

Análisis de los ajustes normativos y urbanísticos de un Macroproyecto de Interés Social Nacional en la ciudad de Manizales, Colombia

Analysis of the Normative and Urban Adjustments of a Macroproject of National Social Interest in Manizales city, Colombia

HERNÁNDEZ-PULGARÍN, Gregorio¹

GARCÍA-ARIAS, Manuel F.²

RIVERA-PABÓN, Jorge A.³

Resumen

Este artículo analiza las transformaciones urbanísticas derivadas de una serie de modificaciones normativas que han tenido lugar en una gran operación de urbanismo en Manizales. Se procede desde el análisis de cada una de las resoluciones de modificación de la operación, así como como otros documentos administrativos, de la prensa local y nacional y de lo escrito por expertos. Se encuentra que las modificaciones han contribuido en los problemas de avance de un macroproyecto que no ha cumplido sus objetivos.

Palabras clave: planificación urbana, desarrollo local, vivienda, renovación urbana.

Abstract

This article analyzes the urbanistic transformations derived from a series of normative modifications that have taken place in a important urban project in the city of Manizales. It proceeds from the analysis of the modification resolutions of the project, as well as other administrative documents, from the local and national newspapers, and from what is stated by experts. The modifications are found to have contributed to the problems of a macroproject that has not met its objectives.

key words: urban planning, local development, housing, urban renewal.

1. Introducción

La renovación urbana supone la transformación o sustitución de algunos fragmentos de ciudad tanto en sus formas como en sus usos, como respuesta al hecho de ser considerados problemáticos o por ser cuestionados en su función, uso, estructura o significado. Se ha entendido además como un proceso de demolición y nueva edificación, que permite la producción de la ciudad a través de procedimientos urbanísticos que proyectan y materializan las ideas acerca de la ciudad que tienen los planificadores y otros actores incidentes en la

¹ Profesor Asociado. Departamento de Antropología y Sociología, Universidad de Caldas. Email: gregorio.hernandez@ucaldas.edu.co

² Antropólogo, Joven investigador Minciencias, vinculado al proyecto Trayectorias históricas, mutaciones recientes de la comuna San José: Un siglo de historia urbana en Manizales, desarrollado por el grupo Territorialidades. Universidad de Caldas. Email: antropomanuel1992@gmail.com.

³ Profesor Asociado. Departamento de Historia y Geografía, Universidad de Caldas. Email: jorgeandres.rivera@ucaldas.edu.co

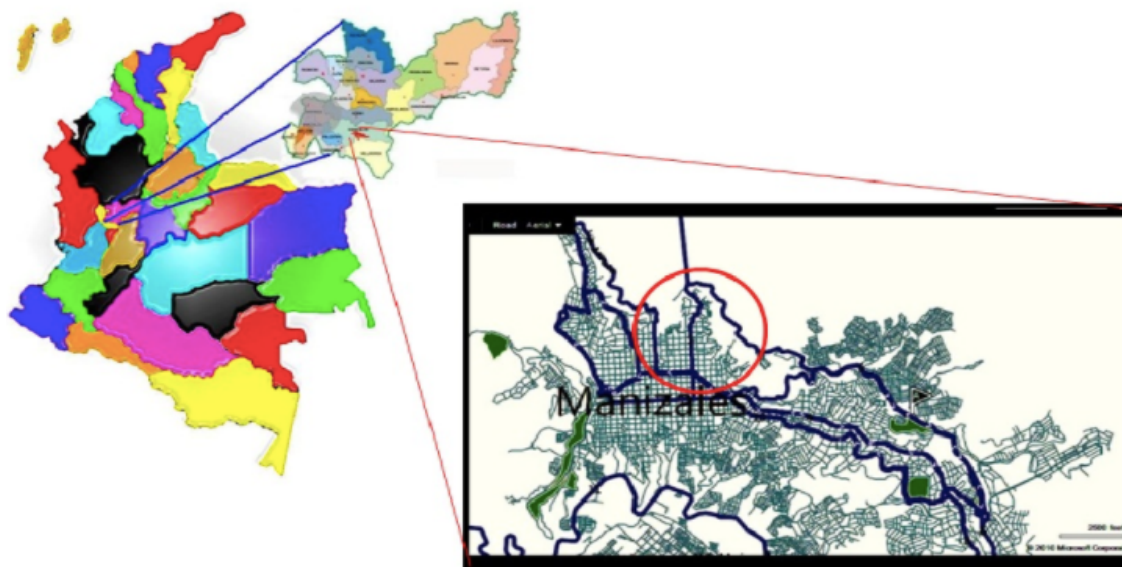
planificación urbana. Suele relacionarse con la revitalización de barrios deteriorados, con el desarrollo de procesos de reutilización del suelo, mejora del ambiente urbano y de la gestión de cada área, participación de los ciudadanos y utilización de fondos públicos, tanto para regenerar las zonas como para atraer más inversión privada.

En el caso colombiano, la legislación posibilita este tipo de intervenciones, las cuales son definidas, planeadas y ejecutadas por los municipios o distritos a través de diversos instrumentos de planificación como es la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial y su decreto reglamentario, el 879 de 1998, relacionado con disposiciones referentes al ordenamiento territorial. Sin embargo, durante un lapso de tiempo comprendido entre 2007 y 2010, el Gobierno Nacional, a través del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, empleó la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), para sustentar la ejecución de grandes proyectos de planeación invocando “utilidad pública e interés social”. Esta figura, utilizada en varias iniciativas de transformación urbana orientadas principalmente a la construcción de vivienda para población de ingresos modestos, fue derogada por la corte constitucional en 2010, entre otras razones, por la usurpación por parte del Gobierno Nacional de competencias de planificación territorial que por ley corresponden a los municipios. Su derogación no fue retroactiva y los MISN iniciados antes de la derogación, como el que es objeto de análisis en este artículo, se ejecutaron a pesar de la contradicciones evidentes.

En este artículo se analiza el caso del MISN Centro Occidente de Colombia San José del Municipio de Manizales, capital del Departamento de Caldas e integrante de la región cafetera del centro-occidente de Colombia, con cerca de 400.136 habitantes (DANE, 2008). Este macroproyecto fue aprobado por el municipio en 2008 y por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en julio de 2009. El área de intervención prevista era de 110 hectáreas en el centro norte de la ciudad. En términos de tipología arquitectónica, las características del sector eran heterogéneas e incluían edificaciones de diversos tipos por tamaño, morfología y estado de la construcción, con prevalencia de edificaciones de construcción informal erigidas por clases populares desde mediados del siglo XX. Los usos del espacio eran mixtos, comprendiendo vivienda, comercio, servicios, institucional e industrial.

El sector comprende los barrios Asís, Avanzada, Colón, Delicias, Estrada, Galán, San Ignacio, San Vicente de Paul, El Tachuelo y San José, además de la plaza de mercado conocida como La Galería. El megaproyecto, buscaba responder a una serie de problemáticas y características urbanas identificadas por los estudios que lo sustentaron. Entre estas “la presencia de asentamientos precarios con graves peligros para sus habitantes dadas las condiciones de riesgo” (Resolución 1453, 2009), propiciadas por el tipo de vivienda y por estar ubicadas en ladera (aproximadamente 1.660 familias). A lo anterior, se le suma un déficit cuantitativo de 3.626 viviendas y hacinamiento en 2.680 hogares (Resolución 1453, 2009). El panorama anterior era favorecido por las condiciones socioeconómicas de los habitantes del sector caracterizadas por altas tasas de desempleo en 2008 (24%), así como de informalidad en la actividad laboral y un 100% perteneciente a los estratos 1, 2 y 3 (Serrano & Vallejo, 2013).

Figura 1
Localización general del MISN Comuna
de San José en Manizales



Fuente: ERUM

En virtud de esas necesidades se buscó con el macroproyecto construir 3.500 viviendas subsidiadas, de las cuales al menos 2.500 deberían ser Viviendas de Interés Prioritario (VIP) y las otras Viviendas de Interés Social (VIS), las cuales reciben un subsidio inferior que las primeras. Otro de los propósitos era propiciar la “reubicación de familias que viven en las laderas de alto riesgo, dentro del programa del Municipio de Manizales de gestión, prevención y administración del riesgo” (Observatorio de Infraestructura, 2018). En términos generales, como plantea el organismo ejecutante de la operación, la Empresa de Renovación Urbana de Manizales (ERUM), se trata de “un Programa de Renovación Urbana, concebido para inducir el proceso de renovación, regeneración y recuperación del Centro Norte de la ciudad de Manizales, a partir de la concurrencia de la inversión público-privada en proyectos estudiados e instrumentados” (ERUM, 2019).

Según el Plan de Desarrollo de Manizales 2008-2011, el MISN de San José sería una operación urbanística integral con la que se crearían las condiciones necesarias para garantizar un hábitat digno y seguro, con la construcción de vivienda subsidiada, priorizando la localización de familias damnificadas, desplazadas, de zonas marginales o en riesgo y familias carentes de vivienda con bajos niveles de ingresos; propiciando además un proceso de redensificación. En otros términos, este gran proyecto buscaba “solucionar la vulnerabilidad física y la vulnerabilidad socioeconómica en forma simultánea” (Coles, 2015). Sin embargo, después de más de 10 años de su aprobación e inicio, éste ha sido ampliamente cuestionado por sus detractores (sobre todo líderes sociales y académicos, o sectores políticos minoritarios de la ciudad), así como por la prensa local y nacional. Es común hallar referencias al “macrodesastre de la comuna San José” por parte de expertos en urbanismo de la ciudad (Acebedo, 2019; Unimedios, 2018). Las razones esgrimidas para emplear este calificativo son varias: en la actualidad se han producido apenas alrededor de un 10% de las 3.500 viviendas propuestas, pero en cambio se ha desplazado a mucha población del sector a otros barrios, no se han aplicado instrumentos de planificación que redistribuyan las plusvalías urbanas, no se han comprado todos los predios necesarios para las obras centrales de la operación y el panorama actual es el de una comuna que ha sufrido la destrucción de algunos de sus barrios, con apenas una obra de infraestructura en desarrollo y lejos de finalizarse: la ahora llamada avenida Marcelino Palacios, antes Avenida Colón, y sin los demás equipamientos colectivos, espacios públicos y áreas de protección ambiental ofrecidos por este MISN.

Una de las particularidades de esta operación es que ha sido objeto de cambios sustanciales a lo largo de sus cerca de diez años de ejecución. Así pues, el propósito de este artículo es llevar a cabo el análisis de las ocho modificaciones sustanciales que ha experimentado la operación en sus diez años de ejecución y algunas de las consecuencias urbanísticas de estas modificaciones, tanto para los intereses de la ciudad, como de los habitantes del sector.

2. Metodología

Las reflexiones de este artículo se basan en el análisis de la totalidad de las resoluciones que le han dado vida y modificado el MISN San José. Además de lo anterior, se llevó a cabo una revisión de diarios locales desde el lanzamiento de la operación hasta 2019. De la misma manera se consultaron otras fuentes documentales relativas al proyecto, en especial de los ministerios involucrados en su fase de elaboración y desarrollo y de las autoridades municipales concernidas en la operación. De igual forma se realizaron algunas entrevistas con personal directivo de la Empresa de Renovación Urbana y con expertos urbanistas de la ciudad.

3. Resultados

Desde la fecha de su adopción en el año 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió tres resoluciones modificatorias. Este ministerio fue reemplazado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que emitió por su parte seis resoluciones, para un total de nueve resoluciones de modificación del proyecto.

A continuación, en virtud de su relevancia en el desarrollo y los resultados esperados u obtenidos se analizan dos tipos de modificaciones de la operación. Por un lado, la reconfiguración, subdivisión, delimitación y redelimitación de las Unidades de Ejecución Urbanística (UEU), con sus implicaciones en la materialización de las obras proyectadas y por el otro, algunos cambios en la estructuración financiera del Macroproyecto.

3.1. Principales modificaciones del MISN

En 2009 el Macroproyecto de San José planteaba con la resolución de adopción que las Unidades de Ejecución Urbanísticas (UEU) serían la UEU 1 avenida Colón y la UEU 2 La Avanzada. Posteriormente la ERUM propuso redelimitar y subdividir las UEU en procura de facilitar la gestión financiera de las mismas, la gestión predial y la obtención de licencias urbanísticas correspondientes. En consecuencia se emitió la resolución 1527 de 2010, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la que se introducía una variante en las unidades de ejecución: el sector Par Vial Avenida Colón quedaría dividido en 4 UEU. Por su parte el sector La Avanzada quedaría dividido en 5 UEU, las cuales solo requerirían del trámite de las licencias de urbanización y construcción para su desarrollo.

Entre los años 2010 y 2016, la UEU 1 Avenida Colón pasó a ser un sector de planificación conformado por 4 UEU primero y luego a 8 UEU, y el sector de La Avanzada pasó a comprender 5 UEU hasta llegar a 22 UEU. Estas modificaciones fueron justificadas por la urgencia de cumplir con el cronograma de adquisición del suelo, obtener licencias de urbanización en cabeza del patrimonio autónomo y lograr la ejecución de las UEU a corto plazo. Además, en el año 2014 con el objetivo de ajustar el planteamiento urbanístico al proceso de adquisición de los inmuebles que hacen parte del área de planificación y la estructura financiera del Macroproyecto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sancionó la resolución 0902, con la que dispuso la creación de dos nuevos sectores de planificación como lo son el Sector Parque Olivares y el Sector Central.

En consecuencia, el MISN de San José quedaría dividido en cuatro grandes sectores: La Avanzada, par vial Avenida Colón, Parque Olivares y Sector Central. La vocación urbanística de cada uno de estos sectores es diferente. El sector La Avanzada se dispondría sobre todo para la construcción de vivienda VIS y VIP. El sector par vial Avenida

Colón se enfocaría en la disposición de una red vial para la movilidad local. El sector Parque Olivares, que no ha presentado ningún desarrollo significativo hasta la fecha, pareciera importante según los propósitos del MISN, por recoger las zonas de riesgo y tratamiento ambiental. Finalmente, el Sector Central se ha previsto como un área de usos mixtos del suelo, con disposición para el desarrollo inmobiliario en este céntrico sector de la ciudad.

Los principales cambios manifestados en las resoluciones se pueden apreciar en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Cambios en las resoluciones del MISN San José

Emisor	Año	Resolución	Modificaciones sustanciales
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	2010	1527	Reconfiguración de las UEU 1 y 2 como sectores desarrollables a través de UEU de menor ámbito territorial. Inclusión y ajuste de áreas de equipamientos colectivos. Cambio de la estructuración financiera del Macroproyecto y articulación con otros proyectos de vivienda de interés prioritario ubicados en el Municipio de Manizales. Supresión del Parque Recreo-Deportivo la Avanzada el cual contaba con un Área de ejecución aproximada de 4939,81 mts ² . Supresión de la Estación de Bomberos. - Traslado del Parque Tecnológico para el desarrollo de alguno de los Planes Parciales del sector Par Vial Avenida Colón (sin especializar). La reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo ubicadas en el Macroproyecto o en las áreas de renovación urbana del sector La Avanzada, también podrá realizarse en el proyecto de Vivienda de Interés Prioritario "San Sebastián" ubicado en la Comuna Ciudadela Norte, hasta un total de 360 familias.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	2011	1793	Subdivisión de las UEU del sector la Avanzada: de cinco unidades a 11 unidades. Aparece nuevamente el CISCO como proyecto estructurante, pero desligado de las unidades de ejecución, es decir, quedando en una unidad independiente y autónoma. Para el sector la Avanzada se disminuye el área de riesgo no mitigable. Desaparecen obras de estabilidad y tratamiento geotécnico. Aclaración del tratamiento de renovación urbana para el sector la Avanzada.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2012	483	Redelimitación de las UEU del sector la Avanzada se pasa de 11 a 13 UEU por motivos de utilidad pública, lo cual les permite compra y expropiación de predios. Actualización del documento técnico de soporte.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2013	693	Ajuste en las coordenadas geográficas. Redelimitación de las Unidades de ejecución No. 2, 3, 4, 5, 6, 7,8, 9, 10 y 11 del sector La Avanzada. Ajuste al diseño urbanístico y cuadros de áreas del sector La Avanzada. Se eliminan del sistema de equipamientos: Cambio de uso Terminal de Transporte (existente), Sede Fundación Universidad de Manizales, antiguo colegio Sagrado Corazón (existente), la iglesia del Sagrado Corazón de Los Agustinos (existente), la iglesia de Jesús de Nazareno de Campohermoso (existente). Se elimina la Estación de Bomberos de los Proyectos Estructurantes del Sistema de Equipamientos y se anexa institución de Salud Assbasalud. Las áreas de Renovación Urbana Avanzada, Avenida Colón y La Galería quedan cobijadas por las normas del POT. Se suprime la figura de Planes Parciales (PP) y se asume el criterio de proyecto urbano general.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2014	902	Cambio de UEU por Sectores de Planificación: La Avanzada y Par Vial Av. Colón deberán desarrollarse mediante la aprobación de un único proyecto urbanístico general. En sector Central quedan abolidos el PP de la Galería. La Administración municipal contemplará como equipamiento la construcción de una estación de bomberos. Diseño Urbanístico y Cuadro de áreas. Normas urbanísticas. Usos del Suelo. Estructuración financiera del Macroproyecto. Otros aspectos tales como el alcance a los estudios de amenazas y riesgos y las estrategias del Macroproyecto.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2015	565	Sistemas estructurantes. Desarrollo del proceso de relocalización de Familias. Normas urbanísticas.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2016	85	Sistemas estructurantes. Normas urbanísticas. Gestión y ejecución del Macroproyecto. Disposiciones finales. Actualización del Documento Técnico de Soporte y de la cartografía del Macroproyecto de Interés Social Nacional.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2017	544	Consolida disposiciones anteriores

Fuente: elaboración propia con datos de las resoluciones y con base en Acebedo (2019).

El macroproyecto ha experimentado una metamorfosis sustancial a través de las resoluciones modificatorias, revelando falencias en la planeación que han generado la eliminación y reducción de algunos espacios públicos y equipamientos colectivos, conllevando a la producción de nuevas alteraciones de orden social, espacial, geográfico del sector intervenido y de la ciudad en su conjunto. Investigaciones anteriores revelan algunos de los efectos de la iniciativa como el desplazamiento de personas del sector hacia otros barrios periféricos y la ruptura de las redes comunitarias de apoyo (Álvarez, 2013; Cantor Amador et al., 2013; Cantor & Cutiva, 2013; Serrano & Vallejo, 2013), la marginación de los barrios que quedan en el costado norte de la Avenida Marcelino Palacios (Acebedo, 2019) o la ausencia de equipamientos urbanos de calidad para la población que aún habita los barrios del sector (Acebedo, 2019; Gómez & Gutiérrez, 2018).

La planificación de una operación urbanística de gran envergadura implica cierta flexibilidad para ajustar algunos de sus aspectos. Pueden presentarse cambios en el área a intervenir, previendo un uso más racional de los instrumentos de planificación; una adecuación y recalcule de costos; la agilización en la adquisición de predios; la focalización en la aplicación de recursos generados por los mecanismos de redistribución de las plusvalías generadas; permitir la participación de otros actores, o buscar alternativas de maximización de los beneficios sociales. Sin embargo, en el caso del MISN de San José hasta el momento las transformaciones han desnaturalizado la primera iniciativa y sus beneficios no son tangibles. El incremento de las UEU, no permitió una gestión eficaz en la que se cumplieran los objetivos de cada unidad de planificación y del macroproyecto en su conjunto. Esto lo evidencia el hecho de que a finales de 2019, apenas se había entregado el 49,34% de las viviendas previstas en las UEU 1, 2 y 3, cuantificando 302 apartamentos (Layton, 2019). La opinión pública local se planteaba en 2018 que de 17 grandes proyectos de la primera versión del MISN de San José no se había finalizado ninguno. Otros proyectos, como la avenida Colón o la construcción de vivienda con demoras injustificadas, estaban a mitad de camino mientras que algunos equipamientos esenciales para el sector, sobre todo del sistema de espacio público, desaparecieron en las nuevas versiones del macroproyecto o es incierta su realización. Ejemplos de esto último serían el Parque recreodeportivo de la UEU La Avanzada, “con un área en suelo de 4.939,81 m², el cual desapareció de los proyectos del sistema de espacio público definidos por el Macroproyecto o el Centro Integrado de Servicios Comunitarios (CISCO)” (Acebedo, 2019, p. 201).

A los traumatismos derivados de los cambios constantes en la concepción del macroproyecto, debe sumársele los problemas contractuales con los ejecutores de la iniciativa, al menos en las UEU 1, 2, 3, 4 y 5 del sector La Avanzada. Este sector es de vital importancia porque materializa la construcción de vivienda para una población que, en lugar de mejorar las condiciones de vivienda, ha tenido que asumir las consecuencias de este cambio en la planeación y ejecución de las áreas. Los problemas en la construcción de vivienda se relacionan con una compra de predios parcial, asistemática y mediada por largos procesos judiciales y con escasa coordinación entre las UEU, un deterioro e inseguridad mayor por las viviendas parcialmente demolidas y el desplazamiento de la población a la que no se le ha asignado su vivienda nueva en el área del proyecto.

Frente a las previsiones de construcción de vivienda en el sector de La Avanzada, los resultados de la ejecución son pobres, lo cual ha agravado los problemas de antiguos habitantes del sector a quienes hace años les demolieron sus viviendas con el compromiso de entrega de los nuevos apartamentos. La primera entrega de viviendas en la UEU 1 se hizo después de 6 años de iniciada la operación, lo cual resulta incomprensible en función de la urgencia manifiesta de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda que sustentaba el MISN. Sin embargo, la mayoría de las viviendas de las UEU La Avanzada fueron entregadas después de más de 9 años de haber sido formulado el proyecto y varios años después de haber sido incluidas en las modificaciones de la operación que declaraba el surgimiento de las UEU que, al parecer facilitarían la construcción de vivienda. Las razones para la dilación de la construcción de vivienda pasan por las dificultades en la gestión de compra de predios, por las demoras de los contratistas seleccionados y por los problemas en el otorgamiento de licencias de construcción.

Además de los largos plazos en la ejecución, la cantidad de viviendas entregadas es exigua frente a lo proyectado. Hasta 2019 las viviendas entregadas en todas las UEU del MISN eran cerca de 350, lo cual constituye una cifra minúscula frente a las 3.500 viviendas previstas en la primera resolución. Puede considerarse incluso que las cifras son mucho más deficitarias si se considera que en la resolución de modificación del MISN de 2014 “el sector La Avanzada pasa de tener un potencial de 3500 unidades de vivienda VIS, de las cuales no menos de 2500 unidades deben ser VIP, a ofrecer 4404 unidades de vivienda, con posibilidades de continuar variando. Las UE 1, 2, 3, 4, 5 y 8 se especializan en VIP (844 unidades) al igual que la UE 15 con una oferta de 1252 viviendas VIP, para un total de 2096. Mientras que las UE 9, 10, 11, 14, 16, 20, 21 ofrecen un total de 2308 viviendas VIS” (Acebedo, 2019, p. 224). Lo anterior sin contar con alrededor de 4.573 unidades de vivienda (VIS y no VIS) de 4573 unidades, además de comercio y servicios, previstos en el sector del par vial Avenida Colón en esa misma resolución, las cuales no se han construido hasta la fecha.

Cuadro 2
Ejecución de las unidades de vivienda en el sector La Avanzada

Unidades Estructurales	Unidades de vivienda a construir	Año de inicio de construcción	Unidades de vivienda entregadas	Fecha de entrega de las unidades de vivienda	Novedades
Unidad 1	24	2013	24	30/04/15	Incumplimiento y Cambio del contratista.
Unidad 2	108	2015	105	29/06/18	Incumplimiento y Cambio del contratista.
Unidad 3	212	2016	173	26/08/19	Incumplimiento y Cambio del contratista.
Unidad 4 y 5	268	2017	0	n/d	Incumplimiento y Cambio del contratista. Contratiempos en la adquisición de las licencias de construcción

Fuente: Elaboración propia

Pero no sólo la vivienda ha revelado la ineficacia de las modificaciones de la operación con las que se buscaba mejorar el MISN. Otras iniciativas han venido apareciendo y desapareciendo del macroproyecto, pero lo cierto es que en todos los casos, los resultados de la ejecución son deficitarios, manifestando serios incumplimientos que necesariamente afectan a los habitantes del sector y a la ciudad en su conjunto que ve como una operación de gran magnitud y relevancia se torna en un “elefante blanco” que atenta contra la calidad y dignidad de vida de miles de personas.

El análisis de las resoluciones permite apreciar que tanto los proyectos del sistema vial como del sistema de equipamientos pretendían ser entregados en un plazo de ejecución no mayor a tres años, mientras que los proyectos del sistema de espacio público pretendían ser entregados en un plazo de ejecución de mediano a largo plazo que oscilaba entre seis y diez años como máximo.

Pasados más de diez años de su aprobación y ejecución, la realidad del MISN de la comuna San José, es otra. Pensado como una estrategia integral con el objetivo central de realizar un plan de vivienda para la reubicación de algunos sectores, en especial los de la parte baja de la ladera, como serían los barrios Asís, Jazmín, Galán, Sierra Morena y Estrada, hasta el día de hoy solo avanzado en la materialización de los proyectos del sistema vial en torno a la cuestionada avenida Marcelino Palacios.

Cuadro 3
Novedades de los principales proyectos MISN de San José

Proyectos Sistema vial	Plazo de ejecución	Modificaciones: Resolución 1527 de 2010
Vía: Par vial Av. colon. Plazo de ejecución	2008 - 2011 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2011 corto plazo
Vía: Eje calle 23 (entre el Par vial Av. colon).	2009 - 2011 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2011 corto plazo
Vía: Eje calle 26 (entre el Par vial Av. colon).	2010 - 2011 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2011 corto plazo
"Vía: Eje calle 28 (entre el Par vial Av. colon).	2011 - 2011 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2011 corto plazo
Vía: Eje calle 27. Plazo de ejecución	2016 - 2019 largo plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2011 corto plazo
Proyectos sistema de espacio público		Modificaciones: Resolución 0902 de 2014
Proyecto parque olivares.	2011 – 2021 largo plazo	Modificación plazo de ejecución: 2015 - 2025 Largo plazo
Parque recreo- deportivo Avenida colon.	2011 – 2013 corto plazo	Modificación plazo de ejecución: 2015 - 2019 mediano plazo
Parque recreo- deportivo la Avanzada.	2012 – 2015 mediano plazo	
Proyectos sistema de equipamientos		Modificaciones: Resolución 1527 de 2010
Colegio 1.	2008 – 2009 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2012 corto plazo
Colegio 2.	2012 – 2015 mediano plazo	
Dirección territorial de salud.	2008 – 2011 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2012 corto plazo
Distrito de policía.	2008 – 2011 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2012 corto plazo
Estación de bomberos.	2012 – 2015 mediano plazo	
Centro integrado de servicios comunitarios CISCO.	2008 – 2011 corto plazo	Modificación plazo de ejecución 2010 - 2012 corto plazo

Fuente: Elaboración propia

Figura 2
Avenida Marcelino Palacios



Fuente: M. García, 2019

Las demoras en la ejecución de la vivienda y la desaparición del proyecto de otros equipamientos, así como el énfasis en la construcción de esta avenida ha reforzado la idea entre los habitantes de la comuna y de un sector de académicos de que el proyecto desde sus inicios no buscaba beneficiar a los pobladores con la dotación de

vivienda nueva y de mejor calidad, ni intervenir sectores de la comuna para minimizar el riesgo ambiental como se hizo explícito en los objetivos del macroproyecto. Algunos incluso encuentran cuestionable el énfasis en la generación de un sistema de movilidad que beneficiaría, entre otros, los intereses de los inversionistas de un centro comercial que fue construido en una de las desembocaduras de esta avenida. Sin embargo, la ejecución traumática de la Avenida Colón que apenas después de 2020 encontrará salida por el costado inverso al centro comercial, parece restarle peso a las suspicacias o al menos a las estrategias para concretar los beneficios para representantes de ciertos sectores de la economía.

Figura 3
Fotografías sectores
La Avanzada y Las Delicias



Fuente: M. García, 2019

Desde el año 2013, algunos investigadores señalaban: “desde su planimetría el Macroproyecto refleja un vacío urbano con enormes lotes alrededor de una gran vía, que se ha configurado en la esencia del proyecto y a la que se le han asignado la mayoría de los recursos” (Noguera de Echeverri & Gómez Sánchez, 2013, pág. 68). En efecto, esta vía que no era vital por definición en un MISN, diseñado para la dotación de vivienda, se convirtió en el proyecto con mayor desarrollo hasta la fecha. Sin embargo su construcción ha sido también demorada y ha tropezado con muchos obstáculos que incluso han sido objeto de vigilancia por organismos de control del Estado que suponen desviación o malversación de recursos públicos.

Partiendo de lo anteriormente presentado, afirmamos que el MISN de San José no responde a la idea generalizada con la cual fue promovido: realizar una “una operación urbanística integral” que sacaría del olvido histórico y de la pobreza a más de 20 mil personas que habitaban la comuna San José. Por el contrario se trata de una operación de urbanismo fallida, que hasta la fecha ha dejado alrededor de 6 mil personas expulsadas de sus viviendas (Acebedo, 2018) y como fue expuesto anteriormente a un proceso de expropiación penoso para los antiguos habitantes y propietarios, de segregación espacial y de producción de terrenos baldíos que generan suspicacia entre expertos y sectores de la población sobre quiénes serán los beneficiarios de las plusvalías urbanas generadas.

Cuadro 4
Novedades en la ejecución
del proyecto Avenida Colón

Obra	Año	Novedades
Avenida Colón	2012	Suspensión del 1 de junio al 30 de noviembre del 2012. Prorrogada entre el 1 de diciembre del 2012 y el 1 de abril del 2013. La contraloría encontró que el valor de la financiación de la obra se dio a favor del contratista por valor de \$10 mil 556 millones 946 mil 884. La Contraloría encontró que hubo un reajuste a los precios unitarios de obra por valor de \$549 millones 874 mil 414. La Contraloría halló irregularidades en la adquisición de predios de la zona mixta entregados al Consorcio Avenida Colón para la ejecución del contrato por valor de \$2 mil 627 millones 822 mil 188.
	2013	Prórroga del 1 de abril al 1 de julio de 2013. La contraloría encontró que hubo un reajuste a las actas del contrato de interventoría por un valor de \$35 millones 847 mil 413. La Contraloría halló irregularidades en la gestión predial. La Contraloría halló irregularidades en la adquisición de predios. Riesgo previsible tipificado, cuantificado y asignado al municipio de Manizales. La contraloría encontró que hubo un registro de predios que no corresponden a los entregados y/o requeridos por el Consorcio Avenida Colón por valor de \$3 mil 750 millones 747 mil 987.
	2014	Prórroga entre el 28 junio de 2013 y el 20 de enero de 2014. La Contraloría halló irregularidades en el registro de predios comprados y no entregados al Consorcio Avenida Colón por valor de \$2 mil 654 millones 636 mil 744. La Contraloría encontró que hubo predios requeridos por el Consorcio Avenida Colón, sin referentes de información en la base de datos de la ERUM. La Contraloría halló irregularidades en el registro y administración de las vigencias futuras Acuerdo 705 del 2009 por valor de \$97 mil 865 millones. La contraloría encontró irregularidades en los pagos realizados por Infimanizales, administrador de las vigencias futuras por valor de \$38 mil 97 millones 438 mil 615.
	2015	El 31 de agosto de 2015 se realizó adición al contrato de obra (no se puede especificar el valor real de la adición debido a que no se cuenta con los datos exactos). El 15 de diciembre de 2015 se realizó adición al contrato de obra (no se puede especificar el valor real de la adición debido a que no se cuenta con los datos exactos). La Contraloría estipuló que se realizaría la intervención del zar anticorrupción por posibles irregularidades en la licitación pública de la obra.
	2016	El 08 de marzo de 2016 se realizó adición al contrato de obra (no se puede especificar el valor real de la adición debido a que no se cuenta con los datos exactos). Las inversiones totales en la Avenida Colón ascienden a los \$66 mil millones.

Fuente: Elaboración propia. Datos del diario La Patria y de Colombia licita

3.2. Modificaciones de la estructuración financiera del MISN de San José

La proyección presupuestal inicial, basada en estudios de mercado, estimaba que este MISN tendría un costo total de \$251.045 millones. Las fuentes de recursos iniciales se distribuirían de acuerdo con el reparto de obligaciones urbanísticas definidas de la siguiente manera: regalías: \$88.078 millones, vigencias futuras: \$126.265 millones, aportes de la Nación: \$10.000 millones, aportes empresas servicios públicos: \$26.702 millones.

Posteriormente, en el año 2010, la ERUM y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, planteaban la necesidad de modificar el artículo 38 de la resolución 1453 de 2009, debido a la inclusión de nuevos recursos de la Nación y del Municipio para la ejecución del mismo. En la nueva resolución, la 1527 del 2010, no queda claro por qué a la par de nuevos recursos, hay un incremento de los costos financieros y operativos, los cuales deberían permanecer constantes, de acuerdo a los presupuestos financieros realizados en los estudios de mercado.

En esta nueva resolución la estructuración financiera del Macroproyecto tendría un costo total de \$291.679 millones, en el que las fuentes y usos se distribuirían de acuerdo con el reparto de obligaciones urbanísticas

definidas de la siguiente manera: aportes de la Nación Fonvivienda: \$40.000 millones, aporte Infimanizales: \$93.309 millones, aportes Municipio: \$6.050 millones, aportes servicios públicos: \$26.702 millones, vigencias futuras: \$66.599 millones, recursos crédito: \$59.019 millones. Por su parte los usos serían los siguientes: adquisición de suelo: \$125.974 millones, gestión predial: \$13.283 millones, habilitación suelo sector La Avanzada: \$11.341 millones, servicios públicos: \$26.702 millones, vigencias futuras: \$66.599 millones, administración, imprevistos y otros: \$24.269 millones, devolución de crédito, costos financieros: \$31.091 millones.

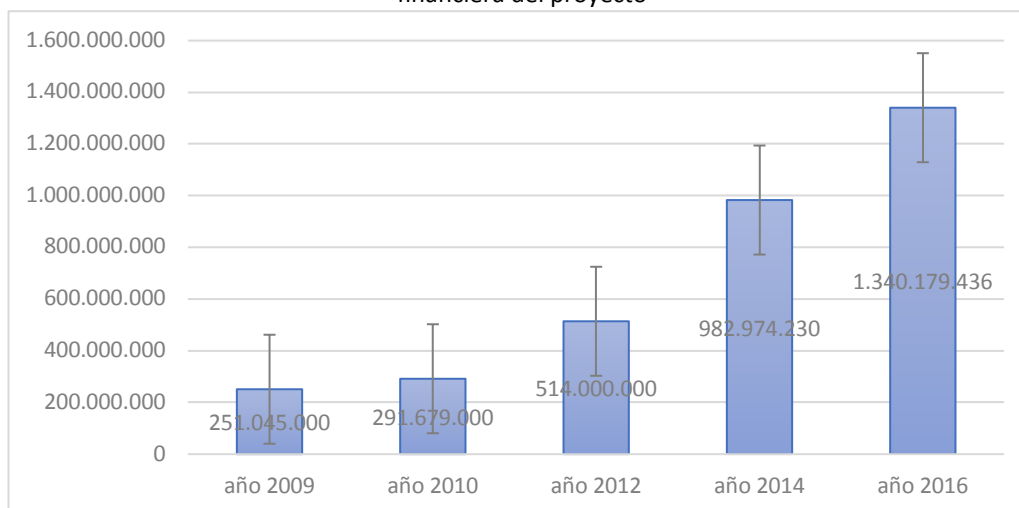
Hasta el año 2012, según la gerente de una institución local que promueve y financia con capital público y privado diferentes proyectos de importancia municipal y regional, Infimanizales, se habían ejecutado \$66.893 millones, en su mayoría en la compra de predios y la construcción de la avenida Colón. De igual manera, aseveraba que desde que se conformó la fiducia del Patrimonio Autónomo, en diciembre del 2009, se preveía que la inversión a 10 años sería de \$514 mil millones (La Patria, 2012), en contravía con las estimaciones de las resoluciones hasta el momento expuestas. Ese mismo año, el entonces alcalde de Manizales manifestaba que el macroproyecto no atravesaba por su mejor momento, debido a que lo recibió con un déficit de \$550 millones y una carga fiscal de \$1.000 millones (La Patria, 2012).

Pasados seis años de su formulación la ERUM y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial modificaron la estructuración financiera del Macroproyecto en dos ocasiones más. En 2014 asumían que el costo total de generación de suelo y construcción de obras de urbanismo del sector La Avanzada y la Zona Par Vial Avenida Colón serían de \$982.974.230.677. Sin embargo, debido a los inconvenientes generados por el atraso en la adquisición de los predios, la obtención de las licencias urbanísticas y de construcción, la subdivisión y redelimitación de las unidades de ejecución, la licitación y adjudicación de los contratos y los procesos jurídicos impuestos por la contraloría, en el año 2016 concluyeron en que el costo total del macroproyecto sería de \$1.340 millones.

Según afirmaban en 2016 algunos especialistas locales (Acebedo, 2016), el proyecto tenía comprometido hasta el 2019 más de \$272 mil millones, de los cuales el 60% están destinados para la construcción de la Avenida Marcelino Palacio, el 21% para la expropiación de predios y el 19% para la construcción de VIS y VIP. Según esta distribución, el 81% de los recursos estarían destinados a dicha avenida.

El énfasis presupuestal y en ejecución de esta cuestionada avenida que sigue después de 10 años sin llevar a ninguna parte, ha sido una fuente constante de descontento de los habitantes del sector, pero también de los analistas de la ciudad que encuentran en el diseño y ejecución de esta obra, una clara radiografía de los problemas de esta iniciativa de planificación.

Figura 4
Modificaciones a la estructuración
financiera del proyecto



Fuente: Elaboración propia

4. Conclusiones

Las modificaciones experimentadas por las resoluciones que guían el MISN de San José no contribuyeron con la realización efectiva y oportuna de la operación, y sobre todo no lograron evitar las consecuencias sociales que han convertido este macroproyecto en fallido. Así las cosas, más de diez años después de emprendido, y tras las ocho reformulaciones realizadas, no se han resuelto los problemas apuntando a los déficit de vivienda que se supone constituyen el objeto central de esa atípica y derogada propuesta de los MISN, tampoco concretó como prioritarias las intervenciones que transforman el sector receptor de la mayoría de riesgos ambientales, ni oriento una serie de transformaciones urbanas con efectos sobre la calidad de vida de los habitantes del sector o sobre la atracción de inversiones.

Uno de los resultados de las modificaciones del macroproyecto es la desaparición de proyectos de gran importancia para los habitantes del sector y de la ciudad como el CISCO o el sistema de espacio público. Renglón aparte en términos de los efectos de las modificaciones para el cumplimiento de los proyectos del MISN merece la construcción de vivienda y el énfasis en una vía que no hacía parte de lo que se declaró como fundamental al plantear la operación, ni a los objetivos de los MISN. La construcción de vivienda no se ha ejecutado con la prontitud demandada por la precariedad de muchos pobladores del sector, ni en las cantidades formuladas en diferentes versiones del MISN. Por su parte, resulta injustificado que la avenida Marcelino Villegas se haya convertido en una prioridad de inversión del macroproyecto considerando que no hace parte de las motivaciones fundamentales del MISN; lo que no ha permitido, no obstante, que su ejecución esté libre de novedades que han retrasado significativamente su ejecución.

En cuanto a la estructuración financiera del proyecto, los errores o reconsideraciones en la planificación ha causado que el presupuesto de la operación se cuadriplique y que se corra el riesgo de ser irrealizable, sobre todo en un escenario postpandemia del COVID-19 en el que los ingresos fiscales se reducirán inexorablemente para las entidades territoriales.

Referencias bibliográficas

- Acebedo, L. F. (2019). La renovación urbana de la comuna San José en Manizales. Universidad Nacional de Colombia sede Manizales.
- Acebedo, L. (2016). Mentiras y realidades de San José. LA PATRIA. Obtenido de <https://www.lapatria.com/columnas/214896/mentiras-y-realidades-de-san-jose>
- Acebedo, L. F. (2018). San José:Una década, pocos logros. Manizales: La Patria .
- Álvarez, J. R. (2013). Desarrollo urbano o desplazamiento urbano: Macroproyecto de interés social nacional, comuna San José, Manizales | Ratio Juris. Ratio Juris, 8(17), 115–134.
- Cantor Amador, F., Rivera, & López, J. (2013). La comuna San José en la mira: Transformaciones urbanas y redes sociales vistas a través de la fotografía. Luna Azul, 37, 162–195.
- Cantor, F. (2014). Una ciudad sin ciudadanos: La renovación urbana en la Comuna San José en la ciudad de Manizales. Summa Iuris, 2(1), 88-110.
- Cantor, F., & Suárez, A. C. (2013). El plan de renovación urbana en la comuna San José en la ciudad de Manizales o el fracaso de una política pública sin público, sin ciudadanos. *Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo*. Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5342>
- Coles, A. (2015). Los impactos del redesarrollo urbano en Manizales, Colombia. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/3540_2881_Coles%20WP13AC1SP.pdf
- Gómez, M. L., & Gutiérrez, D. L. (2018). 10 años de promesas incumplidas en el Macroproyecto San José de Manizales. La Patria. <https://www.lapatria.com/manizales/10-anos-de-promesas-incumplidas-en-el-macroproyecto-san-jose-de-manizales-426536>
- La Patria. (2012). En el Macroproyecto San José llevan invertidos \$66 mil millones. LA PATRIA, pág. 1. Obtenido de <https://www.lapatria.com/manizales/en-el-macroproyecto-san-jose-llevar-invertidos-66-mil-millones-11065>
- La Patria. (2012). Renovación Urbana de Manizales sigue sin gerente. La PATRIA. Obtenido de <https://www.lapatria.com/manizales/renovacion-urbana-de-manizales-sigue-sin-gerente-5563>
- Noguera de Echeverri, A. P., & Gómez Sánchez, D. M. (2013). Desarrollo homogéneo y segregación-Dinámicas del poder en el contexto urbano: caso macroproyecto San José de Manizales. Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Gestión y Ambiente, 16(3), 53-72.
- Layton, J. C. (2019, septiembre). Apartamentos del Macroproyecto San José, 11 años de espera. La Patria. <https://www.lapatria.com/manizales/apartamentos-del-macroproyecto-san-jose-11-anos-de-espera-443395>
- Observatorio de Infraestructura. (2018). Macroproyecto San José. Centro de Observación para la Infraestructura de Caldas. <http://coic.com.co/wp-content/uploads/2018/11/Ficha-T%C3%A9cnica-Macroproyecto-San-Jos%C3%A9.pdf>
- Puerto, J. R. Á. (2013). Desarrollo urbano o desplazamiento urbano: Macroproyecto de interés social nacional, comuna San José, Manizales. Ratio Juris, 8(17), 115-134.

- Resolución 0085 15 de febrero (2016). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Resolución 0483 16 de julio (2012). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Resolución 0565 14 de julio (2015). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Resolución 0693 13 de noviembre (2013). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Resolución 0902 29 de diciembre (2014). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Resolución 1453 27 de Julio (2009). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Resolución 1527 6 de agosto (2010). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Resolución 1793 6 de septiembre (2011). Macroproyectos de interés social Nacional. Centro occidente de Colombia, San José. Bogotá. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.
- Serrano, E., & Vallejo, V. (2013). La renovación en la comuna San José: Un paso atrás en el desarrollo urbano de Manizales”. *Virajes, Revista de Antropología y Sociología*, 15(2), 225–258.
- Unimedios. (2018, noviembre 14). Macroproyectos de renovación urbana en Colombia son “macrodesastres”. *Agencia de noticias*, 555. <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/macroproyectos-de-renovacion-urbana-en-colombia-son-macrodesastres.html>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoCommercial 4.0 International

