

Macroyectos de vivienda de interés social: Gran negocio con la pobreza

El Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) del gobierno de Juan Manuel Santos ha definido el sector de Vivienda y Ciudades Amables como una de sus locomotoras y le ha destinado una inversión total de 56 billones de pesos¹. Uno de los aspectos centrales en este campo se encuentra en el propósito de revivir los denominados Macroyectos de Vivienda de Interés Social Nacional² (MISN), propuestos por primera vez en el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

PAOLA ANDREA
SALAZAR CARREÑO

Politóloga, estudiante
de la maestría
en Historia
Universidad Nacional
de Colombia

Tal artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-149 de 2010 al considerar que dichos macroyectos (MISN) “desplazan las competencias asignadas a los concejos municipales o distritales en materia de adopción, elaboración, revisión y ejecución de los planes de

1 Departamento Nacional de Planeación (2010). “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos. Plan Plurianual de Inversiones”. Bogotá, D.C. p.581.

2 Congreso Nacional de la República. (2010, 13 de Diciembre), “Proyecto de Ley 208 de 2010 –Senado- por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable”, en Gaceta del Congreso, núm 1.078. Bogotá, D.C



Vista aérea de la ciudad de Chicago. Estados Unidos.

ordenamiento territorial (POT), en asuntos de alto impacto para el desarrollo de los municipios o distritos”. El artículo desconocía las competencias atribuidas a los entes territoriales por la Constitución Política así como los principios de descentralización territorial y autonomía, excluyéndolos además de su derecho a participar en este tipo de políticas.

No obstante, el gobierno de Juan Manuel Santos ha revivido la propuesta bajo el proyecto de ley 208 de 2010 (Senado) “Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable”, y pretende subsanar la inconstitucionalidad ya señalada. La nueva propuesta busca promover este tipo de macroproyectos incurriendo en las mismas fallas que señaló la Corte, dado que la autonomía de los entes territoriales queda reducida a su posibilidad de concertar con el gobierno el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, sin que ello implique una formulación y participación más decisiva. Por otra parte, el proyecto de ley propone una categoría de MISN para ajustar las disposiciones del POT, es decir, abre la posibilidad de ajustar el ordenamiento territorial cuando se requiera.

Más allá de las discusiones sobre las evidentes violaciones a la autonomía de los entes territoriales, en este artículo se realiza un análisis crítico del mencionado proyecto de ley con el propósito de proponer una discusión más amplia, que trascienda (y desmienta) el discurso paternalista del gobierno frente a los denominados MISN, como generadores de oferta de vivienda a la población en situación de pobreza.

En ese sentido, debe señalarse, en primer lugar, que en el proyecto de ley no es clara la definición de macroproyecto, lo cual impide su diferenciación de otros planes y proyectos de vivienda. Esta indefinición le es útil a los propósitos del gobierno al desconocer

Palma de cera. Son aprovechadas para la obtención de cera vegetal, confección de adornos y ramos para la época de “Semana Santa”, llevándolas al borde de la extinción.



los lineamientos de política establecidos en el Conpes 3583 de 2009 para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda³, pues no lo compromete específicamente con la generación de Vivienda de Interés Social (VIS) ni Vivienda de Interés Prioritario (VIP). Haciendo referencia únicamente a “Vivienda” se deja abierta la posibilidad de generación de grandes proyectos que tengan poco o nada que ver con el propósito de beneficiar a la población de bajos ingresos en los municipios o distritos del país donde se concentra el déficit habitacional⁴.

En segundo lugar, el proyecto contempla “otros usos del suelo”⁵ no necesariamente ligados a la vivienda dentro de los MISN. De esa forma, el gobierno tendrá la facultad de reglamentar la cantidad de suelo que puede ser destinado al establecimiento de zonas francas o comerciales para incentivar la inversión privada en el sector, bajo el pretexto que estos usos pueden generar una mayor rentabilidad comparada con la simple construcción de Vivienda de Interés Social. Asimismo, cabría preguntarse si estos “otros usos” son compatibles con la vivienda y las condiciones socioambientales y salubres óptimas para el asentamiento de un gran número de familias.

En tercer lugar, la localización de los macroproyectos se ubica de manera preferencial en “zonas de expansión urbana o rural” que, en otros términos, se refiere a la periferia de las grandes o medianas ciudades. De esa manera, se generan las condiciones para una reconfiguración del territorio que favorece la construcción de bolsones de pobreza alejados de los centros urbanos y cuya implicación fundamental sería el estímulo a la expansión de las grandes ciudades agravando los problemas de planeación ya existentes y provocando la

³ Departamento Nacional de Planeación- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009, 28 de Abril) Conpes Número 3583 “Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda”. Bogotá, D.C.

⁴ Ibídem.

⁵ Proyecto de ley 208 de 2010, ob. Cit., artículos 1 y 2.

marginación socioeconómica e incluso estigmatización social, tal y como ha ocurrido en el caso chileno.

Por otra parte, aunque se advierte que dichas zonas deberán tener infraestructura vial, transporte, servicios públicos, espacios públicos y equipamientos colectivos⁶, la pregunta que debe plantearse en términos económicos es, por un lado, si la infraestructura para la habilitación del suelo incidirá en la elevación desmedida de las tarifas de servicios públicos para los habitantes del lugar y, por el otro, en qué medida los terrenos destinados para esos macroproyectos estarán acondicionados debidamente con agua potable y otros recursos necesarios para la vivienda.

En cuarto lugar, la ubicación de los macroproyectos está prevista en terrenos que tienen riesgo de padecer catástrofes naturales. Un ejemplo entre los 10 MISN que se adoptaron⁷, es aquel de Ciudad verde de Soacha, de financiación totalmente privada, ubicado en un terreno con riesgo de inundaciones, plenamente identificado en los estudios previos. Esto cuestiona directamente los estándares de calidad para la ubicación de dichos macroproyectos al señalar que no basta identificar “suelo barato” para poder generar vivienda, sin tener en cuenta los eventuales riesgos de la población. Al mismo tiempo, la falta de especificidad sobre los parámetros a considerar hace necesario replantear los criterios evaluados por los estudios técnicos hasta el momento realizados para soportar la “habilitación del terreno” y asegurar de igual manera, que las características de las viviendas permitan formas de viviendas dignas para las familias asentadas.

En quinto lugar, los macroproyectos se ubican como una solución específica de vivienda urbana o semiurbana. La selección de los municipios o centros urbanos está limitada evidentemente por las restricciones a la participación de los mismos en el proceso. Lo anterior, genera inquietudes, por un lado, sobre la posible exclusión de los municipios pequeños o medianos y, por el otro, sobre el impacto socioeconómico que

⁶ *Ibíd.*, artículo 1.

⁷ Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Información disponible en línea: <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=871&conID=3595>. Consultado Marzo de 2011.



El sapo dorado fue visto por última vez el 15 de mayo de 1989. Desde 1980 se registra un creciente declive en las poblaciones de anfibios en todo el mundo.

puede provocar la migración de la población hacia las grandes ciudades o la periferia de las mismas dado éste tipo de iniciativas. Estas consideraciones pueden tener como consecuencia una migración poblacional significativa, así como el aumento de las cargas de bienes y servicios para los municipios o distritos receptores de esa población, entre otros.

Por otra parte, el proyecto de ley no prevé las medidas necesarias para evitar la especulación del precio de las tierras; no se contempla un mecanismo efectivo de congelación de precios para evitar que los valores de los terrenos donde se van a construir los macroproyectos se eleven desmedidamente, aún antes de adquirirlos. Esto implica, en otras palabras, la ausencia de mecanismos para impedir el enriquecimiento de los propietarios de los terrenos donde se propone la generación de los grandes proyectos de vivienda. En el mismo sentido, la propuesta se establece para privilegiar principalmente a los urbanizadores y los constructores privados cuyo aporte se estima por lo menos en 34 billones de pesos⁸, para el conjunto del sector vivienda.

Como se ha señalado, el proyecto de ley hace caso omiso a los lineamientos de política y estrategias establecidos por el Conpes 3583 de 2009 que resalta la necesidad de integridad de los MISN y los define como planes de acción que permitirían promover procesos de producción de VIS y VIP a gran escala, con el propósito de facilitar el acceso al mercado formal del suelo y de vivienda a la población de bajos ingresos en los municipios o distritos del país donde se concentra el déficit habitacional⁹. Los macroproyectos no se inscriben dentro de una política pública nacional de vivienda porque no son propuestas urbanas integrales y no necesariamente se dirigen a

⁸ "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (...)", ob. cit, p. 580.

⁹ Conpes Núm 3583, ob. Cit..



Polución en Bogotá D.C., Colombia.

favorecer a la población de bajos ingresos. En ese sentido, apenas se aproximan a las mismas políticas neoliberales de reducción de la pobreza.

De hecho, una falencia central del proyecto es no contemplar instrumentos de demanda importantes para eliminar las barreras financieras y permitir que la población en situación de pobreza pueda acceder a este tipo de viviendas (trabajadores del sector informal que conforma el 70% de la demanda, población desplazada o de SISBEN 1, población vinculada a Ahorro Voluntario Contractual o Subsidio de Vivienda Familiar)¹⁰. Este desajuste entre la oferta y la demanda impide considerar una estrategia central para subsanar los problemas principales detectados, entre los que se cuentan: “i) restricciones de liquidez, ii) altos precios del suelo urbano y de expansión para la construcción de vivienda popular y, iii) escasa flexibilidad de la oferta habitacional para estos hogares”¹¹.

En suma, los macroproyectos de vivienda de interés social son una estrategia gubernamental que busca favorecer principalmente a los inversores privados vinculados al negocio de la vivienda (incluyendo las instituciones financieras), así como a los especuladores de la tierra, vulnerando la planeación y la autonomía de los entes territoriales, y presionando procesos de reordenamiento socioespacial y económico en función de la acumulación de capital en zonas urbanas. Sus impactos saltan a la vista: afianzamiento de la marginación, aislamiento y estigmatización socioeconómica de las familias asentadas en estos conglomerados urbanos; así como la pretensión de imponer un concepto de regulación política de la pobreza a partir de precisas definiciones geográficas. Es suma: estamos asistiendo a la proyección de un gran negocio con la pobreza. **IZO**

¹⁰ Ibid.

¹¹ Citado en *ibid.*, p. 3.