

LOS MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL Y SU IMPACTO FRENTE AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL El caso de Ciudad Verde

Luz Amparo Méndez H, Miguel A. Hincapié T, Carlos Fernando Agudelo R

Universidad de La Salle

Mail: lamendez@unisalle.edu.co

mhincapié@unisalle.edu.co

cfagudelo@unisalle.edu.co

RESUMEN

El presente artículo busca profundizar en la temática de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, figura implementada por las últimas dos administraciones del nivel nacional con la intención de dinamizar la producción de Vivienda de Interés Social en todo Colombia, ahondando en las implicaciones que a nivel del ordenamiento territorial y urbano han tenido en diferentes contextos en los que se han venido ejecutando. En ese sentido, se evaluará la aplicación de este instrumento en términos de sus relaciones contextuales, manejo de los recursos del suelo y las respuestas urbano-territoriales articuladas a diferentes sistemas territoriales.

De manera complementaria, se hace un análisis del Macroproyecto con mayor oferta habitacional que se construye actualmente en el país, específicamente en el Municipio de Soacha, Cundinamarca, denominado Ciudad Verde, para lo cual se tienen en cuenta algunos criterios de urbanismo sostenible con el fin de establecer los principales puntos positivos y negativos de su implementación.

Palabras clave: Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), Vivienda de Interés Social (VIS), Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano

ABSTRACT

This paper explores the theme of the Social Housing Macroprojects, figure implemented by the national government in the last two administrations intended to boost the production of this kind of housing throughout Colombia, deeping into the implications over the land use that have been presenting in different contexts where they have been running. In this sense, this work evaluates the application of this instrument in terms of their contextual relationships and the management of soil resources and its urban-regional articulation at different territorial systems.

Additionally, this article shows an analysis of the Macroproject with the biggest housing offer in the country, located in the municipality of Soacha , Cundinamarca, called Green City, taking into account some aspects of sustainable urbanism in order to identify the main positive and negative aspects on its implementation.

Keywords: Social Housing Macroprojects, Social Housing, Land Management, Urban Development.

INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” creó la figura llamada “Macroproyectos de Interés Social Nacional” (MISN) como estrategia para cumplir la meta definida en el cuatrienio por el Gobierno Nacional en cuanto a la generación de vivienda de interés social (VIS)¹.

En este contexto, el propósito central de este artículo está encaminado a revisar algunas implicaciones en el territorio generadas por los MISN, específicamente en el caso del macroproyecto “Ciudad Verde”, localizado en la conurbación Bogotá-Soacha. Este análisis utilizará como base conceptual y criterio de estudio algunos conceptos del urbanismo sostenible.

En este paper se formula como hipótesis que la implementación de los MISN, y particularmente Ciudad Verde, ha desconocido criterios básicos del ordenamiento territorial y generado impactos negativos sobre el territorio, distanciándolo de una visión de sostenibilidad urbana. Asimismo, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿Hasta qué punto la formulación de los macroproyectos ha tenido un interés por articularse con los sistemas de la estructura urbana territorial, generando con ello calidades espaciales y un hábitat digno? ¿Cuáles son implicaciones en el territorio que presenta el macroproyecto “Ciudad Verde” en la escala local y regional?

Fundamentalmente, el artículo presenta tres grandes apartados, que permitirán contestar las preguntas de investigación, así como corroborar la hipótesis formulada. En primer lugar, se revisa el contexto a nivel nacional, los antecedentes normativos y conceptuales, con el fin de reconocer la problemática en torno a los Macroproyectos de Interés Social Nacional. Los temas aquí abordados describirán y analizarán la normatividad asociada, los avances y las debilidades en la implementación de la primera generación de los Macroproyectos y las potenciales problemáticas en la ejecución de la segunda generación. En segundo lugar, se aborda el estudio del MISN “Ciudad Verde” a partir de la descripción de los aspectos generales planteados en el mismo y la revisión y análisis del manejo dado a algunos aspectos sociales, urbanos y ambientales, principalmente a través de la recolección e investigación de fuentes documentales secundarias. Finalmente, en el tercer aparte se presentan las conclusiones de los temas tratados, construyendo una lectura integral de la figura del Macroproyecto y del estudio de caso, dentro de los diferentes ámbitos estudiados.

1 LOS MACROPROYECTOS DE INTERÉS SOCIAL NACIONAL Y SU IMPACTO EN EL TERRITORIO

Antes de hacer un abordaje crítico del caso de estudio, se describen, en la primera parte de este numeral, los hechos normativos que permitieron la formulación, el desarrollo y el “deceso” de los MISN, así como el proceso llevado a cabo para concebir los llamados MISN de “segunda generación”. En la segunda parte, se analizarán los impactos generales producidos, tanto en el ordenamiento del territorio, como en algunos aspectos del sistema ambiental y del sistema funcional que repercuten socialmente en sus pobladores.

1.1 La reciente y controvertida historia de los MISN

Los “Macroproyectos de Interés Social Nacional” (MISN) fueron concebidos en el marco de la Ley 1151 de 2007, artículo 79, (Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010)² como un “conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los

¹ Vivienda de interés social (VIS): “Es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm).”

Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP): “Es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlm).” Decreto 2190 de 2009

² Reglamentado por el Decreto 4260 de 2007, modificado parcialmente por el Decreto 3671 de 2009.

que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país.”

En Colombia se generó, por este artículo, un sinnúmero de debates públicos y políticos sobre la competencia de la nación frente a los municipios en el ordenamiento territorial, especialmente en lo referente a los usos del suelo. Lo anterior, debido a que modificaba las competencias propias del nivel municipal y distrital, además de otras consideraciones, contraviniendo lo estipulado en la Constitución Política de Colombia³. Por este hecho, se presentaron diversas demandas sobre el particular ante la Corte Constitucional, lo que conllevó a su declaración de inexecutable en el año 2010⁴ (ver tabla 1).

Como resultado, la Corte Constitucional indicaría que la inexecutable tendría efectos solo para los nuevos macroproyectos y aquellos que se encontraban en alguna etapa (identificación, determinación, formulación, adopción o ejecución) continuarían con su proceso normal⁵ (DNP, 2010).

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”⁶ identificaría a la vivienda dentro de las cinco generadoras o “locomotoras” de crecimiento de la economía colombiana. Así, el Plan aumentaba el número de soluciones habitacionales respecto al anterior y se imponía una meta de construcción para el cuatrienio de un millón de viviendas, lo que equivaldría a la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para tal fin (DNP, 2010).

En este contexto, dentro de las estrategias desarrolladas por el Gobierno para este objetivo, se “resucitó” legalmente a los Macroproyectos de Vivienda, llamados ahora de “segunda generación”, por medio de la Ley 1469 de 2011. Asimismo, de manera casi simultánea, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4821 del 2010 y el 1490 del 2011 con los cuales garantizaba “la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”. Estos proyectos, llamados “Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano” (PIDU) se concibieron con enormes similitudes en proceso y alcance a los MISN. Adicionalmente, permite que los MISN ya aprobados (de primera y segunda generación) puedan ampliarse para atender las soluciones habitacionales de las personas damnificadas por un desastre o que habitan zonas de riesgo no mitigable.

1.2 Los MISN y sus impactos territoriales

El gobierno nacional indica que los MISN de “primera generación” (10 adoptados y 31 en curso) generarían más de 315.000 viviendas en 6.307 hectáreas y los de “segunda generación”, desarrollarían más de 24.000 viviendas en 184 hectáreas. Asimismo, los PIDU's presentan un número superior a las 32.000 viviendas en 639 Ha (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, 2011)⁷. Si bien estas cifras pueden mostrar la enorme repercusión en el ordenamiento territorial y en la producción de vivienda del país, es necesario indicar que cuantitativamente los resultados no han sido tan positivos ya que al año 2013 se han construido aproximadamente 22.770 viviendas⁸ con esta normatividad.

3 De acuerdo a la Corte Constitucional, el artículo contravenía lo estipulado en los artículos 1, 288 y 313 de la Constitución política. Posteriormente, la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial determinaría las competencias de las entidades territoriales en la materia. No obstante, esta no se había sancionado en la fecha que fue expedido el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

4 El artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 fue declarado inexecutable por medio de la Sentencia C-149/10.

5 Según lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 4260 de 2007

6 Ley 1450 de 2011

7 http://www.minvivienda.gov.co/documentos/DocumentosInstitucional/planeacion/220512_INFORME_GESTION_FINAL_2011.pdf

8 Informe al Congreso 2013. Ministerio de Vivienda.

No obstante, estas cifras, en tan corto período de tiempo, han permitido evidenciar que la voluntad política, plasmada en un programa de gobierno, facilita el logro de avances importantes a nivel de producción de vivienda frente a los instrumentos tradicionales de gestión y planificación con que cuentan los municipios o distritos para este mismo fin. Sin embargo, vale la pena recordar que la vivienda es una “locomotora” para el crecimiento de la economía en el actual gobierno nacional, cuyo objetivo es “aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas” (PND 2010-2014), lo que conlleva a deducir que su interés esencial radica en aumentar la producción en la construcción, más allá de solucionar la situación de destecho de los colombianos más pobres.

1.2.1 El sistema funcional: menores cargas, iguales beneficios.

Colombia, gracias a la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), ha contado con un instrumento llamado “plan parcial”⁹, el cual que posee grandes similitudes con los MISN en cuanto a sus objetivos, toda vez que este instrumento se ha convertido en un mecanismo usual para la producción de vivienda tipo VIS y VIP. No obstante, se diferencian en su proceso respecto a los MISN (Conpes 3583), toda vez que los municipios reglamentan el proceso de planes parciales hasta la adopción de la norma que habilita suelo para el proyecto, determinando las cargas a nivel de infraestructura, que le corresponden al promotor para el desarrollo de su proyecto. A diferencia de los MISN de segunda generación, los cuales tienen una definición de cargas más compleja, ya que interviene el orden nacional y el municipal, deben ser desarrollados a través de FONVIVIENDA¹⁰ hasta la etapa de habilitación de suelo, las familias deben contar con “cierre financiero”¹¹, los recursos necesarios para la ejecución del MISN deben estar definidos, así como las formas de gestión de los mismos (MAVDT, 2008).

Al comparar los procesos entre estas dos figuras el Plan Parcial se encuentra en desventaja, principalmente debido a que en su evolución como instrumento se ha convertido en una talanquera para muchos municipios por sus largos procesos de adopción (Torres Ramírez, 2009), dando poca capacidad al municipio/distrito para habilitar suelo con fines a la construcción de vivienda de interés social – VIS, frente a los MISN que cuentan con el apoyo del gobierno nacional y cuyos primeros ejemplos se han desarrollado de manera rápida. En ese sentido, Maldonado (2011) resume la fragilidad de los instrumentos frente a los MISN: “ante los problemas de los planes de ordenamiento y de los planes parciales que tendrían que ser enfrentados y superados con acciones concertadas entre gobierno nacional, gobiernos municipales y otros actores públicos, privados y comunitarios, la salida del gobierno nacional es desconocer todo ese marco legal y de planeación y actuar en el suelo rural”.

http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/174895202/Informe_vivienda_13.pdf/6410b458-37d9-4baa-b2c1-e0116f7599b6?version=1.0

⁹ Lo anterior, a pesar que la normatividad, como el Decreto 2181 de 2006 “Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística” ha estimado un tiempo estimado de 91 días hábiles para la adopción de un Plan Parcial. No obstante, la Contraloría constató (2005) un promedio de 285 días hábiles o como lo manifestó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la sentencia C-299/11 de la Corte Constitucional, que informa sobre procesos que en promedio duran tres años.

¹⁰ El Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”, es una entidad pública, adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, creado en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por artículo 16, literal f) de la Ley 790 de 2002, y reglamentado mediante Decreto No. 555 del 10 de marzo de 2003. “FONVIVIENDA”, ha sido creado como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales de orden nacional. http://www.minambiente.gov.co/documentos/finanzas_presupuesto/estados_financieros/290710_notas_est_fin_fonv_2_trim_2010.pdf

¹¹ “cierre financiero” significa que, para recibir la asignación del subsidio, el hogar aspirante debe contar con la financiación completa de la vivienda que desea adquirir. Sala de Prensa. http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/diciembre/16/07162005.htm

1.2.2 Perdida fortaleza de las herramientas de gestión y planificación territorial, como el Plan de Ordenamiento Territorial – POT y el plan parcial.

Actualmente, los MISN de segunda generación y los PIDUS requieren consulta previa con el Concejo Municipal, en caso de requerirse una modificación de la norma del uso del suelo reglamentada en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT's. No obstante, esto convierte a los POT's del nivel municipal y distrital en instrumentos que pueden "acomodarse" a los proyectos y no viceversa. De hecho, los municipios de Colombia adolecen de formulaciones técnicas fuertes en muchos de sus planes (Maldonado, 2008) y este marco legal abre la posibilidad de convertirla en una herramienta muy débil que puede ser modificada en sus normas estructurantes por razones diversas a las expuestas en la Ley 388 de 1997. En ese sentido, valdría la pena preguntarse hasta qué punto una modificación de esta índole cambia el ordenamiento de un territorio propuesto a largo plazo (para una vigencia de 12 años) y en qué casos debería promoverse una revisión general del POT, en el momento de ajustarse a un MISN, para que sea coherente con las dinámicas del territorio.

1.2.3 Suelo: usos, amenazas y riesgos.

Los autores limitaron el análisis de los elementos característicos del urbanismo sostenible, toda vez que actualmente los Macroproyectos, en especial el caso de estudio (Ciudad Verde), no tienen un desarrollo completo que permita revisar todas las variables asociadas al tema (uso de energías y materiales renovables, reutilización de residuos sólidos, protección del suelo rural, predominio del transporte público, entre otros). Sin embargo, es posible identificar algunos elementos asociados al urbanismo sostenible, como: el tipo de localización (periférica o no), la cercanía a elementos naturales de riesgo y el tipo de suelo habilitado.

En cuanto a la localización periférica, se evidencia, al revisar los Macroproyectos de la primera generación en ejecución (tabla 1), que aproximadamente un 89% de éstos se ubican en zonas de este tipo¹². Dado que las viviendas tipo VIS y VIP corresponden a la oferta mayoritaria en todos los casos, representando aproximadamente el 51% de ésta (MAVDT, 2011), se determina la generación de grandes zonas con poblaciones con condiciones socioeconómicas iguales, impidiendo la integración social urbana y fortaleciendo la discriminación social (Humet, Carmona, Turruella, 2005). De hecho, Hurtado y Camargo (2011) señalan que las oportunidades sociales y económicas tienen una alta correlación con las ubicaciones en periferia, donde aspectos como la percepción de seguridad de un lugar, el acceso a las fuentes de trabajo, a los mercados de tipo informal o formal y a los servicios básicos y equipamientos, son determinantes para identificar la vulnerabilidad y las posibilidades de superación de pobreza.

Al respecto, la afirmación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de "no conformar guetos de vivienda, sin jerarquía alguna" (MVCT, 2008) no es evidente en esta primera fase de ejecución, ya que en la generalidad de los MISN las áreas, los equipamientos, el diseño urbano y la localización impiden una sana mezcla de grupos sociales y generan largos procesos de apropiación e incorporación como residentes de una ciudad.

Por este motivo, dado el importante número de viviendas actualmente construidas, se hace necesario desarrollar mecanismos de integración social y de participación entre los nuevos y antiguos residentes del sector donde se localicen los MISN, con el fin de optimizar su integración, desarrollar mecanismos de control social y disminuir así la percepción de riesgo y vulnerabilidad en el entorno. Del mismo modo, proveer eficientes servicios urbanos, públicos y adecuados equipamientos permite disminuir la segregación social a pesar de la localización, elementos de los cuales adolecen actualmente varios MISN, como el caso Nuevo Occidente, en Medellín (El tiempo, 2012).

¹² Periferia en este artículo se entiende como "el área donde se resuelve el problema de la vivienda para las clases con menos recurso económicos pero donde las condiciones de vida urbana está por debajo del nivel que existe en la ciudad consolidada" (Arteaga 2005) y que se encuentra cerca al perímetro urbano de la ciudad <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/748/74800909.pdf>

Tabla No. 1. Macroproyectos adoptados de “primera generación”

Departamento	Nombre MISN	Gestor Iniciativa	Area Bruta Adopción (Ha)	Soluciones habitacionales	Porcentaje de vivienda VIP sobre Área neta urbanizable	Localización en periferia	Cercanía a usos de alto impacto o riesgos/amenazas asociados	Clase de suelo antes del MISN
Valle	Altos de Santa Elena (Cali)	Fonvivienda - Alcaldía de Cali	46,63	5.000	48,8% ¹³	Sí	Sí (erosión severa) ¹⁴	Suelo urbano
Valle	Reubicación Cascajal – San Antonio (Buenaventura)	Fonvivienda - Alcaldía de Buenaventura	214,91	4.000	49,2% ¹⁵	Sí	Sí (zona de inundación) ¹⁶	Suelo de expansión, reserva forestal y suelo rural ¹⁷
Valle	Ecociudad Navarro (Cali)	Fonvivienda - Alcaldía de Cali	67,32	6.000		No está en ejecución. Resolución 215 de 2011		
Atlántico	Villas de San Pablo (Barranquilla)	Fundación Mario Santo Domingo	296,49	20.000	28,08% ¹⁸	Sí	No encontrado	Suelo de expansión urbana ¹⁹
Bolívar	Ciudad del Bicentenario (Cartagena)	Fundación Mario Santo Domingo	556,3	25.000	30% ²⁰	Sí	Sí (expansividad moderada) ²¹	Suelo rural
Antioquia	Nuevo Occidente (Medellín)	Alcaldía de Medellín Pública/privada	32,59	10.000		Sí	Áreas con restricción ecológica leve, moderada y severa ²²	Suelo de expansión urbana
Huila	Bosques de San Luis (Neiva)	Alcaldía de Neiva y Gobernación del Huila	36,21	3.928		Sí	Sin riesgos o amenazas aparentes	Suelo urbano y suelo rural ²³
Caldas	Centro Occidente San José (Manizales)	Alcaldía de Manizales	111,05	3.500	71,4% ²⁴	No	Sí (procesos erosivos: derrumbes, deslizamientos, movimiento de masa) ²⁵	Suelo urbano
Cundinamarca	Ciudad Verde (Soacha)	Amarilo S.A. y Pinilla González y Prieto Abogados Ltda	327,96	42.000		Sí	Sí (Zona de inundación baja y deslizamiento medio)	Suelo rural
Risaralda	Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo (Pereira)	Alcaldía de Pereira	162,84	7.500		Sí	No encontrado	Suelo urbano y de expansión
TOTALES			1.523	111.928				

Fuente: MAVDT (Dic-2011) *Tomado de diversas fuentes indicadas en las notas al pie.

¹³ http://altosdesantaelena.com/informes2011/Septiembre_23_a_Octubre_21_de_2011-Informe_No34_Fase1.pdf

¹⁴ <http://planeacion.cali.gov.co/pot/propuesta/5-04a.pdf>

¹⁵ http://servoaspr.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?v_numero=47.281

¹⁶ http://www.osso.org.co/corposig/AA_GeOsso/Amenazas_Bventura/Mapa_05_Zonas_Inundables_Deslizables.pdf

¹⁷ <http://www.scribd.com/doc/27164059/Macroproyecto-de-Interes-Social-Nacional-SAN-ANTONIO>

¹⁸ http://www.minambiente.gov.co/documentos/res_2353_181208.pdf

¹⁹ http://www.barranquilla.gov.co/documentos/pot/planos/PLANO_1_CLASIFICACION_DEL_SUELO-Model.pdf

²⁰ <http://www.slideshare.net/jeramon/diario-oficial-actolegislativo1de2008>

²¹ <http://midas.cartagena.gov.co/>

²² <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Atlas%20-%20Planos%20Protocolizados%20POT/Atlas%20-%20Planos%20Protocolizados%20POT.pdf>

²³ <http://www.ccneiva.org/index.php?objeto=p.o.t.>

²⁴ http://camacol.co/sites/default/files/base_datos_juridico/BD20100518053538.pdf

²⁵ http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/vivienda/resolucion/res_1527_060810_doc_tecn_soporte.pdf

En relación con las clases de suelo habilitado y amenazas/riesgos asociados, se realizó una revisión del tipo de estos aspectos para el caso de los MISN ejecutados (tabla 1), logrando identificar que aproximadamente en el 44% de los casos se incorporó suelo rural y/o suelos de protección total o parcialmente. Lo anterior, como lo afirma la senadora Ramírez Ríos (2011), basada en documentos de la Contraloría General de la República, puede llevar a algunas zonas, aunado a otras medidas de carácter agrario, a una afectación de la seguridad alimentaria, al desabastecimiento y encarecimiento de alimentos básicos para la población, así como a la paulatina pérdida de saberes y prácticas rurales debido a una progresiva desaparición de la actividad agrícola, motivada por la presión económica de sus predios y a la exigua ganancia por su actividad (Gilberto Arango Escobar, 2008).

A lo anterior deben sumarse los impactos ambientales sobre los diversos ecosistemas naturales, que han llevado incluso a su disminución, como en el caso de un área de reserva forestal incorporada como suelo urbano en el MISN San Antonio, en Buenaventura (Resolución 1455 de 2009). Adicionalmente, en la tabla 1 se muestra el tipo de riesgo/amenaza/vulnerabilidad, definidos en los POT's, del suelo donde se desarrollan los MISN, indicando en un alto porcentaje (63%) ubicaciones con cierto grado de vulnerabilidad.

Lo anterior, evidencia la necesidad de desarrollar obras de prevención y mitigación de riesgos, donde la evaluación de la autoridad ambiental es esencial para disminuir la vulnerabilidad frente a la posibilidad de eventos naturales. Sin embargo, este es uno de los aspectos más débiles de los MISN, toda vez que la expedición de los conceptos técnicos en varios MISN han sido negados por encontrarse en zonas de alto riesgo de inundaciones o de deslizamientos, tal como lo han consignado medios de comunicación nacional (El espectador y RCN, 2012). En respuesta a esta debilidad, el gobierno nacional ha creado un aparato jurídico que evalúa y da lineamientos sobre el impacto ambiental en este tipo de proyectos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013). A parte de esto, a nivel procedimental, las evaluaciones han pasado de la autoridad ambiental local a la nacional, con el fin de agilizar el proceso, dejando expuesta la frágil estructura de las Corporaciones Autónomas Regionales²⁶.

Dadas las anteriores reflexiones, cabe preguntarse ¿cómo proveer a los MISN del equilibrio necesario entre la urbanización y la sostenibilidad ambiental y social, que garantice el mejoramiento de las condiciones de vida y generar impactos socio ambientales positivos a nivel urbano y rural?

2 EL CASO DE CIUDAD VERDE

El Macroproyecto Ciudad Verde está localizado al noroccidente del municipio de Soacha, en el límite con Bogotá y cuenta con un área de 328 hectáreas. Se concibió como un proyecto integral que contempla vivienda, comercio e industria y tuvo previsto a sus inicios el desarrollo de 36.000 unidades de vivienda social, cifra que aumentó a 42.000 luego del avance en su ejecución. Su gestor principal es la empresa constructora Amarilo y fue adoptado mediante Resolución 1687 de 2009 del MAVDT, lo cual lo constituye en un Macroproyecto de “primera generación”.

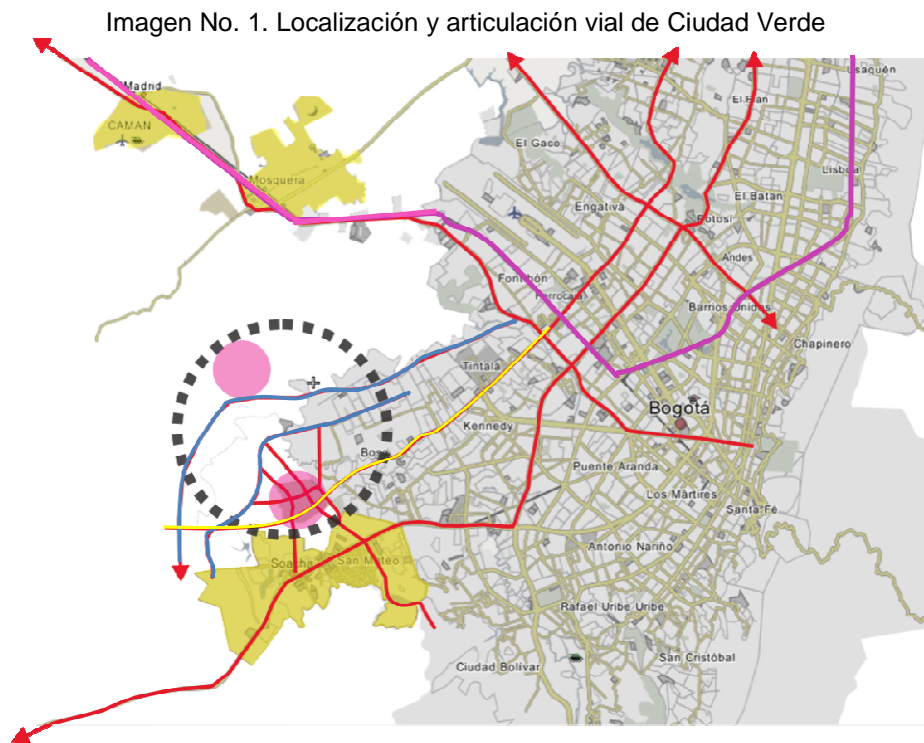
2.1 Algunos puntos débiles del macroproyecto.

A continuación se presentan resultados parciales del proceso investigativo, los cuales están referidos a las principales debilidades identificadas en el macroproyecto frente a algunos aspectos relacionados con la sostenibilidad urbana y la calidad habitacional.

²⁶ “Las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el MAVDT”.
<https://www.dnp.gov.co/Programas/Ambiente/MedioAmbiente/SistemaNacionalAmbientaSINA.aspx>

2.1.1 Aspecto de localización y malla vial.

Entrando en el análisis de este caso, el primer aspecto sobre el cual se evidencian inconvenientes es el de la localización y malla vial, el cual está relacionado no solo con las condiciones del contexto de implantación en su escala local, sino también a nivel metropolitano, por la condición que presenta particularmente este Macroproyecto en materia de conurbación entre los cascos urbanos de las ciudades de Soacha y Bogotá. En este sentido, se puede afirmar que su plan vial es dependiente de los proyectos viales de carácter regional y nacional que impacten estos municipios, sin ninguna relación directa con el proyecto del Tren de Cercanías/Sabana, el cual es el eje articulador del modelo de ordenamiento territorial de Cundinamarca. Esta situación se hace más crítica si se tiene en cuenta que uno de los corredores viales de articulación regional que se tenía previsto como medio para facilitar el acceso a este macroproyecto, la Avenida Longitudinal de Occidente, no se construirá con características para ser un eje de carga y articulador regional, sino se diseñará con especificaciones para convertirse un corredor ecológico, (POT – Decreto 364, 2013).



Fuente: Elaboración propia.

Frente a este mismo aspecto, se identificó que, adicionalmente a este Macroproyecto, se plantea el desarrollo del Macroproyecto “El Recodo de San Antonio, el cual genera un nuevo eje de crecimiento urbano que promueve la conurbación y la ocupación de la Sabana. Esta situación permite afirmar que con Ciudad Verde las problemáticas asociadas a la ubicación en periferia se incrementan en esta zona, generando un reto frente a los procesos de modificación que actualmente están llevando los municipios de su plan de ordenamiento territorial.

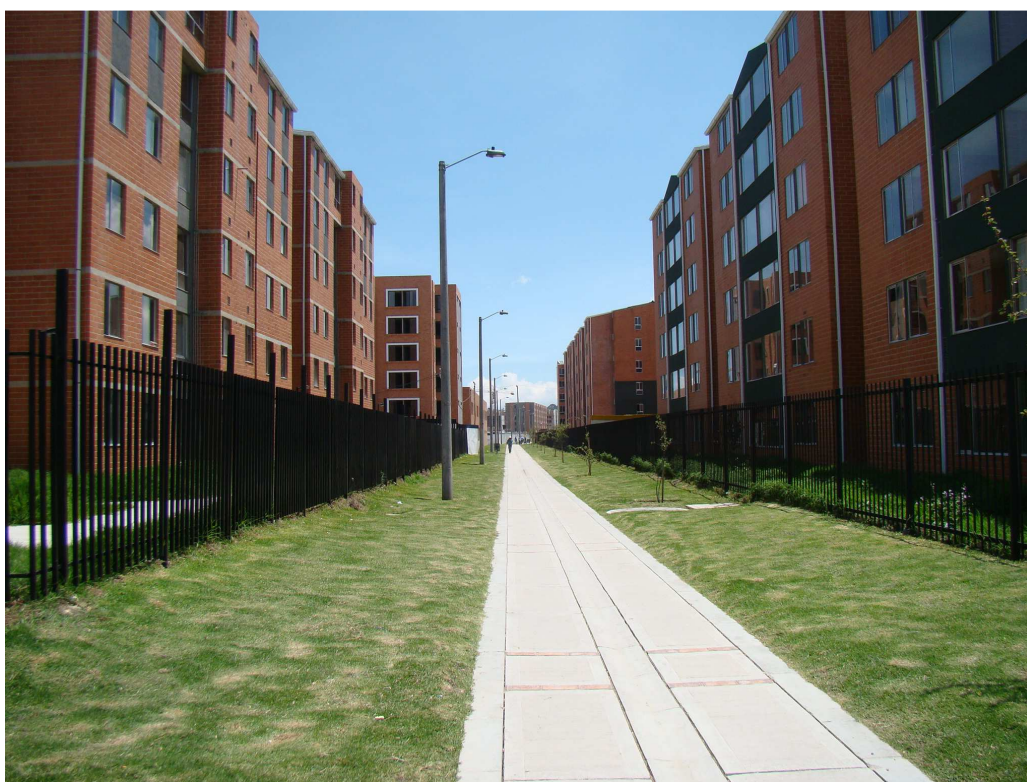
En cifras, Soacha presenta el 55% de los viajes del total de los municipios aledaños a Bogotá según la encuesta de movilidad del año 2005 (Secretaría Distrital de Movilidad). Si el promedio de viajes diarios, es de 2.2 viajes por hogar en el estrato 2 (Ibid), si a esto le multiplicamos las 35.000 viviendas que plantea el macroproyecto, tenemos como números gruesos un total de 79.200 viajes diarios, de los cuales aproximadamente el 80% utilizarían transporte público, según el mismo estudio. Lo anterior significaría un total aproximado de 63.300 viajes que se movilizarían, hasta que se construya la Av. Cali, por la Autopista Sur. Falla Chamorro (2002), indicó que de los 332.000

viajes que presentaba la Autopista Sur en ese momento, el 73% se hacía en transporte público, es decir 242.300 viajes, la misma cantidad que movía en ese año la Troncal de la Calle 80. Si a esto le sumamos aprox. 63.000 viajes más, podemos reconocer la necesidad de concebir otro eje de transporte público para el municipio en su conexión con Bogotá.

2.1.2 Aspecto de sistema de zonas verdes y espacios libres estructurantes para la integración.

En cuanto a este tema se logró establecer que la propuesta evidencia una alta conectividad a nivel planeamiento urbano general, el cual goza de parques y espacios públicos colectivos a gran escala, sin embargo, la concepción del proyecto como una suma de conjuntos cerrados aísla y segrega la población residente y no permite una articulación real desde la vivienda hasta las zonas de recreo y esparcimiento.

Imagen No. 2. Tipología de agrupaciones cerradas al espacio público.



Fuente: Carlos Agudelo

De igual manera, en relación con este aspecto, se considera que esta situación, que se materializó en una estructura de supermanzanas de hasta 200 metros de longitud, limita la posibilidad de contacto y articulación en una red de espacios abiertos, generando problemáticas de accesibilidad y permeabilidad en el conjunto. Adicionalmente, dicha configuración de supermanzanas, aisladas por rejas en la totalidad de los proyectos ya edificados, configura un espacio público peatonal pobre, generando una alta percepción de inseguridad sobre los habitantes.

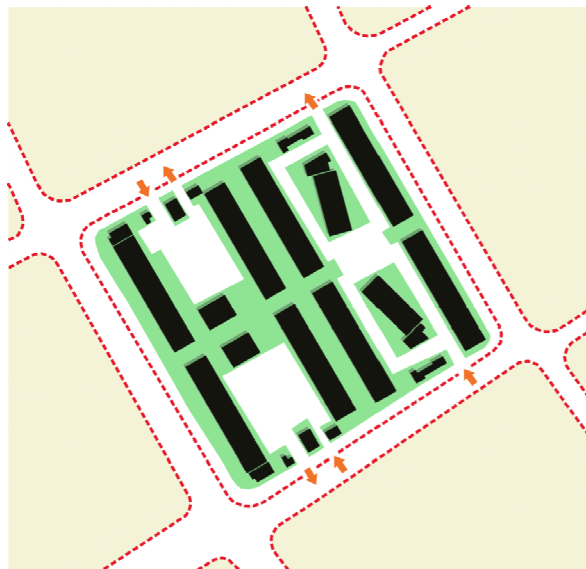
Imagen No. 3. Estructura de supermanzanas de Ciudad Verde



Fuente: Elaboración propia.

En relación con la estructura de llenos y vacíos, en Ciudad Verde la implantación de las edificaciones, al interior de las supermanzanas, se generan con un índice de ocupación mayor al 0.6, afectando directamente la estructura verde o de áreas libres, componente que se ve negativamente impactado debido a que los estacionamientos ocupan un alto porcentaje del área restante libre, por causa de los sobrecostos que genera su ubicación en niveles inferiores (semisótanos o sótanos) o en edificaciones en altura (bloques de estacionamiento) y que dentro de este tipo de proyectos no son viables por motivos de utilidad del promotor sobre el proyecto.

Imagen No. 4. Tipología de implantación de agrupaciones en Ciudad Verde



Fuente: Elaboración propia.

Esta situación tiene una muy fuerte incidencia negativa sobre la calidad habitacional en el nivel comunitario en la medida que, al final de cuentas, se destina muy poca área libre (zonas verdes y recreativas) al interior de las agrupaciones de vivienda para el desarrollo de actividades de esparcimiento e integración por parte de sus residentes.

Finalmente la estructura de accesos y salidas peatonales y vehiculares, establecida de manera estandarizada para todas las agrupaciones de vivienda que se desarrollan al interior de las supermanzanas del proyecto, donde se define un punto de entrada y salida de residentes para cada agrupación de vivienda a lo largo de un cerramiento perimetral continuo, la posibilidad de integración entre residentes de distintas agrupaciones y entre éstos y el espacio público circundante es muy baja.

Imagen No. 5. Cerramientos continuos con escasos puntos de acceso a agrupaciones.

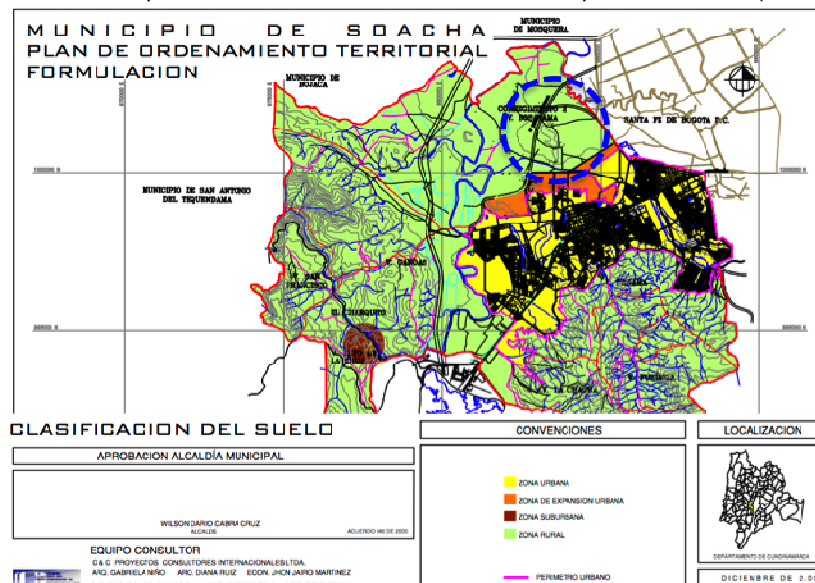


Fuente: Carlos Agudelo.

2.1.3 Aspecto sostenibilidad ambiental: Protección de la estructura ecológica principal.

Uno de los aspectos que generaron más rechazo en la administración municipal, fue la selección del suelo utilizado para la localización del proyecto. Lo anterior, se debe a que este se clasificaba como suelo rural en el POT del municipio de Soacha y por la aplicación de la normatividad del MISN, esta clasificación del suelo tuvo que ser cambiada (ver tabla 1). Por este motivo, Ciudad Verde se localiza en una zona con una clara vocación de protección ambiental por las características particulares que tiene en materia de recursos hídricos y ecosistemas frágiles de alta riqueza en fauna y flora y de gran utilidad en cuanto a lo que a procesos ecológicos se refiere.

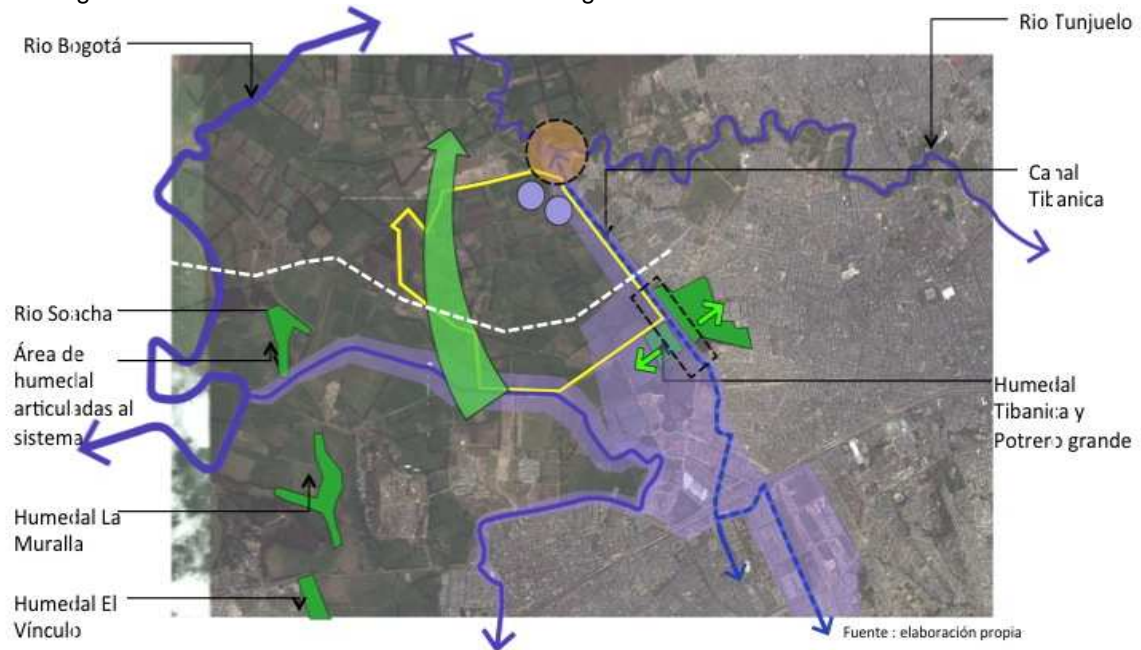
Imagen No. 6. Mapa de clasificación de suelo del municipio de Soacha (POT, 2000)



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial – Municipio de Socha

Entre los elementos más importantes que componen este sistema sobre la zona intervenida por el proyecto Ciudad Verde se encuentran: el río Bogotá, el río Tunjuelo, el río Soacha, el canal Tibanica, el humedal Tibanica - Potrero Grande. Al respecto, el elemento natural de mayor relevancia y cercanía al proyecto es el Humedal Tibanica - Potrero Grande, en el cual se encuentran graves problemas de contaminación, acumulación de basuras, construcción inadecuada de jarillones y una inadecuada conectividad ecológica entre este y el Río Bogotá (Contraloría Municipal de Soacha, 2012).

Imagen No. 7. Elementos de la estructura ecológica – Zona de intervención de Ciudad Verde



Adicional a lo anterior, la malla vial que conecta al proyecto con la Autopista Sur, que cuenta actualmente con un perfil vial muy restringido (un carril por sentido en algunos tramos), ha sufrido históricamente de inundaciones, las cuales se siguen presentando, sin ninguna intervención, desde la construcción del proyecto, por parte del municipio (Periodismo público, 2012).

3 CONCLUSIONES

A continuación se presentan las principales conclusiones generadas hasta el momento en relación con los aspectos abordados en este artículo:

Los MISN de primera generación presentan características comunes: localizaciones periféricas, en zonas con riesgos altos y medios, con afectación, en algunos casos, del suelo rural, con lo cual se puede afirmar que, en términos generales, inciden de manera negativa en los procesos de ordenamiento territorial en la escala municipal, e incluso regional, promoviendo dinámicas de expansión urbana no planificadas.

El Macroproyecto Ciudad Verde estimula modelos de ocupación sobre áreas de uso de suelo agropecuario y de riesgo por inundación, afectando además la estructura ecológica periurbana. De ser un hecho replicable en otros municipios, como en los casos de Pereira y Bucaramanga, puede representar un riesgo para la seguridad alimentaria.

Es necesario articular el modelo de ordenamiento territorial a nivel local y regional para futuros macroproyectos, vinculando a sus municipios aledaños. Soacha, en la revisión del POT, deberá

formular un modelo de crecimiento que busque la concentración sobre sus áreas urbanas, definiendo con criterios técnicos su perímetro urbano y sus suelos de expansión.

Es indispensable proponer un nuevo corredor de movilidad (eje de transporte) que permita la conexión sur-norte, para evitar la sobrecarga de la Autopista Sur. La Avenida Ciudad de Cali podría ser este corredor, sin embargo, requerirá un trabajo de ordenamiento conjunto entre Bogotá-Soacha para determinar las características y requerimientos de este eje.

Las áreas de conservación y protección ambiental, así como las áreas de riesgo y las áreas propicias para la reubicación de asentamientos deben estar definidas técnicamente en un estudio que involucre a las entidades encargadas del ordenamiento del territorio. No tener un documento que las defina potencializa una situación de altísimo riesgo en los nuevos proyectos urbanos que emprenda el municipio.

El impacto negativo, sobre los elementos naturales, que ejerce el macroproyecto Ciudad Verde es alto, toda vez que el municipio no ha emprendido acciones integrales de conservación sobre los mismos y el requerimiento de las áreas de amortiguación de los cuerpos de agua es mínima, contrario a las recomendaciones dadas por la Secretaría de Ambiente de Bogotá y por la Contraloría de Soacha. De manera particular, merece especial atención el Canal Tibanica y el Humedal Potrero Grande, debido a que en el diseño del Macroproyecto no se evidencian las áreas recomendadas de amortiguación, limitándose a lo estipulado en la norma.

La concepción del espacio público estructurante del proyecto, en una escala intermedia, no consolida una red suficiente para la integración de la población. Por el contrario, la concepción del conjunto cerrado en las supermanzanas creará una problemática en la accesibilidad y la permeabilidad del espacio urbano, segregando a la población residente.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOACHA (2000). Plan de Ordenamiento Territorial. Disponible en: http://www.soacha-cundinamarca.gov.co/Nuestros_planes.shtml.

ARANGO-ESCOBAR, G. (2008). Salvemos el espacio rur urbano colombiano. Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 1, No. 2. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

CAMARGO, A. & HURTADO, A. (2001). Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 4, No. 8. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, REPÚBLICA DE COLOMBIA (2010). Principales 100 Proyectos de Inversión - Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. Disponible en:

https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/1150023720000.pdf
(Consulta: 10/08/2013)

DIARIO EL TIEMPO (2012). En Nuevo Occidente esperan la vida que les prometieron. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11321281.html (Consulta: 13/02/2013).

DIARIO EL ESPECTADOR (2012). Macroproyectos estancados por lío ambiental. Palo en la rueda a planes de vivienda. Disponible en: <http://m.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-345915-palo-rueda-planes-de-vivienda> (Consulta: 12/12/2012).

HUMET, J.; CARMONA, R.; TURRUELLA, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. Disponible en: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/exclusion_social.pdf (Consulta: 13/06/2012).

MALDONADO, M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. Revista ACE: architecture, city and environment. Año III, No. 7.

MALDONADO, M. (2011). Debates de Gobierno Urbano. Producción legislativa y política de vivienda. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDMQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.institutodeestudiosurbanos.info%2Fpublicacionesieu%2Fitem%2Fdownload%2F7_41af378c238a50839f584b4ba053209f&ei=K4H- (Consulta: 12/03/2012).

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011). Informe al Congreso de la república Agosto 2010-Junio 2011. Disponible en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/7442_290711_inf_gest_mavdt_al_cong_082010_a_06_2011.pdf (Consulta: 15/11/2013)