



urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana

ISSN: 2175-3369

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Hernández-Pulgarin, Gregorio; Correa-Gómez, Katerine
Anatomía de un elefante blanco: análisis del fracaso de un macroproyecto de vivienda en Colombia
urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 14, 2022, pp. 1-19
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210326>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193173030025>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Anatomía de un elefante blanco: análisis del fracaso de un macroproyecto de vivienda en Colombia

Anatomia de um elefante branco: análise do fracasso de um macroprojeto habitacional na Colômbia

Anatomy of a White Elephant: Analysis of the Failure of a Housing Macroproject in Colombia

Gregorio Hernández-Pulgarin^[a] , Katerine Correa-Gómez^[b] 

^[a] Universidad de Caldas, Departamento de Antropología y Sociología, Caldas, Colômbia

^[b] Universidad de Caldas, Doctorado en Estudios Territoriales, Caldas, Colômbia

Como citar: Hernández-Pulgarin, G., & Correa-Gómez, K. (2022). Anatomía de un elefante blanco: análisis del fracaso de un macroproyecto de vivienda en Colombia. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, e20210326. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210326>

Resumen

Las obras de infraestructura inconclusas que generan altos costos económicos y sociales a las ciudades son un problema para el urbanismo. El objetivo de este artículo es estudiar un macroproyecto inconcluso adelantado en Manizales (Colombia) desde 2009, en el marco de una política del Gobierno Nacional creada para promover renovación urbana con fines de vivienda. Se trata de una operación de urbanismo que presenta bajos índices de ejecución, incumplimientos, incremento de costos, afectó derechos individuales y colectivos, y produjo caos urbano en el centro de la ciudad. Analizamos una contradicción normativa que permitió que los intereses de actores representantes del Gobierno Nacional, del sector de la construcción y del capital financiero transformaran un sector céntrico de la ciudad, con escasa participación ciudadana, representando un juego de actores y de intereses inconvenientes para el desarrollo local. Encontramos igualmente que esta iniciativa carece de articulación con un proyecto de ciudad, que garantizara su continuidad y coherencia. Los resultados se derivan de una investigación cualitativa, centrada en métodos de análisis documental, entrevistas y revisión sistemática de prensa local.

Palabras clave: Proyecto de ciudad. Vivienda. Planificación urbana. Renovación urbana. Gobernanza urbana.

Resumo

Obras de infraestrutura inacabadas, que geram altos custos econômicos e sociais para as cidades, são um problema para o planejamento urbano. O objetivo deste artigo é estudar um macroprojeto inacabado realizado em Manizales (Colômbia) desde 2009, no marco de uma política do Governo Nacional elaborada para promover a renovação urbana para fins habitacionais. É uma operação de planejamento urbano que apresenta baixos índices de execução, incumprimento e aumento de custos que afetou direitos individuais e coletivos, e produziu caos urbano no centro da cidade. Analisamos uma contradição normativa que permitiu aos interesses dos atores representativos do Governo Nacional, do setor da construção e do capital financeiro transformar um setor central da cidade com pouca participação cidadã, representando um conjunto de atores e interesses inconvenientes para o desenvolvimento local. Verificamos também que essa iniciativa carece de articulação com um projeto de cidade que garanta sua continuidade e coerência. Os resultados derivam-se de uma pesquisa qualitativa, com foco em métodos de análise documental, entrevistas e revisão sistemática da imprensa local.

Palavras-chave: Projeto de cidade. Moradia. Planejamento urbano. Renovação urbana. Governança urbana.

Abstract

Unfinished infrastructure works that generate high economic and social costs for cities represent a problem for urban planning. This article aims to study an unfinished macroproject carried out in Manizales (Colombia) since 2009, within the framework of a National Government policy created to promote urban renewal for housing purposes. It is an urban planning operation which has low implementation rates, non-compliance, increased costs, and that affected individual and collective rights and produced urban chaos in the city center. We analyzed a normative contradiction that allowed the interests of actors representing the National Government, the construction sector and financial capital to transform a central area of the city, with little citizen participation, representing a set of actors and interests that were inconvenient for local development. We also find that this initiative lacks articulation with a city project, which guarantees its continuity and coherence. The results are derived from qualitative research, focused on methods of documentary analysis, interviews and a systematic review of the local press.

Keywords: City Project. Housing. Urban planning. Urban renewal. Urban governance

Introducción

Las grandes operaciones de urbanismo son fundamentales para producir las ciudades. Su importancia deriva de diversas razones: requieren de un significativo esfuerzo de inversión de recursos públicos y privados para su ejecución (Cuenya, 2020); transforman la ciudad disponiendo de nuevas estructuras, equipamientos, viviendas y otros dispositivos urbanos; tipifica nuevas formas de habitación y de relacionarse con la ciudad para muchos pobladores (Gualini & Majoor, 2007; Lungo, 2002); son el epicentro de debates públicos y de confrontaciones entre portadores de diferentes concepciones de ciudad (Kozak & Jajamovich, 2020; Ziccardi & Ramírez, 2020); ponen en funcionamiento dispositivos de planificación urbana complejos y controversiales (Kozak & Jajamovich, 2020; Ziccardi & Ramírez, 2020) y finalmente traducen las aspiraciones de los habitantes sobre *lo que debería ser su ciudad*, aunque con más frecuencia concretan los intereses de diferentes grupos de poder (Cuenya, 2020; Díaz Orueta & Díaz Orueta, 2009). Muchos de estos grandes proyectos hacen parte de procesos de renovación urbana, que son presentados ante la opinión pública como deseables y convenientes para las ciudades. Sin embargo, muchos fracasan por diversas razones que incluyen los errores de planeación, la corrupción y manipulación política,

resistencias y tensiones sociales, su inutilidad o simplemente su inadecuación con la realidad de la ciudad donde se quieren implantar.

La relevancia urbanística, social y económica de estos grandes proyectos hace que su fracaso sea un tema de gran relevancia para las sociedades, sobre todo en países en desarrollo que suelen padecerlos con mayor frecuencia (Ernske, 2020; Robinson & Torvik, 2005). Los “elefantes blancos”, como se les suele llamar en sentido figurado, son obras públicas de construcción que producen un impacto social negativo, dado que han sido abandonadas, están inconclusas, no son utilizadas en los términos de su diseño y sus costos superan los beneficios de su funcionamiento (Assef, 2018; Ernske, 2020; Farndon & Burton, 2019; Nieto, 2017; Robinson & Torvik, 2005). Aunque es habitual relacionar un “elefante blanco” con una obra de infraestructura o arquitectónica, también lo puede ser una operación de urbanismo de gran envergadura; hecho que multiplica los efectos negativos para las ciudades que los albergan dada su relevancia y complejidad.

El tema de los elefantes blancos en el urbanismo ha sido abordado por la literatura académica en América Latina. En Rio de Janeiro y Sao Paulo, a propósito de las olimpiadas y del campeonato mundial de fútbol, se construyeron ostentosas intervenciones urbanísticas que no generaron los impactos esperados, pero si afectaron las finanzas públicas por sus altos costos de construcción y mantenimiento (Oliveira, 2013). Otro ejemplo reciente de grandes proyectos fallidos, es el de las Ciudades Milenio, edificadas durante el apogeo de la industria petrolera en la región de la Amazonía ecuatoriana. Muchas de las obras que las constituyían fueron abandonadas por errores de planeación y deficiencias presupuestales, generando el empeoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes (Wilson & Bayón, 2017). En Colombia, por su parte, la bibliografía científica sobre elefantes blancos ha tendido a centrarse en obras de infraestructura, particularmente en la debilidad institucional y en las malas prácticas de contratación (Benavides, 2010). Otros trabajos que incluyen estudios sobre proyectos fallidos se centran en el incumplimiento de los principios y normas de planeación, contratación y ejecución de obras (Aponte, 2014).

Lo anterior sugiere la importancia de estudiar una realidad problemática para las ciudades latinoamericanas, que se ven en la necesidad de construir ambiciosas obras, no solamente para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, sino para jalonar el desarrollo o para posicionarse en diferentes escenarios de competencia interurbana. Muchas de estas obras fracasan.

El propósito de este artículo es estudiar el fracaso de una gran operación de urbanismo orientada a la construcción de vivienda, el Macroproyecto de Interés Social para el Centro Occidente de Colombia – San José (o MISN de San José), como resultado de un urbanismo en el que el peso y los acuerdos de las élites económicas y políticas ocasionan fallos normativos, reduce la participación ciudadana y convierte estas operaciones en obras aisladas, incoherentes con las necesidades locales y con las apuestas de futuro de la ciudad.

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), resultado de una política gubernamental colombiana iniciada en 2007, se presentan como un conjunto de disposiciones orientadas a la producción, la planeación, la financiación y la gestión del suelo urbano edificable que permita ejecutar operaciones de gran escala en determinados municipios y distritos del territorio nacional, buscando contribuir a la dotación de vivienda y al desarrollo territorial.

El MISN de San José, se localiza en Manizales, una ciudad intermedia de 445.000 habitantes, ubicada en el centro del país, erigida en un espacio topográfico quebrado que representa un reto para los procesos de urbanización (Figura 1). Esta operación se adoptó en el año 2009 con el fin de “desarrollar un gran proyecto de vivienda de interés prioritario e interés social con el apoyo del Gobierno Nacional para la reubicación de la población asentada en las zonas de riesgo de la ladera

norte y la recuperación y preservación de esta zona de valor ambiental y paisajístico” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009). Su impacto es de alrededor de 110 hectáreas en una céntrica comuna (distrito) de la ciudad habitada por 24.209 personas, instaladas en 6.887 viviendas (Salguero Mejía, 2019). Pretendía además proveer de infraestructura y equipamiento urbano al sector con una nueva avenida, un complejo deportivo, un colegio, un parque tecnológico, un parque ecológico, entre otras obras. Inicialmente planeaba construir 2.500 viviendas de interés prioritario (VIP) y 1000 adicionales de Viviendas de Interés Social (VIS), cifra que llegó en algunas reformulaciones del proyecto a 4.573 viviendas¹.

Los objetivos de esta operación urbanística apuntaban además a la recuperación de un sector afectado por la presencia de actividades delictivas como el microtráfico y el consumo de sustancias psicoactivas o la informalidad en la vivienda como en los modos de vida de sus habitantes. Buscaban también reducir los efectos del riesgo sísmico, de deslizamiento y de incendios que enfrentaba un gran porcentaje de sus habitantes, sobre todo los ubicados en las pendientes laderas.

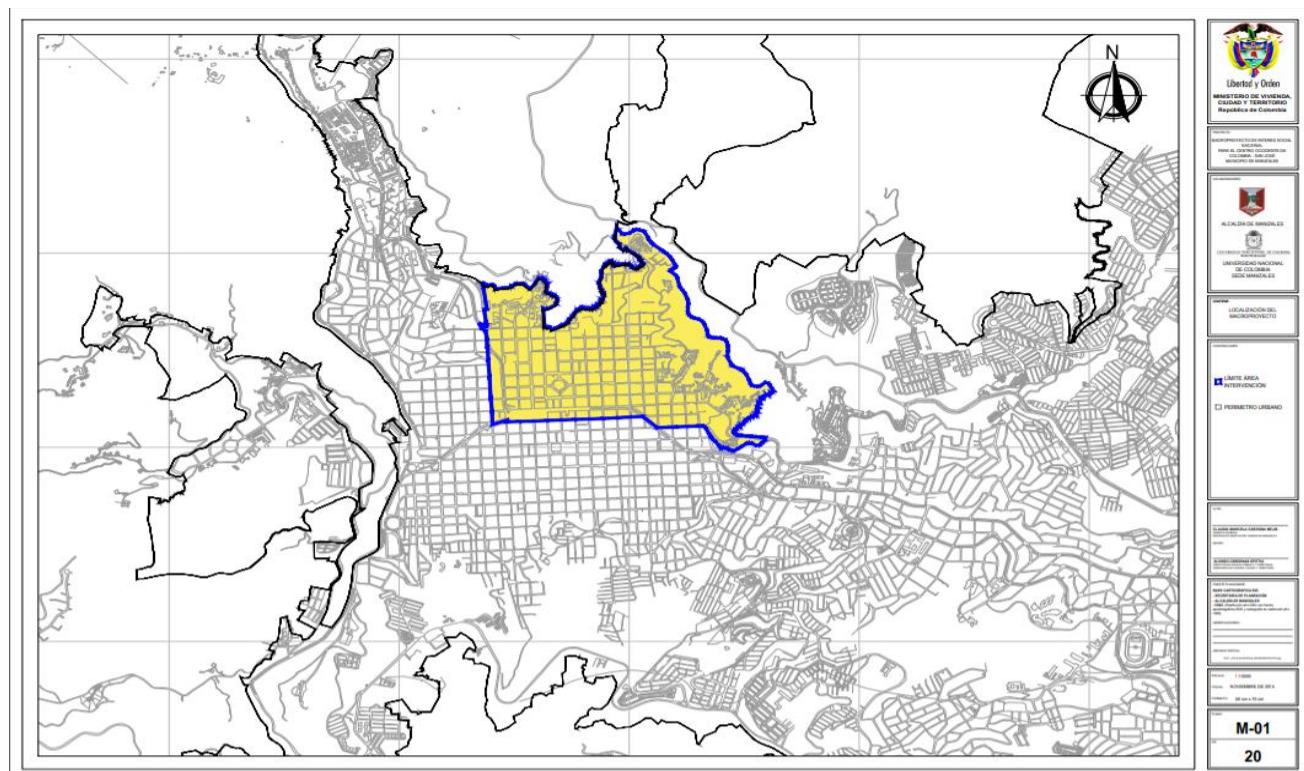


Figura 1 – Localización del MISN San José en la ciudad de Manizales. Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009.

Desde el inicio de las obras en 2010, el MISN de San José ha presentado diversos problemas técnicos, jurídicos y sociales, que comprenden su múltiple reformulación, el incremento en los costos de ejecución, la adquisición asistemática de predios, las dilaciones en la obtención de licencias urbanísticas, el incumplimiento en la contratación de obras, la escasa atención a los problemas

¹ La Vivienda de Interés Social (VIS), es “aquella que reúne los elementos que aseguran en su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción, cuyo valor máximo es de 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) de la Nación, esta se encuentra dirigida a la población de medios y bajos recursos”. Por su parte, “la Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP) son vivienda de interés social cuyo valor máximo es de setenta smmlv en el país” (Viceministerio de Vivienda en Prado, 2020)

sociales que presentaban los habitantes de la comuna, la precaria previsión de las problemáticas emergentes en medio de la ejecución y el incumplimiento en la construcción de vivienda establecidas en las diferentes versiones del macroproyecto (Hernández-Pulgarin et al., 2020; Acebedo, 2019).

Luego de más de 10 años, este MISN ha sido objeto de 8 reformulaciones en las que se han modificado los componentes previstos para su desarrollo, Unidades de Actuación Urbanística (UEU) y otros instrumentos de planificación previstas en la legislación: UEU 1 Avenida Colón, UEU 2 La Avanzada, el Plan Parcial de la Galería, el Plan de Manejo Ambiental y la Pieza intermedia de planificación (ver Figura 2). De estos 5 componentes sólo se han desarrollado parcialmente los dos primeros, la UEU1 construyó una avenida y el UEU2 sólo aproximadamente el 10% de la vivienda planeada. El concerniente al plan parcial La Galería fue eliminado y los otros dos no tienen ningún desarrollo. El presupuesto se ha quintuplicado (ver Figura 3), alcanzando una cifra exorbitante que dificulta su viabilidad, máxime cuando no cuenta con más inversionistas que el municipio de Manizales mayoritariamente y el gobierno Nacional en una baja proporción.

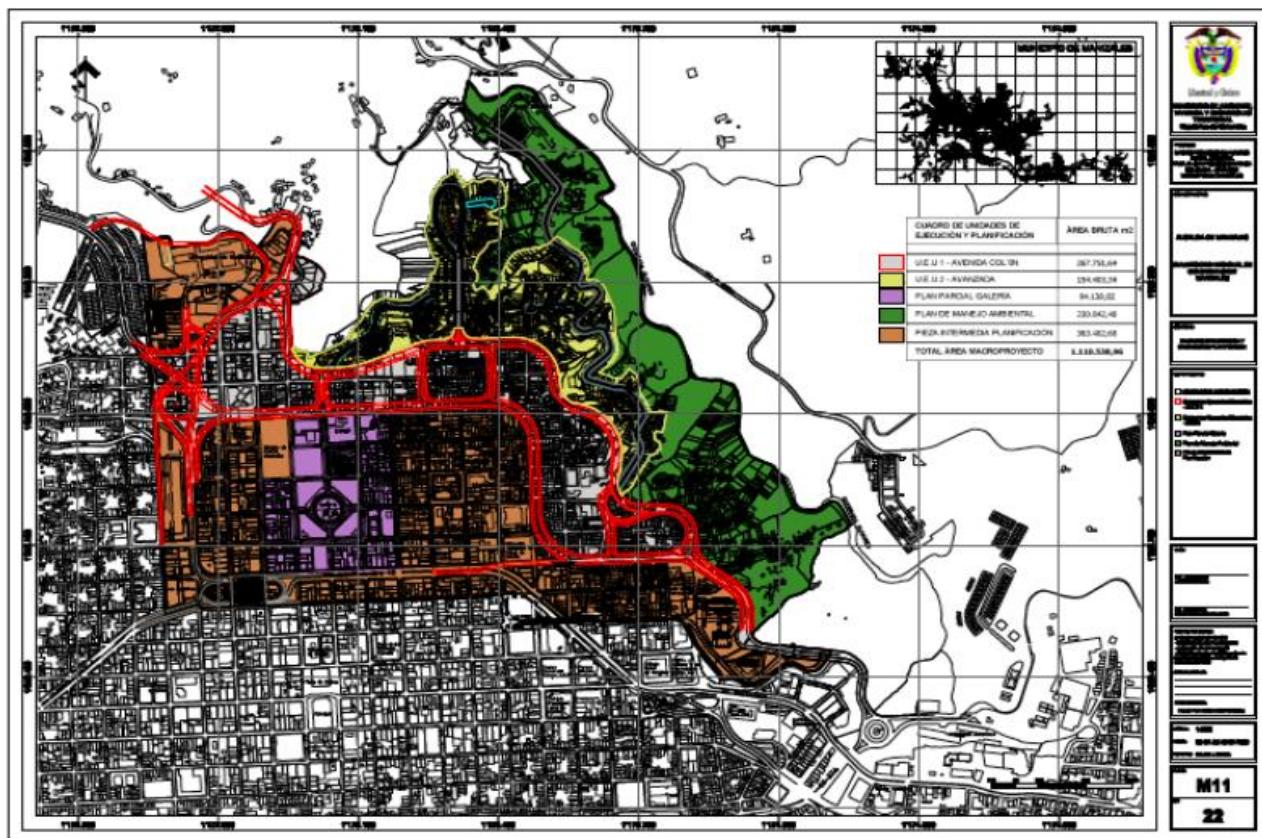


Figura 2 – Unidades de Ejecución y de Planificación. Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009.

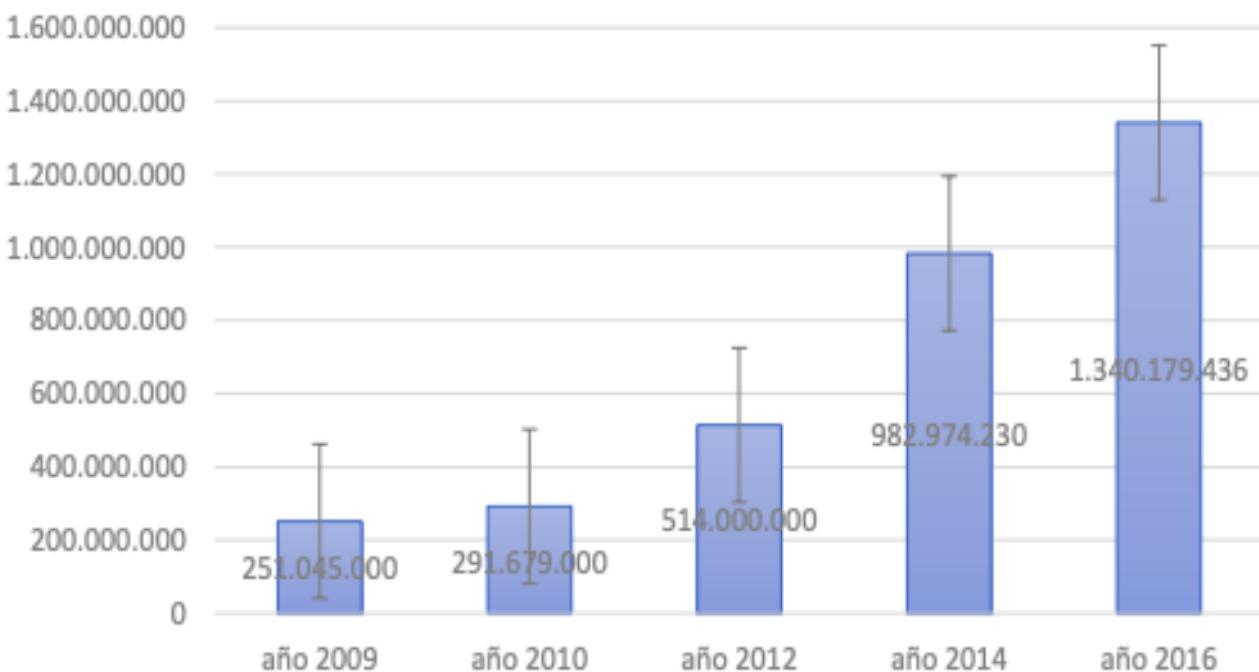


Figura 3 – Modificaciones de la estructuración financiera del proyecto. Fuente: Hernández et al., 2019.

El MISN de San José ha acarreado otras consecuencias, como la demolición parcial y la transformación de 17 barrios céntricos. Ha ocasionado asimismo desplazamiento de pobladores a otros sectores periféricos de la ciudad (Álvarez, 2013), ruptura de redes sociales establecidas por los antiguos habitantes de los barrios (Cantor Amador et al., 2013; Salguero Mejía, 2019), pérdida de los circuitos económicos y adquisición de deudas hipotecarias para sustitución de vivienda (Serrano & Vallejo, 2013), segregación socioespacial (Acebedo, 2019), persistencia de las condiciones de riesgo ambiental no mitigable (Coles, 2015) e intensificación de las condiciones de inseguridad que pretendía acabar (Acebedo, 2019).

El análisis que se presentará en este artículo intenta poner en cuestión la producción de la ciudad jalonada por una visión neoliberal de la economía (Hackworth, 2006; Peck et al., 2009) en la que la ciudad se convierte en un escenario de la acumulación y reproducción de capital a través del despojo (Harvey, 2011); donde los ciudadanos no realizan su “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2000), y donde los capitales financieros globales y los intereses de sus ubicuos propietarios son centrales en la definición de la forma, función y significado del espacio urbano, más que los habitantes locales.

El enfoque analítico se centrará en entender algunos elefantes blancos, como resultado de los acuerdos entre las élites económicas y los gobiernos que inciden en la producción de la ciudad para proponer la realización de grandes proyectos con una visión que defiende sus propios intereses o una visión de ciudad inspirada en la reproducción del capital y en el crecimiento económico (Hackworth, 2006; Harvey, 2011; Logan & Molotch, 2007; Mattos, 2016). Como lo sostiene Molotch (1976), analizar la gestión urbana implica conocer los acuerdos que se presentan entre sus actores más influyentes. Implica además entender que existe una tendencia a que ciudades de cierta relevancia en los contextos nacionales o internacionales sean gobernadas por élites económicas y políticas, o por otros representantes que salvaguardan sus intereses, que definen marcos normativos y estrategias de actuación pública en función de la obtención de sus propios beneficios. Muchas de

esas élites se articulan para tomar decisiones sobre territorios urbanos con los que no tienen un vínculo, más allá de aquel mediado por sus intereses económicos o políticos, como ocurre con los actores del sistema financiero global y algunos actores políticos que se les asocian (Abeles et al., 2018; López & Pradilla, 2020; Pradilla, 2014).

Metodología

Los análisis se basan en una aproximación cualitativa a un caso de estudio. Entre los métodos y técnicas empleados se encuentran la investigación documental, acudiendo a fuentes normativas que constituyen el marco legal de la operación, enfatizando la consulta de las resoluciones que crearon y modificaron el MISN San José, así como otros documentos de planificación locales y del nivel nacional, que permitieran entender la operación en su contexto y en coherencia con otros instrumentos de planificación. Además de lo anterior, se llevó a cabo una revisión de diarios locales entre 2008 y 2020, buscando referencias de los discursos de diferentes los actores implicados en el MISN. Las entrevistas abiertas y a profundidad a funcionarios locales encargados de la gestión del MISN de San José, a expertos académicos de la ciudad y a representantes de sectores ciudadanos, y las observaciones *in situ*, permitieron comprender el desarrollo de la operación, y las perspectiva de algunos actores.

Disonancia normativa en el MISN de San José

El Gobierno Nacional promovió la aprobación de una ley en la que se crea la figura de los Macroproyectos de Interés Social Nacional, como parte de la estrategia para cumplir una meta de construcción de 828.433 viviendas subsidiadas en el país (Alfonso, 2019; Méndez H. et al., 2014). En este marco legislativo, posibilitado además por ciertos decretos del Gobierno Nacional (4260 de 2007; 3671 y 2190 de 2009), se establecen algunos aspectos de los MISN: podían ser gestados por gobiernos municipales o por actores privados, contarían con financiación de fuentes privadas así como públicas tanto de orden nacional como local, se podrían desarrollar en cualquier tipo de suelo y las licencias se expedirían con arreglo a lo estipulado en el MISN y no en instrumentos como los planes de ordenamiento territorial de los municipios.

Esto último es particularmente problemático en el marco de la planeación urbana en Colombia, porque materializa la usurpación de las competencias locales de los municipios en materia de planificación de su territorio por parte del Gobierno Nacional, expresión centralista que se había cambiado desde la década de 1990, a través de la Ley 388/97.

Esa contradicción en las disposiciones legales se puede entender como una disonancia normativa, es decir, una situación que se produce cuando simultáneamente existen “agregados normativos asociados a principios contradictorios, destacando las formas en que se imbrican los principios ideológicos y culturales, las prácticas sociales, las leyes y normatividades” (Torres-Mazuera, 2016). Dicha disonancia está representada por la yuxtaposición, por un lado, del marco normativo existente en el país que otorga autonomía a los municipios para su ordenamiento territorial, y por el otro, de un artículo de una ley promovida por el Gobierno Nacional que se confiere a sí mismo la potestad de proponer macroproyectos de planeación invocando “utilidad pública e interés social”. Esto último no es problemático *per se*, dado que, en Colombia, en consecuencia con la Constitución Política de 1991, es el Gobierno Nacional en su Plan de Desarrollo el que elabora estrategias y determina orientaciones generales de la política económica, social y de producción de

hábitat, con el fin de responder a la situación habitacional, como el déficit cuantitativo y cualitativo (Prado, 2020). El problema es que la norma del Gobierno Nacional de 2007, contrario a armonizar con las instancias territoriales, determinaba los usos del suelo para la formulación de macroproyectos de renovación urbana con fines de vivienda, excediendo sus competencias legales y constitucionales, en detrimento de la autonomía de los municipios para ordenar su territorio.

Las normas que reglamentaban los MISN fueron objeto de diversas demandas ante la Corte Constitucional. En 2010 la Corte concluyó que la vulneración a la Constitución Nacional se daba porque los MISN no eran acordes “con la autonomía y los principios que orientan el proceder administrativo de las entidades territoriales” y por “alterar el marco constitucional que regula las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales” (Corte Constitucional, numeral 6.6 Sentencia C-149, 2010). Estos MISN transgredían diferentes normativas, incluyendo la Constitución Política, que reconocen a los departamentos, municipios y distritos como gestores de sus propios territorios. De acuerdo con la Constitución, les corresponde a las entidades municipales el ordenamiento físico de su territorio, las políticas sobre el suelo y la construcción de vivienda, competencias que se refuerzan en la ley 388/1997, en la que se define al ordenamiento territorial local como “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas y emprendidas por los municipios, distritos o áreas metropolitanas”.

Los MISN, además, no serían acordes con las competencias locales en materia de usos del suelo, en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo inscritos en los planes de gobierno municipales, que suelen afectar asuntos ambientales y de acceso a los equipamientos de servicios públicos, vivienda digna y espacio público. La voluntad del Gobierno Nacional de crear una norma contradictoria a los principios constitucionales, y al espíritu de descentralización de la legislación sobre el ordenamiento territorial, no es novedosa. Como lo han señalado algunos autores (Alfonso, 2019; Maldonado, 2008), en Colombia se ha presentado y aprobado una intrincada y reciente normativa que ha permitido la formulación y realización de diferentes obras y proyectos de utilidad pública a cargo de la Nación, ejecutados transgrediendo la autonomía de las entidades municipales y sus políticas de ordenamiento del territorio.

En este panorama de contradicciones normativas se desarrollaron 10 de los 15 macroproyectos formulados en el marco del citado programa del Gobierno Nacional. La Corte Constitucional determinó la continuación de las operaciones que al momento del fallo se encontraban en las etapas de identificación, determinación, formulación, adopción o ejecución. El MISN de San José sería uno de los 10 “MISN de primera generación”, realizado en medio de esa contradicción. Aquellos adelantados con posterioridad del fallo de la Corte Constitucional, “MISN de segunda generación”, debieron ajustarse a los principios constitucionales, garantizando la autonomía municipal en la determinación de los usos del suelo y facilitando la participación ciudadana en su diseño y ejecución.

En consecuencia con lo anterior, los MISN de primera generación obedecieron en su desarrollo a la normativa propia del proyecto, un conjunto de resoluciones de su principal proponente, el Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda (o su equivalente), y no teniendo como referente otras normas posteriores. Una de las implicaciones de esto, es que normas como la ley 1469 de 2011 o la ley 1537 de 2012, emitidas para ajustar los problemas de inconstitucionalidad, fueron esenciales para los MISN de “segunda generación”. En esa medida, los principales cambios normativos del MISN de San José se pueden apreciar en las resoluciones modificatorias (Figura 4).

| Año | Res. | Modificaciones sustanciales | Institución que emitió la norma |
|------|------|---|---|
| 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 mts2. 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 laAvanzada 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 Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial |
| 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 | Consolidación de disposiciones anteriores | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio |

Figura 4 – Principales modificaciones normativas del macroproyecto. Fuente: elaboración propia con base en (Hernández et al., 2019 y Acebedo (2019).

Juego de actores e intereses que gestan un elefante blanco

Una figura como la de los “MISN de primera generación” tiene efectos en establecer el tipo de actores que inciden en la planificación, la manera de hacerlo y los intereses que tienen en su participación. En la formulación y ejecución del MISN de San José, por ejemplo, es evidente la

participación de actores políticos locales, del nivel nacional y actores internacionales, en detrimento de los habitantes del sector y de otros actores sociales locales. Aparecen con un lugar preponderante en la planificación actores ajenos al territorio que se transforma, que estarían representados, entre otros, por promotores de vivienda, entidades financieras de capitales transnacionales y el propio Gobierno Nacional. Esta es una de las características de los procesos de *financiarización de la vivienda* en los que la vivienda más que ser un bien social, se convierte en mercancía y activo financiero (Rolnik, 2017), en el que median diversos intereses y actores en busca de beneficios monetarios.

En la formulación de los MISN en Colombia, de acuerdo con Alfonso (2019), uno de esos actores preponderantes en la formulación de dicha figura fue el gremio de la construcción (la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL). Su papel fue clave en alentar al Gobierno Nacional para promover este tipo de iniciativas, que cumplirían con el doble propósito -más o menos aceptable para la opinión pública- de proveer vivienda subsidiada y a su vez de mejorar los índices de empleo, en un sector económico de alto impacto en mano de obra. CAMACOL, además, había insistido en la necesidad de generar suelo urbano para resolver los déficits de vivienda en un mercado especulativo del suelo y, claro está, para promover la actividad de su gremio, argumento que sustentó la transgresión normativa de las competencias municipales de definir los usos del suelo, operada por el Gobierno Nacional. Entre las razones esgrimidas por este gremio se cuenta que: “la obtención de permisos de uso de los suelos y construcción por sus demoras suma hasta un 8 por ciento del costo final de la unidad de vivienda terminada” y que además los códigos y las normas de construcción en el país eran “excesivamente rígidos”, generando “un producto final de vivienda que es inaccesible para un gran segmento de la población y, en consecuencia, limita la posibilidad de usar modelos de desarrollo progresivo de vivienda” (Banco Mundial, 2010).

De igual manera, aparecen en los MISN otro tipo de actores propios de los escenarios de la financiarización de la vivienda: los representantes del sector financiero nacional y transnacional, aún más ubicuos y distantes que los gremios nacionales (Alfonso, 2019; Daher, 2013). Estos actores materializan los intereses que encuentran en la ciudad un escenario para la reproducción de capitales que se movilizan a través de la construcción masiva de vivienda. Lo anterior, tiene resonancia en un contexto como el colombiano, con altos déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda y con un reciente ascenso de la clase media (Méndez H. et al., 2014; Prado, 2020). En efecto, el Banco Mundial hizo un crédito de US 40 millones al Gobierno Nacional en 2011 para aportar en la ejecución de los MISN. Otros actores financieros de este modelo público-privado serían los bancos que sustentan a los promotores inmobiliarios, actores claves en el desarrollo urbano y en la construcción de vivienda en Colombia, de acuerdo con el régimen vigente. Éste se sustenta en la Ley 3 de 1991, que cambia el esquema de construcción de vivienda, antes en manos del Estado, pasando a la tercerización de la producción de vivienda que queda en manos de promotores inmobiliarios y del sector financiero (Espinosa, 2014).

Este modelo de construcción de vivienda viene acompañado por una serie de mecanismos políticos y jurídicos que buscan desregular el suelo para favorecer la construcción, fortalecer el sistema bancario y de crédito hipotecario, crear estímulos fiscales a la construcción, promover políticas de vivienda subsidiada, entre otros fenómenos que guardan similitud con lo acontecido en otros países de América Latina (Abeles et al., 2018; López & Pradilla, 2020; Mattos, 2016; Pradilla, 2014). Una de las consecuencias de este modelo es que inversionistas en el negocio de vivienda tienen poco o nulo interés en corregir problemas como el ocasionado con las viviendas construidas en el MISN de San José: muchas fueron otorgadas a beneficiarios de subsidios estatales que además contaban con las condiciones mínimas de crédito bancario para financiar los excedentes de sus

viviendas, sin importar que fueran o no antiguos habitantes del sector. Esto ocasionó que muchos de los antiguos habitantes del sector, por su precariedad económica, por su inexistencia en el sistema crediticio o por encontrarse reportados ante sistemas de riesgo del sistema financiero, no pudieran acceder a las nuevas viviendas y tuvieran que desplazarse o se resisten a abandonar sus viviendas vernáculas; mientras que nuevos pobladores arribaron.

A los actores del negocio inmobiliario que no están interesados en las particularidades de desarrollo territorial de un conjunto de barrios en Manizales, se le deben sumar aquellos que representan al Gobierno Nacional. Estos toman sus decisiones con otro tipo de cálculos e intereses, que van desde la coherencia con un credo ideológico en materia de gestión de lo público, la respuesta a los compromisos con sectores económicos que financian sus campañas electorales, y claro está, el cumplimiento de metas macroeconómicas y políticas sociales de alcance nacional.

El acuerdo entre actores de las élites financieras, inmobiliarias y políticas del Gobierno Nacional, que Alfonso (2019) llama neocorporativista, Molotch (1976) alianzas para el progreso urbano o Harvey (2011) empresarialismo urbano, termina siendo fundamental para promover una gran operación en un territorio urbano específico. Los resultados, que suelen incluir réditos económicos y políticos para esos actores distantes, terminan desplazando personas, destruyendo edificaciones e infraestructuras, pero también redes sociales y modos de vida existentes. Estos modelos de planificación impuestos por actores distantes al territorio intervenido, no se proponen concertadamente para mejorar las condiciones de vida de los antiguos pobladores ni son necesariamente acordes con las expectativas de desarrollo urbano de las ciudades.

Cambiando de escala de análisis y refiriendo otros actores relacionados con la operación fallida, es necesario hacer alusión a los representantes de la política municipal. Si bien el MISN de San José fue gestado por el gobierno local ante el Gobierno Nacional en el cuestionado marco jurídico en que se dio, era claro para el alcalde de la época y para quienes aportaron en su diseño, lo aprobaron y promovieron, incluyendo actores políticos (Concejo municipal) y académicos (universidades), que la autonomía municipal para su ejecución sería cercenada. Esta gestión ante el Gobierno Nacional no se decidió con base en consultas a los habitantes, ni en la focalización de las necesidades y expectativas de desarrollo o de futuros urbanos comunes a escala local. Además, dado el carácter centralista del MISN que contradice el funcionamiento de la planificación urbana después de los años 1990, se elude el empleo de los mecanismos de participación ciudadana previstos para llevar a cabo transformaciones urbanas a través de otros instrumentos de planificación como los planes parciales. De hecho, en los más de 10 años del MISN de San José, no se ha desarrollado ningún plan parcial. Las estériles y enrevesadas ejecuciones se han realizado a la luz de la norma de la misma propuesta, como fue establecido en ese marco que a pesar de inconstitucional prevalece.

La vivienda planeada, y construida en escasos porcentajes, era probablemente el único rédito previsto de la gestión local de esta iniciativa frente al Gobierno Nacional que fue presentada como un gran logro, y, a un alto costo, como lo ha demostrado el tiempo. El panorama anterior puede sugerir otros intereses en la decisión de los actores políticos locales por promover el macroproyecto. Las denuncias de algunos concejales y de la prensa local sobre corrupción en la Empresa de Renovación Urbana de Manizales (ERUM) que está a cargo de la operación (Caracol Radio, 2020) y los reiterados problemas derivados de la contratación de las obras que ejecutan el macroproyecto (Hernandez-Pulgarin et al., 2020), sugieren el tipo de intereses que pudieron tener algunos representantes de la clase política local. Los numerosos procesos que se siguen en los órganos de control disciplinario y fiscal (en entes como la Procuraduría, la Fiscalía y la Contraloría General de la Nación) por presuntos manejos impropios de recursos públicos del MISN de San José, también hacen

suponer que los intereses de algunos políticos podrían derivarse de la oportunidad de desarrollar una iniciativa con grandes volúmenes de contratación, susceptible de intervenirse para obtener rentas (legales e ilegales), en un país con altos índices de corrupción pública (Palacios, 2019), asociados a la producción de elefantes blancos (Garzón, 2020).

En otra escala aparecen los actores sociales locales, más precisamente los habitantes y frecuentadores del sector que asumieron las consecuencias desastrosas, que incluyen la pérdida física del territorio o la desestructuración de las formas de vida para aquellos que se quedaron en un conjunto de barrios, ahora medio destruidos (Figura 4). Estos actores sociales no han tenido participación efectiva en la toma de decisiones. Algunos habitantes han creado diferentes y dinámicas organizaciones comunitarias y sociales que buscan resistir e incidir en cambios favorables en la ejecución del macroproyecto. Estas organizaciones dispersas intentan ser interlocutoras ante los ejecutores, aunque su peso en las reformulaciones del macroproyecto no ha sido efectivo. Más allá de estas formas organizadas de resistencia, que suelen contar con el apoyo de importantes sectores de la academia, hay una mayoría de habitantes que no tienen vínculo con las organizaciones, aquellos que simplemente incorporaron las ruinas de la operación en su cotidianidad. Para ellos el MISN de San José, contrario a lo que enunciaba en su justificación, antes que resolver, ha ahondado los problemas sociales asociados al desempleo, al déficit de vivienda, al consumo de sustancias psicoactivas, en muchos casos, entre los menores de edad. Tampoco ha reducido los riesgos ambientales asociados a los deslizamientos o incendios en una ladera en la que hasta el momento no se ha desarrollado ningún proyecto.



Figura 5 – Comuna San José. Fuente: Agencia de Noticias Universidad Nacional, 2016.

| Tipo de actor | Entidad/sector | Intereses | Injerencia formulación |
|-------------------------|--|--|------------------------|
| Financiero | Banco Mundial | Promoción del desarrollo/financieros | Alta |
| Lobista y promotor | Camacol | Facilitar la producción de VIS y VIP-Incentivar el sector de construcción | Alta |
| Actor público | Gobierno Nacional | Metas macroeconómicas, política social, política de vivienda | Alta |
| Actor público y gestor | Gobierno municipal | “Renovación humana”, reducir déficit local de vivienda, competitividad, sostenibilidad | Alta-media |
| Actor Políticos locales | Concejo municipal, políticos locales, ERUM | Renovación urbana (económicos en la contratación derivada de la operación) | Media |
| Actores privados | Constructores, contratistas | Económicos en los contratos | Media |
| Actores comunitarios | ONG, movimientos ciudadanos | Resistir, reorientar | Ninguna |
| Actores comunitarios | Ciudadanos no representados | Vivir, mejorar sus condiciones de vida | Ninguna |

Figura 6 – Tipo de actores, intereses e injerencia en el diseño del MISN San José. Fuente: elaboración propia.

De esos actores con menos injerencia en el MISN de San José (Figura 6), solamente unos centenares de familias han llegado a las más de 300 viviendas nuevas, aunque, como se mencionó, no todas son antiguas habitantes del sector. Estos nuevos habitantes, llegan a conjuntos de habitaciones insertos en un caos urbanístico difícil de resolver y a un entorno social que recrudeció sus problemáticas.

El MISN de San José y el proyecto de ciudad de los instrumentos de planificación

La revisión de los planes de desarrollo municipal de Manizales emitidos desde 2008, permite comprender la coherencia del MISN de San José con este instrumento que propone la legislación nacional como la hoja de ruta del gobierno local. El MISN de San José figura como una de las estrategias para la reducción de la pobreza en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. Según este Plan, la conexión del MISN de San José con el proyecto de ciudad sería a través de la provisión de vivienda para sectores populares y de aportar a la sostenibilidad y la competitividad de la ciudad, dos enunciados gaseosos, que son lugares comunes de la planificación urbana durante las últimas dos décadas en Colombia.

Si se analiza bien, el tema de la *producción de vivienda para sectores populares*, aunque de hecho obedece a un déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, no exclusivo de este sector de Manizales, parece corresponder en el MISN de San José a los intereses exógenos, más que a un proyecto de ciudad centrado en un ambicioso plan de la dotación de vivienda para los amplios sectores carentes de vivienda.

En cuanto a la participación del MISN de San José en una potencial fuente de *sostenibilidad y competitividad*, como aparece en este Plan de Desarrollo, cabrían varias consideraciones. En efecto, podría pensarse que este MISN se inscribe a un proyecto de ciudad competitiva al generar una reconversión urbana, basada en la expulsión de habitantes pobres de sus zonas céntricas y en el cambio de la estética del sector para promover la atracción de capitales y personas, y así, lograr la competitividad, haciendo gala de otra de las manifestaciones del neoliberalismo en las ciudades colombianas en lustros recientes. Sin embargo, aunque pudo ser parte de la intención de sus promotores, los resultados no dan cuenta de esto, porque diez años después el sector no ha cambiado más que para poner en evidencia la destrucción ocasionada por el fracaso. Además, el MISN de San José no se ha alineado con la “visión” que fundamenta el proyecto de *ciudad competitiva* expresado en ese Plan de Desarrollo 2008-2011: fundamentar el desarrollo constituyendo una “una ciudad que educa y forma ciudadanos críticos e innovadores”. La desarticulación del MISN de San José con ese propósito de alcanzar la competitividad con la educación o la innovación se evidencia cuando se observa que en el sector apenas se ha avanzado en la construcción de un colegio, dado que un parque tecnológico previsto debía entrar en operación en 2011, se ha venido diluyendo en las modificaciones del MISN. No se contemplan otras infraestructuras o equipamientos del macroproyecto que pudieran aproximarse a este horizonte de hacer de Manizales una ciudad competitiva, gracias a la innovación o a la educación.

El Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, por su parte, le apunta a “*la competitividad y la sostenibilidad como elementos constitutivos de la visión de desarrollo soportado en una ciudad amable*”. Paradójicamente el MISN de San José, que se justificaba como una solución de “gestión, prevención y administración del riesgo” asociado a las condiciones de ladera, no ha ejecutado la Unidad de Ejecución correspondiente al Parque Olivares: plan de manejo ambiental, que comprende la intervención de las zonas de ladera, algo que podría, de manera laxa, alinearse con la idea de sostenibilidad.

Si se analiza la articulación del MISN de San José por componentes con el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, tenemos lo siguiente: de los cinco componentes, Unidades de Ejecución, iniciales (Avenida Colón, La Avanzada, Plan Parcial Galería, Parque Olivares: Plan de manejo ambiental y Pieza intermedia de planificación), el énfasis ha estado en las UE1 Avenida Colón y UE2 La Avanzada. La Avenida Colón, la de mayores realizaciones, apunta a la construcción de una avenida de escaso flujo y que no conecta vías principales; no mejora significativamente la movilidad de la ciudad y no impacta claramente en la consecución de la competitividad pretendida. La segunda comprende sobre todo vivienda, aún no construida en porcentajes significativos. El mencionado Plan de manejo ambiental, no se ha ejecutado, al igual que el llamado Plan Parcial de La Galería, incluso han salido o se han integrado a otras EU, en las 8 versiones existentes del MISN de San José. La que era la pieza intermedia de planificación, conocida como la “zona mixta”, es un área destinada a la actividad inmobiliaria que comprende diferentes usos, incluida la vivienda no subsidiada, donde se podría consolidar una forma de competitividad urbana a través del cambio estético que jalón nuevos pobladores (a costa de la especulación inmobiliaria y la gentrificación); ésta no presenta ningún desarrollo, ni socios. Algunos críticos señalan que el capital privado llegará a este sector cuando el Estado invierta más en la zona para no participar de las cargas, pero si aprovechar las plusvalías de la renovación (Acebedo, 2019).

Por su parte, en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 el proyecto de ciudad se encamina de nuevo hacia la conformación de una “ciudad educadora, ciudad culta”, para lo cual el sustento sería el “avance en ciencia y tecnología, en gestión del riesgo”, y el marco de la agenda internacional en torno a los retos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De nuevo, el MISN de San José no se alinea con los propósitos de ciudad de las élites en el poder en ese momento. El panorama es más desolador, en términos de alineación del macroproyecto con un proyecto de ciudad, cuando se lee que ese Plan de Desarrollo busca “*Acompañar decididamente el macroproyecto de renovación urbana de la comuna San*

José como una deuda histórica del municipio que debemos repensar y gestionar integralmente". Los resultados en ese cuatrienio fueron igual de pobres que en los anteriores, la deuda persiste y el MISN no se articula con un proyecto de ciudad inserto en los instrumentos de planificación.

Otro de los documentos que la legislación colombiana prevé como parte de esa carta de navegación de las ciudades, son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Estos aparecen con la ley 388 de 1997 y se elaboran con un horizonte de al menos 12 años. En Manizales se aprobó el segundo en el año 2017 y tendrá vigencia hasta 2031. Allí aparece la comuna de San José como sector clave en la revitalización del centro de la ciudad. Su "reconstrucción", se prevé para "*proporcionar un espacio urbano que incluya diversos usos, como instalaciones públicas, viviendas sociales nuevas y espacios abiertos*". Su figuración ambigua deberá concretarse más que en los planes de desarrollo subsiguientes, en las actuaciones de los actores que incluido el gobierno que asumió poder local en 2020, no reorientan la iniciativa, ahondando el fracaso.

El MISN de San José, entonces, difícilmente se puede entender integrado de manera lógica y consistente a las aspiraciones de futuro de la ciudad. Ni siquiera el gobierno de 2008 que lo propuso logró ser consecuente en otorgarle un papel central a la operación en el futuro de la ciudad, ni en los planes ni las ejecuciones. Los intereses políticos y económicos de sus proponentes, incluidos los dirigentes y un sector de la academia local, aunque diferentes, se alinearon con los del Gobierno Nacional y con los de las élites constructoras y financieras para proponer un macroproyecto que continuaría desconectado, tanto de los intereses de los habitantes del sector, como de la ciudadanía a escala ciudad. Dicha desconexión obedece a una lógica jurídica, política y económica que deja al margen a los habitantes del lugar transformado y a la propia ciudadanía, sustrayendo muchos de los imperfectos mecanismos de participación ciudadana contemplados en las normas del país.

| INSTRUMENTO PROYECTO | CATEGORÍAS VISIÓN FUTURO | FIGURACIÓN DEL MISN DE SAN JOSÉ | Injerencia formulación |
|--|---|---|--|
| Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 | Productividad y competitividad | Recurrente. Se relaciona retóricamente con competitividad, calidad de vida y sostenibilidad | UEU1 Avenida Colón. Competitividad: es de las obras más avanzadas. Una vía que no mejora sustancialmente el tráfico urbano. |
| | Una ciudad que educa/innovación | | |
| | Calidad de vida | | |
| | Reducción de pobreza | | |
| Plan de Desarrollo Municipal 2023-2015 | Competitividad | Media. Mejoramiento de calidad de vida con vivienda VIP y VIS | UEU2 La Avanzada. Calidad de vida. No alcanza el 10% de vivienda construida. Educación, innovación: Sólo construyó un colegio |
| | Sostenibilidad | | |
| | Ciudad amable (entorno y habitabilidad) | | Plan de manejo ambiental. Quebrada Olivares. Sostenibilidad: No tiene desarrollo. |
| Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 | Ciudad educadora/Ciudad culta | Baja. Aparece como "una deuda histórica" | Plan Parcial la Galería. Eliminado del Proyecto |
| | Ciencia, tecnología e innovación para la competitividad | | |
| | Ciudad de paz | | |
| | Buen vivir (desarrollo económico y sostenible) | | Pieza intermedia de planificación – Zona Mixta. Competitividad y calidad de vida: No tiene ningún desarrollo ni socios para ser desarrollada. |
| POT Manizales 2017-2031 | Rehabilitación del centro | Baja. Aparece en la rehabilitación del centro | |

Figura 7 – Relación de las ejecuciones del MISN de San José con la visión de ciudad de instrumentos de planificación.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones

El elefante blanco del MISN de San José se fraguó en primera instancia a través de una normatividad que, con la intención incentivar la construcción de vivienda, transgredió las competencias en la gestión del suelo. Esta intervención, además, tuvo impacto en el tipo de actores y en los intereses que tendrían un lugar central en la operación: los representantes de conglomerados económicos que financian la vivienda para obtener capital, los constructores colombianos y un Gobierno Nacional convencido de algunas premisas neoliberales en la gestión de las ciudades, así como afanoso de mostrar cifras de vivienda y empleo. Pero las élites locales aportaron también significativamente a ese propósito. Sus intereses y actuaciones se orientaron bien sea por la promesa de desarrollo y competitividad que hay detrás de estos megaproyectos o por la posibilidad de sacar réditos (lícitos e ilícitos) personales o sectoriales de los negocios derivados de la operación. En este escenario perdieron los actores que fueron desplazados o se habituaron a este caos urbano. También perdió la ciudad que además de asumir los cuantiosos costos (sociales, económicos, ambientales) de la operación, perdió la oportunidad de realizar una iniciativa que tradujera las aspiraciones de la ciudad, de sus habitantes, en un esquema más justo de planificación para este sector céntrico de Manizales.

Este tipo de fracasos, recurrentes en el urbanismo latinoamericano, evidencian la existencia de lógicas como la imposición en la toma de decisiones de actores con gran poder, lo cual llega a subsumir los intereses de las mayorías y el futuro de las ciudades a un conjunto de intereses económicos y políticos.

A manera de recomendación, se propone que la realización de estos macroproyectos debe 1) obedecer a las condiciones normativas, políticas, sociales e históricas, más que a razones eminentemente circunstanciales, 2) incentivar la participación ciudadana eficaz, y 3) ceñirse a procedimientos de planeación y vigilancia que minimicen el predominio de intereses individuales o sectoriales, que pueden incluso manifestarse a través irregulares procesos de planificación.

Declaración de disponibilidad de datos

El conjunto de datos que respalda los resultados de este artículo está disponible en SciELO DATA y se puede acceder a él en <https://doi.org/10.48331/scielodata.VN4OUC>

Referencias

- Abeles, M., Pérez Caldentey, E., & Valdecantos, S. (2018). *Estudios sobre financierización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 4 de agosto de 2021 de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43596-estudios-financierizacion-america-latina>.
- Acebedo, L. F. (2019). *La renovación urbana de la comuna San José en Manizales*. Documento de trabajo. Manizales: Universidad Nacional de Colombia sede Manizales.
- Alfonso, O. (2019). Arreglos neocorporatistas en la política habitacional. Un análisis de los Macroproyectos de Interés Social Nacional en Colombia. *Territorios*, 40, 171–199. Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6449>.
- Álvarez, J. R. (2013). Desarrollo urbano o desplazamiento urbano: Macroprojeto de interés social nacional, comuna San José, Manizales | Ratio Juris. *Ratio Juris*, 8(17), 115–134.

Aponte, I. (2014). Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11, 177–207.

Assef, N. A. (2018). *China's Belt & Road Sri Lankan Projects—White Elephants or Strategic Dormant Assets?* Social Science Research Network. Recuperado el 6 de julio de 2021, de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3182351

Banco Mundial. (2010). *Documento de evaluación de proyecto sobre un préstamo propuesto por un monto de us \$40 millones a la República de Colombia para el proyecto de Programa de Interés Social de Macroproyectos Nacionales.* Documento de trabajo. Recuperado el 16 de septiembre de 2021, de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/500891468240000553/text/571910SPANISH00UBLIC00PAD0FinalOSPA.txt>

Benavides, J. (2010). Contratación pública y debilidad institucional en infraestructura en Colombia. *Revista de Ingeniería*, 32, 80–87. Doi: <http://dx.doi.org/10.16924%2Friua.v0i32.199>

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., & Cutiva, A. (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.* X Seminario de investigación urbana y regional políticas de vivienda y derechos habitacionales. Reflexiones sobre justicia espacial en la ciudad latinoamericana. ACIUR y Universidad Javeriana, Bogotá, junio 7. Recuperado el 12 de diciembre de 2020, de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/534>

Boletín de Caracol Radio. Recuperado el 4 de febrero de 2021, de https://caracol.com.co/emisora/2020/02/25/manizales/1582638913_826080.html

Coles, A. (2015). *Los impactos del redesarrollo urbano en Manizales, Colombia.* Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado el 28 de febrero de 2021, de https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/3540_2881_Coles%20WP13AC1SP.pdf

Corte Constitucional. (Marzo 4, 2010). Sentencia C-149/2010 (Jorge Iván Palacio, M.P.). Recuperado el 2 de julio de 2022, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>.

Cuenya, B. (2020). Presentación. Grandes proyectos urbanos. Conceptos, claves y casos de estudio. En *Grandes proyectos urbanos. Conceptos, claves y casos de estudio* (p. 9–15). México: UNAM.

Daher, A. (2013). Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de geografía Norte Grande*, 56, 7–30. Doi: <https://doi.org/10.4067/S0718-34022013000300002>

Díaz Orueta, F., & Díaz Orueta, F. (2009). El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación. *Estudios demográficos y urbanos*, 24(1), 193–218. Doi: 10.24201/edu.v24i1.1348

Ernske, K. (2020). The Dragon's Neocolonial White Elephant Development: China's Urban Infrastructure in Lusaka, Zambia. International studies and urban studies (Bachelor of Arts). Recuperado el 3 de octubre de 2021, de <https://digitalrepository.trincoll.edu/theses/837>

Espinosa, C. I. (2014). *Los Macroproyectos de Interés Social Nacional como operaciones urbanas integrales para la política pública de vivienda. Caso Ciudad Verde, Área Metropolitana de Bogota* (Maestría en Planeación Urbana y Regional). Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/13990/EspinosaGonzalezClaraIsabel2014.pdf?sequence=1>

Farndon, D., & Burton, P. (2019). Avoiding the white elephants: A new approach to infrastructure planning at the 2018 Gold Coast Commonwealth Games? *Queensland Review*, 26(1), 128–146. Doi: <https://doi.org/10.1017/qre.2019.8>

Garzón, S. (2020, agosto 18). *Corrupción y elefantes blancos en Colombia*. Boletín de noticias de Uniminuto Radio. Recuperado el 2 de agosto de 2021, de <https://www.uniminutoradio.com.co/corrucion-y-elefantes-blancos-en-colombia/>

Gualini, E., & Majoor, S. (2007). Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in the Quest for "New Urbanity". *Planning Theory & Practice*, 8(3), 297–318. <https://doi.org/10.1080/14649350701514637>

Hackworth, J. (2006). *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. New York: Cornell University Press.

Harvey, D. (2011). *Espacios del capital* (Vol. 40). Madrid: Editorial Akal.

Hernández Pulgarín, G. (2015). Imagen e ideología en el gobierno de la ciudad: Los casos de Montpellier (Francia) y Pereira (Colombia). *Cuaderno urbano*, 19(19), 73–94. Doi: <http://dx.doi.org/10.30972/crn.1919592>

Hernández-Pulgarin, G., García-Arias, M. F., & Rivera-Pabon, J. A. (2020). Análisis de los ajustes normativos y urbanísticos de un Macroproyecto de Interés Social Nacional en la ciudad de Manizales, Colombia. *Revista Espacios*, 41(49). Doi: <https://doi.org/10.48082/espacios-a20v41n49p01>

Kozak, D., & Jajamovich, G. (2020). Grandes Proyectos Urbanos: Una definición elusiva. En *Grandes proyectos urbanos. Conceptos, claves y casos de estudio* (p. 47–60). UNAM.

Lefebvre, H. (2000). *La production de l'espace* (4e édition). Barcelona: Editorial Anthropos.

Logan, J., & Molotch, H. (2007). *Urban Fortunes* (20th ed.). Berkeley: University of California Press.

López, L. M., & Pradilla, E. (2020). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. *Territorios*, 34, 17–34. Doi: <https://doi.org/10.12804/territ34.2016.01>

Lungo, M. (2002, octubre). *Large Urban Projects. A Challenge for Latin American Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado el 17 de Agosto de 2021, de <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/large-urban-projects>

Maldonado, M. M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE: architecture, city and environment*, 7, 43–66. Doi: <https://doi.org/10.5821/ace.v3i7.2438>

Mattos, C. A. de. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologias*, 18(42), 24–52. Doi: <https://doi.org/10.15174522-018004202>

Méndez H., L. A., Hincapié T., M. A., & Agudelo R., C. F. (2014). *Los macroproyectos de interés social nacional y su impacto frente al ordenamiento territorial: El caso de Ciudad Verde*. VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, junio 2014. Recuperado el 10 de junio de 2021, de <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/6062>

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2009). *Resolución 1453 del 27 julio de 2009*. Recuperado el 11 de abril de 2020, de <https://manizales.gov.co/RecursosAlcaldia/201504291622133363.pdf>

Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309–332. Doi: [10.1002/9780470752814.ch2](https://doi.org/10.1002/9780470752814.ch2)

Nieto, J. (2017). *Análisis de los factores que generan atraso o abandono en las obras públicas de infraestructura en Bogotá* (Posgrado Especialización en Gerencia). Universidad La Gran Colombia.

Oliveira, A. de. (2013). Los grandes proyectos urbanos como estrategia de crecimiento económico. *Revista EURE*, 39(117). Doi: <https://doi.org/10.5354/0719-5427.2006.28299>

Palacios, A. (2019). La lucha contra los carteles empresariales en la contratación estatal en Colombia. *Latin American Law Review*, 3, 117-134.. Doi: <https://doi.org/10.29263/lar03.2019.06>

Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutation. *Sais Review*, 29(1), 49–66. Doi: 10.1353/sais.0.0028

Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 37–60. Doi: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102>

Prado, J. M. (2020). Planificación urbana en Colombia en el siglo XXI: Un abordaje sobre el marco legal de desarrollo territorial y su inherencia en la política de vivienda y construcción de ciudad. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 7(3), 63–75.

Robinson, J. A., & Torvik, R. (2005). White Elephants. *Journal of Public Economics*, 89, 197–210. Doi: 10.1016/j.jpubeco.2004.05.004

Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago: LOM Ediciones.

Salguero Mejía, C. (2019). *Restitución de la memoria barrial territorial en procesos de transformación urbana. Caso de estudio San José Manizales, Colombia* (Tesis doctoral en Estudios Territoriales). Universidad de Caldas.

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.

Torres-Mazuera, G. (2016). *La común anomalía del ejido posrevolucionario*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - Casa Chata

Wilson, J., & Bayón, M. (2017). La selva de los elefantes blancos. Quito: Abya-Yala.

Ziccardi, A., & Ramírez, M. (2020). Los grandes proyectos urbanos: Una revisión conceptual. En *Grandes proyectos urbanos. Conceptos, claves y casos de estudio* (p. 17–46). México: UNAM.

Editor responsável: Luis Alberto Salinas Arreortua

Recebido: 28. set. 2021

Aprovado: 11. jun. 2022