de intervención 60
Figura 1. Concepto de Desarrollo Urbano: componentes básicos 13
Figura 2. Piezas urbanas 23
Figura 3. Operaciones Estructurantes 26
Figura 4. Operaciones estratégicas del POT 30
Figura 5. Estructura Ecológica Principal para Bogotá 42
Figura 6. Delimitación del área de aplicación del Plan Zonal del Centro y su área de influencia 44
Tabla 1. Indicadores de equidad 51
Figura 7. Proyectos zona Centro 55
Figura 8. Desarrollo de proyectos en la zona Centro 56
Figura 9. Áreas de oportunidad, proyectos, infraestructura 2012 Vs Proyectos Centro Ampliado 59
Tabla 2. Selección de áreas de intervención 61

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Piezas urbanas y áreas de centralidad

Anexo 2. Operaciones estratégicas

Anexo 3. Estructura socioeconómica y espacial: red de centralidades

Anexo 4. Operaciones estratégicas

Anexo 5. Planes de Ordenamiento Territorial 2000, 2003, 2004 y 2013

Anexo 6. Población plan centro por localidad 2007

Anexo 7. Población ajustada plan centro por localidades

Anexo 8. Población por localidades

Anexo 9. Población año 2012

Anexo 10. Evolución población pzc 2003 – 2012

Anexo 11. Distribución por grupos de edad año 2011

Anexo 12. Cobertura de hogares por acceso a servicios públicos y privados comunales

Anexo 13. Cobertura de hogares por acceso a servicios públicos y privados comunales 2010 – 2012

Anexo 14. Numero proyectos terminados para vivienda 2004 – Septiembre 2009

Anexo 15. Mapa licencias urbanísticas en el área pzc 2013

Anexo 16. Déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo 2003 – 2007

Anexo 17. Déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo 2003 – 2011

Anexo 18. Unidades terminadas para VIS por UPZ 2004 – Septiembre 2009

Anexo 19. Viviendas de interés social e interés prioritario en el PZC

Anexo 20. Valor del suelo año 2000 – 2005

Anexo 21. Precios por metro cuadrado

Anexo 22. Precio promedio metro cuadrado vivienda

Anexo 23. Tasa de desempleo y ocupación años 2003, 2007 y 2011

Anexo 24. Proyectos ejecutados

Anexo 25. Entrevista Ana María Henao

Anexo 26. Entrevista Andrés Guerra

Anexo 27. Entrevista Álvaro Suarez

Anexo 28. Entrevista Patricia Acosta
Anexo 29. Entrevista Leopoldo Ramírez
Anexo 30. Tratamiento de las entrevistas

INTRODUCCIÓN

En los últimos años las ciudades han tenido un acelerado crecimiento por las grandes migraciones que se han generado del campo a la ciudad, lo que ha generado la necesidad de intervenir el espacio urbano de tal manera que pueda contener equipamientos, sistemas viales, espacio público, servicios, vivienda, entre otros, que puedan satisfacer las necesidades de la población. Por lo anterior, el ordenamiento territorial a partir de la planificación urbana se vuelve una cuestión indispensable dentro del territorio a partir de instrumentos que puedan ser efectivos para generar cambios e intervenciones que respondan a las necesidades de la población.

Dentro de los instrumentos de planificación que se han planteado en Colombia, desde el ordenamiento territorial de Bogota, están las operaciones estratégicas como un elemento que viabiliza la consolidación de un modelo de ordenamiento especifico dentro de las ciudades. Desde su desarrollo, en el 2000, a partir del Plan de Ordenamiento Territorial, las operaciones estratégicas han presentado una evolución cambiado su planteamiento principal hasta el año 2013, en donde se adopta el último Plan de Ordenamiento Territorial. Teniendo en cuenta lo anterior, con el desarrollo de esta investigación se analizó el desarrollo y evolución del objetivo, alcance e implementación que han tenido las operaciones estratégicas desde los planes de ordenamiento territorial entre los años 2000 a 2013.

La revisión de la implementación de las operaciones estratégicas desde el 2000 evidencia el poco desarrollo e implementación, inicialmente se plantean veintiséis (26) operaciones, en el 2013 solo tres (3) habían sido adoptadas y dos (2) de ellas habían tenido problemas para su ejecución, y apenas una está en ejecución (Operación Estratégica Centro). Por lo anterior este trabajo analiza el desarrollo y evolución de las operaciones estratégicas desde sus objetivos, alcance e implementación, particularmente la Operación Estratégica Centro desde el Decreto 492 de 2007, y las evaluaciones de las cuales ha sido objeto a partir de los estudios realizados desde la administración con base en los principales indicadores, teniendo en cuenta las metas y objetivos del plan.

A partir de lo anterior, este trabajo tiene la intención de hacer un análisis del desarrollo que han tenido las Operaciones Estratégicas desde conceptos que se convierten claves para el desarrollo urbano de las ciudades, ya que entre los expertos y funcionarios se vuelve un tema polémico y con diferentes puntos de vista, la mayoría se podría decir que negativos, pero que deben servir como referencia para otros desarrollos dentro de las ciudades.

En el desarrollo del trabajo, el primer capítulo comprende el marco teórico a partir de la relación que hay entre el desarrollo urbano, ordenamiento territorial, planificación urbana (donde se incluyen los instrumentos de planificación) y la gestión urbana. Estos conceptos se vuelven primordiales dentro de la investigación, ya que las operaciones estratégicas son un instrumento desde la planificación que tiene como objetivo seguir el modelo de ordenamiento territorial planteado desde los planes de ordenamiento territorial, para seguir un desarrollo urbano que pueda satisfacer las necesidades de sus habitantes desde la Administración Distrital, que es la encargada de definir el "cómo" dentro del territorio a partir de la gestión urbana.

Siguiendo esta idea, el segundo capítulo inicia con una revisión de la historia del desarrollo que ha tenido la ciudad de Bogotá a partir de dos acuerdos que han marcado el modelo de desarrollo que se plantea dentro del territorio, donde se generar la necesidad de crear intervenciones dentro de la ciudad que puedan generar espacios con desarrollos físicos, sociales, económicos y culturales que proyecten hacia el desarrollo de una ciudad sostenible. Dentro de estas intervenciones, y teniendo en cuenta el objetivo que se plasma dentro de las urbes, se observa la evolución que han tenido las operaciones estratégicas como un planteamiento que busca seguir un modelo de ordenamiento a partir de los planes de ordenamiento del 2000, 2003, revisión 2004 y 2013, analizando el desarrollo y evolución en su objetivo, alcance e implementación.

Luego, en el tercer capítulo, a partir del Decreto 492 de 2007, se analiza el objetivo, alcance e implementación en los desarrollos que se plantean desde el Plan Zonal Centro en el territorio para cumplir los objetivos iniciales desde los indicadores

de equidad y las metas propuestas, y desde los estudios de resultados que se han realizado en la Alcaldía.

Por último, en las conclusiones, se plantean los principales inconvenientes que se identifican desde el planteamiento y los resultados del instrumento de operación estratégica desde su formulación, teniendo en cuenta el caso de estudio de la presente investigación. El método de investigación fue el cualitativo, con revisión de fuentes primarias y complementado con entrevistas a expertos y funcionarios públicos con responsabilidad en la gestión de las operaciones estratégicas y/o hacedores de políticas.

1 MARCO CONCEPTUAL

El desarrollo de este primer capítulo tiene como objetivo entender, en primer lugar, la relación existente entre desarrollo urbano, ordenamiento físico territorial y la planificación urbana con los instrumentos para su implementación. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha realizado un proceso de entendimiento de cada uno de los conceptos y su relación con el contexto histórico, así como con las teorías académicas y conceptuales con las cuales se fue entendiendo su surgimiento e implementación dentro del territorio; esto teniendo presente la gestión urbana como un elemento fundamental para la realización del "cómo" sobre el territorio.

1.1 Relación entre desarrollo urbano, ordenamiento físico del territorio y planificación urbana a través de instrumentos de implementación y gestión urbana

El desarrollo urbano se emplea y surge principalmente por los procesos que se generan dentro de las ciudades a razón del crecimiento acelerado como consecuencia de las migraciones. Dentro del proceso y estudio del concepto y su influencia dentro del territorio van apareciendo otros componentes relacionados con los cambios que tienen las ciudades en el tiempo. Estos estudios se desarrollaron especialmente desde la segunda mitad del siglo XX donde aparecieron otros componentes que son esenciales para el análisis de los territorios y los factores principales. Dentro de los componentes que se relacionan con el desarrollo urbano se encuentran:

- La sostenibilidad urbana: entendida como un concepto que se relaciona directamente con el aspecto ambiental, económico, social y espacial dentro del territorio.

- La globalización, especialización y competitividad.

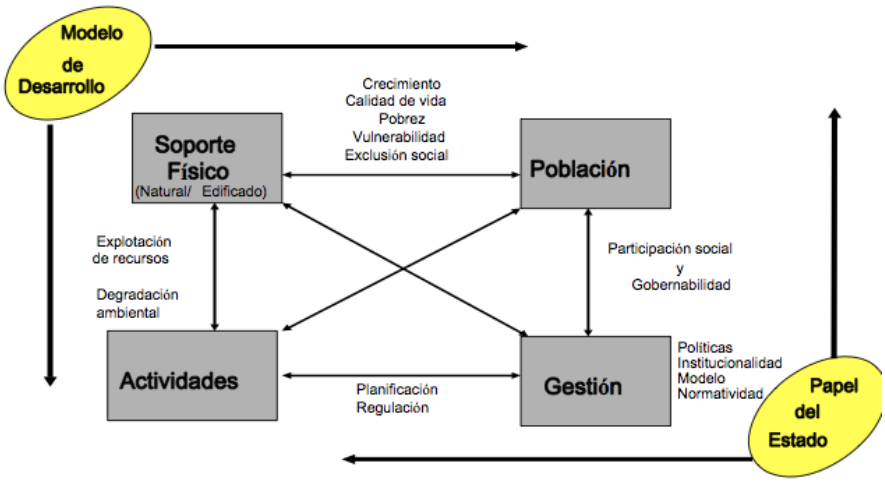
- Las desigualdades, pobreza urbana y la depredación del medio ambiente de manera no adecuada.

- La descentralización y provisión de servicios básicos para los sectores de menores ingresos.

- La gobernabilidad urbana que tiene en cuenta los problemas urbanos sociales que existan dentro del territorio (Correa & Rozas 2006).

Teniendo en cuenta lo anterior, el desarrollo urbano entiende el territorio desde una mirada global con componentes económicos, sociales, ambientales, culturales, políticos y urbanos que van a estar desarrollados dentro de un territorio en específico. Este territorio y el nuevo modelo que va a ser implementado dentro del mismo, tiene en cuenta otros factores principales. Para esto es importante entender el desarrollo urbano de manera integral y sistemática como se muestra en el siguiente gráfico:

Figura 1. Concepto de Desarrollo Urbano: componentes básicos



Fuente: (Correa & Rozas 2006, pág. 13).

El soporte físico es entendido como una variable que contiene el entorno natural del territorio y los recursos del mismo; además considera los desarrollos del espacio, referidos a las intervenciones físicas que se hayan realizado sobre el territorio para la satisfacción de las necesidades de sus habitantes, quienes serán la población que va a estar vinculada "con su soporte físico a través de actividades productivas de bienes y servicios" (Correa & Rozas 2006, pág. 12). Tales actividades y los desarrollos físicos que tengan lugar dentro del espacio urbano utilizando diferentes recursos del territorio, van a generar demandas que requieren de "ciertos

niveles de gestión y de desarrollo de la institucionalidad y de la normatividad" (Correa & Rozas 2006, pág. 12) por lo que será necesario implementar instrumentos, normas y políticas dentro del espacio urbano a través de la planificación y gestión.

Es de esta forma como la planificación urbana va a ser un componente esencial para el modelo de desarrollo urbano que se quiera implementar dentro del territorio. Este concepto ha venido transformándose en el tiempo por cambios en la historia de las ciudades que han generado la necesidad de definir e implementar la planificación como un "instrumento que sirve para orientar y preparar el desarrollo urbano futuro" (Mazon 1997, pág. 14). Por ejemplo, en la época de la Revolución Industrial cambió la manera de percibir las ciudades a causa de los nuevos desarrollos y cambios a nivel social, económico y tecnológico, presentando cambios en la estructura social, diferenciada por clases y la división del trabajo, además de las nuevas fuentes de energía y el surgimiento de nuevos medios de transporte.

Las primeras metodologías sobre planeación se desarrollaron en países como Inglaterra y Estados Unidos entre 1890 y 1914 en donde se concibieron nuevas ideas en esta materia. Por un lado, en Inglaterra surgió la idea de planeación urbana, mientras que en Estados Unidos despertó el concepto de planeación regional (1925 - 1937). Por esa misma época, hacia el año 1930 nació la idea de los planes maestros en el continente europeo. Dentro de este periodo arquitectos como Gropius y Le Corbusier tuvieron el objetivo de crear una funcionalidad dentro del espacio, en donde la planeación estaba dirigida a las construcciones y al espacio público.

Dentro de la idea de planificación se tiene en cuenta que esta se convierte en "una herramienta o instrumento que debería apoyar y contribuir a la informada toma de decisiones" (Jordán & Simioni 2000, pág. 67) (esa toma de decisiones es la gestión urbana). La pregunta que se hacen los expertos al respecto es sobre la combinación de la acción y el conocimiento dentro del territorio. Sobre esto, Jhon Friedman decía que el tema no era perfeccionar el conocimiento sino la investigación permanente sobre otros territorios para poder tenerlos en cuenta dentro de otros casos de estudio, para así, a través de la investigación empírica, poder tomar acciones. (Acosta, 2010)

En línea con lo anterior, Charles Lindblom afirmaba que lo que cuenta es "la experiencia, el conocimiento y el olfato". Le Corbusier y Gropius decían que los estudios sobre el territorio debían tener una mirada multidisciplinaria incluyendo estudios sociales, económicos, físicos, culturales, entre otros; pero que el problema era la rigurosidad que se debía tener, la cual demandaba mucho tiempo para tomar una decisión. De esta forma de consideraba que lo importante no era tanto la teoría si no la experiencia y el conocimiento de todos los aspectos que contiene una ciudad con ejemplos de otros territorios en sus procesos de conformación, pues el único objetivo final que tiene un planificador es poder satisfacer las necesidades básicas del hombre. (Acosta, 2010)

Es importante resaltar que dentro de la literatura sobre la toma de decisiones, formulación de políticas, planeación y administración pública se debe tener en cuenta principalmente las experiencias pasadas para poder medir las consecuencias, observar las alternativas y compararlas, ya que los problemas de las ciudades son complejos y necesitan una respuesta y solución efectiva, por lo cual es difícil tener en detalle las teorías, datos, alternativas y demás.

La idea de la planificación es elaborar planes que puedan ilustrar paso a paso los desarrollos que se van a generar dentro del territorio, estos serán el mapa del curso a navegar. Entendiendo que la ciudad es un sistema complejo en constante movimiento, Jhon Friedman realizó una definición operacional de la planificación en donde se reconocen cuatro fases dentro del proceso: en primer lugar es importante definir un problema enmarcando los objetivos y acciones a tener en cuenta, en segundo lugar es necesario pensar en los diferentes medios que existen para poder intervenir el territorio, en tercer lugar está el diseño de alternativas y las consecuencias de cada una, y por último está el análisis de alternativas y la viabilidad de cada una, en un ejercicio entre la administración y la sociedad, pues Friedman consideraba que la planificación dependía totalmente de la política. (Acosta, 2010)

El ejercicio de la planificación tiene varios cambios en el tiempo por las dudas que surgen sobre su utilización y efectividad a partir de los planes que se generan

dentro del territorio, ya que antes en la planificación la idea es separar el diseño de la ejecución, y ahora los planes se necesitan como un proceso y no como un producto. Esta planificación es conocida como planificación estratégica, y se entiende como un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo. Dentro de su desarrollo la idea es tomar decisiones sobre los temas de riesgo, cursos de acción específicos, resultados y la involucración de agentes sociales y económicos locales a lo largo del proceso. Por lo tanto, toda intervención que se realice dentro del territorio va a requerir de un análisis tanto interno como externo a partir de un plan que es producto de la planificación, que es la encargada de plantear políticas, metas, alternativas, métodos e instrumentos.

Esta planificación va a depender directamente de la gestión urbana encargada de controlar la ocupación y transformación del espacio urbano, la acción, análisis y propuestas, que tiene como objetivo "maximizar las oportunidades, reducir los costos y la distribución equitativa de los recursos locales y/o nacionales" (Jordán & Simioni 2000, pág. 225). Esta gestión empieza desde la organización de la dimensión física de las ciudades, respondiendo al "cómo gobierna" y "cómo decide", teniendo como funciones principales el desarrollo socio–económico, la satisfacción de las necesidades de la población (salud, educación, servicios públicos) y garantizar la estabilidad económica (finanzas públicas). Por otro lado, los gestores urbanos deben realizar acciones de inversión y comprometer al sector privado dentro de los proyectos que se elaboren.

La gestión urbanística, entendida como un sistema de la gestión urbana, es definida como "la actividad consistente en el cumplimiento de las previsiones establecidas en el planeamiento mediante la acomodación de éste a la realidad física y jurídica preexistente en la realidad" (Mazon 1997, pág. 92), es decir, le va a competer el aspecto territorial que ayuda a la administración de la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sabiendo la importancia de la creación de un modelo de desarrollo para el ordenamiento físico territorial, es importante definir desde el presente estudio el ordenamiento territorial como el conjunto de acciones o

decisiones político administrativas y de planificación física concertados y emprendidos por los municipios o distritos en ejercicio de la función pública que les compete, de tal manera que se pueda disponer de los instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular el uso, transformación y ocupación del espacio de acuerdo a la estrategia de desarrollo socio–económico y en armonía con los elementos históricos, culturales y el medio ambiente. Todo esto de la mano de la planificación urbana y gestión urbana con la intención de generar espacios dentro de la ciudad que puedan contener y ser:

-Sostenibles: hace referencia a la "protección del medio ambiente y el control de las externalidades negativas generadas por la actividad económica" (Correa & Rozas 2006, pág. 14);

-Equidad social: se refiere a la accesibilidad que tenga la población a los servicios y bienes ofrecidos dentro de la ciudad, más que todo a las personas de menores ingresos;

-Crecimiento económico y competitividad: donde se debe observar las ventajas comparativas dentro de un territorio para poder generar una mayor competitividad y productividad; y

-Calidad de vida: la idea es que los habitantes del territorio cuenten con servicios, equipamientos, vías de comunicación, sistemas de transporte, espacio público, entre otros servicios que puedan satisfacer sus necesidades y, por lo tanto, generar una mayor calidad de vida (Correa & Rozas 2006, Págs. 14-17).

Respecto a estos espacios dentro de la ciudad, Karl Brunner (citado en Beuf, 2012, págs. 4-6) pensaba que se deberían generar espacios que contuvieran bienes y servicios suficientes para no depender del centro tradicional. El mencionado autor consideraba que la ciudad debería tener sub–centros dentro de la urbe en vez de ser una ciudad poli céntrica. Grandes pensadores opinaban que generar estos espacios era importante para las ciudades, por ejemplo, Christaller, planteaba que "un conjunto de centros de diferentes escalas sustituye al centro único" (citado en Krafta 2008, pág.

72), pero para que eso pudiera ser un modelo exitoso debía haber una conexión y accesibilidad entre las centralidades.

Por otro lado, Hansen pensaba que lo más importante en las centralidades era el acceso y su ubicación, y Lefebvre consideró que las centralidades eran una parte esencial dentro de la ciudad, pero que hacerlas realidad era complicado, pues debían encajar tres variables: la accesibilidad, la población (identidad y pertenencia) y la conexión con el resto de la ciudad (Acosta, 2010).

Por lo tanto, el desarrollo urbano que se realice dentro de los espacios de la ciudad, los cuales deben ofrecer bienes y servicios que puedan satisfacer las necesidades de la población, tiene que tener en cuenta la planificación como el elemento que va a poder a través de los instrumentos de planificación, gestión y financiación, intervenir el territorio a partir de un plan, norma o programa desde el gobierno que plantea los objetivos, metas y estrategias a cumplir, para generar una transformación física y social dentro del territorio. Este desarrollo va a depender de la gestión urbana, que es la encargada de generar iniciativas o estrategias para definir el uso, ocupación y transformación de los usos de la ciudad (el cómo); pero esto va a depender de la voluntad política y del modelo de ordenamiento que esté planteado para la ciudad. Para poder desarrollar estas estrategias están los instrumentos de planeación que, desde el estudio de los Planes de Ordenamiento Territorial, van a ser entendidos como lo menciona el artículo 43 del Decreto 190 de 2004: "constituyen procesos técnicos que mediante actos expedidos por las autoridades competentes, contienen decisiones administrativas para desarrollar y complementar el Plan de Ordenamiento Territorial" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2004).

Teniendo en cuenta la relación e importancia que se pudo observar en el desarrollo de los conceptos anteriormente mencionados, el presente estudio tiene como objetivos:

-Analizar el desarrollo y evolución del objetivo, alcance e implementación de las operaciones estratégicas a partir de los planes de desarrollo territorial desde el año 2000 al 2013.

-Analizar la evolución de la Operación Estratégica del Centro desde su adopción a partir del Plan Zonal Centro en el año 2007. Dentro de este objetivo se observará también:

-Los resultados que tiene la operación centro sobre los resultados de equidad por ser el indicador donde se ve mayor inversión desde la administración.

-Analizar el estado actual de los proyectos que se han planteado dentro del territorio y su avance según los resultados obtenidos desde la Empresa de Renovación Urbana como entidad encargada.

Esta investigación es pertinente para la gestión urbana como elemento principal desde las ciudades que propende por cómo poder ordenar el territorio y a partir de qué elementos. Lo anterior por los cambios que han tenido las ciudades por las aceleradas dinámicas demográficas que han habido y la urgencia desde las ciudades de crear espacios dentro de las urbes que puedan ofrecer bienes y servicios que sean necesarios y suficientes para sus habitantes en el desarrollo de una mayor calidad de vida. Las operaciones estratégicas se van a plantear como estos espacios dentro de la ciudad que a partir de intervenciones público-privadas van a lograr generar espacios funcionales que puedan ser atractivos para los ciudadanos en la satisfacción de sus necesidades.

A partir de lo anterior, es importante observar desde la gestión urbana, planificación (instrumentos) y ordenamiento territorial los desarrollos que se han realizado dentro del territorio partir de las operaciones estratégicas para poder satisfacer las necesidades de sus habitantes y analizar los proyectos y programas que se han implementado dentro de la ciudad con la intención de aprender de los errores o aciertos pasados.

2 CONTEXTUALIZACIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo hacer una revisión del desarrollo de instrumentos de gestión dentro de la ciudad que puedan generar modelos de ordenamiento. Luego, a partir de estos instrumentos y teniendo en cuenta los Planes de Ordenamiento desde el 2000 al 2013, observar el desarrollo y evolucion del objetivo e implementacion de las operaciones estratégicas.

2.1 Antecedentes

Dentro de la historia de Bogotá es importante primero resaltar los cambios que se estaban generando en el siglo XIX en los países subdesarrollados por las aceleradas migraciones del campo a la ciudad, las cuales generaban una expansión de las ciudades, "un proceso de crecimiento económico, crecimiento demográfico y experimentado en mayor o menor grado transformaciones no solo en sus economías sino también en aspectos sociales, políticos, culturales y físico–espaciales" (Medina 1998, pág. 3) que crean la necesidad de implementar acciones sobre el territorio para enfrentar los nuevos problemas que se presentaban a raíz de este fenómeno. Dentro de los modelos internacionales, Colombia implementa el modelo europeo sin tener en cuenta que éste no tiene en cuenta los procesos de migración, pues estos no se aplican en sus ciudades.

Dentro de la ciudad de Bogotá hay dos acuerdos que ofrecen las bases para el planeamiento urbano. El primero de ellos es el Acuerdo 7 de 1979, que tiene como idea el desarrollo de programas y proyectos dentro del territorio para generar una mayor calidad de vida a través de acciones coordinadas entre el sector público y privado. Dentro de los proyectos que se iban a desarrollar se integraban los temas relacionados con vías, uso del suelo, normas y reglamentaciones, servicios y equipamientos básicos. El segundo es el Acuerdo 6 de 1990, por medio del cual se adoptó el estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá el cual busca favorecer al sector de la construcción.

Teniendo en cuenta los dos acuerdos, se empezaron a construir centros urbanos por parte del sector privado generando una ciudad desarrollada a partir de vías de conexión que existían dentro del territorio. Las nuevas construcciones estuvieron dirigidas a sectores de mayores recursos dejando a un lado a los de bajos recursos, los cuales se desplazaron a la periferia, generando construcciones informales que carecen de vías de comunicación, equipamientos, transporte público, entre otros servicios, lo cual genera una mala accesibilidad dentro de la ciudad.

Dentro de los estudios realizado por expertos internacionales y teniendo en cuenta la densificación que existe en el Centro tradicional por considerarse el único espacio principal dentro de la ciudad en la prestación de bienes y servicios, se planteó la necesidad de crear espacios dentro de la ciudad que pudieran ofrecer también estos bienes y servicios con conexión y accesibilidad dentro de Bogotá.

Desde ese momento, y observando la situación que se generó en la ciudad, surgió la Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. Dentro de esta ley se diseñaron instrumentos de intervención en la ciudad y se estableció una nueva concepción del urbanismo donde se busca generar un control urbanístico. La planificación estratégica llegó en este momento a Colombia con la idea de la descentralización política y autonomía municipal, y propende porque exista una relación dependiente entre el Plan y la norma que era lo que se buscaba con los acuerdos 6 y 7.

Posteriormente la Ley 388 de 1979 (Colombia, Congreso de la República, 1997), por la cual se modifica la ley 9 de 1989 y la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones, plantea la necesidad de crear "instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdiccion y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio" (Art. 5), creando y desarrollando instrumentos y procedimientos de gestión. Se creó así el instrumento Plan de Ordeamiento Territorial (POT) por medio del cual se indica cómo se debe planificar la ciudad a largo plazo teniendo en cuenta sus diferencias y dimensiones.

2.2 Desarrollo y evolución del objetivo e implementación de las operaciones estratégicas planteadas en los Planes de Ordenamiento Territorial del 2000 al 2013

El primer Plan de Ordenamiento Territorial se realizó en el año 2000 con el Decreto 619 de 2000 (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2000), cuyo objetivo fue generar alternativas y proyectos a futuro dentro de la ciudad; lo anterior por la expansión urbana que se presentaba y los procesos de migración que se estaban dando dentro del territorio teniendo en cuenta las proyecciones poblacionales.

Se buscaba que la ciudad tuviera un modelo de ciudad policéntrica en donde se iba a organizar la estructura urbana a partir del Centro metropolitano por considerarse un área altamente competitivo que aglomeraba los bienes y servicios para la ciudad. Además, el Centro metropolitano se convertía en un área potencial para la inversión con la recuperación de zonas deterioradas y espacios emblemáticos. Lo importante era tener en cuenta el Centro como la centralidad principal, pero también se buscaba generar otras centralidades de menor jerarquía junto con las operaciones estratégicas como elementos esenciales para el proyecto urbano de la ciudad.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta lo que se quiere dentro del territorio, los objetivos que se plantearon dentro del Plan de Ordenamiento Territorial fueron:

- Fortalecer el Centro metropolitano;
- Crear espacios que contengan áreas de comercio, industria y servicios;
- Desarrollo del sistema de transporte masivo;
- Completar el sistema vial y de servicios públicos;
- Mejoramiento de las condiciones físicas y ambientales del espacio público; y
-Aumentar la capacidad de soporte de nuevas actividades económicas generadoras de empleo (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, Págs 51-95).

En el subtitulo tres que contiene el modelo de ordenamiento territorial se planteó la necesidad de fortalecer la relación que tiene Bogotá con la región,

protegiendo la estructura ecológica y desarrollando nuevos espacios dentro de la ciudad; así, lo que se buscaba era crear un área urbana compacta y densa.

Dentro del componente básico del modelo de ordenamiento territorial que se presenta en el decreto 619 de 2000 se proponen tres estructuras: ecológica principal, urbana y rural.

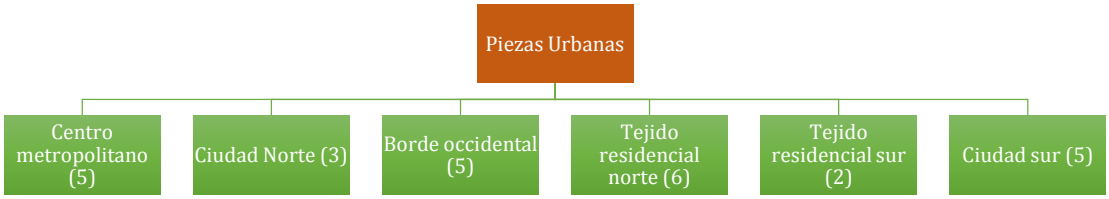
Dentro del componente urbano se trazan las políticas de ocupación del suelo urbano y del suelo de expansión, y dentro de éstas se contemplan además las políticas de medio ambiente, sistemas generales, vivienda, renovación urbana, patrimonio, entre otras, y van a establecerse las piezas urbanas y centralidadades.

Las piezas urbanas van a estar definidas como:

> Grandes territorios que integran el área urbana, los cuales se diferencian entre sí por la intensidad y distribución de los usos sobre su tejido, las formas en que estos se manifiestan y la dinámica que generan, en relación con su composición geográfica. Están formadas por las áreas de centralidad, los tejidos residenciales y las áreas de expansión. Definen la estructura de localización de las actividades en el territorio, buscando el aprovechamiento de las estructuras físicas existentes y una articulación eficiente entre las actividades urbanas y los sistemas generales (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. 2000, art. 62).

Teniendo en cuenta lo anterior, las piezas urbanas "han sido estudiadas en detalle, determinando una estructura que tiene en cuenta sus principales caracteristicas y elementos predominantes y construyen objetivos del modelo de ordenamiento e intervenciones estratégicas (operaciones estructurantes)" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, pág. 283). Con base en lo anterior se establecieron seis piezas diferenciadas entre sí por el uso generado dentro de cada una:

Figura 2. Piezas urbanas



Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2000.

Estas piezas urbanas están catalogadas como áreas de una gran extensión que integran el área urbana que se conforma por áreas de centralidad, tejidos residenciales y áreas de expansión. Dentro de estas se encuentran las operaciones estratégicas se definen como el "conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada pieza urbana, necesaria para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión privada. Su diseño y ejecución se lleva a cabo mediante los distintos instrumentos de gestión" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, pág. 81). Teniendo en cuenta lo citado, es importante precisar qué son las actuaciones urbanísticas, las cuales se definen en el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 de la siguiente manera:

> Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del Plan de Ordenamiento […] estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado (Colombia Congreso de la República, 1997, art. 35).

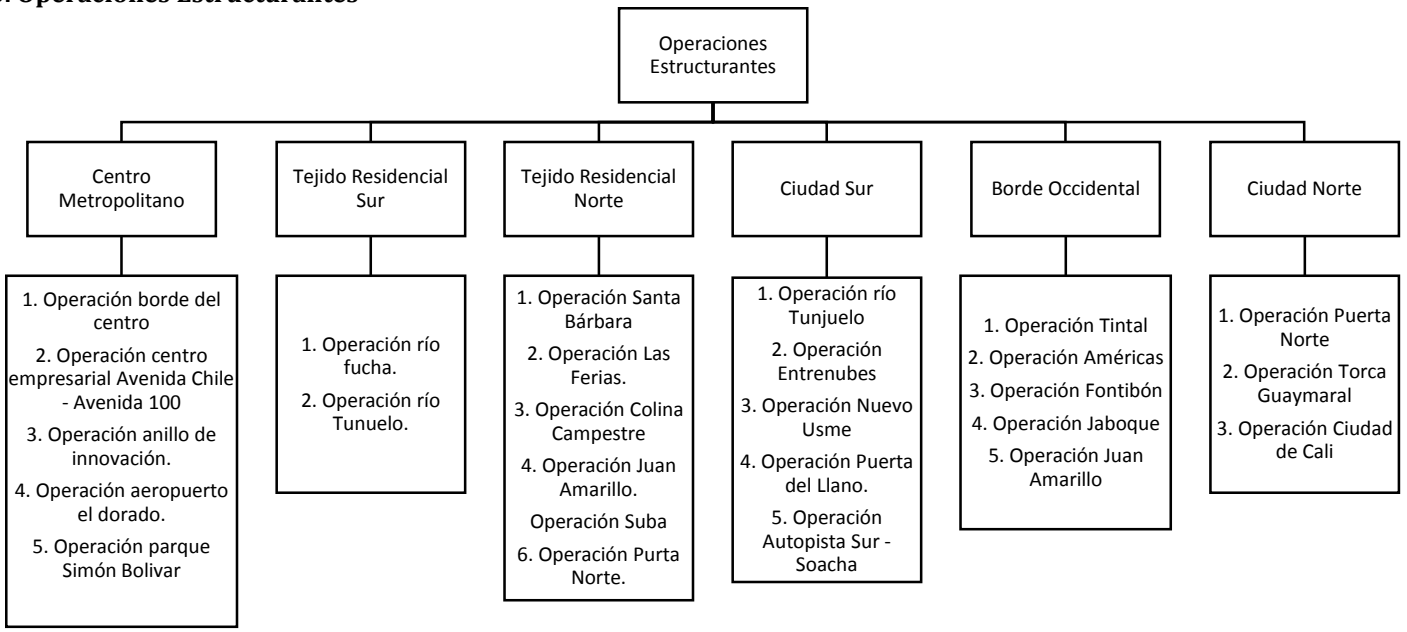
Segun el articulo 8 de la Ley 388 de 1997, la acción urbanística va a ser utilizada para las decisiones adminitrativas y las actuaciones urbanísticas que se desarrollen dentro del territorio, teniendo en cuenta la función pública para la intervención dentro del territorio (Colombia, Congreso de la República, 1997).

A partir de lo anterior, las operaciones estructurantes van a ser "intervenciones integrales que obedecen a objetivos generales de ordenamiento a muy largo plazo" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, pág. 324). Dentro de los objetivos de ordenamiento y las acciones que se quieren dentro del territorio, la idea de las operaciones es canalizar la actuación pública y potenciar las áreas que sean de oportunidad para poder incentivar la inversión privada con el proposito final de "concretar el modelo de ordenamiento propuesto" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, pág. 324).

En el Plan se estipulan 26 operaciones estructurantes (ver Anexo 1) distribuidas en cada una de las seis piezas urbanas que se observaron anteriormente.

Cada operación está integrada por centralidades y sub-operaciones dependiendo de la pieza urbana que esté ubicada.

Figura 3. Operaciones Estructurantes



Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2000.

Los resultados esperados dentro de cada una de las operaciones es que los proyectos que se realicen dentro de las zonas de las operaciones estructurantes puedan generar efectos importantes en la estructura urbana, y su ejecución se hará mediante los diferentes instrumentos de gestión (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, Págs 56-57), entre los cuales se plantean de planeamiento urbanístico, de actuación urbanística y de financiamiento del ordenamiento territorial.

Para los instrumentos de planeación que se plantean en el presente estudio es importante tener en cuenta la definición de algunos como:

- Los planes parciales, que se definen a partir de las condiciones que se dan en el Plan de Ordenamiento territorial:

> El planeamiento de todas las áreas del suelo de expansión objeto de incorporación a los usos urbanos, y el de las áreas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales. Podrán definirse a través de este instrumento el planeamiento de las áreas de suelo urbano pertenecientes al tratamiento de desarrollo y de renovación urbana (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, pág. 274).

- Los Planes de Ordenamiento Zonal definidos a partir de las disposiciones que se hagan a partir del Plan de Ordenamiento, ante lo que se dispone que:

> Se hará la definicion de los proyectos de sistemas generales, los programas y sectores normativos para porciones determinadas del territorio de la ciudad. Para la definición de las áreas urbanas en las que se aplican los Planes de Ordenmaiento Zonal se adoptan las Unidades de Planeacion Zonal (UPZ) (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, pág. 275); y

- Unidades de planeamiento zonal, que son:

> Las unidades territoriales conformadas por un barrio o conjunto de barrios tanto en suelo urbano como en suelo de expansión que mantienen unidad morfológica o funcional. Estas unidades son un instrumento de planeamiento zonal y vecinal que condiciona las políticas generales del Plan en relación con las particulares de un conjunto de barrios (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, pág. 275).

Teniendo en cuenta lo anterior, lo que se quiere lograr con las operaciones estructurantes planteadas es:

- cualificar el espacio urbano,

- mejorar la conexión al interior de la ciudad,

- mejorar la competitividad,

- reactivar las zonas deterioradas,

- realizar proyectos de vivienda,

- mejorar las estructuras físicas de soporte (vías, transporte, servicios públicos), y

- mejorar la calidad ambiental (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000, Págs 57-72).

En el 2003 se realizó una revisión del Decreto 619 de 2000 (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000), por cual se pretendió ordenar el territorio de tal manera que se puedan controlar y atender las necesidades por la llegada de más personas a la ciudad. Como resultado se expidió el Decreto 469 de 2003 (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003), donde se propuso un modelo de ciudad policéntrica con nuevas centralidades que tuvieran objetivos de competitividad; así entonces, la idea fue priorizar los espacios en cuanto su localización y el cubrimiento de los servicios básicos.

Dentro de los objetivos se busca realizar proyectos de renovación urbana dentro de áreas estratégicamente planteadas y del Centro tradicional, considerado como centralidad principal por ser un "espacio económico, social, cultural, hospitalario, de servicios y universitario de la region y el país" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, pág. 14). Se plantea que el Centro tradicional tendrá una relación con otras zonas de la ciudad que se considerarán centralidades de menor jerarquía, las cuales serán "espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, pág. 39) complementarios a los ofrecidos por el Centro. Esta integración sería ejecutada por las operaciones estratégicas[1] para "consolidar las centralidades" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, pág. 17).

La ciudad se dividirá en zonas, las cuales tendrán una asignación para el desarrollo que se genere en cada una y que esté establecido, tal como se puede observar a continuación:

- norte: actividades terciarias y de servicios complementarios;

-sur: áreas residenciales consolidadas;

[1] En el decreto 469 de 2003 las operaciones cambian su nombre por operaciones estratégicas, antes conocidas como operaciones estructurantes en el acuerdo 619 de 2000.

-occidente: actividades comerciales de servicios, industria, logística y grandes equipamientos urbanos (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, Pag 133).

Lo anterior, con la idea de poder fortalecer el Centro tradicional como lugar histórico y de conservación con mayor valor patrimonial, con la idea de que se pueda generar una mejor accesibilidad y nuevos servicios. En relación a lo expuesto, el fin de las operaciones estratégicas se describe de la siguiente forma:

> […] dar respuesta a las políticas generales y a la estrategia de ordenamiento en términos de intergración internacional, regional y urbana, crecimiento económico, productividad urbana y regional, desarrollo local y cohesión e integración social, protección y recuperación de la estructura ecológica principal (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, pág. 133).

Dentro del Plan de Ordenamiento Territorial se encuentra en el segundo capítulo denominado *Estrategia de Ordenamiento para el Distrito Capital*, en el cual se definen las operaciones estratégicas que "vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales en áreas especiales de la ciudad que se consideran fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo la estrategia de ordenamiento" (Departmaneto administrativo de planeacion distrital 2003, Pag 31). A partir de lo anterior, se observa un cambio en el alcance de la definición en cuanto incluye intervenciones económicas y sociales dentro de las áreas de intervención para realizar a corto, mediano y largo plazo, a diferencia del Decreto 619 del 2000 en donde se desarrollaban a largo plazo. Al mismo tiempo, desaparecerán las piezas urbanas de las cuales dependían las operaciones estratégicas.

Dentro de este Plan se priorizan diez operaciones estratégicas (ver Anexo 2):

Figura 4. Operaciones estratégicas del POT

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2003.

En la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial se dispone que las operaciones estratégicas van a ser implementadas por medio de los planes zonales, segun se establece en el parágrafo 1 del articulo 26:

> El componente urbanístico de las operaciones estratégicas se formulan mediante planes zonales. Las determinaciones de las mismas serán adoptadas mediante decretos reglamentarios, y precisarán y ajustarán las normas contenidas en las UPZ correspondientes para las áreas objeto del Plan Zonal (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2003, art. 26).

Dentro de la revisión se establecen algunas modificaciones a los instrumentos de planeación, en donde se quiere "establecer jerarquías y niveles de precedencia entre los diferentes intrumentos de planeamiento" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, pág. 144). Teniendo en cuenta que las operaciones estratégicas van a ser realizadas a través del instrumento de Plan Zonal, éste va a cambiar como se refiere a continuación, a diferencia de lo establecido en el Decreto 619 del 2000.

> Los Planes Zonales se orientan a precisar la estructura urbana del territorio sobre el cual actúan, las características de las infraestructuras, el sistema de espacio

> público, los equipamientos colectivos propios de la escala zonal, la definición de los criterios para armonizar los usos y tratamientos urbanísticos asignados en el área, criterios para la normativa urbanística en las Unidades de Planeamiento Zonal-UPZ- y las condiciones generales para el reparto de cargas y beneficios. Los planes zonales se aplican al área central de la ciudad, a las operaciones estratégicas, en especial a las de integración regional, a las centralidades, o a los sectores especiales del territorio que por sus condiciones urbanísticas y/o morfológicas, o por su relación con centralidades urbanas, o por otras condiciones requieren de un proceso de planificación de mayor escala (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, pág. 274).

Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta el estudio de caso de la investigacion, es importante observar la definición que tienen las Unidades de Actuación Urbanística según la revisión:

> Por Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno o varios terrenos o inmuebles que debe ser diseñada, urbanizada o construida como una unidad de planeamiento y gestión, con el fin de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios de la infraestructura general y local para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003, art. 39).

En el 2004 se expide el Decreto 190 de 2004, *por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*, en el que se plantea un modelo de "ciudad región diversificado con un centro especializado de servicios" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, párr. Consideraciones). Como se pudo observar en el Decreto 469 de 2003, la idea es crear centralidades dentro de la ciudad que van a denominarse como internacionales, nacionales, regionales y urbanas. El desarrollo de estas centralidades, según la teoría, debe estar relacionado con las operaciones estratégicas que se realicen en la ciudad. Dentro del orden que se plantea en el Plan de Ordenamiento Territorial, en la estructura socioeconómica y espacial se encuentran las centralidades, y en segundo lugar las operaciones estratégicas. En este punto se siguen priorizando diez operaciones estratégicas (ver Anexo 3).

Por otro lado, se sigue el modelo del Plan de Ordenamiento Territorial 2003, en el cual el Centro tradicional será considerado como centralidad principal de servicios y bienes, catalogado como un "espacio económico, social, cultural, hospitalario, de servicios y universitario de la región y el país" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2004, art. 63). Por otro lado, se plantea la creación de otras centralidades con el propósito

de que sean "espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2004, art. 8) que soporten y apoyen la centralidad Centro. La nueva red de centralidades que se plantea busca que las personas tengan mayor acceso a los servicios y equipamientos en diferentes espacios de la ciudad para que los desplazamientos sean menores, y de ésta manera, mejorar los sistemas de movilidad y espacio público a través de las operaciones estratégicas que se plantean como eje principal de los proyectos e intervenciones sobre el territorio.

En la revisión que se realizó en el 2013 mediante el Decreto 364[2], *por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004,* se plantea la necesidad de mejorar las condiciones urbanas con intervenciones arquitectónicas y sociales para el desarrollo de una ciudad competitiva. Dentro de la política de competitividad se enfatiza en la importancia de desconcentrar la producción de bienes y servicios para poder fortalecer el Centro y centralidades.

Teniendo en cuenta los Planes de Ordenamiento que han sido citados en el presente trabajo, las centralidades se definen como espacios dentro de la ciudad con capacidad para generar servicios y bienes que puedan apoyar funcionalmente a las ofrecidas por el Centro tradicional. En el MEPOT[3] se plantea la necesidad de cambiar las centralidades por áreas de actividad económica, ya que según los resultados éstas no pudieron ser materializadas. La idea de dichas áreas de actividad es impedir el ritmo de expulsión de los habitantes a partir de la generación de empleo, espacios de comercio, accesibilidad, conexión, desarrollo de espacio público, entre otros, además de mejorar la conectividad entre el Centro y las centralidades en donde se pueda llegar a un modelo de ciudad abierta y competitivia con un centro especializado en servicios.

[2] Cabe anotar que el Decreto está suspendido y sigue vigente el Decreto 190 de 2004. La investigación lo tiene en cuenta como un documento de información y evaluación.

[3] Modificación excepcional de normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial 2013

A partir de lo anterior, *las operaciones estratégicas* no van a estar directamente ligadas a las centralidades, y se van a ubicar como un subtitulo dentro de la estructura socioeconómica y espacial. Estas operaciones son definidas como:

> Intervenciones socioeconómicas, urbanísticas y ambientales de iniciativa pública o público/privada que estan dirigidas a consolidar la estrategia de ordenamiento territorial del Plan de Ordenamiento Territorial. Tiene la finalidad de impulsar la transformación territorial, en áreas especiales de la ciudad y orientar recursos de inversión para aprovechar potencialidades y concretar los objetivos de la estructura socioeconómica y espacial (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2013, pág. 17),

Dentro de la revision que se hace se ve la necesidad de darle mayor importancia a las operaciones estratégicas definiendo objetivos claros y definiendo intrumentos de gestión, planificación y financiación que sean acordes para el area de intervención, ya que según el análisis que se realiza no habían unos parametros y linamientos claros dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial. (Ver anexo 5)

La idea que se plantea para estas operaciones estratégicas es realizar intervenciones "socio económicas, territoriales y ambientales de iniciativa público–privada orientadas a consolidar la estrategia de ordenamiento territorial bajo un horizonte de implementación de corto, mediano y largo plazo" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2013, pág. 657). Sobre los espacios que se quieren impulsar dentro del territorio se busca consolidar las tres estructuras (ecológica principal, funcional y de servicios, y socioeconómica y espacial) para poder generar un equilibrio dentro del territorio. Lo anterior con el fin de poder lograr una síntesis entre el desarrollo físico–espacial de la zona de estudio con la propuesta de desarrollo económico (productividad y competitividad) y social (Alcaldía Mayor de Bogota D.C. 2013).

Dentro de los objetivos que se plantean para las operaciones estratégicas está incentivar la inversión público–privada a través de la formulación de instrumentos de gestión y financiación que puedan "vincular las personas y empresas localizadas en el área objeto de la operaciones, evitando así el surgimiento de nuevos procesos de segregación socio–espacial en la ciudad" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2013, pág. 658).

Teniendo en cuenta lo anterior, se va a tener mayor precisión en los objetivos de las operaciones estratégicas que son:

- Mejorar la calidad de vida de los habitantes y el desarrollo económico de la ciudad,

- Plantear estratégias que puedan fortalecer las áreas de actividad económica,

- Generar una equidad territorial en donde las personas puedan participar y halla un beneficio social,

- Mejorar la productividad y competitividad de la ciudad, e

- Incentivar la sostenibilidad ambiental (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2013, págs. 657-659).

Lo anterior se tiene en cuenta para la implementación de cada una de las operaciones en cuanto a intrumentos de planeación, gestión y financiación que se vayan a utilizar para poder hacer realidad el modelo de ocupación que se quiere dentro del territorio. Dentro del modelo que se tiene a partir del Centro tradicional y teniendo en cuenta el caso de estudio del presente trabajo (Plan Zonal Centro), cabe resaltar la ampliación que se hace desde el MEPOT al Centro, el cual será denominado Centro ampliado con el objetivo de revitalización, y lo que se busca en esta área a partir del Plan de Desarrollo es:

- Recuperar su importancia histórica y cultural;

- Generar inversiones público-privadas para poder recuperar zonas deterioradas;

- Ampliación de espacios públicos y la mejora de servicios como el transporte;

- Generar una mayor dinámica socioeconómica para poder brindar mayores oportunidades a los ciudadanos;

- Aumentar la oferta de vivienda para personas de bajos ingresos; y

- Realizar proyectos de densificación en el Centro con proyectos de alianzas público–privadas.

Dentro del área delimitada se encuentra la zona de intervención del Plan Zonal Centro, y la idea es que haya un apoyo con las intevenciones que se plantean dentro

del territorio. Dentro del Plan se encuentra la Operacion Estratégica Centro por la idea de revitalización que se tiene en el Centro ampliado, y se prioriza por su importancia zonal, regional, nacional e internacional, la operación aeropuerto y el desarrollo de Innova. Además, estas intervenciones estarían contempladas dentro del Plan de Ordenamiento Territorial 2013 como un título dentro del componente urbano, despareciendo así su dependencia con las centralidades urbanas.

A partir de lo anterior y teniendo en cuenta las diez operaciones que fueron priorizadas en el Decreto 190 de 2004, tres de ellas son adoptadas mediante decreto:

- Decreto 492 de 2007 "por el cual se adopta la operacion estratégica del Centro de Bogota, el Plan Zonal del Centro –PZCB-" la cual sigue en proceso de ejecución.

- Decreto 043 de 2010, *por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Zonal del norte y se dictan otras disposiciones*; y el Decreto 464, *por el cual se modifican y adiciona el Decreto Distrital 043 de 2010*, el cual está en proceso de reformulación por problemas con la Corporación Autónoma Regional en referencia a las resoluciones 475 del 2000, *por el cual se adoptan unas decisiones sobre áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial*, y la Resolucion 621 de 2000, *por la cual se se modifica parcialmente la Resolucion 475 de 2000*.

-Decreto 252 de 2007, *por medio del cual se adopta la Operación Estratégica Nuevo Usme – Eje de integración Llanos y Plan de Ordenamiento Zonal Usme*, que se encuentra en proceso de reformulación por lo referido en el artículo segundo de la Resolución 76 de 1977, *por el cual se aprueba un acuerdo de la junta directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente*, donde se establecen los suelos de protección y conservación dentro del área de influencia.

2.3 Evolución de la implementación de las operaciones estratégicas

Las operaciones estratégicas desde su planteamiento han tenido una concepción sobre grandes piezas de la ciudad en donde se van a generar intervenciones que tienen como objetivo mejorar las condiciones sociales, económicas, físicas y culturales,

en cuanto puedan generar un sentido de pertenencia por parte de sus habitantes. Desde su formulación en el año 2000 con el Decreto 619, se buscaba que a partir de las piezas urbanas se definieran unos territorios de intervención a través de las operaciones estratégicas que dependían de las centralidades. Estas operaciones estructurantes se iban a entender como un instrumento de largo plazo siguiendo el modelo de ordenamiento de la ciudad.

El planteamiento desde el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo titualdo *Por la Bogotá que queremos*, es generar alianzas y estrategias a partir del trabajo con el sector público y privado para mejorar la calidad de vida de las personas. Estas operaciones fueron estipuladas desde el componente urbano con relación a la estructura socioeconómica y espacial.

En la revisión que se realizó en el 2003 se observó que las operaciones estructurantes pasan a ser operaciones estratégicas, y se tiene el objetivo de revisar el desarrollo de cada una para priorizar las más importantes dentro del modelo de ordenamiento que se plantea a partir del Plan de Desarrollo 2001-2004. La idea era generar una ciudad que se configure a partir del Centro tradicional teniendo en cuenta el deterioro y la expulsión de residentes, además, generar espacios complementarios dentro de la ciudad que puedan servir de soporte al Centro por su importancia como centro de servcios y bienes para la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante generar otros territorios que puedan ofrecer servicios complementarios y no generar tantos desplazamientos para los ciudadanos. Ésto, a partir de programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo con alianzas público–privadas. Por otro lado, con el programa de productividad que se tiene en el Plan se plantea la necesidad de priorizar tres operaciones (Centro, Usme y norte) como instrumentos estratégicos dentro del territorio y el estudio de las otras operaciones establecidas. La idea es que las operaciones van a estar soportadas a partir de las tres estructuras que se describen en el Plan de Ordenamiento Territorial, y van a estar soportadas a partir de los planes zonales.

En el 2004 con la compilacion desarrollada se consideró la importancia de las operaciones estratégicas desde la nueva visión que se tiene desde el Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia*, cuyo objetivo fue mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con equidad, igualdad y funcionalidad en el aspecto urbano. Para lo anterior se utilizaron las operaciones estratégicas como una herramienta de intervención física y social en el territorio, "la cual incluye la precisión del planeamiento de la zona en función de los objetivos específicos de la actuación, así como la ejecución de las estructuras físicas de soporte" (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Concejo de Bogotá 2004, pág. 31) . Dentro de esta intervención se enmarcó la importancia que deben tener las inversiones y la ejecución de las operaciones con las centralidades como una figura de soporte a éstas. Las operaciones estratégicas que se priorizaron dentro del Plan de Desarrollo (que son las mismas priorizadas por el Plan de Ordenamiento Terrtiroial) fueron divididas a partir del objetivo que se tiene en cada una y del énfasis (social, regional y de competitividad) asignado desde el ordenamiento.

En el Plan de Desarrollo *Bogotá positiva: para vivir mejor*, se le dio prioridad a las Unidades de Planeamiento Zonal como elementos claves dentro de la intervención que se hiciere en cada uno de los programas y proyectos que se desarrollaron referentes a cambios físicos, sociales, económicos o culturales. Las operaciones estratégicas estuvieron definidas desde la estructura socioeconómica y espacial junto con las centralidades. La idea, al igual que para los planes maestros, planes zonales y las operaciones, consistió en trabajar conjuntamente para generar proyectos de infraestructura, movilidad, servicios, espacio público, entre otros, que pudiera generar una calidad de vida dentro del territorio y el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y zonas de mejoramiento integral.

Observando el desarrollo que han tenido las operaciones estratégicas y teniendo en cuenta las entrevistas con académicos y expertos en el tema, se identifican las siguientes fallas y debilidades en la implementación de las operaciones estratégicas:

- Falta de continuidad; a partir de los planes de desarrollo se puede observar que no hay una continuidad en los proyectos y políticas que se plantean dentro de la ciudad por el cambio en las administraciones.

- Falta de voluntad política; a partir de lo anterior ese cambio en los planes de desarrollo y los proyectos que se vallan a realizar dentro de la ciudad genera una falta la voluntad por parte de la administración para poder hacer los proyectos realidad.

- Ausencia de una gerencia especifica; desde el planteamiento de las operaciones estratégicas no se encarga a una gerencia especifica para la ejecución de las mismas.

- Modelo a largo plazo; para algunos expertos en el tema y académicos se ve una contrariedad respecto a los plazos de los proyectos ya que unos piensan que las intervenciones a largo plazo no tienen resultados positivos (como las operaciones estrategicas) y otros creen que es la forma de hacer ciudad y el problema esta en la visión corto placista por parte de los ciudadanos y el protagonismo de los administradores de ciudad.

- Falta de coordinación interinstitucional; teniendo en cuenta que no hay una gerencia especifica dentro de las ejecuciones que se hacen dentro del territorio, las distintas entidades distritales van a generar proyectos de forma aislada sin una coordinación especifica.

Por lo tanto el cambio que hay en cada una de las administraciones con sus propios objetivos, y sin dar importancia a lo que se tiene con un planeamiento a largo plazo, es muy dificil para la ciudad, ya que se espera que haya una continuidad y un desarrollo desde el planteamiento de nuevas figuras como las operaciones estratégicas. Dentro de la idea de centralidades que se planteaban desde el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 se puede observar que no hay una línea de continuidad, y que al final desaparecen, además de ser desconocidas en su intervención por los funcionarios de la Alcaldía como coordinadores de los proyectos. Por otro lado, las intervenciones que se desarrollan dentro del territorio son a grande escala, lo cual puede generar problemas en su intervención y manejo.

3 EVOLUCIÓN DE LA OPERACIÓN ESTRATÉGICA CENTRO

Este capítulo abarca una breve descripción de antecedentes del Centro de Bogotá en cuanto su transformación económica, social y física a partir de hechos históricos. Posteriormente, y teniendo en cuenta el capítulo dos y la evolución que han tenido las operaciones estratégicas a partir de los Planes de Ordenamiento Territorial, así como la adopción y ejecución del Plan Zonal Centro, se desarrolla una descripción de la evolución de la Operación Centro a partir del Decreto 492 de 2007 y su implementación sobre el territorio desde los estudios realizados por la administración.

3.1 Sobre la evolución de la Operación Estratégica Centro

Como se observó en el capítulo dos, dentro de la evolución que hay en las operaciones estratégicas la única que fue adoptada y sigue en ejecución es la del Centro, que se va a desarrollar como se planteaba en el parágrafo 1 del artículo 26 del Decreto 469 del 2003, por medio del instrumento de Plan Zonal entendiéndolo como un componente urbanístico de las operaciones. La adopción de la operación se hace bajo el Decreto 492 del 2007 por el cual se adopta la Operación Estratégica Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro y las fichas normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal.

El mencionado Decreto es adoptado, ya que al igual que otras ciudades latinoamericanas el Centro ha sufrido un deterioro por el desplazamiento que hay de las personas residentes y la predominancia de las actividades económicas dentro del territorio, lo cual genera un problema en el aspecto social, de transporte y urbanístico que desencadena en un deterioro del lugar. Este deterioro está dado por la congestión, el desorden y el problema de socialización que hay desde la Administración Distrital con la población que reside en este, además de la subutilización, abandono y deterioro de las infraestructuras en donde se desarrollan actividades informales, lo cual va a desencadenar en la pérdida de población, detrimento del patrimonio y aumento de la inseguridad.

Dentro del análisis, a partir del Documento Técnico de Soporte del Centro se identifican unas debilidades y amenazas dentro del territorio las cuales reflejan la necesidad de intervención. Dentro de las debilidades y amenazas que se mencionan es posible observar:

- la congestión vehicular por la invasión del transporte privado;
- invasión del espacio público por la presencia de vendedores ambulantes;
- presencia de población flotante y pérdida de población residente;
- inseguridad – indigencia – drogadicción;
- cambios en los usos residenciales por comercio y servicios;
- abandono y deterioro de las edificaciones;
- desplazamiento de instituciones a otros lugares de la ciudad;
- falta de continuidad en el tejido urbano;
- ineficiencia del transporte público, lo cual genera un aumento en el transporte privado; y
- carencia en la infraestructura vial, lo que desencadena en una mala accesibilidad (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, Pags 9-15)

Por otro lado se muestran las fortalezas y oportunidades que van a señalar las pautas sobre las cuales se debe intervenir el territorio:

- la oportunidad por la cercanía con otras operaciones estratégicas, principalmente aeropuerto y anillo de innovación;
- el patrimonio urbano y arquitectónico que se encuentra en el Centro;
- ser entendido como un lugar multicultural;
- el interés que hay por resolver los problemas de indigencia y pobreza;
- diferente población residente, desde el estrato uno al cuatro, en donde la mayoría cuentan con infraestructura y servicios;
- el valor del espacio por contener las principales y más representativas instituciones gubernamentales, educativas, comercio popular y culturales a nivel local, nacional y regional;
- oportunidad de espacio para la renovación urbana;

- construcción y continuidad del transporte público – Transmilenio;

- equipamientos y actividades culturales como bibliotecas, museos, parques, actividades, paisajes urbanos, entre otros; y

- el comercio popular y centro de negocios – centro internacional (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, págs. 63-64).

Por lo anterior, este Plan busca desarrollar diferentes objetivos del modo como se describe a continuación:

> […] un horizonte de largo plazo, así como estrategias de corto y mediano plazo para que el ordenamiento del Centro responda a sus características y potencialidades y contribuya, así mismo, a evidenciar el papel preponderante del Centro para el desarrollo de la ciudad y del país (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, págs. 63)

Al mismo tiempo, y teniendo en cuenta los problemas que tiene el Centro, se busca realizar una mezcla de usos, mejorar la accesibilidad y movilidad, generar competitividad, y dentro del tema social es importante crear un diálogo entre residentes y población flotante para solucionar los problemas que se presentan entre estos dos. Por otro lado, se busca generar una equidad social con la intención de ofrecer "las condiciones para contener la diversidad cultural y las múltiples intenciones que configuran su dinámica social, económica y espacial" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, pág. 3).

En el Plan se busca realizar una superposición de los sistemas estructurantes del Plan de Ordenamiento Territorial, para poder generar intervenciones dentro de los diferentes elementos que se tengan. Dentro de la estructura ecológica se observa un problema en los elementos ambientales por la contaminación que genera el transporte público y privado dado la congestión que existe. Dentro de los elementos se destaca: Parque Nacional, canal del rio Arzobispo, Parque del Renacimiento, Parque Tercer Milenio, y Cerros Orientales como borde (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, Págs. 15-17).

Figura 5. Estructura Ecológica Principal para Bogotá

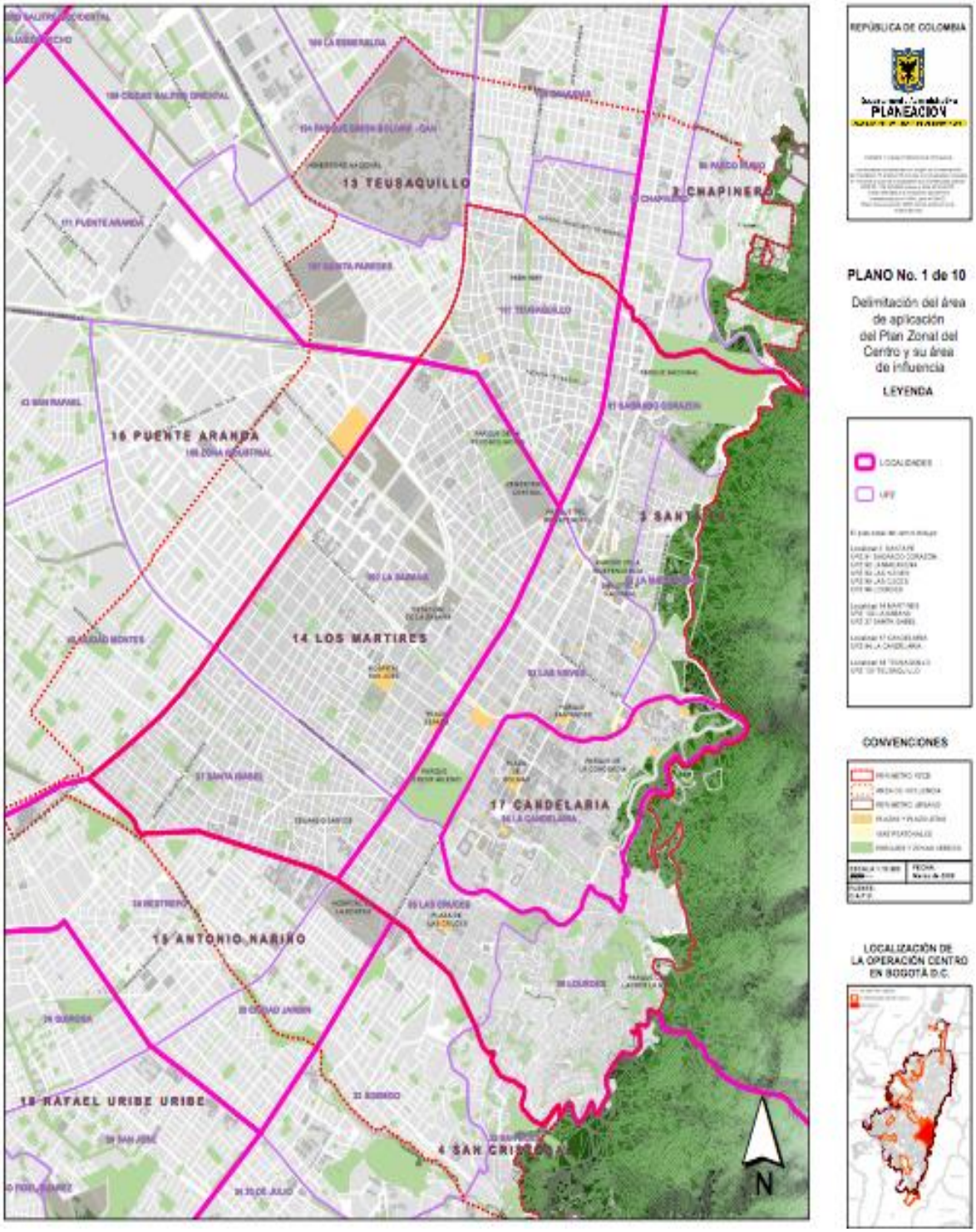
Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007)

Por otro lado, en la estructura funcional y de servicios las vías principales del área de estudio contempladas son: avenida Caracas, carrera séptima, carrera décima, avenida los Comuneros, avenida Jiménez, calle 19, avenida 26, calle 13 y carrera 30.

Teniendo en cuenta estas vías se observa un problema de conexión entre el Centro y el resto de la ciudad, lo anterior por consecuencia de que las vías no son suficientes para el flujo vehicular que existe, más que todo para el transporte público; además, las vías que hay no son continuas. Por otro lado, hay un déficit de andenes, parques y una invasión del espacio público, lo cual genera un problema de accesibilidad y conexión.

El área de estudio del Plan Zonal Centro está delimitado "por el norte por la calle 39, por el sur por la calle 1, por el oriente por el borde de los cerros y por el occidente por la carrera 30 o Av. Ciudad Quito" (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2007, pág. 9), tiene un área de 1.730 hectáreas que integra cuatro localidades: Candelaria, Mártires, Santa Fe y Teusaquillo; junto con nueve Unidades de Planeamiento Zonal que son: Sagrado Corazón, la Macarena, la Sabana, las Nieves, la Candelaria, las Cruces, Lourdes, Santa Isabel y parte de Teusaquillo.

Figura 6. Delimitación del área de aplicación del Plan Zonal del Centro y su área de influencia



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007)

En el estudio realizado a partir de las 9 Unidades de Planeamiento Zonal y los 59 barrios tradicionales, que se consideraban en la época como los mejores sectores por ser los más exclusivos de la ciudad, se observó el cambio de su uso de vivienda en las construcciones con importancia arquitectónica a usos comerciales, de oficinas y consultorios. A continuación se exponen las principales características y variaciones que se presentados en algunos de estos barrios.

- En el sector de Teusaquillo[4] se observa en los barrios Armenia, Teusaquillo y la Magdalena, en donde el uso va a cambiar a ser de comercio y talleres; y en los barrios de Soledad, Américas y Estrella aún se va a conservar el uso de vivienda en algunos sectores, pero también comercio y oficinas.

- El Centro Internacional y Sagrado Corazón van a conservar su uso como lugar de interés turístico y primer sector financiero de la ciudad.

- Los barrios Macarena y San Martín sufren un deterioro físico, después de ser un espacio residencial. Cabe resaltar los equipamientos culturales y recreativos representativos de la ciudad que contienen.

- La Plaza de España y la Estación de la Sabana que se encuentra abandonada, más que todo teniendo en cuenta la importancia que tuvo dentro de la historia la cual tenía un valor arquitectónico importante. Se encuentra Paloquemado en el cual, al igual que en la localidad de Santa Fe, se da un cambio de uso después de ser un barrio exclusivo, lo cual genera un deterioro físico.

- Las Nieves – Las Aguas contiene construcciones importantes con equipamientos educativos, equipamientos culturales, comerciales y de servicios, que deberían ser conservados.

- El Centro histórico y la Candelaria, considerados como monumento nacional con usos institucionales y culturales que predominan a nivel nacional y regional, se convierten en sitios turísticos con elementos representativos del país (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, Págs, 30-34.).

[4] Dentro de este estudio se tiene en cuenta la totalidad de la localidad de Teusaquillo y no solo la Unidad de Planeamiento Teusaquillo.

Dentro del estudio social que se desarrolla, la población que se encuentra dentro del área de estudio es de 246.189 personas, dentro de las cuales sobresale una población de edad promedio entre los 20 y 30 años. El estrato 3 predomina con un 34,9%, y el estrato 2 con un 27%. También se observa población en pobreza extrema, población indigente y prostitución. Dentro del aspecto económico la Unidad de Planeamiento Zonal más productiva es la Sabana, y la participación que tiene el Centro dentro de la ciudad es baja, aunque aún alberga importantes empresas. Lo anterior por el comercio informal que hay dentro de la zona (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007).

Para la implementación del proyecto se va a utilizar el instrumento de Operación Estratégica y Plan Zonal Centro, en el cual cada uno va a tener unas competencias específicas dentro del territorio a partir de su función respecto al modelo de ordenamiento que se plantea para el sector Centro. Las operaciones estratégicas -entendidas como "Instrumento de Gestión Transversal" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, pág. 71) van a integrar las tres estructuras (socioeconómica y espacial, funcional y de servicios y ecológica) las cuales deben generar dentro del territorio un equilibrio. Pero la más importante para la intervención desde la Operación Estratégica va a ser la socioeconómica y espacial por cuanto debe integrar al territorio con las centralidades planteadas desde el Plan de Ordenamiento Territorial. Las centralidades van a ser fortalecidas por la Operación Estratégica para que pueda haber en cada una un equilibrio tanto social como urbano.

A partir de lo anterior "la Operación Estratégica va a dar los soportes teóricos y técnicos sobre los cuales se va a desarrollar el Plan Zonal" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, pág. 71), el cual va a ser entendido como un "instrumento de planeamiento de segundo nivel que desarrolla el componente urbanístico de las operaciones estratégicas" (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, pág. 71). Teniendo en cuenta lo anterior, se describe:

> La Operación Estratégica Centro enmarca sus estrategias en las políticas formuladas en el Plan de Ordenamiento Territorial referentes al uso y ocupación del suelo urbano, al ambiente, a la competitividad, al hábitat y seguridad humana, a la movilidad, a la dotación de equipamientos, a la dotación de servicios públicos

> domiciliarios, a la recuperación y manejo del espacio público y a la información para la planeación y el ordenamiento (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C 2007, Art. 9).

Así mismo, la Operación Estratégica Centro se enmarca bajo cuatro principios que son:

- Un Centro para vivir, en donde la idea es que esas edificaciones de interés cultural que han sido abandonadas puedan ser reutilizadas para usos como vivienda en zonas de renovación urbana para poder así atraer población y detener a la actual, para lo cual se tiene una meta de 500.000 habitantes;

- Un Centro con equilibrio territorial, que se relaciona con la estructura ambiental, la cual debe ser sostenible;

- Un Centro conservado, renovado y consolidado en donde se van a crear espacios estratégicos; y

- Un Centro competitivo, donde se busca generar un espacio que sea atractivo para la inversión privada y pública con la generación de proyectos con diversas actividades y usos (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, Págs 75-77).

A partir de lo anterior, la Operación Estratégica Centro va a encargarse de la política social, habitacional y competitiva como principales ejes dentro de su desarrollo; y en un segundo nivel va a estar la política de medio ambiente, de operaciones urbanísticas, política para un hábitat digno, movilidad, promoción de servicios, de espacio público, entre otras.

Para poder hacer posible lo anterior, se van a generar programas territoriales integrales en donde se busca que haya una inversión privada y pública, y la Operación Estratégica va a ser entendida como un instrumento de gestión y ejecución para el ordenamiento con un planeamiento a corto, mediano y largo plazo. Y la idea es que dentro de los proyectos que se vayan a iniciar dentro del área de estudio puedan haber otros instrumentos de planeamiento como renovación urbana, planes parciales de renovación, planes de regularización y de manejo, planes especiales de protección, entre otros. En conclusión, dentro de los proyectos que se realicen sobre el territorio, unos instrumentos van a estar a cargo de la generación de nuevos equipamientos e infraestructura vial, y otros de la inversión con proyectos de alianzas público-

privadas. Dentro de los instrumentos de financiación, la Operación Estratégica Centro va a utilizar la contribución de valorización, asignación de cargas y beneficios, así como transferencias de derechos de edificabilidad (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, Págs, 80-112).

Por otro lado, el Plan Zonal Centro, como componente urbanístico de la Operación Estratégica, va a trabajar bajo tres principios y objetivos que son: un Centro diverso, incluyente y sustentable. Estos principios van a incluir la dimensión social (relación con los habitantes y población flotante), una dimensión económica y financiera (para generar un espacio atractivo para la inversión privada y la generación de competitividad) y una dimensión ambiental (que incluye las estructuras ambientales y la dimensión urbanística). Con lo anterior, y teniendo en cuenta el instrumento de Plan Zonal, lo que se busca es crear una zona que pueda propiciar una oferta de bienes y servicios que generen competitividad a partir de su localización estratégica dentro de la ciudad y el país (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007, Págs, 121-123).

Cada intervención se realizará a partir de cada Unidad de Planeamiento Zonal bajo cuatro objetivos que responden al modelo de ordenamiento que se tiene. Tales objetivos son:

- patrimonio: Candelaria y Teusaquillo;
- vivienda: Lourdes – Las Cruces, Santa Isabel y la Macarena;
- Servicios: Sagrado Corazón y Las Nieves – Las Aguas; y
- Comercio: las Nieves – San Victorino y La Sabana.

Teniendo en cuenta lo anterior, las estrategias que se van a enmarcar desde el Decreto 492 de 2007 son:

- la estrategia habitacional, a partir de los instrumentos de planeación, financiación y gestión para poder cumplir las metas y objetivos planteados;

- estrategia de renovación urbana, que se realiza a partir de políticas de renovación mediante planes parciales y otros mecanismos, con la ejecución se proyectos de iniciativa público–privada;

- estrategia sobre el patrimonio, con la protección del patrimonio construido y la adecuación de usos en bienes de interés cultural;

- estrategia de protección e integración con el medio ambiente, que incluye la protección de los Cerros Orientales;

- estrategia para el desarrollo competitivo, con la generación y organización de la actividad turística y comercial;

- estrategia para un hábitat digno, con la colaboración de las alcaldías locales para la realización de programas territoriales integrales;

- estrategia de movilidad, donde se incluye la fase tres de Transmilenio y Estación Central, en donde se busca que haya una integración con área de influencia para intervenir los aspectos económicos, sociales y físicos del territorio;

- estrategia de promoción de servicios, con la generación de una red de equipamientos de escala zonal, urbana y metropolitana;

- estrategia para renovación de redes, con la adecuación y renovación de servicios; y

- estrategia para recualificar, recuperar y mantener el espacio público existente y en construcción.

La formulación e implementación de la Operación Estratégica Centro estará dada por la participación interinstitucional en donde trabajarán la siguientes entidades: Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Hábitat con la Empresa de Renovación Urbana a la cabeza, Secretaría Distrital de Movilidad, Secretaría Distrital de Ambiente, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Cultura, la Secretaría Distrital de Recreación y Deporte, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, Secretaría de Gobierno y la Secretaría Distrital de Hacienda.

3.2 Sobre los resultados de equidad en la Operación Estratégica Centro – sobre el seguimiento y evaluación de los resultados en OE

Teniendo en cuenta los objetivos y principios bajo los que se formula la Operación Centro desde su formulación, a continuación se presenta un análisis a partir de indicadores sobre la evolución en los resultados del factor de equidad, por ser el elemento que ha tenido mayor inversión dentro del territorio; entendiendo por equidad el acceso a los diferentes servicios y bienes para satisfacer las necesidades de las personas (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2010).

Tabla 1. Indicadores de equidad

Indicador	2007	2009	2012
Población Plan Centro por localidad	251,076	251,653	254,497
Déficit de vivienda cualitativo	23.1% - 5.061		10.567
Déficit de vivienda cuantitativa	23.6% - 5.607		5.419
Oferta educativa (cupos educativos)		1.078.444	1.029.948
Demanda educativa (cupos educativos)		1.105.009	1.048.811
Valor de metro cuadrado		467.724	3.000.000
Distribución de la población por grupos de edad 2003/ 2011	15 - 64	0 - 49	
Número de unidades terminadas para vivienda por UPZ	289	865	
Cobertura servicios públicos y privados comunales		Aumenta (ver anexo 7 y 8)	

Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2010).

Es importante observar los principios y objetivos que se establecen en el plan que se tiene en cuenta para mejorar la equidad en el área del Centro de la ciudad, los cuales se exponen a continuación.

- El principio “Un Centro para vivir” se refiere, según el artículo 7 del Decreto 492 de 2007, (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2007) a la oferta habitacional en el Centro y a la mejora en las condiciones de vida de los habitantes;

- dentro de los objetivos desde los barrios y UPZ se busca garantizar la prestación de servicios públicos;

- desarrollar iniciativas y programas desde el eje social para generar una estrategia que pueda promover la permanencia de los residentes del sector en el Centro;

- mejorar las condiciones de la oferta educativa en el Centro;

- desde la estrategia habitacional se tiene la idea de generar nuevas viviendas con proyectos de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario;

- según el artículo 33 de Decreto N° 492, en las decisiones normativas que se tomen dentro de las UPZ se tendrá en cuenta una clasificación dependiendo de la tarea que tenga cada una de las UPZ; y

- desarrollos de vivienda en la UPZ Las Cruces, Lourdes, Santa Isabel y La Macarena, y servicios con las UPZ Sagrado Corazón y las Nieves – Sector Aguas.

Dentro del seguimiento por parte de la Administración Distrital respecto a los objetivos y metas por cumplir del Plan Zonal Centro se creó el Observatorio del Centro, donde a partir de estadísticas se puede hacer un seguimiento de la evolución en el área de estudio y la rendición de cuentas. Se desarrollaron dos informes, el primero en el 2010 y otro en el 2013, en donde se consideraron tres principios básicos para su evaluación y seguimiento: la productividad, la equidad y la sostenibilidad. Este estudio se encargará de analizar la evolución que tiene la equidad en el territorio a partir de los indicadores que se señalaron anteriormente.

- Sobre la distribución en la población que habita en el Plan Zonal Centro se puede observar que en el 2011 (ver Anexo 7) habían más habitantes entre los 15 y 64 años, mientras que en 2013 (ver Anexo 7) se observa una población mayor en edades entre los 0 a 49 años. Dentro de los resultados se deduce que, teniendo en cuenta las metas que se tienen sobre la población, en el año 2007 cuando se adoptó el Decreto

había un total de 246.189 habitantes y se proyectaba a largo plazo 250.000 personas más dentro del territorio. Según el Anexo 8 se registra en 2009 un total de 252.238 personas con un incremento del 2,4%, proyectando al 2012 254.497 habitantes con un incremento del 3% teniendo en cuenta que la meta eran 250.000 personas más del resultado inicial.

- En la educación se puede observar que la oferta educativa disminuye en relación con el 2007, al igual que la demanda comparada con el año 2012.

- En los servicios públicos la evolución que existe entre el 2010 y 2012 se observa una cobertura del 100% en la localidad de Santa Fe en los servicios de alcantarillado y recolección; en la localidad de Teusaquillo el servicio de gas natural es el más bajo con un 76,1%, al igual que la localidad de Mártires que presenta un 70,9%. En la localidad de la Candelaria se puede observar que la cobertura de gas natural tiene un crecimiento para un cubrimiento total, pasando de 48,8% en el 2010, al 100% en el año 2012, y se observa igualmente que la mayoría de los servicios alcanzan el 100% de cobertura.

- Respecto al desarrollo de vivienda, entre el 2004 y 2009 se registran 2.857 unidades finalizadas (ver Anexo 14). Cabe resaltar que entre 2008 y 2009 en la UPZ Sagrado Corazón se logró el mayor número de viviendas con 1.407. En el 2013 se pudo observar (Ver anexo 15) que en las UPZ que más se expiden licencias es en Sagrado corazón, la Candelaria y la Sabana.

- Respecto al déficit de vivienda, en el 2007 (Ver anexo 17) que la localidad que registró mayor déficit cuantitativo[5] es la localidad de Santa Fe con un 11,3% y en el déficit cualitativo[6] al igual que en el cuantitativo, la localidad de Santa Fe registra el

[5] Déficit cuantitativo entendido como "la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento; es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes" (Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2008, págs. 2-3).

[6] Déficit cualitativo entendido como "las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven" (Departamento Administrativo Nacional de Estadística 2008, págs. 2-3).

mayor porcentaje con 9,3%; aunque cabe resaltar que con relación al 2003 disminuyó el déficit cualitativo y cuantitativo. En el año 2011 en referencia con la variación que hubo entre 2007 y 2011 se registró que la localidad de los Mártires tiene una variación del déficit cuantitativo de -52,40%, mientras que la Candelaria y Santa Fe presentaron cifras de 24,30% y -30,20% respectivamente (Ver anexo 18). En relación con el déficit cualitativo, la variación entre el 2007 y el 2011 en la localidad de Mártires se registró con un -8,60%, y en la localidad de Santa Fe con un -7,90%.

- En cuanto a la construcción de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario, entre los años 2004 y 2009 hubo un desarrollo en la UPZ Santa Isabel con 57 unidades. La UPZ Cruces dentro del total registró el mayor número de unidades con una cifra de 266 en el 2007, seguido de la UPZ Sabana con 121 unidades, y por último la UPZ Santa Isabel, para un total de 523 unidades de Viviendas de Interés Social (Ver anexo 19). En el periodo entre el 2010 y 2011 se observó una habitabilidad de 14,0% en la localidad de Santa Fe, y en el 2011 la localidad que habilitó más Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario fue Teusaquillo con 34,0 seguido de la localidad de los Mártires con 18,0, seguido de la localidad de la Candelaria con 6,0.

- El valor del metro cuadrado entre el 2000 y 2005, como se observa en el anexo 21, alcanzó a variar un 60% en la Avenida Jiménez con carrera séptima, y un 47,4% en San Victorino entre otros sectores. En la variación presentada entre el año 2004 y 2010 se registró un 80,9% dentro de la Operación Centro (ver Anexo 22); mientras que la variación de febrero de 2011 a noviembre de 2013 fue de 33%.

- En la variación que se presentó entre el 2003 y 2011 en la tasa de desempleo se vio una disminución del 2,7% en la localidad de Santa Fe, en la localidad de Teusaquillo hubo un aumento de 0,8%, en los Mártires incrementó 0,2% y en Candelaria Baja 1,1% teniendo en cuenta el total de la ciudad que se registra con un 8,60%. En la tasa de ocupación se apreció un aumento en las cuatro localidades entre los años 2013 y 2014: la localidad de Santa Fe con 11,6%, Teusaquillo con 9,1%, Mártires con 8,1% y la Candelaria 5,7%.

Es importante tener en cuenta que en los proyectos que más se han realizado sobre el Plan Zonal Centro, teniendo en cuenta los tres ejes de estudio (equidad, productividad y sostenibilidad) la mayor inversión se da en equidad con una participación activa de la Secretaría de Educación (ver Anexo 25).

Dentro del análisis y los resultados arrojados se podría decir que la estrategia para el crecimiento y estabilidad de la población en el Centro no ha sido muy efectiva como se tenía planificado desde el plan, ya que no se presenta un crecimiento gradual en el largo plazo establecido dentro del Decreto. Además de lo anterior, se ve que el precio del metro cuadrado sube, ante lo cual se podría decir que es una ventaja, pero el problema es que no es asequible teniendo en cuenta que la población que habita en este sector no tiene la oportunidad para adquirir vivienda. Sumado a lo anterior, el desarrollo de VIS y VIP es mínimo y, como se observaba en el texto, había tres localidades que estaban dentro del programa de desarrollo de vivienda según el Plan, las cuales no muestran un avance a partir de las cifras. En el tema de educación la Secretaría Distrital de Educación es la que más aportó y ejecutó entre los años 2007 al 2013 con un avance que se podría denominar positivo a partir de las metas contempladas en el Plan.

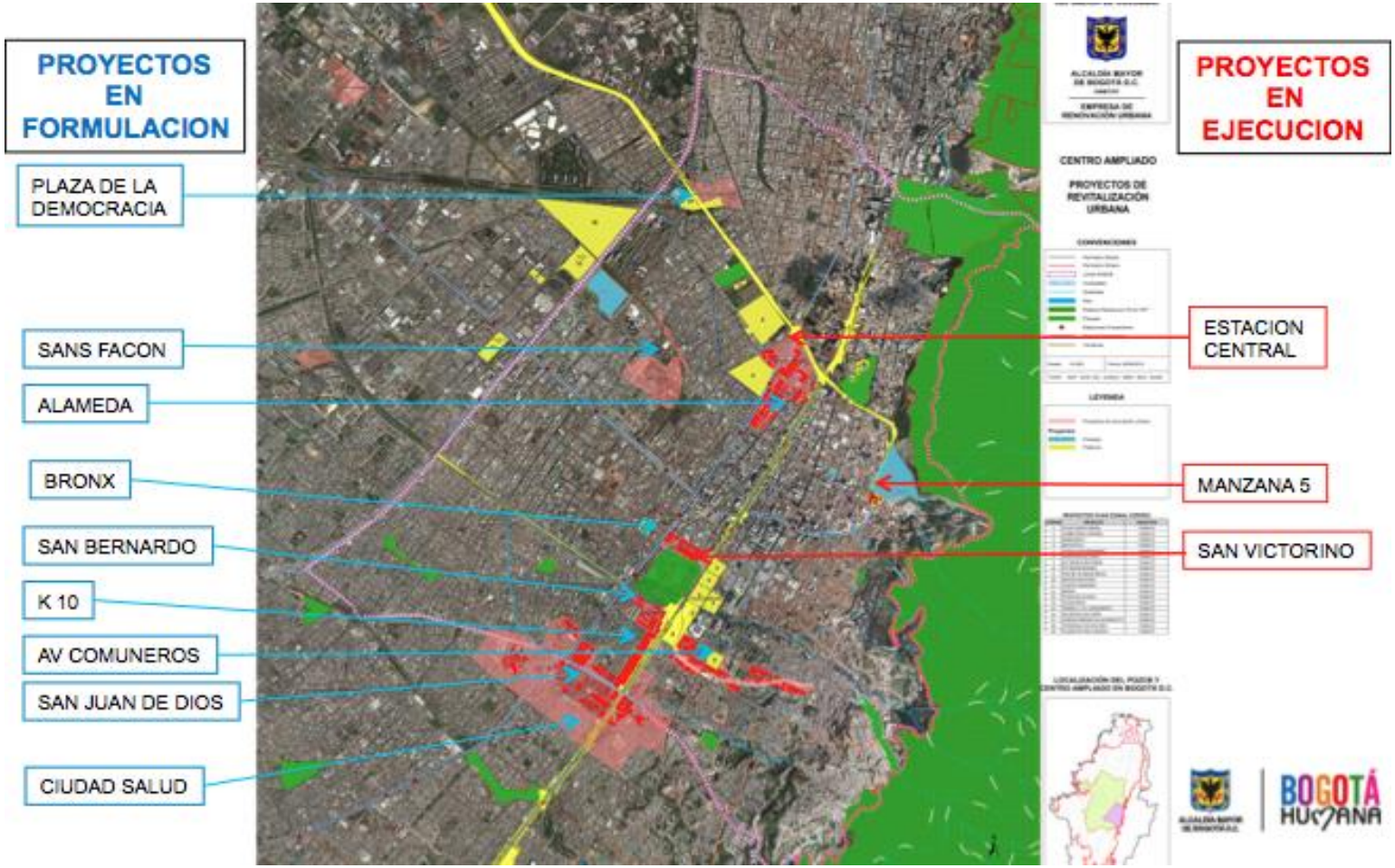
3.3 Sobre los proyectos

Por otro lado, y teniendo en cuenta las intervenciones que se plantean dentro del territorio a partir del Acuerdo 492 de 2007, es importante observar el desarrollo que se ha presentado en cada uno de los proyectos según los avances de la Alcaldía a partir del modelo de ordenamiento que se tenía como objetivo.

Figura 7. Proyectos zona Centro

Fuente: (Empresa de Renovación Urbana de Bogota 2013, pág. 2)

Figura 8. Desarrollo de proyectos en la zona Centro



Fuente: (Empresa de Renovación Urbana de Bogotá 2013, pág. 3)

Estos proyectos vienen siendo desarrollados por la Empresa de Renovación Urbana con la intención de crear un corredor de innovación que pueda generar competitividad y productividad en el Centro a partir de la creación de espacios públicos con grandes áreas y mobiliario urbano que pueda generar un impacto que reduzca la inseguridad, la delincuencia común, indigencia, entre otros problemas del sector. Respecto a los proyectos que se observan en el mapa, a continuación se describe el proceso de ejecución de los proyectos que se desarrollan en la zona de franja prioritaria.

- Estación Central: la idea de proyecto que se tenía planteado en el Decreto 492 del 2007 era generar una movilidad eficiente a través de una buena accesibilidad y conexión con la ciudad. Por lo anterior, se plantea la necesidad de realizar dos corredores de transporte público en la carrera décima y en la avenida Caracas que puedan ofrecer un servicio de conexión con la ciudad. Por otro lado, lo que se pretende con la Estación Central es que se convierta en un nodo de conexión entre estos dos corredores para la integración del Centro con el norte y occidente de la ciudad. Dentro de los avances del proyecto se ha hecho la compra de la mayoría de predios, y su financiación se tiene proyectada a través de proyectos inmobiliarios que serán integrados al proyecto. Los propietarios que viven en la zona según los avances que se han tenido en la ejecución serán trasladados a otras partes dentro del territorio de intervención. Esta intervención es adoptada como Plan parcial mediante el Decreto 213 de 2013.

- Alameda: la idea de este proyecto es que Alameda esté integrada a Estación Central como un corredor principal de vivienda con la idea de rehuso de edificaciones.

- San Victorino: es un proyecto que nuevamente está en un proceso de licitación por modificaciones en los parámetros de intervención con la búsqueda de nuevos inversionistas.

- San Bernardo: es un proyecto que tiene gran importancia para la ciudad ya que va a integrar la mayoría de Viviendas de Interés Prioritario y Viviendas de Interés Social dentro del Centro de la ciudad, además de la integración que se tiene con el

Hospital San Juan de Dios. Este se encuentra en proceso de simulación e integración con la población residente.

Otros proyectos que se van a desarrollar dentro de la zona van a ser:

- Avenida Comuneros, que se encuentra en proceso de simulación y dentro de los proyectos del Decreto 346 de 2013;

- Sans facón, el cual está en proceso de modelación y en reuniones con las juntas directivas correspondientes;

- Bronx, bajo la Resolución 145 de 2013; y

- Manzana Cinco, que se encuentra en ejecución con licencia de construcción y entrega de predios faltantes.

En el Plan de Ordenamiento que se realizó en el 2013 se integra al nuevo modelo de ordenamiento una ampliación del Centro de la ciudad con el objetivo de revitalización al cual se le denomina Centro Ampliado, y lo que se busca en esta área a partir del Plan de Desarrollo es:

- recuperar su importancia histórica y cultural;

- generar inversiones público-privadas para poder recuperar zonas deterioradas;

- generar espacio público, y mejorar tanto el transporte público como el cubirmiento de servicios;

- generar una mayor dinámica socioeconómica para poder ofrecer oportunidades para los ciudadanos;

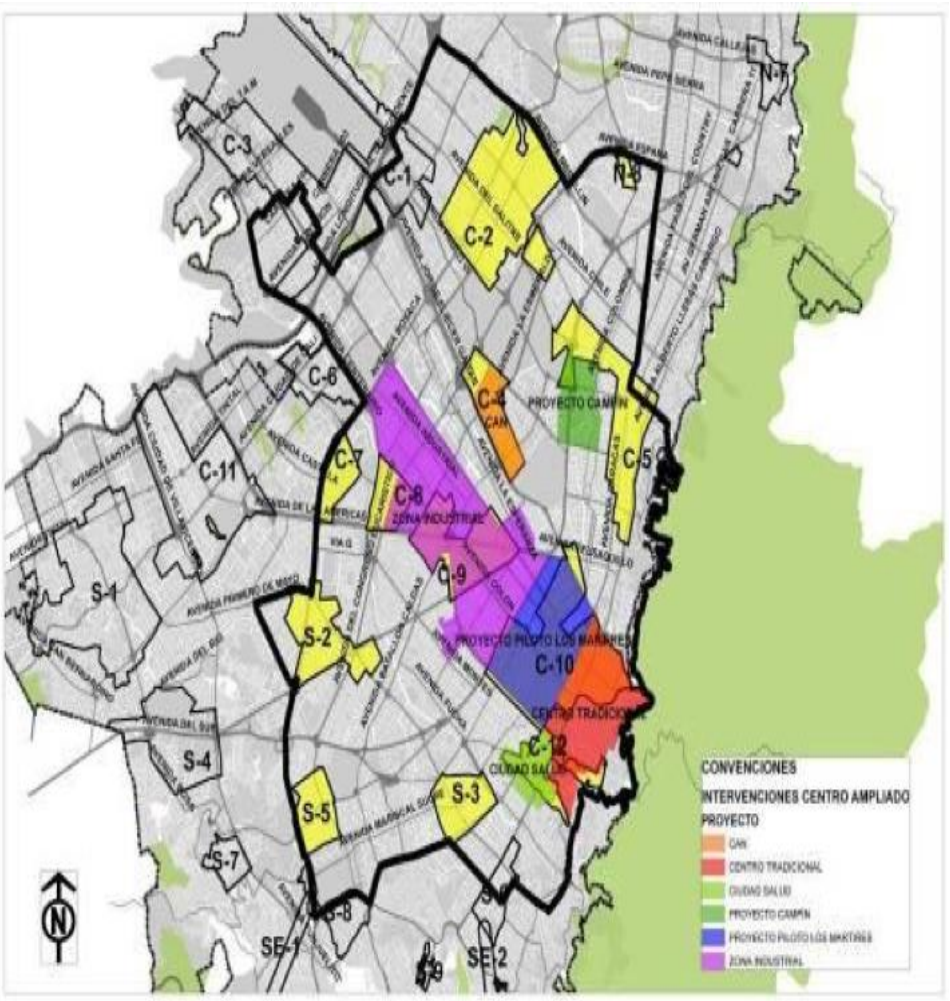
- generar oferta de vivienda para las personas de bajos ingresos; y

-realizar proyectos de densficación en el Centro con proyectos de alianzas público–privadas.

Dentro del area delimitada se encuentra la zona de intervención del Plan Zonal Centro, y la idea es que haya un apoyo con las intervenciones que se plantean dentro del territorio. Dentro del Plan se encuentra la Operacion Estratégica Centro por la idea de revitalización que se tiene en el Centro Ampliado priorizando por su importancia zonal, regional, nacional e internacional, la operación aeropuerto y el desarrollo de

Innova. A partir de lo anterior habrá una integración de los proyectos que están en proceso de ejecución y estudio en el área de intervención sobre el Plan Zonal del Centro y Centro Ampliado, además de otros proyectos que están en proceso de consolidación en la Empresa de Renovación Urbana y Metrovivienda, ya sean planes parciales o de renovación urbana como se muestra a continuación:

Figura 9. Áreas de oportunidad, proyectos, infraestructura 2012 Vs Proyectos Centro Ampliado



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Secretaría Distrital de Planeación 2013, pág. 14)

Tabla 2. Selección de áreas de intervención

Áreas de oportunidad DVTSP	Proyecto	Cruce		
		Alto	Medio	Bajo
Centro Ampliado				
C-4	CAN	X		
C-5	Proyecto Campín			X
C-8	Zona Industrial		X	
C-9	Zona Industrial	X		
C-10	Proyecto piloto Los Mártires		X	
C-10	Centro tradicional		X	
C-12	Ciudad Salud	X		
C-12	Centro Tradicional		X	
Metro Vivienda				
C-7	Bavaria	X		
C-9	Pulpo – Puente Aranda			X
C-10	La Sabana			X
C-12	Calvo Sur – Tapas la Libertad+			X
	Planes Parciales ERU			
C-5	El Rosario			X
C-10	Plaza España Comercial – San Victorino – Florida – Estrella – Plaza de la Democracia – Fenicia – Aduanilla			X
Proyectos ERU				
C-9	Puente Aranda – Innobo		X	
C-12	San Bernardo – Los Comuneros – Ciudad Salud	X		

Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogota D.C. Secretaría Distrital de Planeación, 2013, pág. 16)

3.4 Análisis de la evolución de la Operación Estratégica Centro

Analizando la evolución desde el objetivo, alcance e implementación de la Operación Estratégica Centro, se puede observar que la intención de intervenir este territorio se ha venido generando desde hace varios años. La diferencia con el Plan Zonal Centro es que es adoptado mediante Decreto y esto le da más fuerza para su ejecución, ya que tiene una inversión aprobada y destinada. La cuestión es que se plantea un proyecto a

largo plazo (2038) y el problema es que a medida que van cambiando las alcaldías habrán nuevos objetivos, alcances e instrumentos para la implementación sobre el territorio, a partir de los planes de desarrollo y la visión del modelo de ordenamiento territorial que vaya a ser implementado. Con lo anterior es posible afirmar que no existe una continuidad y voluntad política.

En el territorio se pueden observar varios proyectos tanto físicos como sociales que a partir de las diferentes instituciones distritales van ejecutándose. El problema que se manifiesta por parte de la Empresa de Renovación Urbana, encargada de la ejecución del proyecto, es que la comunicación y trabajo en equipo no es satisfactoria, lo que genera problemas en cuanto a los proyectos que vayan a ser desarrollados porque ya están y no han sido informados, o no están y supuestamente ya deben estar ejecutados.

Por otro lado, una meta que se tiene planteada para el Plan Zonal Centro es la llegada de más personas a esta zona. En los indicadores que se analizaron durante el trabajo se puede observar que no ha habido un cambio significativo, y que dentro de las buenas intenciones que se tienen a partir del Plan se deben ejecutar los proyectos de espacio público, equipamientos (de salud, educación, recreativos, culturales), movilidad, vivienda, sociales (de integración), entre otros, que generen un impacto positivo sobre el territorio y la población para poder lograr el objetivo de 500.000 habitantes.

Una de las características que tiene el centro y que puede llegar a ser una ventaja sobre el resto de la ciudad es su enfoque multicultural, dando campo a la equidad social e igualdad, lo que sería uno de los objetivos dentro de las políticas de ordenamiento.

Dentro de los proyectos de movilidad que se plantean en el Decreto, se puede decir que las metas que se tenían en relación al transporte público se han cumplido; el problema es que la ciudad ha evolucionado y las redes no son suficientes para la población flotante y residentes del Centro. Una de las ventajas del sistema público con el Transmilenio es el desarrollo de proyectos en el área de influencia por las nuevas

dinámicas que se han generado, en donde se busca que las edificaciones antiguas y abandonadas puedan adecuarse para Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario.

Dentro de los proyectos que se querían lograr dentro del territorio a partir de los instrumentos de planeación como la renovación urbana y planes parciales principalmente, se ha observado un interés por parte de los privados en la construcción de edificaciones en altura para estudiantes y población de estratos altos que puedan ver un progreso y un desarrollo en la zona. Algunos de los proyectos que se observan son City U, proyecto Aldea y Manzana 5, los cuales están saliendo adelante en su planeamiento y ejecución.

Dentro del Plan se pudo observar que existen buenas intenciones, pero que su desarrollo requiere muchos años para su evaluación final, de una coordinación interinstitucional, continuidad, socialización y voluntad política; además que es un territorio de 1.730 hectáreas que va cambiando con el tiempo y que necesita ir avanzando y no solo quedarse en la teoría y en el plan.

4. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Teniendo en cuenta la gestión urbana y la planificación como puntos esenciales dentro de los territorios para poder lograr desarrollos urbanos satisfactorios, la intención del presente trabajo fue observar la evolución que han tenido las operaciones estratégicas desde su formulación con el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000, analizando cómo de las veintiséis formuladas desde su inicio solo tres hayan sido adoptadas y solo una siguiera en ejecución; que es el caso de estudios de la presente investigación – Plan Zonal Centro. A continuación se presentan las conclusiones a partir de lo analizado desde el estudio.

4.1 Sobre la evolución y desarrollo del objetivo, alcance e implementación de las operaciones estratégicas desde los planes de ordenamiento territorial 2000 – 2013

Teniendo en cuenta el objetivo de la investigación en donde se quería analizar la evolución que han tenido las operaciones estratégicas desde los Planes de Ordenamiento territorial, desde el 2000 al 2013 se evidenció que hubo grandes cambios desde su desarrollo. Las operaciones estratégicas están planteadas desde el año 2000 como intervenciones dentro del territorio que van a ayudar a seguir un modelo de ordenamiento que se tiene en este mismo año a partir de las seis piezas urbanas que se establecen, teniendo en cuenta sus características y cualidades dentro de la ciudad. Las operaciones estructurantes van a estar dentro del componente urbano junto con las centralidades y se entenderán como un conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas que van a estar desarrolladas a partir de una inversión pública o público- privada por medio de los instrumentos de gestión. Esta intervención se plantea a muy largo plazo con veintiséis operaciones que van a contener centralidades y sub operaciones.

En el año 2003 se planteó la misma idea en cuanto a seguir el modelo de ordenamiento anteriormente propuesto, pero tienen cambios en cuanto a que no dependerán de las piezas urbanas, ya que estas desaparecen, pero si de las centralidades y van a tener objetivos de competitividad. La idea en este plan es

fortalecer el Centro de la ciudad a partir de intervenciones de renovación urbana en áreas estratégicas de la ciudad para poder ofrecer bienes y servicios que sean complementarios a los de este sector. La ciudad, en vez de tener las seis piezas urbanas, va a estar dividida en norte, sur y occidente, en donde cada sector va a tener un uso y actividad específica. Dentro de la definición de operación estratégica se vinculan actuaciones y acciones urbanísticas, pero dentro de este Plan de Ordenamiento diseñan instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales que van a realizarse a corto, mediano y largo plazo, a diferencia del año 2000 que iban a ser realizadas a muy largo plazo. Se priorizaron diez operaciones estratégicas y se estableció que serían realizadas a partir del instrumento de Plan Zonal para su adopción. Por otro lado, las operaciones estratégicas pasan depender de las centralidades configurándose dentro de la estructura socioeconómica y espacial.

En el 2013 las operaciones no dependían de las centralidades, pues en la evaluación realizada se encontró que este mecanismo no ha sido efectivo y se ve la necesidad de cambiarlo por áreas de actividad económica. Dentro de este Plan de Ordenamiento se da mayor precisión a los objetivos y a la formulación de cada una de las operaciones. Dentro de los instrumentos a ser utilizados incluyeron los instrumentos de planeación y financiación, además de los de gestión para su intervención dentro del territorio, dependiendo del entorno y los objetivos que se tengan dentro del mismo. Por otro lado, las operaciones, al no depender de las centralidades, van a estar dentro del componente urbano como un título y tendrán por objetivo consolidar las tres estructuras. A partir de lo anterior se evidenció que:

- en el año 2000 se plantean veintiséis operaciones estratégicas y en el año 2013 están adoptadas tres operaciones de las cuales solo una está en ejecución;

- en el año 2000 se planteó que las operaciones estratégicas serían realizadas a muy largo plazo, y posteriormente en el 2003 pasaron a ser de corto, mediano y largo plazo;

- los instrumentos que serán utilizados para la implementación, van a cambiar con los diferentes planes de ordenamiento;

- en el año 2003 se quiso integrar a las operaciones a nivel internacional, nacional, regional y local con nuevos objetivos de competitividad y productividad; y

- en el año 2013 se diseñaron intervenciones de tipo socio económicas, urbanísticas y ambientales, las cuales contienen objetivos precisos, siendo así más claras en cuanto su formulación, adopción e implementación en el territorio.

4.2 Sobre la evolución y desarrollo del objetivo, alcance e implementación de la Operación Estratégica Centro

El Centro tradicional ha sido un sitio dentro de la ciudad que ha tenido varios planes para su intervención por los problemas que se han detectado dentro de la historia como son: deterioro, expulsión de residentes, inseguridad, ventas ambulantes en el espacio público, entre otros, que han generado la necesidad de intervenir esta área por su importancia histórica.

Dentro del planteamiento del Plan Zonal Centro se observa que además de los problemas que habían sido identificados dentro del Centro tradicional a lo largo de la historia, también se presentan otros como la congestión, la falta de transporte público, la no continuidad de las vías de conexión, el abandono de las construcciones, los cambios en los usos, los cuales generan un deterioro físico y social que requería de una intervención. Dentro de los objetivos y metas que se establecen dentro del plan se pueden observar una serie de buenas intenciones a nivel social, económico, cultural, pero que no es fácil en la implementación, teniendo en cuenta además los cambios que hay dentro del área considerando su realización a largo plazo (31 años). Dentro de los resultados que se pudieron observar dentro del documento se puede observar que:

- el crecimiento de la población no es gradual;

- los proyectos de vivienda no son los establecidos o pensados dentro del plan;

- los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario y de Interés Social no han sido efectivos y los avances son mínimos o nulos;

- el valor del metro cuadrado tiene un crecimiento muy alto, lo cual representa un avance negativo ya que las personas que habitan en el territorio no tienen la capacidad de compra; y

- cabe destacar el cubrimiento en los servicios públicos los cuales si han avanzado con el tiempo.

Los proyectos que se plantean dentro del territorio, hay algunos que están formulados desde la adopción del plan, el problema es que dependiendo de la administración que encargada habrán modificaciones que generan un retraso en la intervención. Además son proyectos que están planteados desde mucho tiempo atrás pero que han sido olvidados o no están dentro de las prioridades de las administraciones.

Cabe destacar las oportunidades que se tienen en el centro por su importancia histórica, por contener las instituciones más importantes a nivel nacional y local y por ser el área cultural más importante dentro de la ciudad.

4.3 Reflexiones finales

Tras el análisis de la evolución que han tenido las operaciones estratégicas y la Operación Estratégica Centro desde su formulación se puede concluir que hace falta:

- voluntad política: difícilmente un proyecto puede salir adelante si cada administración tiene una idea distinta sobre el modelo de ordenamiento que quiere seguir y no tiene en cuenta lo planteado sobre los documentos elaborados anteriormente. Además los ciudadanos van a esperar resultados a corto plazo lo que genera que las administraciones durante su periodo busquen realizar intervenciones que puedan ser visibles, dejando atrás las de largo plazo;

- continuidad: este tema tiene que ver con la voluntad política, pues los proyectos son planteados, los estudios se realizan observando su factibilidad, los recursos están, pero al entrar otra administración, a partir del Plan de Desarrollo se establecen otros objetivos que no incluyen los proyectos que fueron priorizados en la anterior administración y por lo tanto no se finalizan;

- gerencia específica: dentro de los proyectos que se realizan en la ciudad a partir de las operaciones estratégicas no se designa una gerencia especifica en la ejecución de las mismas, y a la hora de observar los cambios que ha habido dentro del territorio no hay comunicación entre las entidades, lo cual genera un problema de falta de *coordinación institucional*;

- escala de proyectos: los territorios que se plantean para las operaciones estratégicas tienen un área de intervención con grandes dimensiones lo cual podría dificultar las ejecuciones, teniendo en cuenta los cambios que se puedan generar y el área de intervención.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que sería importante que tanto los mandatarios como los ciudadanos entiendan la importancia de generar cambios dentro de la ciudad que sean a largo plazo teniendo en cuenta la dimensión de los proyectos, generando así confianza entre la administración y la población que pueda conllevar a cambios en la visión cortoplacista. Esto sin olvidar que la continuidad en los proyectos es fundamental para generar cambios físicos, culturales, económicos y sociales que puedan crear espacios dentro de la ciudad y que sean atractivos para los habitantes.

Por otro lado, es importante seguir el modelo de ordenamiento territorial que se haya establecido dentro de la ciudad para poder generar cambios significativos a partir de la continuidad de proyectos, que tengan unos instrumentos claros para su implementación dentro del territorio y pueda haber una gestión urbana efectiva, estableciendo el cómo dentro de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Amarillo. (2013). *Bogotá 1913-2013 formas de hacer ciudad.* Bogotá, D.C.: Villegas Editores.

Campbell, S., & Fainsten, S. (2008). *Readings in planning theory.* Barcelona: Gustavo Gilli.

Chueca, F. (1998). *Breve historia del urbanismo.* Madrid: Alianza Editorial.

Fernández Guell, J. (2000). *Planificacion estratégica de ciudades.* Barcelona: Gustavo Gilli.

Jordán, R., & Simioni, D. (2000). *Guía de Gestión Urbana.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Jordan, R., & Simioni, D. (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana.* Madrid: CEPAL.

Mazon, T. (1997). *Introducción a la planificación urbana.* Alicante: Editorial Aguaclara.

Mc Loughlin, J. (1971). *Planificacion urbana y regional: un enfoque de sistemas.* Madrid: Nuevo Urbanismo.

Sampieri, R. (2006). *Metodología de la investigación.* México: Editorial Mc Graw Hill.

Seisdedos, G. (2007). *Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI del city marketing al urban management.* Madrid: Financial Times.

Artículos en publicaciones académicas

Alba, J. (2000). Las centralidades del POT de Santafe de Bogota. *Bitacora Urbano territorial*(4), 26-32.

Alexander, E. (2003). Response to 'why do planning theory'. *Planning Theory, 2*(3), 179-182.

Barba, J., & Córdoba, A. (2001). Gestion urbana: recuperacion del centro de San Salavdor, el Salvador. Proyecto calle Arce. *Medio Ambiente y Desarrollo*(35), 1-55.

Correa, G., & Rozas, P. (2006). Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 108*, 1-83.

Currie, L. (1974). The interrelations of urban and national economic planning. *Social Forces, 12*(1), 37-46.

Irwin, M. (1992). Centrality and the structure of urban interaction: measures, concepts and applications. *Social forces, 71*(1), 1-36.

Krafta, R. (2008). Fundamentos del análisis de centralidad espacial urbana. *Revista de la Organización Latinamericana y del Caribe de Centros Históricos*(2), 57-72.

Klosterman, R. (1985). Arguments for and against planning. *The town planning review, 56*(1), 5-20.

Lindblom, C. (1959). The science of mudding throug. *Public Administration, 19*(2), 79-88.

Medina Vaughan, S. (1988). Metodología para la planeación urbana, el cambio y crecimiento urbano acelerados. *Bitácora Urbano Territorial*(2), 23-41.

Medina, S. (1998). Metodologías para la planeación urbana, el cambio y crecimiento urbano acelerados. *Revista Bitácora Urbano Territorial*(2), 1-19.

Salazar Ferro, J. (2007). La planeación de Bogotá: un sistema híbrido de desarrollo progresivo. *Bitácora Urbano Territorial, 11*(1), 208-219.

Otros Documentos

Acosta, P. (2010). Instrumentos de planificación y gestión urbanística. *[Apuntes de clase]*. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Secretaría Distrital de Planeación. (2013). Desarrollo Orientado al Transporte Sustentable DOTS: Áreas de intervención priorizadas para la ciudad desde una visión urbana integral. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2013, 26 de agosto). Decreto 364 de 2013; por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de

OrdenamientoTerritorial de Bogotá D. C. , adoptado medianteDecreto Distrital 619 de 2003, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003... *Registro Distrital No. 5185*. Bogotá, D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2013). Documento Técnico de Soporte. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2010). Observatorio Centro. Bogotá, D.C.: Secretaría de Planeación Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2007, 1 de noviembre). Decreto 492 de 2007; por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves... *Registro Distrital 3866*. Bogotá, D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2007). Documento Técnico de Soporte. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., Concejo de Bogotá. (2004). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá, D.C. 2004-2008. Bogotá Sin Infiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. *Proyecto de Acuerdo*. Bogotá, D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2004, 22 de junio). Decreto 190 de 2004; por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2013. *Registro Distrital No. 3122*. Bogotá, D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2003, 23 de Diciembre). Decreto 469 de 2003; Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. *Regristo Distrital No. 3013*. Bogotá, D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2003). Documento Técnico de Soporte. Bogotá, D.C., Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2000, 28 de julio). Decreto 619 de 2000; Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital. *Redistro Distrital No. 2197*. Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (2000). Documento Técnico de Soporte. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Planeación.

Beuf, A. (2012). Concpeción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la Bogotá del siglo XX. *XII Coloquio Internacional de Geocrítica*. Bogotá, D.C.

Colombia, Congreso de la República. (1997, 18 de julio) Ley 388 de 1997; por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 43.091*. Bogotá, D.C.

Concejo de Bogotá, D.C. (1990, 08 de mayo). Acuerdo 6 de 1990; por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C.

Concejo de Bogotá, D.C. (1979, 20 de noviembre). Acuerdo 7 de 1979; por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá. Bogotá, D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2008). *Ficha Metodológica Déficit de Vivienda, Censo General 2005.* Obtenido de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf

Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. (agosto de 2013). Plan Zonal del Centro de Bogotá. *Comisión Intersecctorial de Operaciones Estratégicas [Presentación digital]*. Bogotá, D.C.

Entrevistas

Acosta, P (2015, 20 de Enero) Profesora de planta, Universidad del Rosario, Bogotá.

Guerra, A (2015, 29 de Enero) Coordinador de gestión urbana inmobiliaria, Cámara de Comercio, Bogotá.

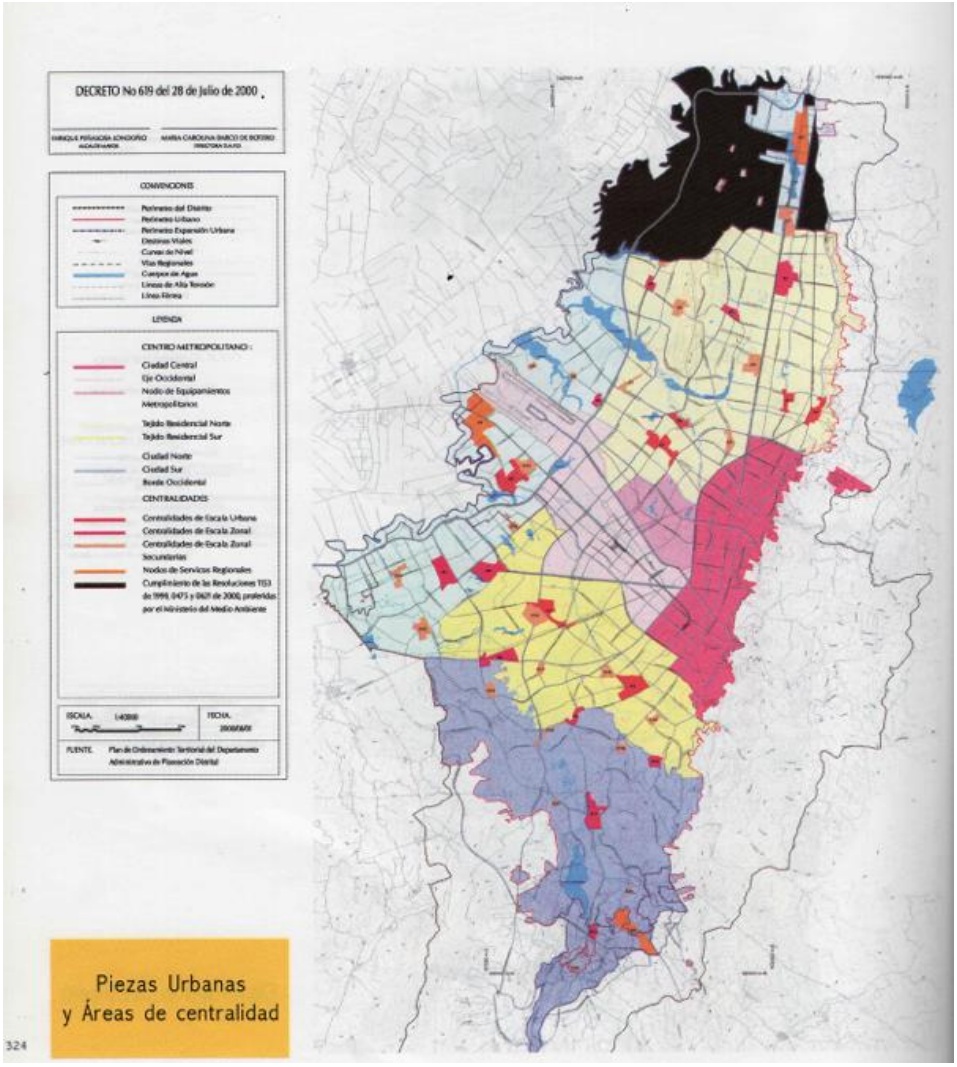
Henao, A (2015, 29 de Enero) Coordinadora de gestión urbana inmobiliaria, cámara de comercio, Bogotá.

Ramírez L (2015, 24 de Enero) Director técnico operaciones estratégicas, Empresa de Renovación Urbana, Bogotá.

Suárez, A (2015, 15 de Enero) Profesor de cátedra, Universidad del Rosario, Bogotá.

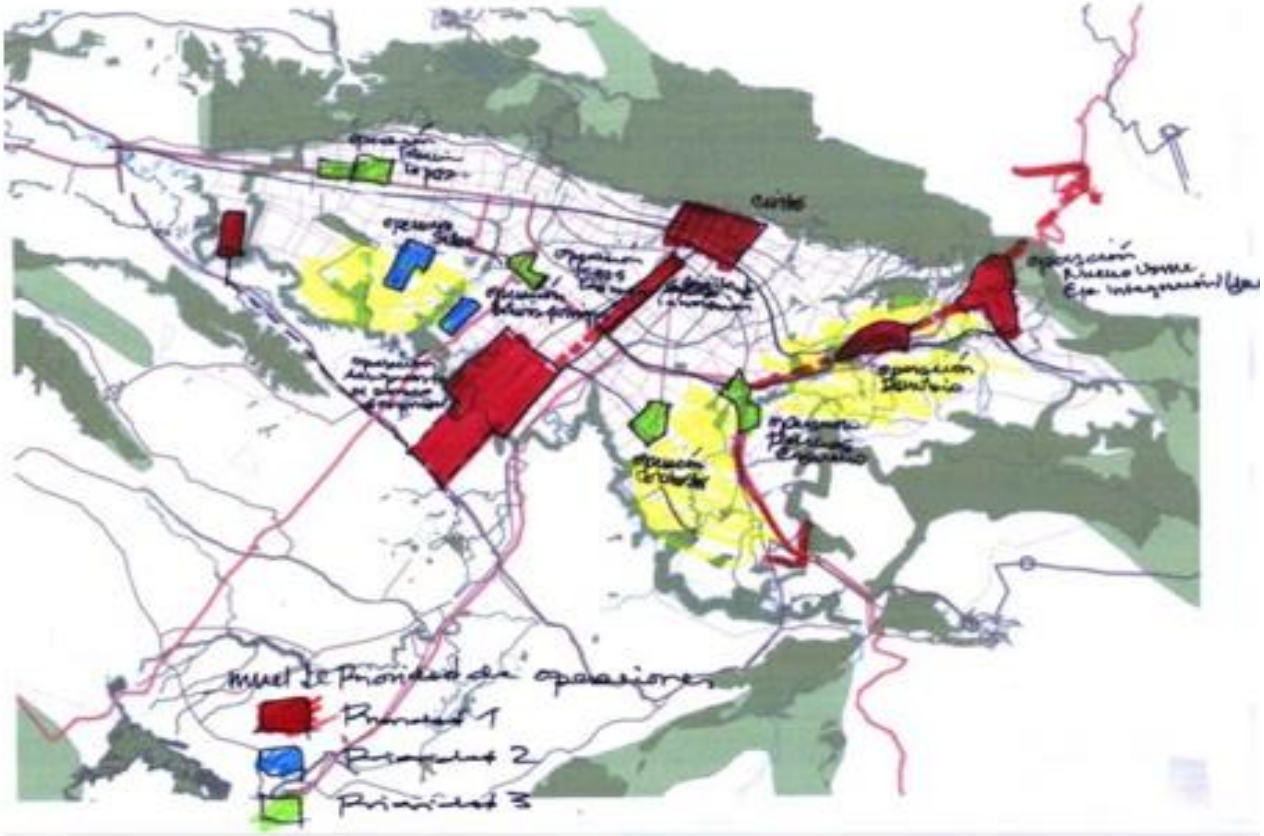
ANEXOS

Anexo 1. Piezas urbanas y áreas de centralidad



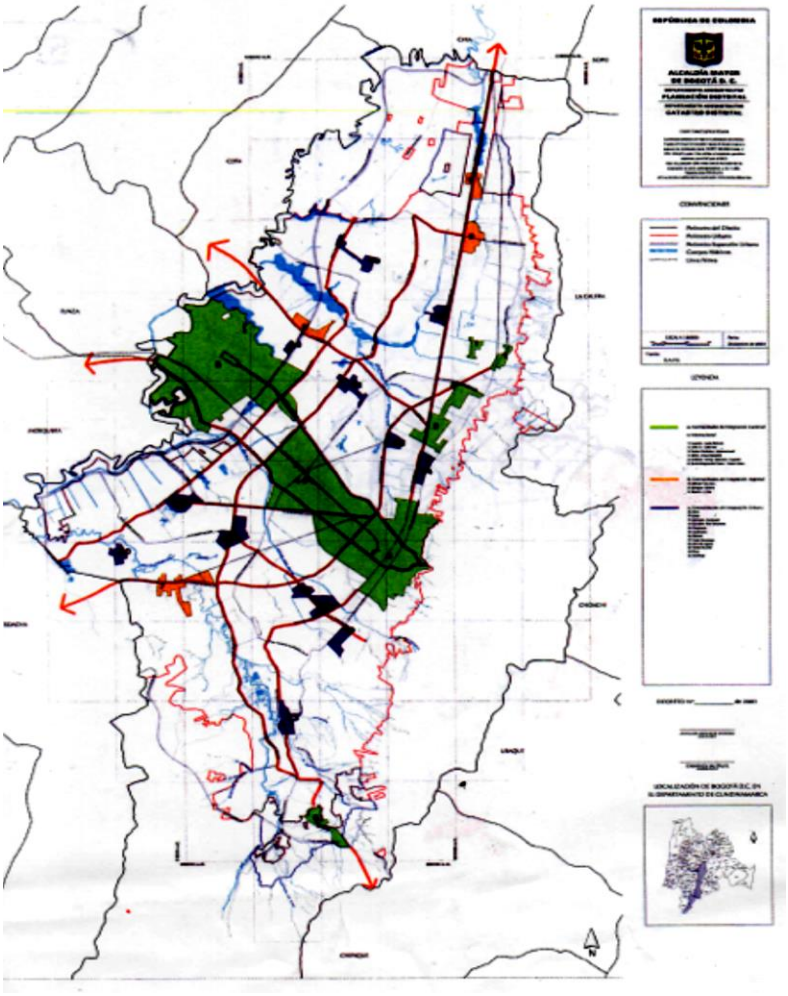
Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2000)

Anexo 2. Operaciones estratégicas



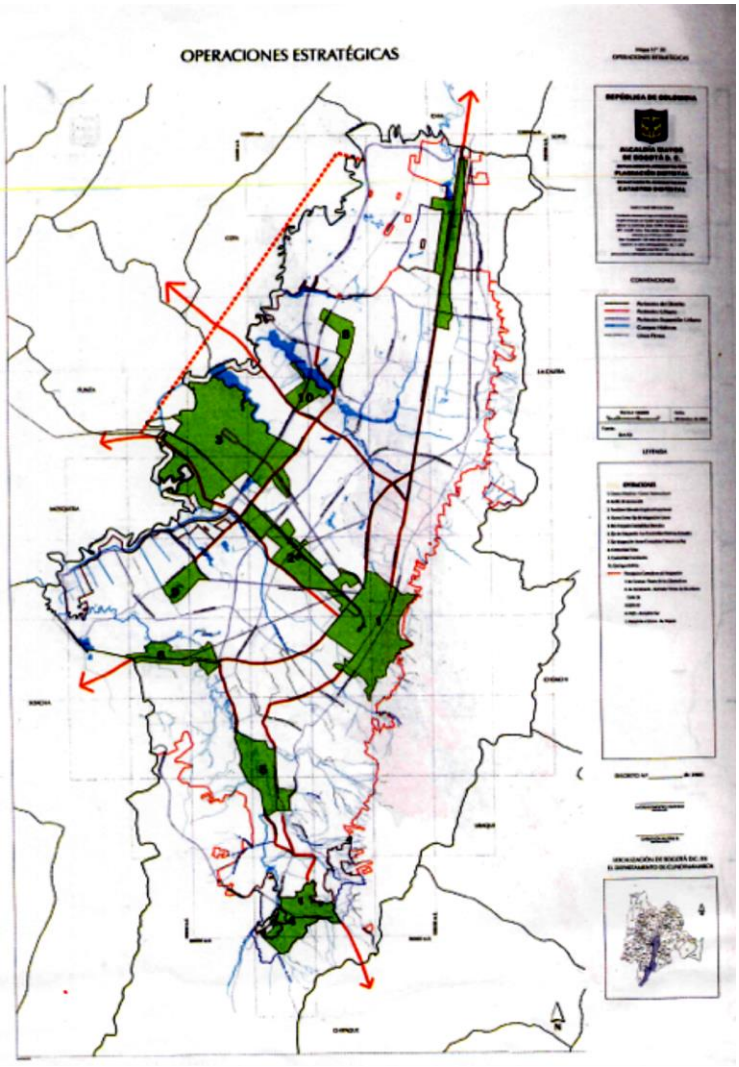
Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2003, pág. 101)

Anexo 3. Estructura socioeconómica y espacial: Red de centralidades.



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2003)

Anexo 4. Operaciones estratégicas



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogota D.C. 2003)

Anexo 5.Planes de Ordenamiento Territorial 2000, 2003, 2004 y 2013

Planes de Ordenamiento Territorial	2000	2003	2004	2013	Análisis
Objetivo	Ordenar el territorio a largo plazo, enfocando la inversión pública e incentivando la inversión privada (Bogotá, D.C., DAPD, 2000, pág. 57)	Crear espacios dentro de la ciudad que se consideren fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo la estrategia de ordenamiento (Bogotá, D.C., DAPD, 2003, pág. 31)	Considerar áreas especiales de la ciudad que se consideren fundamentales para consolidar a corto, mediano y largo plazo la estrategia de ordenamiento (Bogotá, D.C., DAPD, 2004, pág. 26)	Orientar y garantizar la ejecución de las intervenciones socioeconómicas, urbanísticas y ambientales de iniciativa pública o público-privada para consolidar la estrategia de ordenamiento territorial (Bogotá, D.C., DAPD, 2013, pág. 3)	En la evolución que han tenido las operaciones estratégicas según su objetivo se puede observar que va a cambiar el periodo de desarrollo del 2000 al 2013, pasando de ser de largo plazo a corto, mediano y largo plazo. En el 2013 se van a desarrollar intervenciones económicas, urbanísticas y ambientales a partir del sector público-privado para la consolidación de la estrategia de ordenamiento.
Alcance	Cualificar el espacio urbano, mejorar la funcionalidad interna y la conexión con otros espacios de la ciudad, y realizar nuevas construcciones que sean	Creación de espacios con desarrollo económico, servicios públicos, equipamientos, patrimonio, entre otros. Poder mejorar la conectividad de la ciudad, aumentar la	Dentro de los resultados que se esperan, se quiere mejorar la malla vial, cobertura de servicios públicos, desarrollo de Vivienda de Interés Social, entro otros,	Se espera como resultado impulsar la transformación del territorio en áreas especiales de la ciudad, y orientar los recursos de inversión para mejorar la calidad de vida y crear	Sobre el alcance, se puede observar que en el año 2003 se va a incluir el tema de productividad y competitividad, además de la protección del medio ambiente. En el 2013

Planes de Ordenamiento Territorial	2000	2003	2004	2013	Análisis
	complementarias a las existentes. Mejorar las estructuras físicas de soporte como vías, servicios públicos, transporte, entre otros (Bogotá, D.C., DAPD, 2000, Págs. 54 -58).	productividad y competitividad. Crear una cohesión e integración social y protección y recuperación de la estructura ambiental. (Bogotá, D.C., DAPD, 2003, Págs. 69 -120)	junto con proyectos de renovación. (DAPD 2004, Págs. 24-35)	espacios de desarrollo económico, equidad territorial, participación ciudadana, con la protección del patrimonio cultural y la sostenibilidad urbana (Bogotá, D.C., DAPD, 2013, Págs. 18 -115).	se va a desarrollar la operación estratégica centro junto con la ampliación del centro, ahora llamado centro ampliado con nuevos proyectos para su desarrollo.
Implementación	Su diseño y ejecución se llevará a cabo mediante los diferentes instrumentos de gestión (Bogotá, D.C., DAPD, 2000, pág. 57).	El componentes urbanístico de las operaciones estratégicas se formula mediante Planes Zonales (Bogotá, D.C., DAPD, 2003, pág. 32). La estrategia de ordenamiento va a desarrollarse a través de "instrumentos de gestión e intervenciones económicas y sociales (Bogotá, D.C., DAPD, 2003, pág. 31).	El componente urbanístico de las operaciones estratégicas se formulará mediante Planes Zonales (Bogotá, D.C., DAPD, 2004, pág. 27) y a través del uso de instrumentos de gestión.	Las operaciones estratégicas se van a desarrollar a través de los diferentes instrumentos de planeación, gestión y financiación según cada operación (Bogotá, D.C., DAPD, 2013, pág. 18).	Las operaciones se desarrollaron desde el 2003 a partir del instrumento de planeación, Plan Zonal, a diferencia del 2000 en donde se implementaban a través de los instrumentos de gestión. En el 2013 de estipula que se ejecutarían a través de los diferentes instrumentos de gestión, financiación y planeación, dependiendo de la intervención que fuese necesaria sobre el territorio.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 6. Población Plan Centro por localidad – 2007

UPZ	Población	%
Sagrado Corazón	5.825	2,40%
La Macarena	12.071	4,90%
Las Nieves	13.562	5,50%
Las Cruces	20.488	8,30%
Lourdes	51.252	20,80%
La Candelaria	27.450	11,10%
Santa Isabel	42.859	17,40%
La Sabana	52.682	21,40%
Teusaquillo	20.000	8,10%
Total	*246.189*	*100%*

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2007.

Anexo 7. Población ajustada Plan Centro por localidades

Localidad	Menores de 15 años	Entre 15 y 64 años	Mayor de 64 años	Total
Santa Fe	31.269	66.975	4.954	103.198
Teusaquillo	3.660	14.780	1.560	20.000
Mártires	23.817	66.231	5.493	95.541
Calendaria	7.237	18.502	1.711	27.450
Total	*65.983*	*166.488*	*13.718*	*246.189*

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2007.

Anexo 8. Población por localidades

Localidad	2007	2008	2009
Santa Fe	103.286	103.402	10.544
Teusaquillo	27.184	27.254	27.316
Mártires	96.568	96.930	97.283
Candelaria	24.038	24.067	24.095
Total	*251.076*	*251.653*	*252.238*

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2010.

Anexo 9. Población año 2012

Localidad	Población 2012
Santa Fe	103.624
Teusaquillo	28.176
Mártires	98.548
Candelaria	24.149
Total	*254.497*

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 10. Evolución población PZC 2003-2012

Localidad	2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Santa Fe	148,73	148,85	149,02	149,22	149,22	149,57	149,34
Mártires	146,72	148,29	148,85	149,39	149,89	150,34	151,33
Candelaria	97,07	116,67	116,81	116,95	117,17	117,17	117,21

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 11. Distribución por grupos de edad año 2011

Grupos de edad	Total
De 0 a 9 años	1.189.551
De 10 a 19 años	1.247.271
De 20 a 29 años	1.328.252
De 30 a 39 años	1.141.677
De 40 a 49 años	1.021.683
De 50 a 59 años	771.410
De 60 a 69 años	418.581
De 70 a 79 años	229.725
De 80 a 89 años	103.081

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 12. Cobertura de hogares por acceso a servicios públicos y privados comunales

Localidad	Energía Eléctrica	Gas Natural	Acueducto	Alcantarillado	Recolección de Basuras	Servicio Telefónico
Santa Fe	99,80%	55,60%	99,60%	99,40%	99,40%	72,70%
Mártires	100%	61,20%	99,80%	100%	99,90%	75,70%
Candelaria	100%	40,80%	99,90%	99,80%	99,70%	75,10%

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 13. Cobertura de hogares por acceso a servicios públicos y privados comunales 2010 – 2012

Localidad	Acueducto		Alcantarillado		Recolección		Energía Eléctrica		Gas Natural	
	2012 %	2010 %	2012 %	2010 %	2012 %	2010 %	2012 %	2010 %	2012 %	2010 %
Santa Fe	99,5	99,6	100	99,4	100	99,4	99,3	99	67,8	55,6
Teusaquillo	100	99,6	100	100	100	100	98,5	98	76,1	75,3
Mártires	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	100	100	70,9	61,2
Candelaria	99,9	99,9	100	99,8	99,8	99,7	100	100	100	40,8

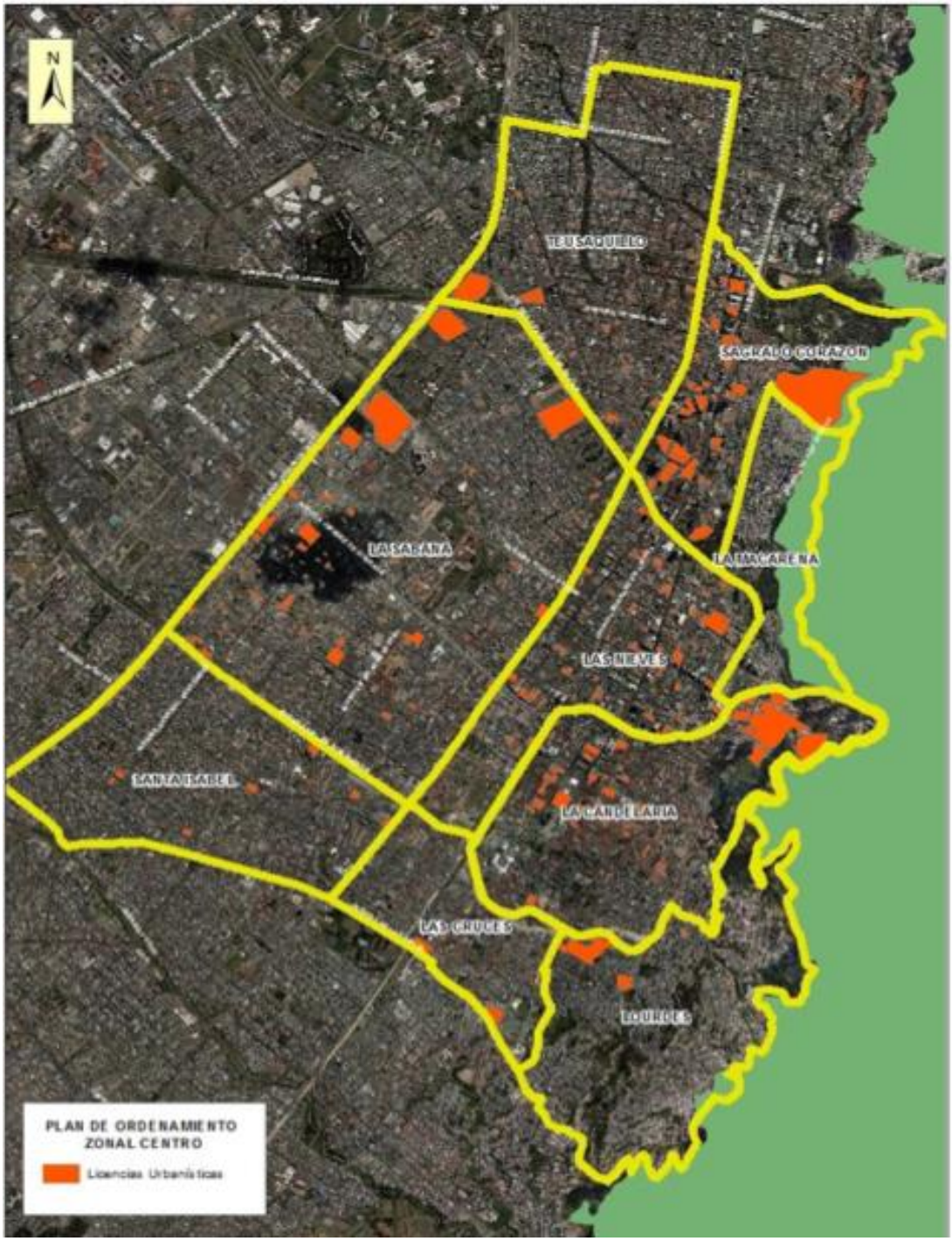
Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 14. Número proyectos terminados para vivienda 2004 - septiembre 2009

UPZ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Santa Isabel	10	3	21	17	113	1	165
Sagrado Corazón	1	149	0	0	564	843	1.557
Macarena	11	126	73	91	39	8	348
Nieves	0	0	0	0	0	1	1
Calendaria	1	1	1	0	3	0	6
Cruces	0	0	54	128	84	0	266
Lourdes	26	0	1	0	0	1	28
Teusaquillo	4	33	27	41	1	5	111
Sabana	5	266	3	12	83	6	375
Total	*58*	*578*	*180*	*289*	*887*	*865*	*2.857*

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2010.

Anexo 15. Mapas licencias urbanísticas en el área PZC 2013



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2013, pág. 57)

Anexo 16. Déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo 2003 y 2007

Localidad	Total déficit cualitativo 2003		Total déficit cuantitativo 2003		Total déficit cualitativo 2007		Total déficit cuantitativo 2007	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Santa Fe	3.879	12,6	3.283	10,7	3.425	11,3	2.818	9,3
Mártires	1.593	6,2	1.495	5,8	1.726	6,4	1.640	6,1
Candelaria	859	10,8	832	10,5	459	5,9	603	7,7

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2010.

Anexo 17. Déficit de vivienda cualitativo y cuantitativo 2003 – 2011

Localidad	Hogares con déficit cuantitativo			Hogares con déficit cualitativo		
	ECV 2003	ECV 2007	EMB 2011	ECV 2003	ECV 2007	EMB 2011
Teusaquillo		367	533		1.004	1.594
Mártires	1.593	1.722	819	1.723	1.639	2.001
Candelaria	859	460	572	459	603	551
Santa Fe	3.879	3.424	2.390	3.425	2.818	2.596

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 18. Unidades terminadas para VIS por UPZ 2004 - septiembre 2009

UPZ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Santa Isabel	4	0	5	14	57	1	81
Macarena	0	0	1	6	1	0	8
Nieves	0	0	0	0	0	1	1
Cruces	0	0	54	128	84	0	266
Lourdes	26	0	1	0	0	1	28
Teusaquillo	4	0	14	0	0	0	18
Sabana	0	36	0	4	81	0	121
Total	*34*	*36*	*75*	*152*	*273*	*3*	*523*

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2010.

Anexo 19. Viviendas de Interés Social e Interés Prioritario en el PZC

Localidad	2010	2011
Santa Fe	14	25
Teusaquillo		34
Mártires		18
Candelaria		6
Total	14	83
Total Bogotá	16.355	20.774

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 20. Valor de suelo año 2000 – 2005

Nombre de la zona	Valor m2 suelo – año 2000	Valor m2 suelo – año 2005	Variación %
Av. Jiménez X Av. Séptima	450.000	730.000	62,2%
Las Nieves – Colpatria	650.000	750.000	15,4%
Calle 19 – Tramo 1	550.000	720.000	30,9%
Calle 19 – Tramo 2	425.000	500.000	17,6%
Centro Internacional – Bavaria	700.000	800.000	14,3%
Centro Internacional 2 – Ecopetrol	500.000	580.000	16,0%
San Victorino	950.000	1.400.000	47,4%
Ricaurte	450.000	380.000	-15,6%
Paloquemao	450.000	450.000	0,0%
La Candelaria	170.000	220.000	29,4%
Nueva Santa Fe	150.000	170.000	13,3%
Av. Jiménez – Tramo 2	400.000	650.000	62,5%
Santa Fe – Samper Mendoza	220.000	240.000	9,1%
Santa Inés – San Bernardo	160.000	200.000	25,0%
Las Cruces – Santa Bárbara	130.000	150.000	15,4%
Bosque Izquierdo – Macarena	430.000	500.000	16,3%
La Estanzuela	300.000	350.000	16,7%
El Progreso – Eduardo Santos	250.000	270.000	8,0%

Nombre de la zona	Valor m2 suelo – año 2000	Valor m2 suelo – año 2005	Variación %
El Listón – Ferrocarriles	160.000	170.000	6,3%
La Pepita – Voto Nacional	270.000	280.000	3,7%
Las Aguas	350.000	400.000	14,3%
Las Nieves Institucional	430.000	500.000	16,3%
Santa Isabel – Veraguas	280.000	300.000	7,1%
Teusaquillo	320.000	350.000	9,4%
La Merced	350.000	420.000	20,0%
La Soledad	300.000	340.000	13,3%

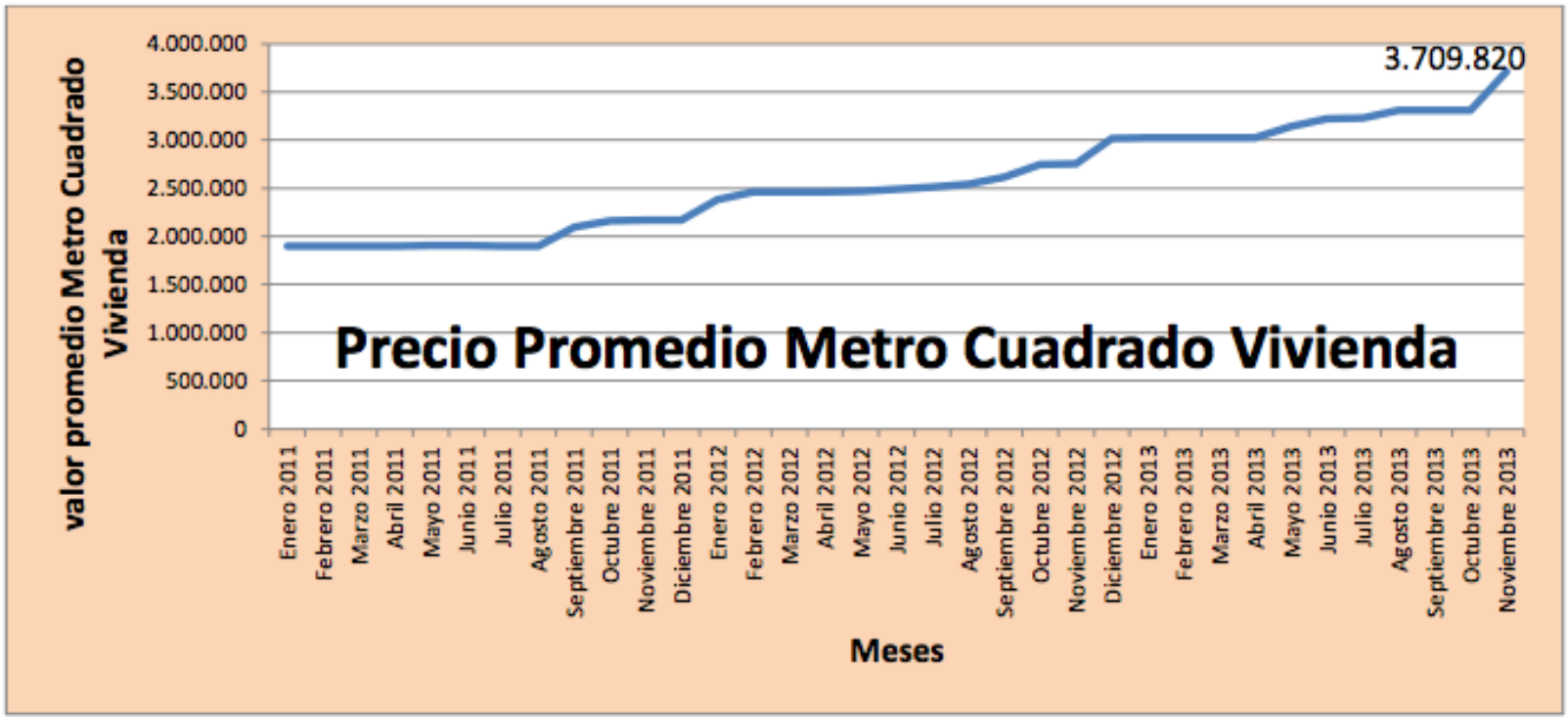
Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2010, pág. 59)

Anexo 21. Precios por metro cuadrado

Año	Operación Estratégica Centro
2004	258.613
2010	467.724

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2010.

Anexo 22. Precio promedio metro cuadrado vivienda



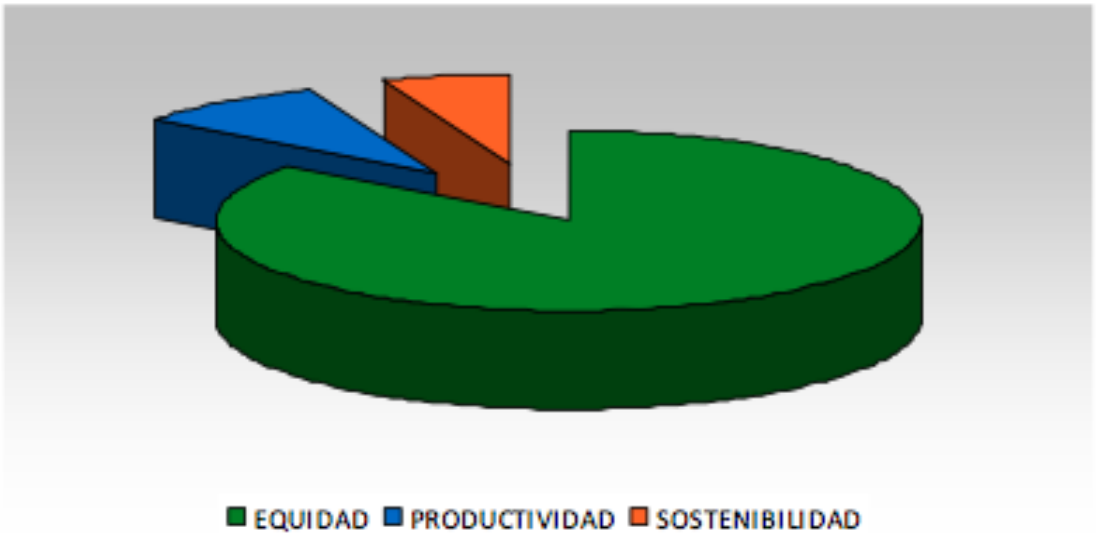
Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013, pág. 82.

Anexo 23. Tasa de desempleo y ocupación años 2003, 2007 y 2011

Localidad	Año 2003		Año 2007		Año 2011	
	Tasa de desempleo	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo	Tasa de ocupación
Santa Fe	12,3	50,00	10,39	47,06	9,60	61,60
Teusaquillo	6,20	50,50	5,44	49,71	7,00	59,60
Mártires	9,50	48,20	7,82	50,25	9,70	56,30
Candelaria	10,50	51,30	8,59	47,53	9,40	57,00

Fuente: Elaboración propia, con base en Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2013.

Anexo 24. Proyectos ejecutados 2008 - 2010



Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., 2010)

Anexo 25. Entrevista Ana María Henao

Pregunta: ¿A partir de la evolución que han tenido las operaciones estratégicas desde su formulación cuales cree que se pueden considerar razones de éxito y fracaso desde su implementación?

Respuesta: El POT plantea una serie de operaciones estratégicas. Unas de integración nacional e internacional que son el Centro, Anillo de Innovación y Aeropuerto. Plan Zonal del norte es un tema que no ha avanzado, y Usme que de alguna manera tuvo un estado de avance bastante fuerte pero que por cosas de esta administración de alguna manera quedo parada, pues ellos tenían unos planes, iniciaron un trabajo y digamos que quedó estancado.

Creo que podríamos hablar más de razones de fracaso que de éxito. Digamos en la Operación Norte se le dio a la gente unas expectativas de unos desarrollos y al final eso no salió adelante. Igual pasó con Usme, que tenía un plan formulado, unas operaciones estructuradas, unos proyectos armados y ¿qué sucede?, ahí también queda en stand by. Y en el Centro pasa lo mismo, se formula el Plan Zonal Centro, junto con las otras dos, es decir, había una voluntad política de hacer algo, de formular una política pública, unos proyectos, de establecer unas líneas de intervención sobre esos territorios. Entonces, en el Plan Zonal del Norte queda en stand by, el Plan Zonal Usme queda en stand by y el Centro a pesar de que todavía está vigente, no ha tenido el desarrollo que se esperaría; es decir, va a cumplir 10 años desde su formulación, se han tenido muchos proyectos de renovación urbana para mejorar las condiciones de deterioro que tiene el Centro de Bogotá pero tampoco. Digamos, el avance de esos proyectos ha sido el indicado.

Frente a las operaciones de Anillo de Innovación y de Aeropuerto creo que han sido los mayores fracasos. Desde Anillo de Innovación porque no se ha formulado nada. Se habla y se habla de él y se anuncian cosas pero los avances han sido muy pocos. Y frente al Aeropuerto se han formulado varios planes zonales, creo que tres, pero ninguno se ha adoptado. Entonces, digamos que siendo unas operaciones las

cuales hay unas grandes dinámicas económicas, todo lo que es Anillo de Innovación tiene aquí localizado toda la actividad empresarial, universidades importantes, Corferias, tiene unos sitios urbanos importantes que se han desaprovechado y sin embargo la dinámica inmobiliaria se construye y se desarrolla, es decir, si el distrito no se mueve el sector privado se lo hace.

En el tema de Aeropuerto es todavía más crítico. El Aeropuerto viene en un proceso de modernización y expansión desde el 2005. Se entrega un contrato de concesión al 2006, llevamos casi diez años de desarrollo de obras donde se requiere unas intervenciones dentro del territorio muy fuertes para aprovecha, digamos, esa gran capacidad que tiene el Aeropuerto en movimiento de carga y de pasajeros, pues hoy somos el tercero en pasajeros, el primero en carga en Latinoamérica y no lo hemos podido organizar.

Nosotros desde Cámara de Comercio hemos formulado miles de proyectos, propuestas desde el tema de ordenamiento, de actividades económicas. Entonces se ha desaprovechado un equipamiento urbano de mucha importancia para la ciudad porque nosotros no tenemos puerto y se ha desaprovechado todo ese entorno tanto para el manejo de carga como para el manejo de pasajeros, y hemos formulado propuestas pero el avance podríamos decir que es mínimo. Mientras el Gobierno Nacional sí dice vamos a ampliar el Aeropuerto, ya vamos para el 2021, ya están pensando en una segunda terminal entre Mosquera y Facatativá conectada por un tren de cercanías, una APP que ya está en proceso de iniciativa privada. Entonces, digamos que la dinámica del Aeropuerto como tal se va encaminando, pero el territorio del entorno del Aeropuerto va siendo desaprovechado o es aprovechado de manera predio a predio y de manera individual y no con una visión desde la administración.

El gobierno nacional, distrital departamental, crearon una figura que se llama el Macro Proyecto Urbano Regional. Bajo esa figura se desarrollaron algunos estudios como el Modelo de Ordenamiento Territorial desde la Gobernación de Cundinamarca, un poco como para orientar esa revisión del POT que se venían haciendo hacia el

2006 - 2007 para que todos estuvieran alineados. Se planteó una aerotropolis, que es como una planeación del territorio hacia los municipios de Funza, Mosquera, Madrid de cómo aprovechar ese territorio relacionado con el Aeropuerto, pero se quedaron en estudios. El trabajo que debía hacer la administración era un poco de qué vamos a hacer con esto. Desde ahí entonces el compromiso de la administración era formular su Operación Estratégica, su Plan Zonal, tan es así que hoy es la hora que las únicas UPZ que no han salido han sido las del Aeropuerto, Usme sí tenía UPZ, norte tampoco, Anillo de Innovación sí, el entorno del Aeropuerto no tiene norma, tiene acuerdo 6 porque no se ha formulado, es decir tiene POT pero la norma específica es cuál, ninguna porque no hay UPZ.

Es decir tú dirás que es un problema más normativo e institucional, además de la regulación por parte de la relación que tienen las entidades públicas. Lo que pasa es que la administración no tiene idea qué va a hacer con el entorno del Aeropuerto, porque sí hay una problemática muy fuerte y es que hay vivienda, y decirle a toda esa población que van a salir de ahí porque se va a hacer una transformación sobre ese territorio para actividades productivas relacionadas con el Aeropuerto, pues van a haber unas implicaciones políticas que nadie las va querer ejercer, eso por un lado. Segundo, muy seguramente los políticos van a decir: "oiga, pero usted ¿por qué me va a sacar a los votantes?", pero han salido cosas como el Gobierno Nacional, dijo, vamos a hacer un parque lineal pero nunca se supo qué era eso y ni qué iba a pasar con esa población, y esta administración su visión es: "no voy a desplazar la población, hay que integrarla", Hay muchos, esas localidades están preparadas, ellos saben que pueden aportar sus predios para desarrollo productivo, ellos lo saben pero también saben que sus predios son unos predios con valores comerciales con expectativa comercial muy fuerte, entonces, las negociaciones van a ser un poco más complicadas.

Que no es el caso del Centro, el Centro está deteriorado, digamos que hay ciertas dinámicas económicas en algunos sitios que pueden ser muy costosas por el arriendo de cama. Por ejemplo, que hace que sus predios se valoricen un poco más por el tema comercial que por lo que en realidad pueden costar por su localización, y por

el deterioro de la infraestructura – ¡tenga!-. Entonces, los del Aeropuerto si tienen unas dinámicas muy diferentes y los de Anillo de Innovación es muy distinto porque la localización central dentro del territorio no están en condiciones de deterioro. Hay unos que tienen actividades económicas cualificadas, entonces ahí los precios del suelo pueden ser diferentes también. Entonces en cada uno de acuerdo a la especificidad tiene unas condiciones diferentes para esa transformación, pero son sectores que en realidad requieren de una transformación, indiscutiblemente.

Volviendo al Centro, que es en la operación que usted se ha centrado, se han planteado procesos de renovación urbana. Te voy a decir desde 1948 con el bogotazo, el primer proyecto que se planteó de renovación urbana fue el que planteó Le Corbusier, luego han venido otros, por ejemplo, un proyecto de renovación urbana en el entorno de la casa de Nariño que hoy llamamos Ministerios, pero que eso se planteó en ano de 1974, no trascendía pasar de la calle 7, entonces la administración digo no, pues el deterioro está de la calle séptima hacia el sur. Y hoy digamos que volvemos a tener un proyecto de renovación urbana que lidera la empresa Vigilo Barco Vargas, que es el proyecto Ministerios, un poco con otro objetivo, pero digamos sobre el mismo territorio aunque abarca un poco más, más allá de la calle 7.

Proyectos San Bernardo, San Victorino. Todo el proyecto de San Victorino frente al parque se podría decir que no es un proyecto de renovación urbana. Todo esto digamos que es una intervención en el espacio público que busca recuperar las área deterioradas en el área social y física que tenía el territorio. Digamos que logra su objetivo, pero el resto no se ha desarrollado. He conocido miles de proyectos para San Bernardo, muchas propuestas, y pues ahí va, ya vamos más de 20 años y todavía no le vemos la luz. Entonces, la primera etapa era el parque, la segunda etapa era San Victorino, la tercera etapa era el centro comercial donde han habido miles de propuestas, ahora le quitaron un pedazo al Centro comercial y cogieron una manzana y la volvieron VIP en unos predios con unos costos donde se paga 18 millones el metro cuadrado, entonces uno ahí dice, -bueno, esas son las decisiones de la administración, entendibles porque no tenía más lotes pero a qué costo-.

También, que credibilidad y confianza puede tener el sector privado frente a ese tipo de desarrollos cuando en una administración ya tienen el proyecto en otra administración vienen y lo cambian. La primera problemática que se presenta es que esas asociaciones digamos de comerciantes de San Victorino se pelean por cuál tenía más metros cuadrados dentro del Centro comercial; hoy la pregunta sería: ¿cuál sería la discusión y cuál es la confianza que se tiene frente al proyecto?

Habría cosas de fondo qué pensar. Se planteó la reactivación sobre la avenida Jiménez, y yo creo que poco se ha visto también, todo lo que es el diseño del proyecto de los Andes, que a propósito esa área siempre fue de renovación urbana desde el acuerdo 6, pero desde el acuerdo 7 del 79 esa era una zona de renovación urbana, lo que pasa es que le pedían que tenía que englobarse, requerían un englobe de 5.000 metros cuadrados para esa época en toda esa zona, y pues nunca se desarrolló. Hoy digamos ya tiene luz el proyecto, muchas propuestas se hacen sobre ese territorio, pero bueno, ya hay un líder que es la Universidad de los Andes, un trabajo adelantado y la voluntad de la administración de sacar ese proyecto adelante. Pero te estoy hablando desde 1979 que se planteaba ese sector como de renovación urbana. El otro proyecto es el de la Sabana, que también se han hecho miles de propuestas para Sans Facón, la Sabana, la recuperación de ese entorno de la sabana, y pues digamos que ahí va también, poco se ha visto. El otro proyecto del que uno podía hablar es el de la Estación Central, que hasta ahora nos salen con un anuncio donde nos dicen también desde hace diez años que se esta trabajando en él, es más, cuando la empresa de renovación urbana estaba adscrita al IDU se hablaba de Estación Central, se hacen unas compras de predios pero la estación no se ve. Mientras que digamos ya hay otros proyectos de renovación del sector privado que ya tienen más luz, Country, Prosenio, Pedregal, que ya tienen aprobado su plan parcial y ahí van.

El tema del Centro es que muchas de sus áreas deterioradas están clasificadas como áreas de renovación urbana pero en modalidad de redesarrollo. Ahora tenemos un nuevo decreto de reactivación pero lo que es renovación urbana por redesarrollo que requiere un plan parcial donde se plantean desde el 2004, y hasta la fecha han

salido 5 planes parciales. Uno puedo decir que hay dificultades en la aplicación del instrumento y formas de desarrollar el instrumento. Dentro de esos desarrollos y esas decisiones uno se pregunta qué ciudad queremos, desarrollo predio a predio o sacar adelante proyectos de renovación urbana a través del instrumento de planes parciales que básicamente lo que hacen es generar un proceso de concertación público – privada.

Tu qué me das para que mi proyecto sea factible, yo qué te doy como privado para que la ciudad tenga un mejor espacio público. La idea de la operación del Centro era mejorar la imagen del Centro, mejorar las condiciones de transporte, atraer la inversión privada al Centro, y dentro de esos objetivos que se plantean ¿cuáles de ellos realmente se han cumplido? Ese sería como el tema a analizar, ¿de esos objetivos que se han planteado cuáles se han cumplido o medianamente cumplido?

La pregunta es ¿el instrumento sirve, no sirve? Esa es la pregunta porque la OE las pintan en un territorio muy bonito, pero el instrumento que lo hace efectivo es el Plan Zonal y las UPZ. En el marco de lo que planteaba este POT la pregunta es: ¿se cumplieron?, y en el marco de la formulación yo te podría decir que el problema más fuerte que hay es la socialización de ese tipo de instrumentos, porque nosotros hablamos muy técnico, no les llegamos con el mensaje a la gente como debe ser. La gente tiene que entender las juntas que se realizan, pero también mucha de la gente que iba eran líderes comunitarios, le decían a la gente que iban a llegar expertos españoles, franceses a comprar los predios y que los iban a sacar. Ojalá hubiera llegado todo eso, es que habían formas de vincular la gente para poder desarrollar esos proyectos pero allá no llego la inversión, al Centro no llego la inversión, llegó Bacatá que sería un proyecto que no deberían hacer, no me imagino cómo va a ser el trancón.

Entonces empiezan los mensajes de que estamos apostándole al transporte masivo para que la gente deje el carro, pero es que no tenemos el transporte, ¿tenemos el agua para poder desarrollar los proyectos de renovación urbana o no la tenemos?, si no la tenemos que hay que hacer. Le vamos a apostar a la bicicleta y al

peatón, donde está la inversión si solo se han hecho 5 kilómetros de ciclo rutas en el Centro, entonces ¿cuál es el mensaje que le entregamos a la gente?, netamente contradictorio.

Yo estructuro una política pero hago otra cosa, yo le digo le pinto los mapas que va a haber renovación urbana y no salen los planes, y tengo un comité de planes parciales para eso y tengo todo para hacerlo y no se logra. Le digo que entonces, no vamos a tener parqueaderos sino transporte público, pero tampoco hay transporte público. Seguimos teniendo miles de busetas afuera. El SITP sigue teniendo problemas, no tenemos un metro, no tenemos el tren, entonces ¿cuál es la opción para mí? La primera problemática es que no hay confianza entre el sector público y el sector privado porque los mensajes que se envían son contradictorios, ¿cómo va a haber confianza cuando te dicen que tienes unas condiciones para un proyecto y mañana te las cambian por otras?, es muy difícil, no hay estabilidad jurídica, la voluntad política es cortoplacista, no de largo plazo, la planificación es cortoplacista. Los planes de desarrollo estaban enfocados para lograr que ese plan de ordenamiento se ejecutara, ahora, adaptan los POT a los planes de desarrollo que no es un instrumento a largo plazo como los POT. Uno entiende que las ciudades cambian y las condiciones deben evolucionar y las filosofías tienen que cambiar, pero para eso también debe haber un proceso, usted va y le vende a la gente un proyecto como San Bernardo de tantos pisos y etc., y le dicen: "no, ya no, ya no va ese, va otro, ahora es para VIP por visiones diferentes de las administraciones". Qué es más fácil para los privados, construir proyectos pequeños, chapineros, pues hagamos edificios en alturas como en Chico, Santa Bárbara, eso es lo que queremos?.

No hay sentido de pertenencia por la ciudad ya la gente ha venido entendiendo un poco más qué es eso de POT, UPZ, ya hay cada vez más evolución en ese sentido. Uno se pregunta cómo es que desde el decreto 190 después de 15 años en el POT no pase nada, que en las tres operaciones más importante no pase nada. Se plantean cosas, ¿qué es lo que pasa?, cada uno está pensando en su pedazo. Ese sentido de pertenencia de la ciudad, eso hace falta. Preparación, también de los funcionarios que

toman decisiones. Creo que cuando se crea una norma se debe sentar a todos los participantes involucrados.

Anexo 26. Entrevista Andrés Guerra

Pregunta: ¿A partir de la evolución que han tenido las operaciones estratégicas desde su formulación cuales cree que se pueden considerar razones de éxito y fracaso desde su implementación?

Respuesta: Yo creo que desde los fracasos es la falta de coordinación interinstitucional porque Hábitat habla una cosa, Planeación dice otra, Renovación habla otra cosa, Empresa de Servicios va por otro lado, entonces no hay una coordinación, no hay unos planes de acción articulados ni tampoco hay unas asignaciones presupuestales claras para esos proyectos que son tan grandes.

El segundo problema es ese tan grande, la magnitud, la escala del proyecto, yo creo que hablar de operaciones estratégicas de 80 hectáreas estamos gestionando prácticamente un municipio de un millón de habitantes, entonces, la escala del proyecto no es una escala apropiada para la gestión, es una escala apropiada para la planificación pero no para la gestión, y las operaciones urbanas están pensadas como un proyecto de gestión pero la escala no lo permitió, creo que ese fue otro error.

Lo otro que pudo haber pasado también es la visión a largo plazo por la escala del proyecto, por la magnitud de las inversiones, pues son proyectos que necesitan una continuidad en el tiempo y una visión de largo plazo, y como tú sabes llevamos más o menos seis años en revisión del decreto 190 y eso ha generado mucha incertidumbre, ha cambiado el modelo, la ruta, se ha creado otro nuevo POT, se suspendió, se ha creado un nuevo decreto de renovación urbana que ha tocado otros temas salvo un proyecto de metro que pasa por otro lado que desconoce las operaciones. Entonces, hoy en día no sabemos cuál es la visión de las operaciones no hay una visión de largo plazo. No se ha cumplido uno de los requisitos de la escala del proyecto que es la continuidad y la visión a largo plazo, esa no se ha cumplido, ese es el tercer caso, yo pienso que el cuarto caso u otra situación que ha pasado es que ha habido muchos instrumentos de planificación y de gestión en la ciudad de forma aislada: las UPZ por un lado, los planes zonales a otro lado, que además es un componente de la operación, primero reglamentamos UPZ pero no teníamos la

operación clara, entonces cuando fuimos a ver nos dimos cuenta que había unas contradicciones de la escala local a la escala intermedia, entonces una cantidad de contradicciones y desvíos de los mismos instrumentos de planeación que generan una incertidumbre en la visión y eso también impide que la operacional avance. Yo creo que esos son los temas claves.

Ahora ¿qué cosa buena hay?, pues yo creo que Bogotá, por la magnitud de la ciudad y por la función pública, si es bueno que la ciudad maneje las diferentes escalas de la planeación y sí creo que la operación estratégica es un instrumento importante para la escala intermedia, y Bogotá le ha apostado a eso, al mantenerse vivo el 190 mantiene vivas las operaciones y obliga a que sea de obligatorio cumplimiento para el estado, de hecho quedaron puestas dentro de los planes de desarrollo, han estado puestas y enmarcadas como propósitos y metas de los últimos tres planes de desarrollo. Eso es bueno, que se mantenga es bueno.

También, que sobre esas operaciones haya habido interés privado, de hecho la Cámara de Comercio con Corferias se ha involucrado de forma decidida en una de las operaciones, Anillo de Innovación. Formulamos proyectos trabajamos con la administración, armamos estudios. Lo otro que también es bueno de las operaciones es que digamos que se mantienen dentro del discurso de la planeación. Es un tema propio de la ciudadanía como las UPZ, ya lo entendemos desde el discurso y el léxico que tenemos y nos es fácil hablar de ellas y cuando no las quitan del instrumento de planeación como sucedió con el 364, nos sentimos incómodos porque eso era parte del modelo de la ciudad. Entonces hay una apropiación ya del instrumento y eso es bueno y hay que mantenerlo, que sean esas que se cambien o que se re limiten no importa pero que se mantenga la figura porque nos costó una década entenderla y yo creo que desconocerla para inventar nosotros pues es echar para atrás, y yo creo que hay que construir sobre lo construido, entonces creo que eso es bueno.

Anexo 27. Entrevista Álvaro Suarez

Pregunta: ¿A partir de la evolución que han tenido las operaciones estratégicas desde su formulación cuales cree que se pueden considerar razones de éxito y fracaso desde su implementación? Y respecto a la operación centro cuales cree que han sido los avances en su ejecución y los problemas que se han detectado?

Respuesta: Pues lo primero que me parece clave es comprender qué son las operaciones estratégicas y, de manera sencilla, que los demás comprendamos, porque hay muchas formalidad en nuestra sociedad y en nuestro normativa, hay mucho nombre y poco contenido, entonces lo primero que tenemos que dejar claro es que las ciudades se dotan de unos instrumentos. Es decir, para orientar su desarrollo urbano, su crecimiento, la inversión en materia de construcción de espacio público y espacio privado se hace en las ciudades, hay dos grandes maneras de hacerlo: uno que son las normas, las normas que son generales y universales para toda la ciudad, quiere decir, el principio de la norma es que sea general, que básicamente lo que busca es orientar la tendencia del ciudadano, del empresario en la construcción de las ciudades. Quiere decir, tomemos un ejemplo de la avenida que quiera, cualquiera la NQS, entonces cuando se hace la norma y se dice que solo está permitido cinco pisos o diez pisos y que el retroceso lo que está detrás de la norma es un proyecto de ciudad, es una comprensión del espacio público, una comprensión de la movilidad, esa es la norma, pero esencialmente la norma se dirige es a orientar las tendencias que hay ya de inversión, quiere decir cuando ya hay ganas pues es que hay que orientarlas. Cuando usted siente voluntad de inversión como ocurre en Bogotá en casi todas sus áreas pues se genera la necesidad de conducirlas. Pero hay unas áreas cuya tendencia no existe, hay áreas donde la tendencia de inversión es negativa. Para que esas áreas cambien su condición, en el año 2000, pero mucho antes en el pensamiento de los que hacen este tipo de oficios tanto políticos como técnicos, dijeron tanto como norma. Proyectos en el caso de Bogotá se asumieron no como macro proyectos del 388 sino que se asumieron bajo la denominación de operaciones estructurantes. Las

operaciones estructurantes buscaban, sin decirlo modificar la estructura. Entonces, hay un segundo rol que le sale a la operación: los planes de ordenamiento, en Colombia tiene algo que se llamaría el modelo de ordenamiento territorial, la visión y estructura general de donde se localiza, que como eso no siempre sucede de manera tendencial, de manera inercial, entonces la ciudad de Bogotá se dotó de un instrumento que lo llamó operaciones estructurantes, luego operaciones estratégicas para que eso que conviene a la estructura, suceda.

Aquí tenemos un segundo rol, el primero entonces es cambiar tendencias de inversión y más estructuralmente implementar la estrategia de ordenamiento territorial del POT. A eso se complementa un asunto, y es que la experiencia ha mostrado que para que sucedan esos cambios en ciertas áreas. Voy a ponerle ejemplos: ya usted dijo que eran 26, que después fueron 10, lo que deja ver que hay un desarreglo profundo en la estructura del OT. Ese desarreglo es estructural porque por un lado va el comportamiento del ingreso y la distribución de la riqueza que condiciona la distribución de los usos y la distribución de la demografía en el territorio, y por otro lado lo que debería y convendría que para un número de 8 millones de personas sucediera. Eso significa que si todos nos hacemos en la esquina valiosa, esa esquina vale más. Pero hay unas esquinas donde no se hace inversión, pues el OT lo que busca es ese equilibrio que en situaciones extremas de desequilibrio estructural y económico, pues es inmanejable el ejemplo de ellos. Más evidente es lo que Bogotá ofrece, pues está caracterizada económicamente como una ciudad de alta economía informal. Cuando dice economía informal no está diciendo simplemente bobadas, está diciendo que no hay gobierno, es decir, la gobernanza en esas áreas es muy baja, en esos sectores o en esos territorios, sectores territorios. Sobra decir que muy posiblemente en su computador de estudiante tiene programas piratas, eso ya quiere decir que usted es una unidad de pertenencia de esa economía informal tan fuerte en la ciudad, que digamos que en Noruega usted no la tendría. Es muy importante ese detalle porque esa tesis, esa desarmonía entre lo que convendría que fuera y lo que realmente es, y las posibilidades de cambio, es que hacen comprender

por qué sucede lo que sucede en la ciudad, no es un asunto de simple voluntad de gobierno o voluntad política, hay desarreglos estructurales.

Segundo, desarreglo estructural: la demografía de la ciudad de Bogotá no la maneja el alcalde de la ciudad, el alcalde de la ciudad es testigo y la alcaldía y la administración es testigo mudo de un flujo demográfico que no controla, y más en una guerra o conflicto interno, como quiera llamarlo. Esos dos elementos del territorio es el ingreso y la demografía que condicionan la estructura, las operaciones estratégicas entonces surgen con ese ideario, con ese deseo del encuentro acertado en una democracia, y lo encuentro pertinente en una economía de mercado; o sea, la hipótesis de fondo es que si se hace una inversión singular en una área se podría atraer y cambiar la tendencia de inversión en general. Entonces a eso se le añade un tercer *quizás,* es un segundo *aquí*, un segundo elemento además del de cambiar tendencias, es el de la forma que como gobierna.

El gobierno está organizado por sectores, el sector de parques, el sector de vías, el sector de hábitat, el sector de ambiente, el sector de planeación, el sector de salud, el sector de educación… Cuando se enfrenta un problema de calidad que es el del siglo 21 de Bogotá, se hace necesario un gobierno por territorios, quiere decir, En torno al Centro todos vamos a invertir la operación estratégica. Tiene entonces un rol de coordinación de gobierno y de coordinación de inversión pública, ojalá de inversión privada en su mayoría, o sea, que no es poca cosa lo que dice ahora. Siempre vale la historia en este tipo de cosas porque la tendencia a sacar conclusiones sin información es más alta de la que uno cree. En Bogotá en los últimos años, bueno, vamos a hablar del caso de la operación estratégica del Centro adoptada en 2007, Plan Zonal del Centro Bogotá 2007, o sea, siete años después del POT y exactamente 15 años después del primer Plan Zonal el Centro, que es lo que se ve.

Se ve que al año 2007 el análisis del Plan Zonal es que el Centro de la ciudad sigue entre comillas “en deterioro”, entonces hay que hacer una cosa extraordinaria. Lo mismo pensaba en el año 92. Entonces, lo primero que tenemos que hacer es establecer parámetros de evaluación, porque usted me está preguntando éxito y

fracaso, y realmente éxito y fracaso a partir de qué. Por ejemplo, hay propietarios que han quintuplicado, sextuplicado el valor de su predio en el Centro, eso es un indicador de éxito o, hay áreas que han perdido población, hay manzanas que han perdido población, las universidades han ido apropiándose o comprando o desarrollándose en el Centro, ¿es eso éxito o fracaso? - Depende de donde se vea, depende de la visión –

Estamos en un estado de derecho. Particularmente Colombia es muy protectora de la propiedad privada y de los derechos de los privados, eso no es ni bueno ni malo, pero tal como nosotros mismos hemos colocado unas reglas en los procesos de decisión - coordinación para traducirse en inversión, pues tienen una velocidad.

Voy a decir un ejemplo: el proyecto más exitoso para el alcalde Peñaloza fue el Transmilenio en el año 2000. Ese proyecto inició en 1987, su trámite administrativo, su reflexión conceptual arranco en 1986 con Jaime Ruiz cuando crea la troncal caracas, con el alcalde Pastrana de la época y todo ese tiempo hasta llegar al 2000, que fue el día del desembolso que permitió hacer las obras. Estamos hablando no menos de 10 años. Entonces, como no tenemos perspectiva histórica pensamos que todo debería estar ya. Hemos hecho cosas que ni nos hemos dado cuenta de su importancia porque tenemos una pésima manera de autoevaluarnos, nos autoevaluamos convencidos que tenemos todos los recursos del mundo, nos autoevaluamos pensando que no existe conflicto, nos autoevaluamos pensando que el sistema político es un asunto y los proyectos van por otro lado y que esos si deberían ir cuando usted se pregunta de manera más seria porqué no se ha hecho el metro. Usted deja de hablar bobadas, con todo el respeto, es que nosotros bla bla bla. Hay un tejido de interés que es lo que configura normalmente a una ciudad que hace que normalmente las cosas vayan a la velocidad que van, hay unas que van muy rápido. Nosotros hemos logrado un grado de saneamiento de alcantarillado y acueducto en los últimos 60 años que Marsella tardó cinco siglos, o sea, hay que saber mirar; y además con frecuencia se nos olvida nuestra capacidad de inversión.

Bogotá es una ciudad que tiene una capacidad de captación de ingresos importantes, no obstante todos los 80s todos los 70s todos los 90s casi inclusive vivía del crédito; y el que vive del crédito vive endeudado y vive sin plata.

Cinco razones de éxito de las operaciones estratégicas, para mí en una sociedad, que es capaz de hacer proyectos en plazo de 12 a 15 años. La flexibilidad es una condición muy importante, esto no es flexible, quiere decir cuando usted mira el POT usted lo que está mirando es un plano que alguien trazó de una manera muy inteligente en su momento y que catorce años después, por ejemplo, dejó por fuera. Por ejemplo, el Plan Zonal Centro ¿ha cambiado o no ha cambiado? Hay varias evaluaciones, por un lado se llama fracaso a aquello que no va a la velocidad que nosotros queremos pero que va a la velocidad del riesgo y de la demanda. Uno de los problemas estructurales que tiene el Centro es que el que quiere vivir en el Centro no puede vivir en el Centro, y el que puede comprar en el Centro no quiere vivir en el Centro; el Centro perdió una condición simbólica de prestigio social que en donde la ha podido recuperar inmediatamente sube de valor, sube de habitación.

Estamos hablando del parque central Bavaria de la Macarena, ya pronto será Fenicia y al lado de las universidades ha cambiado el prestigio, por lo tanto ya no es "ñero" vivir en el Centro, pero hay unas áreas enormes subutilizadas. Entonces yo diría que el proceso en el marco de reglas nuestras inicia su inercia, inicia, digamos, durante desde el 92 hasta el 2007, inclusive hasta el 2014. Estamos hablando de 20 años a *groso modo,* que la inversión pública ha sido muy sostenida, se ha hecho casi todo, la inversión que se ha pedido: la carrera décima está ahí, las instituciones han hecho súper edificios, ahí viene la cinemateca.

Hay mucha cosa que se ha hecho, pero inversión privada no llega porque está comparando utilidad frente a construir en periferia, construir para el estrato 7, lo cual es legítimo. Está comparando y hasta que la rentabilidad no sea igual o mayor no vienen, ese es un problema que lo analizamos muy superficialmente y que les echamos la culpa a los arquitectos, a los gestores urbanos, a los abogados, y eso, o sea, en realidad lo que nos hace pensar -y con esto tiendo a cerrar- es que quizás la

pregunta es cómo hacer que esos objetivos de los planes de ordenamiento territorial de modificar ciertas áreas se cumplan de manera más ágil, más expedita.

Yo creo que una de las primeras respuestas es que usted no puede pretender que una ciudad esté estructurando proyectos de gran calidad y calado con tres funcionaros y dos gatos, o sea, definitivamente lo que hizo París fue hacer una agencia de grandes proyectos urbanos, esos proyectos que usted ve por allá, esos proyectos se estructuraron y va en los tiempos que los procesos surgen. Entonces, la segunda cosa es, primero es la flexibilidad y luego la continuidad, y la continuidad en una estructura política como la nuestra, pues a ratos se piensa que es muy poco y no, en verdad es mucha, lo que no hay es continuidad.

Quizás es que en las formas financieras las estructuraciones son todavía muy dependientes de la inversión pública y las gerencias no existen, no hay gerencias; o sea, si usted ve las cosas que se han hecho en Bogotá, normalmente lo que han hecho es hacer unas grandes gerencias, construir unos fondos propios al proyecto y tener un plan de trabajo organizado, y así hemos hecho cosas. La ciudad es un hecho fáctico como lo dice Aldo Rossi, ahí están esas avenidas, sí son de verdad, esos puentes sí son de verdad, al igual que el café que usted se toma todos los días es de la mejor calidad, sí es de verdad, todo eso es de verdad. Luego, alguien sí ha hecho eso, el asunto está en que entramos a una etapa donde ya la cosas es como hacemos mejor uso del suelo que ya urbanizamos y esa capacitación para volver al Plan Zonal del Centro la está haciendo la Empresa de Renovación Urbana, y quizás lo que nos vamos a dar cuenta es que nos va tocar modificar totalmente la estructura del gobierno porque si para solo hacer el Plan Zonal del Centro está dedicada la Empresa de Renovación Urbana, calcule usted para hacer 10 operaciones: una de ellas el Tunjuelo. Entonces hay un momento donde le hace falta sensatez a todo el aparato y yo creo que desde la gestión urbana debe plantearse una mirada renovada de la administración pública, pero no quiere decir cambiar todo, no, es estudiar a fondo lo que sí hay, no lo que debería haber, lo que sí hay y a partir de allí estructurar, porque también hay de donde estructurar.

Primero “estructurar una estructuradora” y luego que esa estructuradora realmente tenga la capacidad de incidir en las inversiones de las entidades, o sea, que tenga una condición de gobierno territorial. Razones para el fracaso pues son las contrarias si no hay flexibilidad, la inflexibilidad normativa por ejemplo, el autonomismo de las entidades pero también la desconfianza entre el sector privado y el sector público. Hay una desconfianza mutua porque cuando la historia está llena de ejemplos que les da argumentos a los dos lados también es necesario cualificar. Tal vez en eso está la estructuradora, cualificar la función pública. O sea, usted no puede tener personajes que muevan proyectos de billones de pesos con salarios de riesgo, entonces eso explica mucho.

Lo tercero es que creo que si nos toca cambiar la estrategia de grandes piezas por una estrategia, digamos, más fina, más apuntada, más dirigida, quizá más estratégica, o sea, como su nombre lo indica, una operación estratégica es el mínimo de intervención, no la máxima intervención, ¿para qué? para poder generar. Otra razón de fracaso es la desconfianza con las entidades.

Anexo 28. Entrevista Patricia Acosta

Pregunta: ¿A partir de la evolución que han tenido las operaciones estratégicas desde su formulación cuales cree que se pueden considerar razones de éxito y fracaso desde su implementación? Y respecto a la operación centro cuales cree que han sido los avances en su ejecución y los problemas que se han detectado?

Pues en general, con respecto a las operaciones estratégicas que fueron concebidas justamente como una estrategia para la ejecución de la idea global de ciudad que teníamos en el primer POT, el gran problema que ha habido de todos estos años es que finalmente no se construyeron esquemas institucionales para poderlas realizar sistemáticamente. Y digo esquemas porque no es solamente digamos que eso alcanzó a suceder pero además muy tardíos. La creación, digamos, de áreas dentro de las instituciones que tuvieran como función pensar en eso o ejecutarlas, si no esquemas en el sentido de que tampoco se logró volver operativo. Finalmente como íbamos a realizarlas, entonces pues eso afecta por igual todas las ideas que hubo sobre eso, pero fundamentalmente desde mi punto de vista lo que más afecta es la ejecución misma del plan, porque el primer POT - aunque hay gente que argumenta ridiculeces como que no le gusta la noción de modelo o que no hay modelo- finalmente digamos propondría una idea más o menos de cómo organizarnos en macro, y era una idea muy sencilla: mire, nos tenemos que organizar de tal forma que reforcemos una estructura que más o menos existe que es Centro principal y unos sub centros.

Por muchas razones que se argumentaban ahí era bastante interesante y bastante eficiente que lográramos organizarnos de esa manera espacialmente y desde el punto de vista estratégico en cuanto ejecución. También presentaba varias ventajas porque nos ayudó, como lo logramos plantear en revisión, al organizar la priorización de la ejecución de todos los sistemas generales; entonces es una manera de priorizar y es una manera además como de apuntarle a lo esencial, porque en una ciudad como la nuestra se necesitan hacer tantas cosas, tener ese guía, ese parámetro, esa idea digamos de organización gruesa, nos ayuda también a plantear una jerarquía de las decisiones de las ejecuciones. Entonces qué pasa, pues si al final no lográbamos nunca

ni siquiera conseguir los presupuestos para hacer la formulación de la OE, porque como no era obligatorio.

Al principio, por ejemplo cuando nosotros abrimos la primera oficina de OE la configuramos con el mismo grupo que estábamos trabajado el POTM y a esa oficina todas las entidades nos preguntaban, nos hacían preguntas de cuándo iban a hacer ejecuciones, porque todos habían entrado en la tónica de que entendían que las ejecuciones sectoriales si se sumaban y se complementaban las unas con las otras en los espacios de las OE siempre iban a tener un impacto estructural. Poco a poco en la medida en que fueron cambiando los alcaldes directores de entidad y todos volvimos un poco al tema, aún mas hoy que es que un alcalde, entonces dice: "a mí no me gusta ese POT, entonces venga yo formulo mi Plan de Desarrollo". Lo formuló distinto. En ese momento nosotros no tuvimos la capacidad de respuesta porque nunca nadie nos dio el presupuesto que se necesitaba para poder construir unos lineamientos ni siquiera unos diseños de detalle, pero realmente elaborar, profundizar la formulación de las ideas para materializarlas en lineamientos que los sectores pudieran seguir obras concretas, proyectos concretos, eso nuestra incapacidad para dar respuesta a lo que ellos pedían también empezó a reducir el nivel de disposición que ellos tenían para seguirnos consultando, porque ellos mismos se daban cuenta que nosotros no teníamos los estudios de detalle necesarios para cuadrar los lineamientos.

Entonces, por un lado digamos no hubo ni esa voluntad ni política ni institucional de financiar los básicos que necesitábamos para poder que, realmente, ese esquema de que todos nos pusiéramos de acuerdo, en que en esos lugares importantes en la medida en que todos fuéramos aportando y generando las inversiones públicas. Allí eso podía darle norte, un norte incierto y siempre un potencial de alto impacto a cualquier inversión sectorial que se hiciera. Pero si de entrada no tuvimos ni siquiera ni para los estudios, pues eso generó un primer problema.

El segundo problema fue de todas maneras que con todo y que teníamos gran incapacidad de dar respuesta. Pues también muchas entidades, hay muchas como el

IDU que siempre han sido bastante autónomas por lo que tienen tanto dinero, y entonces se pasaba por la faja todas las recomendaciones de planeación distrital y eso en parte motivó que uno de los temas centrales de la revisión del POT fuese reivindicar a planeación distrital y a la planeación misma como un ente rector y que guiara a las demás. Como planeación nunca tenía plata, los que tenían plata siempre hacían lo que querían, pero muchas veces atendiendo unas prioridades o atendiendo unos criterios que no necesariamente aportaban como a esa noción de gestión de ciudad en grueso de largo plazo que se había propuesto desde el plan del 2000, pues ya después con la restructuración institucional que hubo, por ejemplo Metro Vivienda, en varias de las entidades principales sí se crearon los grupos o las áreas o las gerencias de operaciones. Por ejemplo, en metro vivienda la operación de nuevo Usme, por eso empezó a dar un tipo de resultado, porque al interior de una entidad ejecutora habían unos dolientes que habían retomado todos los estudios que planeación había hecho para la formulación general y los profundizaron y los ejecutaron, y allí hay un ejemplo de algo exitoso en el sentido de que se dio como la secuencia en el marco de las funciones de cada quién desde las de planificación hasta las de ejecución que se utilizaran como marco operativo las operaciones. Entonces, ahí hay un ejemplo exitoso y que no necesito de ninguna de esas restructuraciones como la operación del 20 de julio.

A lo largo de los años que yo he seguido yendo con mis estudiantes a hacer terreno, las condiciones se dieron para que las diferentes entidades que necesitaban actuar en ese territorio por alguna razón, con la formulación corta, pequeña superficial que había, lograron entender muy fácilmente las oportunidades que habían allí. El Distrito compró el suelo de oportunidad que fue identificado en los estudios preliminares entendiendo la vocación del lugar, entendida la importancia de la centralidad para todo el sur de Bogotá, entendiendo la importancia por ejemplo de complementar las inversiones de varios sectores y sobre todo en materia de equipamiento y de transporte, y allá se cumple todo lo que nosotros siempre soñamos de una operación. Y la operación nunca tuvo gerente, no utilizó necesariamente los

esquemas formales de las oficinas de OE y el tema es que hasta la localidad le paró bolas a los lineamientos que se daban allí en un texto que creo que no es más de una hoja, pero por ejemplo cuando la localidad hizo recuperación de espacio público peatonalizó justo los elementos de espacio público que daban fuerza a la plaza del divino niño.

Cuando Transmilenio necesitó hacer cosas justo hizo lo que siempre habíamos pensando, de que los primeros lugares que se reforzarían en cuanto al transporte fueran las centralidades, cuando los Súper Cade y los equipamientos sociales que se necesitaron allí inmediatamente entendieron la vocación de la zona y buscaron reforzarla y agruparla y configurar espacios institucionales interesantes y que unían fuerzas; y mira, esa operación yo diría está prácticamente ejecutada y no hubo Plan Zonal no hubo nada. De pronto sí hubiesen tenido, porque eso nunca lo he revisado en detalle en las UPZ, que no sé qué normativa dieron ahí como un impulso adicional, unas normas que propiciaron por ejemplo una combinación de usos hubiese sido el ideal para continuar reforzando, que eso se consolide como una centralidad. Pero de hecho, cuando voy y miro la transformación que está teniendo no sé si en el marco impulsado por la UPZ o no, uno lo ve perfectamente cómo se están consolidando: las casas se están volviendo apartamentos, hay un incremento de densidad, se está combinando comercio y vivienda, está pasando todo lo que nos imaginamos.

Entonces no son solo los esquemas institucionales. Nuevamente, entonces a veces no quiere decir crear más oficinas sino que allí el esquema de coordinación que se dio por la razón que sea -que realmente no sé cuál es, habría que analizarla- por el cual se dieron las condiciones para que las cosas se hicieran, y esa visión se materializó y esa era la idea de las operaciones desde el principio, no era volverlos unos planes imposibles de hacer, era tener una visión de que se imaginaba la ciudad, que debía suceder en un lugar, que no se podía dejar al azar porque cumplía un papel clave en la estructura de la ciudad y dar todos los mecanismos instrumentales normativos y de ejecución de la obra pública para que eso sucediera, y eso además siempre lo veíamos como proyecto semilla, porque son proyectos detonantes

inmediatamente empiezan a tener un efecto de ola hacia lo que está pasando alrededor y organiza todo, y eso es lo que está pasando allá, por ejemplo, en el 20 de julio.

La discusión final digamos, que para redondear el cometario, es que a mí no me da pena decirlo, comentarios como el de María Camila Uribe cuando fue directora de planeación, me parecen ridículos, en donde ella diga que las operaciones estratégicas no servían para nada. Lo que no sirvió para nada fue la capacidad de gestión del Distrito, la capacidad institucional y de operación para simplemente organizarse de manera que cada peso que pusiéramos le pegara a lo esencial, a lo fundamental, esa era.

Como recordar el POT del 2000, que lo continuamos con la revisión del 2003 y era que mientras uno tuviera claro en qué punto, como una acupuntura, en qué puntos de la ciudad uno realmente multiplicaba el potencial tanto del esfuerzo público como del privado. El efecto digamos era muchísimo mayor, y digamos más positivo hacia la imagen que queríamos y hacia el esquema que buscábamos hacia el futuro de organización en general.

- Y los instrumentos, ¿como ves esa aplicación de los instrumentos?

Hubo varios. Nosotros siempre pensamos en las operaciones más como a nivel de proyecto urbano y creo que por ejemplo Innova va por ese lado. Y yo no sé en materia de gestión que esté pasando con Innova. Me parece que es probable que adolece de ese apoyo institucional que de todas maneras necesita y de la parte del componente de obra pública y de inversión pública. Pero innova replica de alguna manera lo que fue la formulación de unos estudios que se hicieron de tecno polis en donde se empezaron a explorar más a nivel de detalle las oportunidades que habían allí y el sector privado las comprendió rápidamente, y por eso Corferias está haciendo y la Nacional también. Entonces fíjate que eso era lo que nosotros pensábamos, uno tenía era que dar la señal pero darla clara: *oiga, mire, acá hay una posibilidad, acá hay un potencial.* Nosotros estamos dando las condiciones para que ese potencial se desarrolle.

En el caso de Usme fue otro esquema totalmente diferente. Se hizo el Plan Zonal de Usme, se le metió todo con Metro Vivienda, se puso digamos toda la operación al servicio de varios objetivos importantes de ciudad pero principalmente hacia la producción de vivienda social, y eso digamos también tomó curso y tomó una forma un poquito distinta, mucha más presencia pública que cayó en estos debates que se han venido dando sobre la vivienda social en la periferia y lo cual es una lástima, porque aunque la intención es interesante, detener eso de la manera en que se detuvo es ir uno a las reuniones, hoy en día la gente que dice que sobretodo el urbanismo que se hizo ya se está dando nuevamente asentamiento informal es ridículo. Entonces ahí nuevamente es nuestra incapacidad de pensar y hacer en el largo plazo cada vez que alguien llega borra lo otro y hace lo nuevo, pero lo más grave de todo es que uno hasta puede borrar lo que está en documentos, pero cómo va a borrar lo que ya está metido en obra pública. Entonces eso tiene que ver con la gestión, tiene que ver con la continuidad. Todos estos proyectos, ninguno de ellos, nosotros jamás pensamos que se pudieran realizar en menos de 20 años, nosotros no lo imaginábamos como un proceso de sedimentación, no de ejecución en un año por exagerar, era un proceso de sedimentación pero guiado, un proceso estructurado. Pues con Usme fíjate incluso se llega a la ejecución, y como a nosotros no nos gustan las ideas ajenas, no nos gusta darle continuidad, hay momentos en donde uno ya está metido hasta la coronilla, hay momentos en donde lo que uno realmente necesita es cerrar asuntos mientras abre otros.

Y el plan del Centro es el más desastroso de todos porque ése se volvió una torre de babel jurídica normativa desde el principio. Yo pienso que fue un desastre porque se volvió un tema de cómo hacemos para adoptar una operación, entonces ese se volvió en el tema de discusión, las operaciones nunca fueron concebidas como un instrumento normativo. Uno podría poner muchos instrumentos normativos al servicio de los objetivos y de las estrategias de una operación y ninguno como en el 20 de julio, y de todas maneras poderlo hacer. Entonces para mi ese si fue el peor desgaste de plata, de tiempo de la gente, de la credibilidad institucional, de todo

porque pusieron a pedalear a un montón de gente de la zona en unos procesos de participación que estaban mal concedidos, que no se sabía muy bien hacia donde iban. Luego pusieron a un montón de gente a discutir dentro de unos marcos de unos procesos normativos que de pronto tampoco fueron digamos como los más efectivos. Se adoptaron una cantidad de cosas que a la hora de la verdad no han tenido ningún efecto, ningún impacto.

Pero de todos, o sea, si uno fuera digamos dentro de la noción de proyecto urbano, que eso tenía dentro de la idea de estrategia de largo plazo y como proceso sedimentado y dentro de la preponderancia o juego que pueden tener los diferentes actores ahí, aquí fue mejor dicho la hecatombe, porque no fue el mejor esquema instrumental, tampoco fue el mejor esquema de gestión, mucho menos el mejor esquema de inversión pública, digamos, en términos de acupuntura. En ese sentido de focalización, entonces pero habrá que ver digamos el trabajo tuyo de pronto lo que va a empezar a ayudar a ver es hasta qué punto.

Anexo 29. Entrevista Leopoldo Ramírez

Pregunta: ¿A partir de la evolución que han tenido las operaciones estratégicas desde su formulación cuales cree que se pueden considerar razones de éxito y fracaso desde su implementación? Y respecto a la operación centro cuales cree que han sido los avances en su ejecución y los problemas que se han detectado?

Bueno las operaciones estratégicas digamos que parten de una muy buena idea, y es que el espíritu, digamos que sale de la le 388, es que en él o en la planeación de grandes piezas urbanas debe haber confluencia de interés, confluencia de intereses públicos y de inversiones públicas, y la manera de hacer confluir eso es creando zonas especiales como prioritarias, donde las entidades que están a cargo de la ejecución del gasto se encuentren para tomar decisiones, pero que se encuentren a la hora también de hacer las políticas integrales, digamos de hacer la coordinación institucional para que las inversiones vayan hacia el cumplimiento de esa misma operación.

Entonces, el espíritu es muy interesante porque debería ser una herramienta, además de una herramienta de planificación, debería ser una herramienta de seguimiento y control cuando tú tienes unas metas definidas y tienes una OE, pues es más fácil mirar que todo lo que está pasando en ese y tenga unas directrices.

Un problema de las OE es que son de largo plazo. Obviamente cuando se trata de intervenir territorios de 500, de 1000, de 2000 hectáreas de áreas construidas y muy dinámicas de la ciudad, generalmente las operaciones responden a unas centralidades urbanas, es decir, no aparecen del cubilete del mago sino que se han formulado mirando cuáles son, digamos las zonas de la ciudad que más actividad tienen, actividad de todo tipo: económica, multiplicidad de usos, la gente vive donde la gente trabaja, entonces la intervención sobre esos territorios es de largo plazo y de muy largo plazo. Por lo tanto las operaciones, digamos, no generan en los tiempos de la política que son muy cortos mayores expectativas, porque la obra que empezó un alcalde la inaugura el otro, entonces eso no te da créditos políticos.

Por lo tanto, como somos cortoplacistas y las administraciones realmente tienen muy poco tiempo, no se mira la importancia de las operaciones en largo plazo,

porque las ciudades independientemente de lo que piensan los políticos y lo que piensa la gente, la gente también tiene una visión de corto plazo de la ciudad: "*!ay! es que el alcalde me dijo que iba a poner el metro y pensó que en un año se iba a subir en la estación del metro*". Por ejemplo, un ejemplo como el del metro que en sí mismo es una operación; él solo es una OE que se podría denominarse así, pero podría construirse en 10 años, 3 alcaldías, en tanto que esas OE son de largo plazo no tienen continuidad si los gerentes o los alcaldes no entienden la importancia de esas operaciones y muy pocos las entienden porque no tienen la formación, es decir, si el alcalde es abogado o es economista o nunca ha estudiado la ley de ordenamiento no le va a dar importancia a las operaciones.

Un ejemplo: en el Plan de Desarrollo actual las OE que venían de atrás, importantísimas, como el Plan Zonal Usme, el Plan Zonal norte, el Plan Zonal Aeropuerto, o sea, desaparecieron del Plan de Desarrollo, fueron ignoradas por el Plan de Desarrollo, desestimadas. Entonces todo ese esfuerzo, porque cuando uno estaba metido más en la administración un poco más de 3 administraciones se da cuenta que son cosas que vienen y que se trabajan y que mucha gente buena ha trabajado en eso, hay unos documentos importantísimos y entonces que resulta que el alcalde dice: "*Ah, pero esa OE norte es para favorecer a unos ricos y para urbanizar los humedales, no esa no va*". Cuando es un conjunto de decisiones de planificación a futuro, si los de la administración no piensan la ciudad a 50 años pues no están haciendo nada. Está bien que un alcalde piense en cuatro años, pero por lo menos tiene que tener la huella de lo que es el proyectó, de lo que se planeó, de lo que se planificó y proyectarse hacia 10 o 20 años, porque es que 50 años para una ciudad es muy poquito, pues los tiempos de las ciudades son mucho más largos que los tiempos de los alcaldes y que el tiempo de las personas.

Entonces, ventajas de la OE: una planificación de largo plazo; desventajas: que no le obedecen las desventajas es que los alcaldes ni las miran, simplemente las anulan, la única obligatoriedad que tienen sobre las OE es que cuando ya se han convertido en decretos, y si quieres ahí pasamos a la segunda pregunta.

La OEN es la única OE que hasta el momento tiene un decreto que es el 492. Fíjate que ese decreto es del 2007, es decir que ya han pasado 7 años de la operación y ha sobrevivido varios intentos de eliminarla y acabarla porque tiene un decreto y solamente a través de otro decreto usted podría decir que esta. Nosotros en esta alcaldía tuvimos que luchar mucho para que entendieran que ellos no podían desconocer el PZC, y no lo pudieron desconocer, tanto que fue el único que quedo en el Plan de Desarrollo, "*lo ponemos, no nos gusta pero conste que no estamos de acuerdo porque eso es de gentrificación, eso va a expulsar a la gente y otras cosas*", pero por un momento eso coincide con la revitalización del Centro con la re densificación de la ciudad, con hacer una ciudad más amable, más integrada, más mezclada, entonces, ¿cuál es el lio? Ah, bueno, siendo así, entonces digamos que la Operación Centro digamos ha resistido los embates de la política porque está formulada y tiene unas metas claras, incluso tan claras que tiene un periodo de ejecución a 2038, es decir, es una OE que cuando que se formuló y se aprobó de 2007 a 2038, es de 30 años, eso ya es otro cuento y si uno está pensando en 30 años, que es una generación, es que está pensando en una transformación a largo plazo. Pero con las cosas no se hacen de un día para otro. Si yo no tengo el instrumento para que eso pase dentro de 30 años yo dentro de 30 años no voy a empezar a hacer una cosa que tengo que empezar a hacer hoy, es como otra vez volvemos al sistema metro. El metro si lo empezamos hoy cuando tenga cinco líneas pues por allá en el 2075 o en el 2100 todas las ciudades en el mundo se han demorado 100 años en hacer los sistemas.

Entonces, la OEC, que digamos en un principio parecía como una colección de buenas intenciones realmente tiene una coherencia, es la primera vez que de un diagnostico urbano queda algo, porque en general los planes, digamos, los planes urbanísticos de la ciudad quedaban como una serie de recomendaciones. Venían Sert, Le Corbusier, entre otros, se hacían desde acá, creaban una serie de vías y de rutas y esto, pero la OEC es un concepto de ciudad, es un concepto de ciudad a futuro, es un concepto donde hay una meta clarísima que dice que en 2038 la población del Centro

se tiene que multiplicar por dos puntos eso es una ecuación, ésos son números. Entonces si hoy tenemos 296.000 – 300.000, en el 2038 vamos a tener 500.000.

Así es que si vamos a multiplicar la población, entonces dónde están los colegios, dónde están los hospitales, dónde están las viviendas para toda esa gente, dónde están los empleos, dónde están las universidades, etc.

Como vamos a densificar, pues planificando desde ya como es que va a llegar la gente, ahí donde van a tener los parques vamos a tener que volver a mirar a los cerros para generar todo el espacio verde que el Centro no tiene y crear muchos otros parques pequeños y grandes para que realmente sea atractivo, porque esa es la otra cosa, porque yo no puedo por decreto decirle a la gente que se vaya a vivir, que es un error de algunas administraciones decirle a la gente: usted tiene que ir a vivir allá, y no los estratos, ¡mézclense! porque es que eso es lo que va a hacer una sociedad más integrada y más feliz. Eso no es así, usted por decreto no puedo obligar a la gente donde no puedo o no quiere.

Además, la OEC es muy interesante porque ella de por sí socialmente es una malgama. El territorio del Centro es la única parte de la ciudad donde el multi estrato está; el uno al lado del otro, o sea, tu puedes vivir en un súper edificio en la Macarena y al lado están los de la Perseverancia y te roban los de la Perseverancia, pero también te roban los de los restaurantes de la macarena. Entonces, el hecho es que esa operación específicamente ha tenido la suerte, de que aparte que es muy coherente desde el plan, digamos, logró detener el deterioro del Centro de alguna manera, logró revertir el deterioro del Centro, logró integrar la ciudad norte sur, el tejido residencial norte y sur con las troncales del sistema de transporte que la cruzan, o sea, esa fue una decisión de ciudad que se tomó muy bien. Lástima que hay se ve cómo el medio metro, la troncal de la calle 10 llegó hasta la calle 32 y ahí se murió, entonces me tengo que bajar a coger buseta, y por lo menos hay unos buses híbridos; entonces en este momento está mejor la cosa que antes porque ya están desapareciendo todos esos buses viejos y la séptima finalmente quedo integrada a la séptima y le ha quitado presión a la caracas. Esas decisiones, que son pequeñas decisiones, que son fáciles de

implementar, esa es la lógica del planificador, del administrador de ciudad. En todo caso el tema del transporte al atravesar el Centro y al unir los tejidos residenciales si ha creado unas oportunidades de revitalización muy importantes no solo a nivel público, es que a nivel privado cuando uno hace el seguimiento del número de proyectos inmobiliarios que se ha empezado a construir el Centro, se encuentra que tiene un dinamismo impresionante, o sea, lo que antes estaba concentrado por ejemplo en chapinero, o en el norte, toda esa actividad edificadora de Cedritos que fue una locura en la década del 90 y que fueron 10 años de una locura allá en Cedritos, de alguna manera la misma sociedad cansada de lo que es su cotidianidad está empezando a mirar al Centro porque la gente dice: "*oiga pero acá ya llega un bus decente*". Es un poco a poco, pero en los próximos, muy pocos años se va a comenzar a ver porque ya hay una nueva serie y las inversiones no solamente son en Plan Zonal, sino que son en el sur propiciadas por el Plan Zonal, y en los bordes entonces hay grandes proyectos inmobiliarios que nunca se habían hecho.

Bueno un poco, ahí me tengo que referir a lo que ha hecho la ERU en el tema de city u o el tema de la Estación Central, ahorita el tema de San Juan de Dios, de San Bernardo, de San Victorino, que siempre han sido proyectos de un poco de locos, ahí patinando que vamos, que ahí va, pero eso poco a poco cada día se ve más real, y tan real que los inversionistas donde están, allá, o sea, los edificios más grandes de la ciudad, se están construyendo allá. Ahorita acaba de empezar un proyecto de aldea que ellos estaban muy callados pero ya tienen las grúas ahí, y cuando eso se haga es un edificio de 75 pisos y otro de 50, y en frente va a estar todo el desarrollo de Estación Central.

Entonces son temas que de alguna manera han estado soportados porque es que hay un plan, y eso blinda las empresas públicas que les conviene eso, o sea, yo por ejemplo cada vez que la contraloría llega a preguntar "*¿y ese proyecto en qué va*?", yo les digo: "*mire, es que hay un Plan Zonal, es que además a mí la Secretaría de Hábitat me ha denominado coordinador por el decreto tal y mis inversiones están ahí*", perfecto,

digamos que la fuerza legal y normativa que tiene la OE es la mejor manera de hacer las cosas bien.

Pero eso no significa que todo dependa del plan, es decir, hay otras ejecuciones que se hacen aparte del plan pero están soportadas a partir de un decreto.

El poder de un plan aprobado es que la ejecución implica inversiones, y las inversiones son las que permiten que las cosas se hagan, entonces tu puedes destinar recursos como empresa pública; dices, -bueno yo, soy la empresa de acueducto, oiga esa gente del Plan Zonal está diciendo que a 2038 vamos a tener 500000 personas, ¿va a haber agua para esa gente?, ¿alcantarillado para esa gente si las empresas de servicios están diciendo usted sabe cuánto me representan 300.000 clientes como empresa de servicio público?-. Ellos hacen esa cifra y dicen: vamos a hacer las nuevas tuberías y todo. Pero claro que para las empresas es un gran negocio empezando porque la redes entre más lejos más caros, entre más cerca está más denso y más concentrado, entonces lo que hacen es remplazar redes viejas por redes nuevas, pero el agua viene del mismo lado, entonces para ellos también es una opción fantástica los temas patrimoniales de inversiones en patrimonio, los temas de cultura, o sea, toda esa malgama de cosas que tiene el Centro que no la tiene el resto de la ciudad, pues ha sido beneficiada por la operación porque la operación finalmente es una cosa como subterránea, ella subyace, pero los que manejamos la operación como instrumento de ejecución de proyectos y programas, porque la operación no son solo proyectos físicos sino muchos programas, por ejemplo, mucha gente sabe que vamos a capacitar tales personas en un tiempo para que sean guía turísticos, vamos a hacer que madres de familia para que se capaciten para cuidar a los niños, o sea, hay un montón de programas derivados de que también propende para que la gente encuentre empleo, para que se quede, para que digamos genere seguridad.

Entonces, obviamente pues, operación finalmente también es un documento y también depende de la voluntad política de los que están mandando, pero muchas veces los ejecutores no conocen qué es la operación, no saben, no la han leído, sus asesores no les dicen: "*oiga, péguese de eso*". A mí me toca, cada vez que llega un

gerente nuevo voy y "*oiga la operación estratégica Centro*", y ha servido mucho digamos la comisión, la comisión intersectorial, como es el órgano máximo, y esa es una reunión de sabios que se reúnen dos veces al año y cuentan en qué va cada operación, entonces nosotros vamos y decimos en qué va y lo que uno hace es relatar los proyectos que se empiezan ahí, y ahí ya paso al punto que me preguntabas, como son los avances.

Dentro de eso hay avances dentro de lo público y dentro de lo privado. Digamos como en las inversiones, yo diría que en lo público lo más importante es que ya tenemos el sistema de transporte completo, es decir, las troncales que estaban proyectadas en el Plan Zonal Centro ya están hechas. Después de todas las dificultades y la corrupción y todo eso pues están y están funcionando. Faltan el nodo que es la Estación Central, pero que afortunadamente ha tenido un avance significativo y es que ya este año va a quedar estructurada, y si es un avance claro es medible, queda estructurada digamos como la operación Estación Central, va a quedar estructurada.

La estación tiene un postulado y es que la infraestructura de movilidad se pague con el desarrollo inmobiliario que esté encima, entonces eso es una cosa de los tipos que saben de eso, que es hacer la maniobra financiera para que eso de números negros, entonces decir, ¡listo! o ¡pagamos una parte!, o también para que escoja la ciudad, qué desarrollos inmobiliarios van a haber ahí en su momento y cuando salgan al mercado se vendan.

Esa estructuración ya quedó contratada, y este año ya tiene que quedar la estructuración de la operación. Aparte se termina de comprar o de canjear el suelo que falta para la primera fase. Ese suelo, la ERU ha comprado la mayoría del suelo. En esta administración se ha hecho énfasis a que la permanencia de los propietarios o de los arrendatarios o de los poseedores sea posible mediante un intercambio de suelo, donde ellos viven por un suelo equivalente a los metros cuadrados cerca de ahí, y hay donde entra el rehúso de edificaciones. Y fíjate que ese tema de rehúso también hace parte de la OEC, y por eso es tan importante si este proyecto piloto sale, porque la idea es intercambiar suelo que va a ser usado para el proyecto público por un suelo que el

mismo proyecto público financie como parte de pago a estos propietarios en el sector. Entonces, lo que vamos a hacer es que ya se compró un edificio que se va a transformar, este fue el edificio que se compró (muestra imagen del edificio), pero más o menos la idea es que se vuelva esto, comercio en primer piso, unas oficinas porque hay un local grande, y vivienda y para que esta gente de Estación Central se pase a vivir. Ellos están en la 24, aquí los pasamos a la 18 entonces.

Esta fórmula si es exitosa, esta cosa va a hacer una cosa mundial porque esto se ha visto muy pocas veces en el mundo eso en cuanto a la Estación Central. Luego tenemos un proyecto que sería como la segunda Estación Central que se llama Alameda. Ese proyecto básicamente dependería de si la Estación Central, digamos, como de la dinámica de la Estación Central que vaya siguiendo hacia la 19, como todo ese proceso de mejoramiento y de construcción de nuevas viviendas. Este es más enfocado a la vivienda, todo está enfocado en que en esa franja prioritaria entre la décima y la caracas podamos atraer muchos nuevos residentes, o sea, entre todos los proyectos debíamos tener por lo menos yo diría que entre 3.000 y 4.000 apartamentos nuevos. Estamos hablando de 15 a 20.000 personas residentes nuevas en esa franja.

Luego está el proyecto San Victorino, que nuevamente entró en reingeniería mientras en esta administración se toma la decisión. Digamos, está un poco parado, pero el año pasado ya se había tomado la decisión de sacarlo nuevamente a licitación con unos parámetros distintos, ahorita un poco, no sabemos muy bien.

- ¿Pero ese proyecto tiene problemas más en el ámbito social?

No porque ese es un lote desocupado. El proyecto nuestro de San Victorino está hace tiempo sobre un lote desocupado que tiene unos compromisos con los vendedores de la zona, los cuales se van a respetar, y que ellos han participado. Eso no ha cambiado y menos en esta administración, digamos, de corte populista, no van a cambiar.

Luego, están los dos proyectos de San Bernardo, a los cuales se les ha dado un gran impulso porque allí es donde va a estar la oferta más grande de viviendas de tipo

VIP y vivienda social hasta tipo 3 y hasta 4, que pues van a estar en el mayor número sobre todo teniendo en cuenta que el barrio tiene unas zonas en deterioro muy grandes sobre todo por la carrera décima y sobre el parque Tercer Milenio. Y con el tema del San Juan de Dios que es como el remate. Entonces fíjate que través de las dos troncales, esa es la que llamamos la franja prioritaria, hay un proyecto importante en la cabeza que es la Estación Central, y otro en cola que es el San Juan de Dios. Entonces digamos que el valor de lo que se ha ido construyendo, pues, es que ha habido continuidad a través del tiempo y hay una serie de proyectos, de núcleos de proyectos que van a desencadenar otras cosas más adelante entonces si ha estado, de alguna manera, si se han venido cumpliendo los objetivos de la operación, y eso es. Digamos, se ha iniciado un camino que ya es irreversible, la recolonización del Centro, la recuperación de todo lo que fue la carrera décima como historia de la ciudad en términos de la modernidad.

Una cosa interesante también de la Operación Centro es que de alguna manera no es una operación aislada si no que si tu lees Bogotá como lo que es, que es como en la mitad de una telaraña la forma física, en el oriente están los cerros y en el occidente está el río, y tiene una serie de radialidades que le dan la estructura de la ciudad. La Operación Centro que viene a quedar acá (se apoya en una imagen de la ciudad) y la Operación Aeropuerto que viene a quedar acá, están unidas por el Anillo de Innovación, que es la otra operación estratégica. Digamos que seguramente va a estar próxima a adoptarse y esto es la nueva ciudad, es decir, esto ha permitido que la ciudad cambie su manera de extenderse, que fue tipo mancha de aceite y que ocupó toda, digamos el área disponible para centralizarse. Entonces, todo el desarrollo de la calle 26 y del futuro que va a ser esa avenida del ferrocarril se lee físicamente.

Urbanísticamente la Bogotá futura que va a coger buena parte del crecimiento de la población que va a ser como a 2038 unos 2 o 3 millones de personas más, que es como poner una Medellín en Bogotá. Nuevamente va a estar más planificada y va a estar más entroncada con este esquema. Entonces es coherente con las otras OE.

Ahora, hay una nueva OE que se llama operación del Rio Fucha, y que finalmente va a empezar en donde termina la Operación Centro, o sea, porque Ciudad Salud y todo lo que implica el San Juan de Dios va a ser la bisagra para volver al sur, para mirar hacia el sur para integrar esa ciudad que está en el sur y que es la gran desconocida de muchos de los bogotanos, porque finalmente esta ciudad siempre ha sido segregada.

Entonces, la operación Fucha viene a llenar ese vacío y va a ser una operación que se va a beneficiar de la ejecución de la Operación Centro, donde aquí es la conexión entre el norte y el sur residencial, y eso va a ser una ciudad más equitativa, menos segregada, más eficiente y mucho más coherente con la distribución de los recursos físicos.

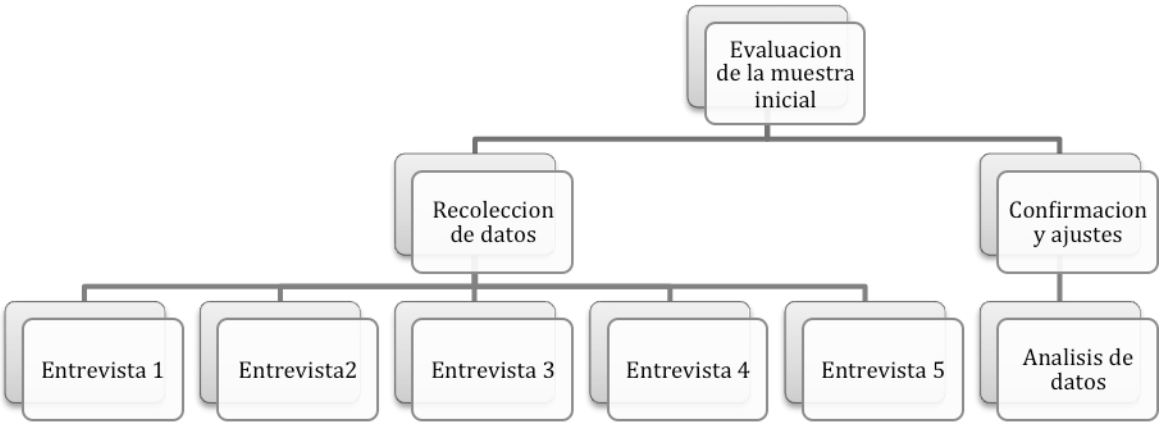
Entonces a mí me parece que sí se están cumpliendo los objetivos, que hay que darle mucho tiempo, que es una operación de largo plazo que por lo menos está garantizado, que con lo que se ha hecho que digamos que hace parte de la operación, pero que también hace parte del sistema de movilidad de la ciudad, garantiza que la ciudad va a recuperar su Centro histórico, que la gente sí va a querer venir a vivir al Centro, que va a generar una mayor competitividad, una sostenibilidad en el tiempo.

Creo que mal que bien ahí va, y que dándole el tiempo para una operación de largo plazo si ha sido un cambio de paradigma muy importante y, pues, que la historia la juzgarán en su momento, pero creo que vista desde aquí si tiene mucho sentido y mucha coherencia. Creo que eso es lo que tendría que decir en tus dos preguntas.

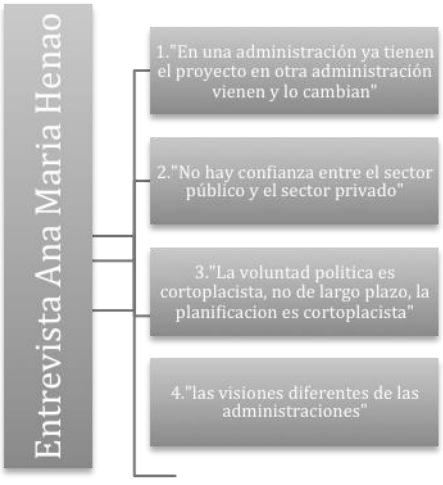
Anexo 30. Tratamiento de las entrevistas

Teniendo en cuenta las conclusiones que se obtienen de la investigación, es importante conocer y entender los procedimientos y parámetros para su evaluación y tratamiento final que se señalan a continuación.

1. Realización de la investigación a través de documentos, textos, investigaciones, libros entre otros, para la elaboración de un marco teórico y desarrollo del tema central a través de los capítulos planteados.
2. Teniendo en cuenta la investigación, la hipótesis y sus resultados, se define la necesidad de realizar entrevistas a expertos y académicos que puedan resolver y reforzar las conclusiones y afirmaciones que se han observado a lo largo de la investigación.
3. Definición de la muestra: académicos y expertos que tengan conocimiento y hallan trabajado en el tema de Operaciones Estratégicas en Bogotá.
4. Definición de las preguntas:
    - Se define una entrevista que se denomina semi estructurada - en donde se tiene una guía establecida a través de una pregunta definida pero pueden surgir diferentes preguntas-
    - La pregunta se elabora teniendo en cuenta el problema central de la investigación, en donde se observa pertinente definir las razones de éxito y de fracaso de las Operaciones Estratégicas.
5. Análisis de datos: a partir de las entrevistas se generan procedimientos que van a responder a la pregunta central.



6. Mapas – Gráficos: En donde se quieren observar las similitudes, patrones y relaciones, a partir de segmentos de frases textuales de cada una de las entrevistas.



Entrevista Andres Guerra
1."Yo creo que desde los fracasos es la falta de coordinacion interinstitucional"
2."El segundo problema es ese tan grande, la magnitud, la escala del proyecto"
3."La vision a largo plazo por la escala del proyecto, por la magnitud de las inversiones"
4. "Son proyectos que necesitan una continuidad en el tiempo y una visión a largo plazo"
5."Si es bueno que la ciudad maneje las diferentes escalas de planeacion"

Entrevista Alavaro Suarez
1. "Hay desarreglos estructurales"
2. "Tiene entonces un rol de coordinación de gobierno y de coordinación de inversioón pública"
3. "Como no tenemos perspectiva histórica pensamos que todo debería estar ya, esto no es flexible"
4. "Primero es la flexibilidad y luego la continuidad, y la continuidad en una estrcutura política como la nuestra"
5. "Nos toca cambiar la estrategia de grandes piezas por una estrategia, digamos, mas fna, mas apuntada, mas dirigida, quizá más estratégica"

Entrevista Patricia Acosta
1. "No se contruyeron esquemas institucionales para poderlas realizar sistematicamente"
2. "Aún mas hoy que es un alcalde, entonces dice: "a mí no me gusta ese POT, entonces venga yo formulo mi Plan de desarrollo". lo formuló distitnto.
3."No hubo ni esa volunta política ni instituconal de financiar"
4."entonces no son solo esquemas institucionales. Nuevamente, entonces a veces no quiere decir crear más oficinas sino que alla un esquemas de coordinación"
5."cada vez que alguien llega borra lo otro y hace lo nuevo"

Entrevista Leopoldo Ramirez
1."Un problema de las OE es que son de largo plazo"
2. "Son de largo plazo no tienen continuidad si los gerentes o los alcaldes no entienden la importancia de esas operaciones y muy pocos las entienden porque no tienen la formación"
3."Porque cuando uno estaba metido más en la administración un poco más de 3 administraciones se da cuenta que son cosas que vienen y que se trabajan y que mucha gente buena ha trabajado en eso, hay unos documentos importantísimos y entonces que resulta que el alcalde dice: "Ah, pero esa OE norte es para favorecer a unos ricos y para urbanizar los humedales, no esa no va".
4. "Pues los tiempos de las ciudades son mucho más largos que los tiempos de los alcaldes y que el tiempo de las personas."
5. "Entonces, ventajas de la OE: una planificación de largo plazo; desventajas: que no le obedecen, las desventajas es que los alcaldes ni las miran, simplemente las anulan, la única obligatoriedad que tienen sobre las OE es que cuando ya se han convertido en decretos"
6. "depende de la voluntad política de los que están mandando"

- Teniendo en cuenta los gráficos anteriormente desarrollados, a continuación se relaciona, de acuerdo a la numeración asignada, las similitudes, patrones y relaciones que dan como resultado los patrones para definir las conclusiones del trabajo de grado .

Entre
1
2
3
4

Entre
1
2
3
4
5

Entre
1
2
3
4
5

Entre
1
2
3
4
5

Entre
1
2
3
4
5
6

CONVENCIONES

- No hay Continuidad y una gerencia especifica
- Falta voluntad política
- No hay coordinación interinstitucional
- Visión a largo plazo