

El Macroproyecto de Interés Social Nacional Buenaventura: disputas territoriales y urbanas

**The Buenaventura National
Social Interest Macroproject:**
Territorial and Urban Disputes

**O Macroprojeto de Interesse
Social Nacional Buenaventura:**
Disputas territoriais e urbanas

**Le macroprojet d'intérêt social
national de Buenaventura :**
Conflits territoriaux et urbains

Fuente: Autoría propia

PUBLICACIÓN ANTICIPADA EN LÍNEA:

El Comité Editorial de la Revista Bitácora Urbano Territorial aprobó este artículo para publicación según los veredictos emitidos por los pares evaluadores.

Se publica anticipadamente en versión PDF de forma provisional con base en la última versión electrónica del artículo. Siéntase libre de descargar, usar, distribuir y citar esta versión preliminar tal y como lo indicamos, pero recuerde que la versión final puede ser diferente.

Paginación por definir

Recibido: 10/04/2025
Aprobado: 23/09/2025

Cómo citar este artículo:

Parada Diaz, Y. A. (2025). El Macroproyecto de Interés Social Nacional Buenaventura: disputas territoriales y urbanas. Bitácora Urbano Territorial, 35(III): XX-XX.

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n3.119773>

Autor

**Yair Alejandro Parada
Diaz**

Egresado de la Maestría en Gobierno
Urbano de la Universidad Nacional de
Colombia

yparada@unal.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-4429-6910>

[1] Este artículo es resultado de una investigación de tesis de maestría.

Resumen

Este artículo analiza los impactos del Macroproyecto de Interés Social Nacional (MISN) San Antonio sobre la autonomía territorial del distrito de Buenaventura entre 2008 y 2020. El estudio se basó en una revisión de marcos normativos y planes de desarrollo y ordenamiento, complementada con análisis espacial mediante Sistemas de Información Geográfica (SIG). Los resultados muestran que el MISN debilitó la autonomía institucional local, intensificó la fragmentación urbana y produjo afectaciones socioeconómicas y culturales sobre comunidades afrodescendientes reubicadas. Se concluye que el MISN operó como un dispositivo de reordenamiento funcional al modelo logístico-portuario nacional, lo que plantea la necesidad de repensar la planificación urbana en territorios étnicos y estratégicos desde enfoques de justicia territorial y autonomía local.

Palabras clave: Buenaventura, vivienda, política gubernamental, planificación territorial, hábitat

Autor

Yair Alejandro Parada Diaz

Político de la Universidad de San Buenaventura, especialista en Análisis de Políticas Públicas y magíster en Gobierno Urbano de la Universidad Nacional de Colombia. Cuenta con experiencia en análisis territorial, formulación de políticas públicas y gestión de procesos de participación ciudadana. Sus líneas de trabajo se orientan al estudio de la autonomía territorial, la legitimidad democrática y las transformaciones del gobierno local en Colombia, con énfasis en los procesos de recentralización y en las relaciones entre Estado y territorio.

Abstract

This article examines the impacts of the National Social Interest Macroproject (MISN) San Antonio on the territorial autonomy of the district of Buenaventura between 2008 and 2020. The study draws on a documentary review of legal frameworks and development and land use plans, complemented by spatial analysis using Geographic Information Systems (GIS). Findings indicate that the MISN weakened local institutional autonomy, intensified urban fragmentation, and generated socio-economic and cultural impacts on relocated Afro-descendant communities. The article concludes that the MISN functioned as a territorial reordering device aligned with the national logistics-port model, highlighting the need to rethink urban planning in ethnic and strategic territories from the perspective of territorial justice and local autonomy.

Keywords: Buenaventura, housing, government policy, territorial planning, habitat

Résumé

Cet article analyse les impacts du Macroprojet d'Intérêt Social National (MISN) San Antonio sur l'autonomie territoriale du district de Buenaventura entre 2008 et 2020. L'étude repose sur une revue documentaire des cadres juridiques et des plans de développement et d'occupation du sol, complétée par une analyse spatiale à l'aide des Systèmes d'Information Géographique (SIG). Les résultats montrent que le MISN a affaibli l'autonomie institutionnelle locale, intensifié la fragmentation urbaine et généré des impacts socio-économiques et culturels sur les communautés afro-descendantes réinstallées. L'article conclut que le MISN a fonctionné comme un dispositif de réorganisation territoriale aligné sur le modèle logistique-portuaire national, ce qui souligne la nécessité de repenser l'aménagement urbain dans les territoires ethniques et stratégiques à partir d'une perspective de justice territoriale et d'autonomie locale.

Resumo

Este artigo examina os impactos do Macroprojeto de Interesse Social Nacional (MISN) San Antonio sobre a autonomia territorial do distrito de Buenaventura entre 2008 e 2020. A pesquisa baseou-se em revisão documental de marcos normativos e planos de desenvolvimento e ordenamento, complementada por análise espacial com Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Os resultados evidenciam que o MISN enfraqueceu a autonomia institucional local, intensificou a fragmentação urbana e gerou impactos socioeconômicos e culturais sobre comunidades afrodescendentes reassentadas. Conclui-se que o MISN atuou como um dispositivo de reordenamento territorial funcional ao modelo logístico-portuário nacional, o que exige repensar o planejamento urbano em territórios étnicos e estratégicos sob uma perspectiva de justiça territorial e autonomia local.

Palavras-chave: Buenaventura, habitação, política governamental, planejamento territorial, habitat



El Macroproyecto de Interés Social Nacional Buenaventura:
disputas territoriales y urbanas

Mots-clés : Buenaventura, logement, politique gouvernementale, planification territoriale, habitat

Introducción

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), concebidos como operaciones urbanas integrales, emergen en este contexto como una herramienta del gobierno nacional para intervenir el territorio a gran escala, con el objetivo declarado de proveer soluciones habitacionales para población de bajos ingresos. Sin embargo, su implementación ha evidenciado tensiones entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en lo concerniente al principio constitucional de autonomía territorial.

La transformación de los territorios urbanos en América Latina ha estado marcada por una compleja interacción entre dinámicas globales, agendas estatales centralizadas, actores privados y procesos comunitarios locales. En Colombia, este fenómeno se ha intensificado con la implementación de instrumentos de planificación y gestión del suelo que, si bien buscan responder a problemáticas estructurales como el déficit habitacional, también reconfiguran profundamente las formas de habitar y gobernar la ciudad. Los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN), concebidos como operaciones urbanas integrales, emergen en este contexto como una herramienta del gobierno nacional para intervenir el territorio a gran escala, con el objetivo declarado de proveer soluciones habitacionales para población de bajos ingresos. Sin embargo, su implementación ha evidenciado tensiones entre los distintos niveles de gobierno, especialmente en lo concerniente al principio constitucional de autonomía territorial.

El presente artículo analiza las implicaciones del MISN San Antonio en la autonomía territorial de Buenaventura entre los años 2008 y 2020. A partir del estudio de este caso, se propone una reflexión crítica sobre la forma en que estos macroproyectos se articulan —o entran en conflicto— con las capacidades institucionales locales, los marcos normativos del ordenamiento territorial y, especialmente, con las dinámicas locales y culturales de los territorios donde se localizan.

En Colombia, la institucionalización de los MISN fue impulsada por el gobierno nacional a través del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, que los definió como mecanismos excepcionales de habilitación de suelo para proyectos de vivienda social. Esta estrategia, sustentada en una visión tecnocrática y centralista de la planificación urbana, fue posteriormente reglamentada por el Decreto 4260 de 2007 y operacionalizada mediante el Conpes 3583 de 2009, que identificó los MISN como operaciones urbanas de gran escala orientadas a atender el déficit habitacional de manera eficiente (DNP, 2009). No obstante, esta normatividad estableció una jerarquía en la planeación del territorio que subordinaba los planes de ordenamiento territorial (POT) municipales a las decisiones del nivel central, lo cual generó controversias jurídicas y políticas. La Sentencia C-149 de 2010 de la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 79 de la Ley 1151, al considerar que vulneraba el principio de autonomía territorial consagrado en la Constitución de 1991.

El caso de Buenaventura, y en particular el del MISN San Antonio, resulta paradigmático por varias razones. En primer lugar, se trata de una ciudad puerto con alta relevancia estratégica para la economía nacional, lo cual ha condicionado históricamente su configuración urbana y sus prioridades de inversión pública (Díaz, 2015; Ossa, 2021). En segundo lugar, la población del distrito está compuesta mayoritariamente por comunidades afrodescendientes e indígenas, cuyos derechos territoriales están protegidos por normas nacionales e internacionales que exigen, entre otros, procesos de consulta previa ante intervenciones de gran escala. Y, en tercer lugar, el MISN San Antonio fue uno de los pocos proyectos que implicó el reasentamiento de comunidades en riesgo —en este caso, de la zona de Bajamar en la Isla de Cascajal— hacia un nuevo desarrollo

urbano en un área con presencia de consejos comunitarios y resguardos indígenas (González, 2013; García, 2016).

El objetivo central de este artículo es analizar cómo la implementación del MISN San Antonio afectó la autonomía del distrito de Buenaventura en términos de planificación y gestión territorial. Para ello, se examinan los marcos normativos que regularon su adopción, las dinámicas institucionales entre los distintos niveles de gobierno y los efectos territoriales y sociales del proyecto. Se parte de la hipótesis de que, si bien el MISN San Antonio fue concebido como una solución al déficit de vivienda y al riesgo ambiental de ciertos sectores poblacionales, su implementación respondió también a intereses estratégicos de orden nacional —especialmente relacionados con la expansión portuaria— que no fueron debidamente articulados con las necesidades y derechos de la población local.

La relevancia del análisis se sustenta en tres elementos. Primero, la escasa literatura académica sobre la implementación específica del MISN San Antonio, lo cual genera un vacío importante en el conocimiento sobre las interacciones entre macroproyectos nacionales y territorios étnicos. Segundo, el interés por comprender los efectos concretos de los MISN en la capacidad de los gobiernos locales para ejercer su rol de planificación, especialmente en contextos de baja capacidad institucional y alta dependencia de transferencias del nivel central. Y tercero, el propósito de aportar a la discusión sobre la territorialización de las políticas públicas en Colombia, desde una perspectiva crítica que reconozca las asimetrías de poder que configuran las relaciones entre el Estado central, las entidades territoriales y las comunidades locales.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero, se presenta la metodología de investigación, basada en la triangulación de fuentes normativas, cartográficas, estadísticas y bibliográficas. En el segundo, se desarrolla el marco teórico centrado en los conceptos de autonomía territorial, capacidad institucional y territorialización de políticas públicas. El tercer apartado aborda el caso del MISN San Antonio, incluyendo su localización, diseño, adopción normativa e implementación. En el cuarto, se presentan los resultados del análisis, destacando los principales impactos del proyecto sobre la planificación territorial de Buenaventura y las tensiones con las comunidades étnicas. Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

Metodología

Este estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo-descriptivo con elementos de análisis espacial y cuantitativo, orientado a comprender las implicaciones del Macroproyecto de Interés Social Nacional (MISN) San Antonio en la autonomía territorial del distrito de Buenaventura entre 2008 y 2020. La investigación se ancló en una perspectiva crítica de análisis de políticas públicas, centrada en su territorialización, su articulación institucional y su impacto en los instrumentos locales de planificación urbana.

El diseño metodológico se fundamentó en la triangulación de diversas fuentes de información. En primer lugar, se realizó una revisión documental y normativa exhaustiva de los principales marcos legales y técnicos que estructuraron la figura de los MISN en Colombia. Esto incluyó la Ley 1151 de 2007, el Decreto 4260 de 2007, la Sentencia C-149 de 2010 de la Corte Constitucional, el Conpes 3583 de 2009 y la Ley 1469 de 2014, entre otros documentos. Asimismo, se analizaron los planes de desarrollo nacional y municipal, así como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y demás instrumentos técnicos expedidos por el municipio de Buenaventura.

Una dimensión clave de la metodología fue el uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) como herramienta para el análisis espacial y la visualización de las transformaciones territoriales generadas por el MISN. Para ello, se construyeron bases cartográficas compuestas por capas temáticas —infraestructura portuaria, suelos de expansión, zonas de riesgo, presencia étnica, equipamientos urbanos, etc.— a partir de fuentes como el DANE, el IGAC, la Agencia Nacional de Tierras (2023) y el Ministerio de Vivienda. El procesamiento y análisis espacial se realizó con apoyo de software especializado como QGIS y ArcGIS, permitiendo identificar relaciones entre el macroproyecto, el modelo de ocupación del suelo y las áreas de conflicto o tensión territorial.

Adicionalmente, se incorporó un componente de análisis estadístico descriptivo con énfasis en variables demográficas, condiciones socioeconómicas y el déficit habitacional de la ciudad. Para este análisis se emplearon bases de datos del DANE (CNPV 2005 y 2018) y documentos institucionales locales.

La combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos, junto con el uso de herramientas SIG y programación, permitió construir una narrativa analítica integral que articula los aspectos normativos, institucionales, territoriales y sociales del MISN San Antonio. Este enfoque metodológico no solo visibiliza las tensiones entre los dis-

tintos niveles de gobierno, sino también las formas en que el territorio fue reconfigurado a partir de intereses estratégicos que desbordaron la capacidad institucional local y los principios de planificación participativa y diferencial.

Referencial Teórico

El análisis de las implicaciones del MISN San Antonio en la autonomía territorial del distrito de Buenaventura exige una aproximación teórica que articule tres conceptos clave: descentralización, autonomía territorial y capacidad institucional, en diálogo con el proceso de territorialización de las políticas públicas. Estos conceptos permiten comprender no solo las dinámicas de gestión entre distintos niveles del Estado, sino también los efectos que produce la implementación de proyectos nacionales en territorios con particularidades socioculturales, como ocurre en Buenaventura.

Descentralización y Autonomía Territorial: entre el Discurso y la Práctica

La descentralización en América Latina ha sido promovida como una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos locales, mediante la transferencia de competencias, recursos y responsabilidades desde el nivel central hacia entidades territoriales subnacionales (Finot, 2001). Este proceso responde tanto a una necesidad de eficiencia en la prestación de servicios como a una lógica de profundización democrática que busca acercar las decisiones públicas a las comunidades locales.

Autores como Rodríguez (2021) desagregan la descentralización en dimensiones política, administrativa, fiscal y territorial. No obstante, esta conceptualización idealizada se ve tensionada por prácticas recientes de recentralización funcional, en las cuales el Estado central retiene el poder decisorio sobre los grandes proyectos urbanos, pese a los discursos de descentralización formal (Eaton, 2014).

En este contexto, la autonomía territorial se convierte en un principio clave para el ejercicio real de la descentralización. Desde una perspectiva jurídico-política, se entiende como la capacidad de las entidades territoriales para gobernarse a sí mismas, tomar decisiones en función de sus intereses y ejercer competencias propias dentro de un marco constitucional (Robledo, 2008). Esta autonomía, sin embargo, no es absoluta: está mediada por la estructura del Estado, los recursos disponibles y las reglas de coordinación intergubernamental.

Frente a esto, Ramón Maíz (2008) sostiene que la autonomía territorial implica un ejercicio sustantivo de autogobierno, que solo se materializa cuando los entes

territoriales pueden decidir sobre aspectos clave de su desarrollo: planeación, uso del suelo, inversión pública y relación con actores sociales. En este sentido, la imposición de proyectos desde el nivel central sin un proceso efectivo de concertación o consulta puede representar una vulneración de esta autonomía, especialmente en contextos con baja capacidad institucional y con presencia de comunidades étnicas protegidas por regímenes especiales como es el caso del MISN San Antonio.

Capacidad Institucional: entre lo Técnico, lo Político y lo Simbólico

Ahora bien, el concepto de capacidad institucional ha evolucionado desde una perspectiva centrada en la eficiencia administrativa hacia una visión más compleja que incluye aspectos políticos, sociales y culturales. Rosas (2008) destaca que la capacidad institucional no se limita al cumplimiento de funciones burocráticas, sino que involucra la posibilidad de coordinar actores, generar consensos y responder a las demandas ciudadanas de manera legítima y efectiva.

En este sentido, Palermo (1998) propone dos dimensiones clave para analizar la capacidad institucional: la institucional, que se refiere a las reglas del juego y estructuras normativas que rigen las relaciones entre Estado y sociedad, y la organizacional, que alude a los actores (públicos y privados) y a su capacidad de acción y coordinación. En contextos como el de Buenaventura, caracterizado por una débil institucionalidad local, una limitada capacidad fiscal y fuertes conflictos sociales, esta capacidad se ve notablemente restringida, lo que afecta la posibilidad de ejercer la autonomía territorial de manera efectiva.

A estas dos dimensiones, Zibblatt (2015) agrega componentes como la capacidad administrativa —relacionada con la suficiencia técnica y la sostenibilidad financiera— y la capacidad política, entendida como la habilidad para negociar, coordinar y generar gobernanza con diversos actores. En territorios étnicos, además, estas capacidades deben incluir elementos diferenciales que reconozcan las formas propias de organización, gobierno y relación con el territorio.

Territorialización de las Políticas Públicas: Escalas, Conflictos y Visiones Divergentes

El concepto de territorialización de las políticas públicas hace referencia al proceso mediante el cual las políticas diseñadas a nivel nacional son implementadas y reinterpretadas en escalas locales, en interacción con actores institucionales, sociales y comunitarios. Esta noción, vinculada con el giro territorial en la planificación, reconoce que los territorios no son contenedores neutros, sino espacios cargados de significados, relaciones de po-

der y estructuras materiales que median la acción pública (Monnet, 2020).

La territorialización implica, por tanto, una reinterpretación del territorio no solo como escenario de intervención, sino como sujeto político. En el caso de los MISN, esta perspectiva permite analizar cómo una política urbana centralizada —como la provisión de vivienda de interés social— se enfrenta a dinámicas locales que incluyen conflictos por el uso del suelo, disputas étnico-territoriales, transformaciones ambientales y tensiones interinstitucionales.

Autores como Duran (2016) y Díaz (2015) han documentado cómo en ciudades como Buenaventura, la expansión portuaria y la lógica de enclave económico han condicionado la configuración del ordenamiento territorial, subordinando las necesidades urbanas a intereses logísticos y de inversión. Esto genera una visión de ciudad como soporte funcional del puerto, donde los proyectos urbanos se implementan como instrumentos para viabilizar ese modelo, muchas veces en detrimento de los derechos territoriales de sus habitantes.

Políticas Públicas, Visiones de Ciudad y Producción del Espacio

Desde la geografía crítica, autores como Harvey (2012) y Soja (2005) han planteado que el espacio urbano no es un producto neutro de la planificación, sino el resultado de procesos de acumulación, conflicto y reproducción social. En este marco, los macroproyectos urbanos —como los MISN— deben ser comprendidos como dispositivos de producción del espacio que materializan relaciones de poder, intereses estratégicos y visiones de ciudad.

Hernández (2020) y Londoño (2016) advierten que los MISN, lejos de ser simples respuestas técnicas al déficit habitacional, operan como mecanismos de control del territorio que pueden reproducir desigualdades, generar segregación socioespacial y debilitar la capacidad de los gobiernos locales para orientar su desarrollo. Esto es especialmente crítico cuando su implementación no respeta los marcos de consulta, concertación y planeación participativa exigidos por la normativa nacional e internacional, como ocurre en territorios con presencia de comunidades étnicas.

En suma, este marco teórico permite analizar el MISN San Antonio como una política pública de escala nacional que, al territorializarse en Buenaventura, activó una serie de tensiones entre niveles de gobierno, entre actores públicos y privados, y entre diferentes visiones de ciudad y territorio. La descentralización formal contrastó con prácticas recentralizadoras; la autonomía territorial fue limitada por marcos normativos jerárquicos; y la capacidad institucional local se vio desbordada por los requeri-

mientos del proyecto. Este enfoque ofrece las herramientas conceptuales necesarias para examinar críticamente los resultados del caso de estudio que se presenta en las secciones siguientes.

Caso de Estudio: El MISN San Antonio y la Gestión del Territorio en Buenaventura (2008–2020)

Buenaventura: el Territorio, la Ciudad y la Población

El distrito de Buenaventura, ubicado en el departamento del Valle del Cauca, representa un nodo estratégico para el desarrollo económico de Colombia por su condición de principal puerto sobre el océano Pacífico. Esta centralidad logística ha determinado históricamente su modelo de desarrollo urbano y su relación con el Estado, generando una tensión persistente entre los intereses nacionales —asociados al comercio internacional— y las demandas locales de justicia territorial y social.

La ciudad presenta altos índices de pobreza multidimensional, precariedad en el acceso a servicios públicos básicos, debilidad institucional y una fuerte presencia de comunidades étnicas afrodescendientes e indígenas. Según el DANE (2018), en 2018 más del 64% de su población vivía en condiciones de pobreza, y más del 80% de su territorio estaba conformado por consejos comunitarios de comunidades negras o resguardos indígenas (ANT, 2023).

Por otro lado, Buenaventura ha experimentado un crecimiento urbano desordenado, con alta informalidad y ocupación de suelos en zonas de riesgo. La presión sobre el suelo urbano ha sido intensificada por la expansión del complejo portuario-industrial, el desarrollo de infraestructuras asociadas al comercio y la ejecución de proyectos estratégicos nacionales, entre ellos los macroproyectos urbanos.

En este contexto, la ciudad ha sido escenario de profundas tensiones entre proyectos de desarrollo promovidos desde el nivel central y las formas propias de vida y gobierno de sus comunidades étnicas.

Los Macroproyectos y su Incidencia en el Ordenamiento Territorial

Los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) fueron concebidos por el gobierno central como una estrategia para habilitar suelo urbanizable destinado a Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP). En Buenaventura, el déficit habitacional, las condi-

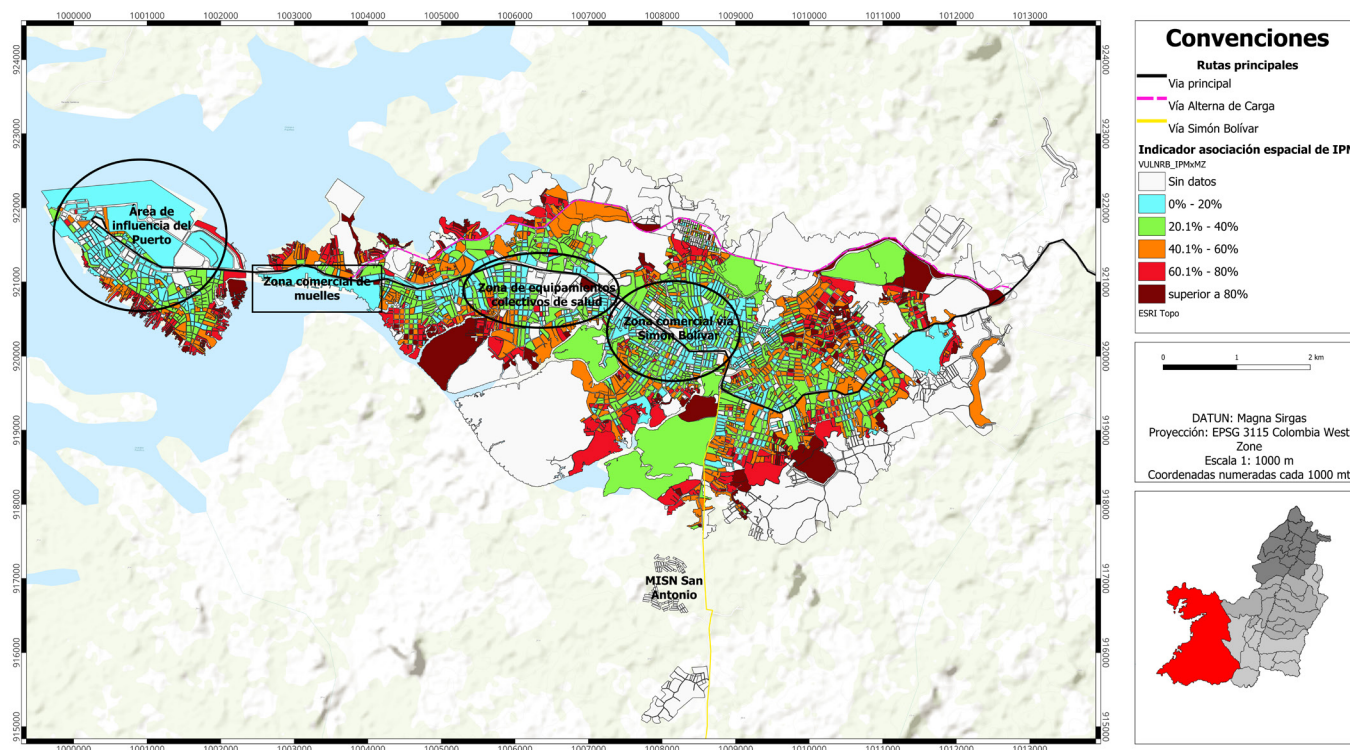


Ilustración 1. Concentración de la pobreza multidimensional en Buenaventura

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos reportados en el Censo 2018- DANE.

ciones de riesgo y la necesidad de reubicar poblaciones asentadas en zonas vulnerables justificaron la inclusión del municipio en este programa nacional.

La implementación del MISN San Antonio se dio en un contexto de presión sobre el ordenamiento territorial. De acuerdo con el CONPES 3476 (2007), el objetivo era reubicar cerca de 3,400 familias provenientes de la zona de Bajamar, en la Isla de Cascajal, declarada como área de riesgo por amenaza de tsunamis. Sin embargo, este propósito habitacional coexistía con intereses estratégicos asociados al desarrollo portuario e industrial, que veían en la liberación de estos terrenos una oportunidad para expandir la infraestructura logística de la ciudad.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Buenaventura fue objeto de modificaciones normativas para viabilizar el MISN, lo cual implicó ajustes en los usos del suelo, redefinición de áreas urbanizables y afectaciones a zonas de reserva forestal y suelo rural. Esta situación generó una tensión entre las funciones constitucionales de planificación local y las decisiones adoptadas por el gobierno central a través del Ministerio de Vivienda, quien lideró la formulación y ejecución del macroproyecto.

El MISN San Antonio en el Marco de la Planificación Urbana y Portuaria (2008–2020)

Ahora bien, el periodo de análisis coincide con la formulación y ejecución de distintos instrumentos de planificación en Buenaventura que influyeron en la implementación del MISN San Antonio. El Plan de Ordenamiento Territorial de 2001, con sus posteriores ajustes, reconocía la centralidad del puerto en el desarrollo urbano, pero planteaba la necesidad de integrar las áreas de expansión con criterios de sostenibilidad ambiental y justicia social (Díaz, 2015). Sin embargo, las modificaciones introducidas para viabilizar el MISN implicaron cambios en los usos del suelo que desbordaron la lógica del POT y priorizaron los intereses del nivel central.

De manera paralela, los Planes de Desarrollo Distrital de las administraciones 2008–2020 hicieron énfasis en la reducción del déficit habitacional y en el mejoramiento de barrios en riesgo, pero contaron con escasos recursos para influir en la orientación del macroproyecto. Esta situación generó una brecha entre las metas locales de planificación y las decisiones nacionales, donde el distrito fue más ejecutor que diseñador de la política.

El Plan Maestro Buenaventura 2050 y el Plan Estratégico Malecón Bahía de la Cruz, ambos impulsados con fuer-

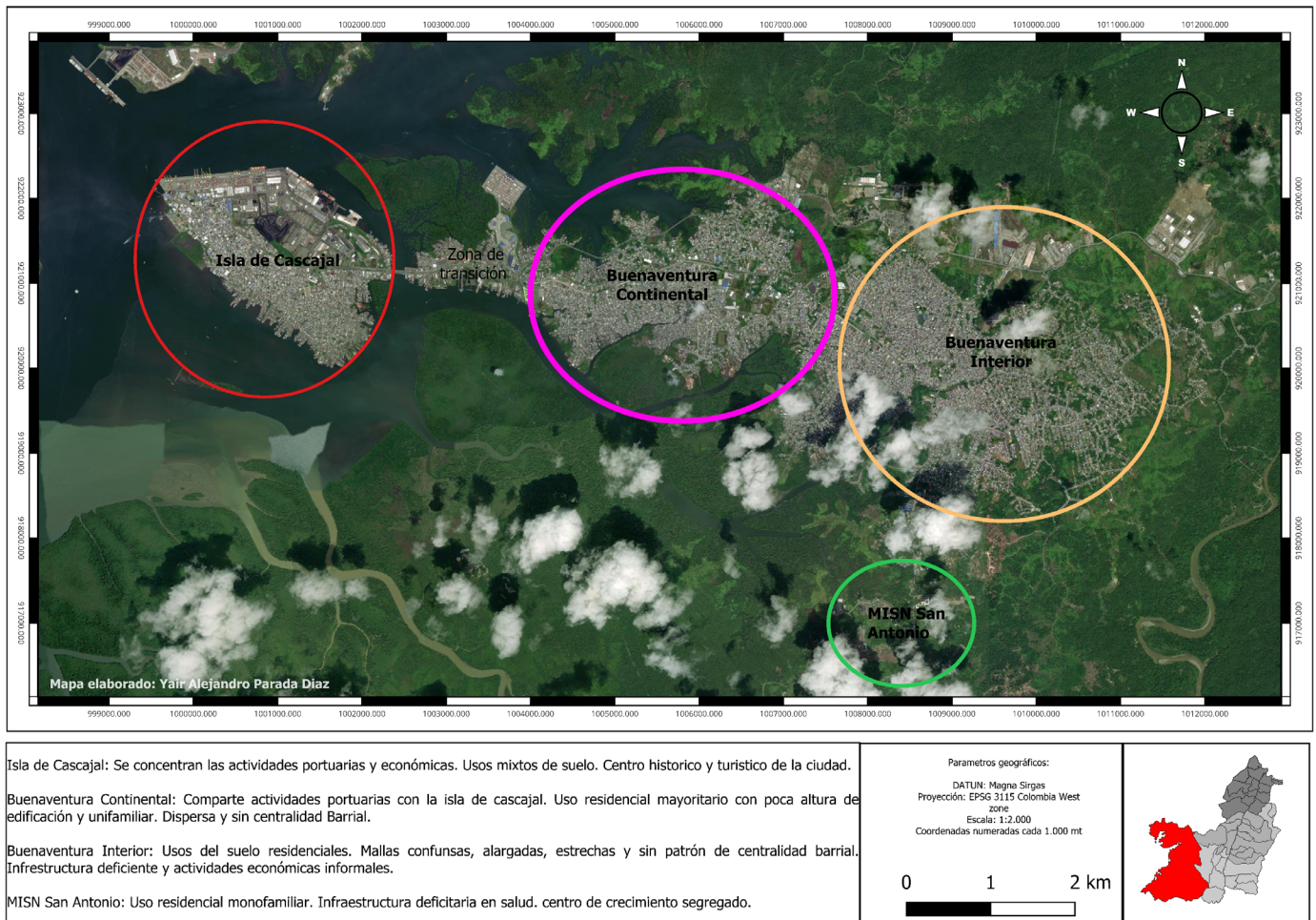


Ilustración 2. Distribución de los focos de crecimiento de Buenaventura

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Maestro de Buenaventura 2050 y POT Buenaventura 2001.

te participación del sector privado y del Gobierno Nacional, coincidieron en proyectar la ciudad como plataforma logística internacional. En este marco, la reubicación de familias de la Isla de Cascajal mediante el MISN San Antonio respondió tanto a la necesidad de liberar suelo para infraestructura portuaria como a la construcción de un frente marítimo turístico.

En ese entendido, la política de inserción de Buenaventura en la cuenca del Pacífico, vinculada al punto estratégico como puerto internacional y corredores de transporte multimodal, reforzó la visión de la ciudad como enclave logístico subordinado a intereses nacionales e internacionales. El MISN San Antonio se inscribió en esta estrategia, operando no solo como un proyecto habitacional, sino como parte de un proceso más amplio de reconfiguración territorial en función del comercio exterior.

Localización, Diseño y Gestión del MISN San Antonio

Es así como el MISN San Antonio fue adoptado oficialmente mediante la Resolución 684 de 2008 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2008) La resolución estableció tres polígonos para su desarrollo: La Esperanza, Ciudadela Nueva Buenaventura y San Antonio. Este último fue seleccionado como núcleo principal del proyecto.

Según el MAVDT (2008), el diseño del MISN contemplaba un esquema de unidades de ejecución con una proyección de más de 4,000 viviendas, además de equipamientos educativos, de salud, servicios públicos y zonas verdes. No obstante, investigaciones como las de García (2016) y González (2013) identificaron que el documento técnico de soporte carecía de estudios completos sobre impactos territoriales, viabilidad técnica y sostenibilidad financiera, lo cual afectó su posterior implementación.

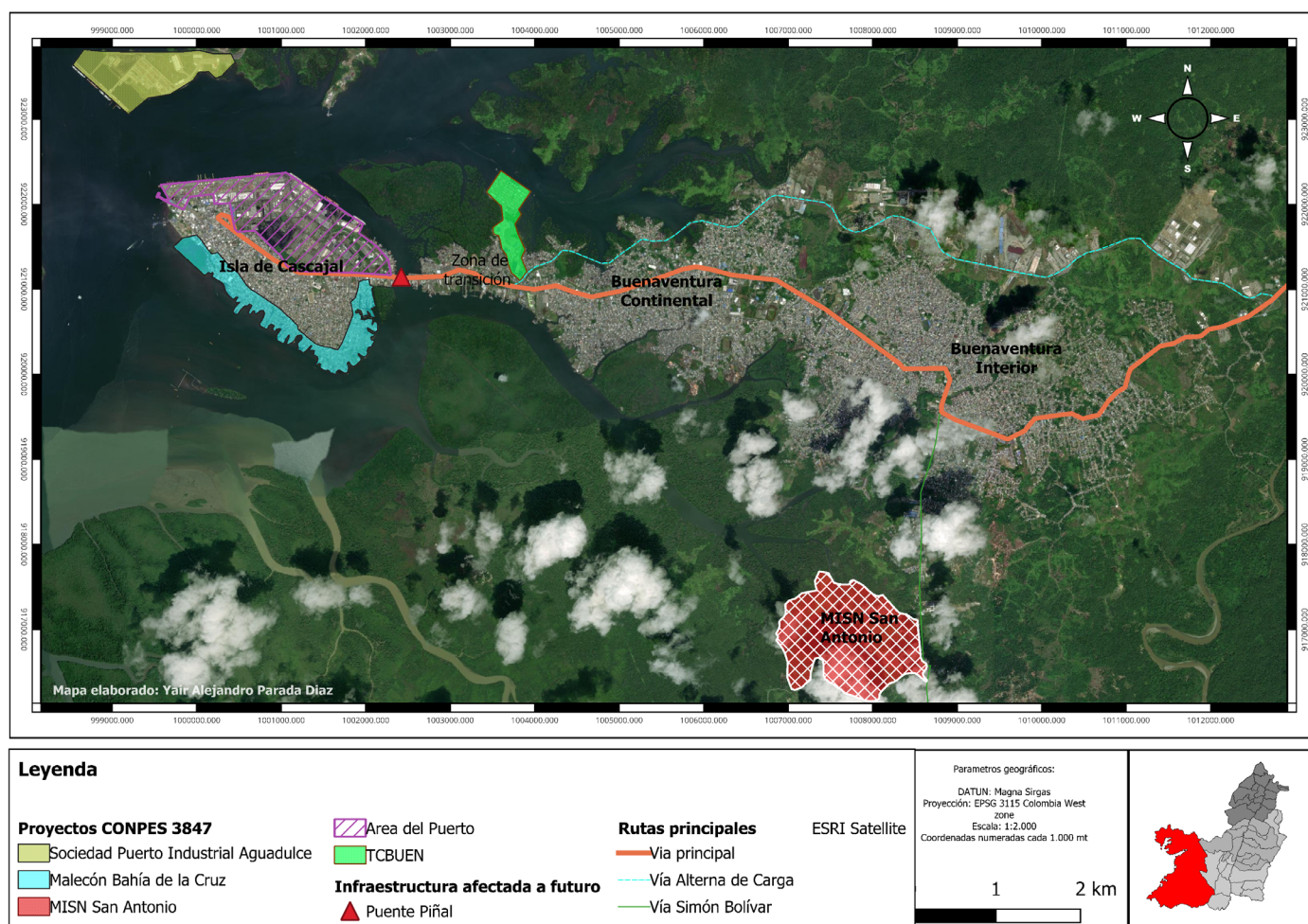


Ilustración 3. Articulación del MISN San Antonio vs Macroproyectos Buenaventura
Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Maestro Buenaventura 2050.

La administración del proyecto estuvo a cargo de FONVIVIENDA, que operó como entidad gestora, y se estructuró un fideicomiso para garantizar el flujo de recursos y la coordinación entre actores. Sin embargo, el diseño institucional evidenció un limitado involucramiento del gobierno local. El municipio de Buenaventura no participó plenamente en los comités técnicos, y su rol se restringió a ajustes normativos y provisión de servicios básicos, sin incidencia real en la formulación del proyecto.

Uno de los aspectos más conflictivos del MISN San Antonio fue su localización en un área rodeada por territorios colectivos titulados y zonas reclamadas por comunidades afrodescendientes e indígenas. A pesar de la exigencia legal de realizar procesos de consulta previa en contextos de afectación directa, el proyecto fue adoptado sin que se cumpliera este requisito fundamental. Esta omisión derivó en múltiples acciones jurídicas, tutelas y sentencias que obligaron a la Nación y al Distrito a entablar procesos de concertación con las comunidades (Corte Constitucional, 2015)

El traslado de las familias de la Isla de Cascajal a la Ciudadela San Antonio generó impactos significativos en la vida de las comunidades reasentadas. La nueva ubicación, alejada de las fuentes de sustento económico —principalmente la pesca artesanal— y sin acceso directo al mar, representó una ruptura con las prácticas culturales y económicas tradicionales (González, 2013). Además, se presentaron deficiencias en la dotación de servicios públicos, equipamientos y redes de transporte, lo que afectó negativamente la calidad de vida de los beneficiarios.

Desde una perspectiva urbana, el proyecto evidenció problemas de fragmentación territorial. La Ciudadela San Antonio fue concebida como una urbanización aislada, sin conexión efectiva con el tejido urbano de Buenaventura. Esta desarticulación generó dinámicas de segregación espacial, limitó el acceso a oportunidades urbanas y reprodujo patrones de marginalidad en la periferia del distrito como en otros MISN adelantados en el país (Méndez, Hincapié, & Agudelo, 2014; Hernández, 2020).

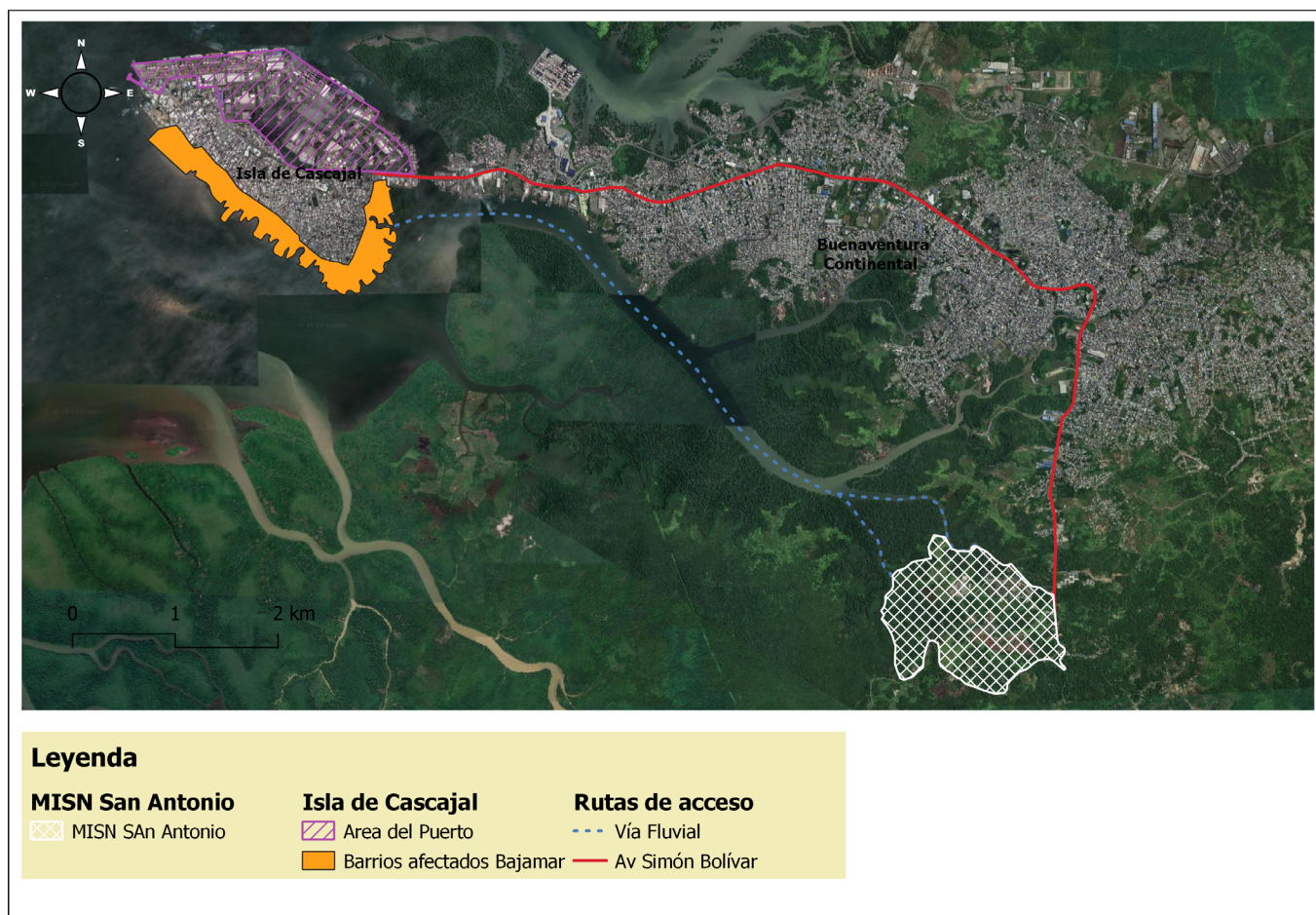


Ilustración 4. Rutas de acceso y comunicación del MISN San Antonio
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos abierto de la Alcaldía de Buenaventura 2022.

En términos institucionales, la implementación del MISN desbordó la capacidad del gobierno local, que no contaba con los recursos técnicos, administrativos ni financieros para asumir las responsabilidades asignadas. La ejecución de obras de infraestructura, provisión de servicios y mantenimiento de equipamientos fue lenta y fragmentada. A esto se sumó la falta de articulación con el POT y otros instrumentos de planeación municipal, lo que evidenció un desajuste entre la lógica del macroproyecto y la realidad territorial de Buenaventura.

El MISN San Antonio como Enclave Estratégico

El desarrollo del MISN San Antonio debe entenderse más allá de una solución técnica al déficit habitacional o a la mitigación del riesgo en la Isla de Cascajal. En realidad, este macroproyecto operó como una operación estratégica de reordenamiento territorial, funcional al modelo de ciudad-puerto impulsado desde el gobierno nacional y respaldado por intereses privados, especialmente ligados al sector portuario, turístico e inmobiliario.

La Isla de Cascajal, y en particular la zona de Bajamar, estaba habitada por más de 3,800 hogares en condiciones de vulnerabilidad. De estos, 3,163 fueron seleccionados para reubicación debido a que se encontraban en zona de riesgo por tsunamis, mientras que otros 705 hogares fueron excluidos del proceso por carecer de titularidad formal sobre los predios. El proyecto fue diseñado con el objetivo de trasladar alrededor de 3,400 familias a la Ciudadela San Antonio. Sin embargo, apenas se entregaron 1,309 viviendas, es decir, apenas el 32% de las unidades inicialmente proyectadas.

Este desfase se explicó en gran medida por los sobrecostos no previstos en la planificación inicial, los cuales ascendieron a casi 30 mil millones de pesos. De este total, más de 10,700 millones correspondieron a la omisión inicial de la consulta previa con comunidades étnicas y, aproximadamente, 19,200 millones se derivaron de cargas urbanísticas no contempladas. Esta situación reveló una planeación deficiente y una débil gestión interinstitucional que impactó negativamente la ejecución del proyecto.

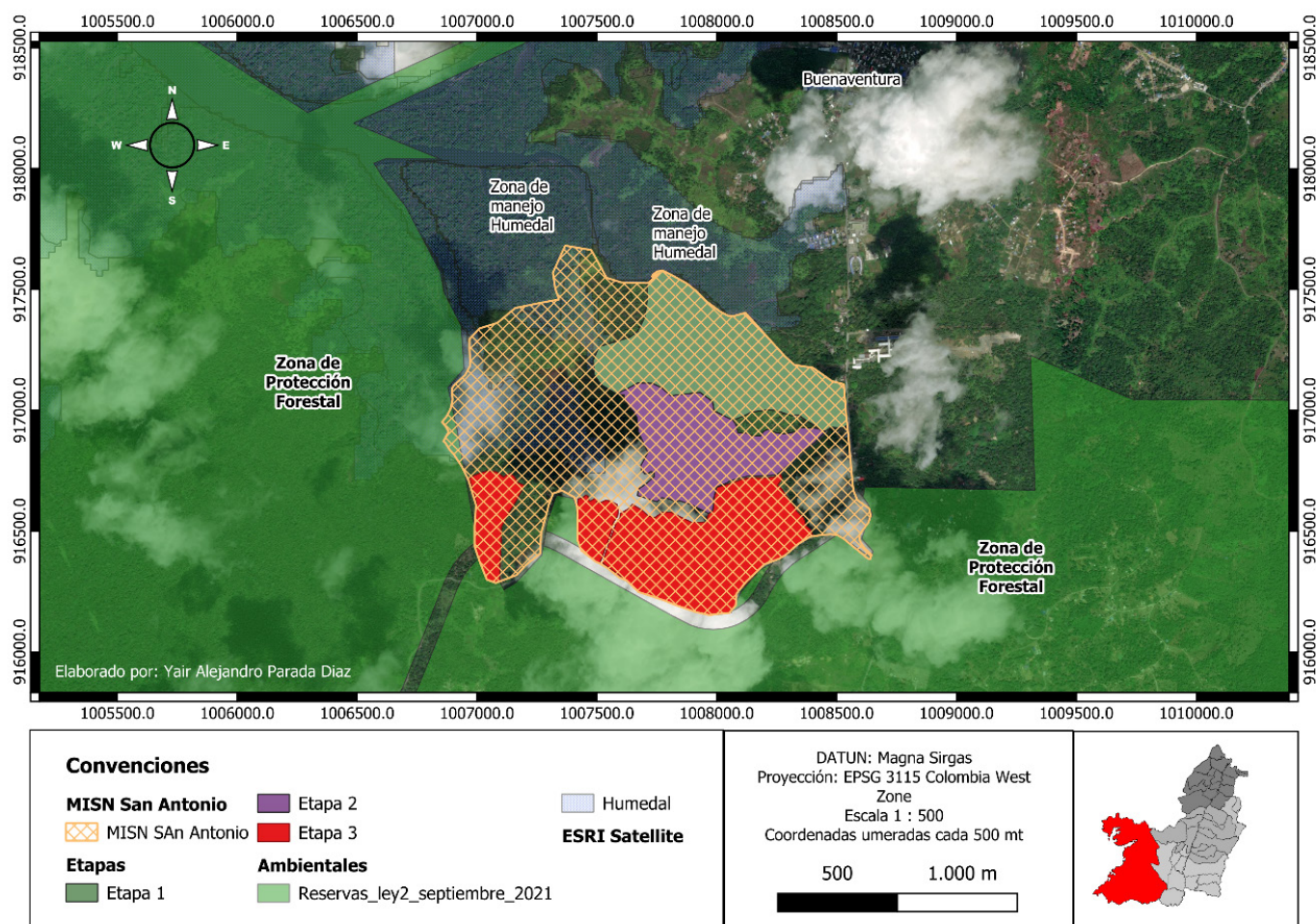


Ilustración 5. Zona de manejo especial colindante con el MISN San Antonio

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANLA, 2021.

Paralelamente, la reubicación de las familias permitió liberar suelo en el centro urbano-portuario de la ciudad, facilitando la ejecución de proyectos estratégicos como el Malecón Bahía de la Cruz y la ampliación del puerto de contenedores TCBUEN. Estas intervenciones se inscriben en el marco del Plan Maestro Buenaventura 2050, que promueve una visión de ciudad como plataforma logística internacional. En este contexto, la recuperación del frente marítimo se convirtió en un objetivo prioritario para actores privados que vieron en Bajamar un área clave para dinamizar inversiones en infraestructura y servicios de alto estándar.

En contraste, las condiciones de vida de las familias reubicadas no mejoraron significativamente. Si bien las viviendas nuevas —de aproximadamente 58 m²— contaban con servicios básicos, el sector de San Antonio sigue presentando riesgo de inundación al estar ubicado por debajo de la cota mínima de seguridad. Además, el asentamiento se construyó sobre un antiguo estero con funciones ecológicas críticas, lo que agrava la vulnerabilidad ambiental

del proyecto. Las dificultades de acceso y movilidad son constantes, ya que los residentes dependen de transporte informal para conectarse con el centro de la ciudad, lo que implica mayores gastos y desconexión con las actividades económicas tradicionales, como la pesca artesanal.

Otro aspecto crítico fue la falta de entrega oportuna de los equipamientos colectivos. A pesar de que el proyecto contemplaba la construcción de centros de salud, instituciones educativas, zonas deportivas y un muelle pesquero, muchos de estos equipamientos no fueron construidos, quedaron inconclusos o no están funcionalmente integrados al tejido urbano. En particular, la ausencia del muelle impidió que los pobladores pudieran mantener sus actividades productivas tradicionales, afectando directamente sus medios de vida y su identidad cultural.

Para la administración municipal, la implementación del MISN San Antonio representó una carga desproporcionada. Aunque el proyecto fue concebido, financiado y gestionado desde el nivel nacional, el gobierno local se

vio obligado a asumir múltiples responsabilidades en su operación cotidiana, como la provisión de servicios públicos, el mantenimiento de infraestructuras y la atención a los conflictos sociales generados. Esta situación desbordó las capacidades técnicas y financieras del municipio, y expuso las limitaciones de un modelo de gobernanza centralizado, que excluyó al nivel territorial de los procesos clave de toma de decisiones.

Además, la alcaldía de Buenaventura tuvo que redirigir recursos para cubrir costos no asumidos por la Nación, lo que afectó otras líneas de inversión pública local. Esta sobrecarga presupuestal debilitó aún más una institucionalidad ya precaria, generando tensiones entre las promesas estatales y la capacidad de respuesta del gobierno distrital. Este hallazgo se articula con lo señalado por (2022, p. 87), quien documenta cómo la política de expansión portuaria en Buenaventura ha generado tensiones territoriales y ambientales que desbordan el ámbito local y responden a una lógica de inserción internacional. En este sentido, el MISN San Antonio no puede entenderse únicamente como un proyecto habitacional, sino también como parte de una reconfiguración territorial funcional al modelo logístico-portuario promovido por el Estado central.

En síntesis, el MISN San Antonio se consolidó como un enclave territorial subordinado a una visión de ciudad funcional al comercio exterior, pero desconectada de las realidades sociales, culturales y económicas del territorio. Lejos de integrarse a la estructura urbana existente, el proyecto profundizó la segregación espacial, debilitó la autonomía municipal y reprodujo un modelo de planificación excluyente. El caso evidencia los riesgos de implementar políticas nacionales de gran escala sin una articulación real con los territorios y sin reconocer el papel protagónico de las comunidades en la construcción de sus propios espacios de vida.

Resultados y Hallazgos

El análisis del MISN San Antonio en el periodo 2008–2020 permite identificar una serie de impactos multidimensionales que ponen en evidencia los límites de las políticas de planificación urbana centralizadas en contextos de alta complejidad social, étnica e institucional como el de Buenaventura. Los resultados obtenidos en esta investigación se agrupan en tres grandes dimensiones: i) debilitamiento de la autonomía territorial y de la capacidad institucional local; ii) desarticulación territorial y reproducción de la segregación urbana; y iii) vulneración de derechos colectivos y ruptura del tejido socioeconómico de las comunidades reubicadas.

Debilitamiento de la Autonomía Territorial y Capacidad Institucional

Uno de los principales hallazgos de este estudio es la forma en que la implementación del MISN San Antonio reprodujo lógicas recentralizadoras que contradicen el principio constitucional de autonomía territorial. Pese a estar localizado en un distrito especial, étnico y portuario con competencias propias en materia de ordenamiento territorial, el municipio de Buenaventura tuvo una participación marginal en las fases de diseño, decisión e implementación del macroproyecto.

El diseño institucional del MISN, estructurado a través de Fonvivienda y gestionado mediante un fideicomiso con Alianza Fiduciaria, dejó por fuera al gobierno distrital como actor decisor. Esta exclusión se tradujo en una imposibilidad de incidir en aspectos clave como la ubicación de los polígonos, los criterios de reasentamiento, las prioridades de inversión o la articulación del proyecto con los instrumentos de planificación existentes. En consecuencia, el gobierno local asumió funciones operativas (como la provisión de servicios públicos y el mantenimiento de infraestructura) sin contar con los recursos ni las competencias formales para ello.

Esta situación profundizó la crisis institucional del municipio. La sobrecarga de funciones no previstas, sumada a la presión social de las comunidades reubicadas, generó un desgaste administrativo significativo. El gobierno local tuvo que desviar recursos para atender problemas generados por el propio proyecto, afectando otras líneas de inversión pública, y se vio envuelto en conflictos entre lo prometido por la Nación y las posibilidades reales de gestión a nivel local.

En términos más amplios, el caso evidencia una ruptura entre el diseño normativo de la descentralización y su aplicación práctica. La planificación urbana en Colombia continúa siendo fuertemente tutelada por el nivel central, especialmente en lo que respecta a grandes operaciones urbanas de interés estratégico. Esta contradicción estructural debilita la institucionalidad local y limita la posibilidad de construir territorios desde una lógica participativa y situada.

En la misma línea, Playonero (2022, p. 45) demuestra que las políticas de expansión portuaria en Buenaventura han reducido el margen de acción de las autoridades locales, subordinando la gestión territorial a intereses económicos y geopolíticos externos. La experiencia del MISN San Antonio confirma este patrón de recentralización y refuerza la idea de que la autonomía territorial se ve debilitada frente a proyectos estratégicos de escala nacional e internacional.

Desarticulación Territorial y Reproducción de la Segregación

El análisis espacial del MISN San Antonio muestra que, lejos de integrarse al modelo urbano de Buenaventura, el proyecto produjo nuevas formas de fragmentación territorial. La Ciudadela San Antonio fue construida en la periferia del área urbana, sobre un antiguo estero, en una zona con riesgos de inundación y sin una conexión funcional con el tejido de la ciudad. Esta localización forzada agudizó la exclusión espacial de sus habitantes y consolidó un patrón de urbanización segregada.

Las deficiencias en conectividad vial, transporte público, equipamientos colectivos y servicios urbanos contribuyeron a consolidar la Ciudadela como un enclave residencial periférico, desconectado de las oportunidades sociales y económicas del resto de la ciudad. Esta desconexión se agravó por el hecho de que la población reubicada había estado históricamente asentada en el centro, donde desarrollaban actividades económicas ligadas a la pesca, el comercio informal y los servicios.

La ubicación del proyecto también respondió a una lógica funcional al modelo portuario y logístico impulsado por el Estado. La reubicación de la población de Bajamar no solo respondió a consideraciones de riesgo ambiental, sino que permitió liberar suelo estratégico para proyectos como el Malecón Bahía de la Cruz, el Parque Lineal y la expansión de las terminales portuarias. De esta manera, el MISN San Antonio operó como un dispositivo para desplazar poblaciones tradicionales y reorganizar el uso del suelo en función de intereses económicos externos a las comunidades.

En términos de ordenamiento territorial, el proyecto contradujo los principios de ocupación ordenada, integración funcional y planificación diferencial establecidos en el POT de Buenaventura y en la normatividad nacional. La lógica de fragmentación y exclusión espacial reproducida por el MISN refuerza un modelo de ciudad segmentada, donde el desarrollo urbano se orienta hacia zonas estratégicas para la inversión, mientras que las poblaciones vulnerables son desplazadas a la periferia sin condiciones adecuadas de habitabilidad.

Vulneración de Derechos Colectivos y Ruptura del Tejido Comunitario

Desde una perspectiva social y cultural, los efectos del MISN San Antonio sobre las comunidades reubicadas fueron profundos. La población trasladada, en su mayoría afrodescendiente, perdió el acceso directo al mar, sus redes de solidaridad, su base económica y sus prácticas culturales asociadas al territorio. La reubicación implicó una ruptura con los modos de vida tradicionales, en

particular la pesca artesanal y la economía basada en el entorno acuático, lo que generó procesos de desarraigo, empobrecimiento y pérdida de identidad territorial.

A esto se sumaron las fallas estructurales en la implementación del proyecto. De las 3,400 viviendas proyectadas, apenas se entregaron 1,309. Los servicios públicos fueron precarios y su provisión se retrasó, generando problemas graves en agua potable, saneamiento y energía. Los equipamientos prometidos —escuelas, centros de salud, zonas deportivas— fueron construidos parcialmente o no se entregaron. La falta de un muelle para actividades pesqueras dejó a muchas familias sin posibilidad de mantener su sustento económico.

Además, la consulta previa con comunidades étnicas, exigida por la Corte Constitucional y el marco legal colombiano, fue realizada de manera tardía, incompleta o puramente formal. La ausencia de participación sustantiva de las comunidades afectadas en el diseño del proyecto fue una de las principales causas de conflictividad social y jurídica, y evidencia el incumplimiento de los principios de gobernanza democrática y derechos territoriales diferenciales.

La experiencia de la Ciudadela San Antonio ilustra cómo un proyecto urbano formulado desde una perspectiva tecnocrática y bajo el amparo del interés nacional puede tener consecuencias profundas cuando desconoce las dinámicas territoriales y étnicas del lugar donde se implanta. Al no integrar mecanismos efectivos de participación ni procesos reales de concertación con las comunidades, esta intervención terminó generando procesos de despojo tanto simbólico como material. A pesar de haberse presentado como una respuesta técnica al déficit habitacional, el Macroproyecto de Interés Social Nacional (MISN) San Antonio se convirtió en un ejemplo claro de cómo las políticas públicas pueden reproducir desigualdades y exacerbar conflictos preexistentes si no consideran los tejidos sociales e institucionales del territorio.

Los impactos del proyecto se manifestaron en la fragmentación del espacio urbano, el debilitamiento de las estructuras institucionales locales y la desarticulación de las comunidades, especialmente las étnicas, que fueron las más afectadas por estas transformaciones. La implementación del MISN evidenció desequilibrios en las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno y entre actores sociales y económicos, lo que redujo significativamente la capacidad de decisión y acción del ámbito local. Este caso pone de relieve los límites de los macroproyectos habitacionales cuando no se alinean con los contextos específicos donde se desarrollan, y plantea la urgencia de repensar la planeación urbana desde un enfoque que priorice la justicia territorial, la autonomía institucional y el reconocimiento de los derechos colectivos.

Referencias

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT). (2023). *Geovisor de consejos comunitarios*. Gobierno Nacional.

CORTE CONSTITUCIONAL. (2015, 26 DE AGOSTO). *Sentencia T-550/15*. M. P. Myriam Ávila Roldán. Corte Constitucional.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). (2018, 31 DE DICIEMBRE). *Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018*. Recuperado de: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=bacb0298984e4be98ea28ca3eb9c6510>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2009). *Conpes 3583: Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda*. Departamento Nacional de Planeación.

DÍAZ, Á. (2015). *Buenaventura: Ciudad-puerto o puerto sin ciudad* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Colombia].

DURÁN, J. (2016). *Resignificación de la acción de líderes de la Isla Cascajal frente al proyecto Malecón Bahía de la Cruz de Buenaventura (2007–2015)* [Tesis de maestría, Universidad del Valle].

EATON, K. (2014). Recentralization and the left turn in Latin America: Diverging outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Journal of Latin American Studies*, 46(3), 421–450. <https://doi.org/10.1177/001041401348856>

FINOT, I. (2001). *Descentralización en América Latina*. ILPES.

GARCÍA, I. (2016). *Los grandes proyectos urbanos en contextos étnicos: Estudio de caso Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela San Antonio en su relación con el proyecto Malecón Bahía de la Cruz en Buenaventura – Colombia* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].

GONZÁLEZ, F. (2013). *Actividad de generación de ingresos de 55 familias que están instaladas en la Ciudadela San Antonio* [Tesis de pregrado, Universidad del Valle].

HARVEY, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.

HERNÁNDEZ, G. (2020). Análisis de los ajustes normativos y urbanísticos de un macroproyecto de interés social nacional en la ciudad de Manizales, Colombia. *Revista Espacios*, 41(2), 1–14. <https://doi.org/10.48082/espacios-a20v41n4p01>

LONDOÑO, G. (2016). *Reproducción de la informalidad en territorios de reasentamiento de población: Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudadela Nuevo Occidente – Medellín* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia].

MAÍZ, R. (2008). XI tesis para una teoría política de la autonomía. En N. Gutiérrez (Ed.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas* (pp. 17–45). Siglo XXI.

MÉNDEZ, L., HINCAPIÉ, M., & AGUDELO, C. (2014). *Los Macroproyectos de Interés Social Nacional y su impacto sobre el ordenamiento territorial: El caso de Ciudad Verde* [Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia].

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (MAVDT). (2008). *Resolución 684 de 2008*. Autor.

MONNET, J. (2020). Un combate político: el territorio no es (solamente...) local o rural, es transversal. En J.-F. Jolly (Ed.), *Territorio, planeación y políticas públicas* (pp. 33–37). Pontificia Universidad Javeriana.

OSSA, N. (2021). *La vivienda palafítica como identidad tipológica, arquitectónica y urbanística en la Isla de Cascajal de la ciudad de Buenaventura* [Tesis de maestría, Universidad Antonio Nariño].

PALERMO, V. (1998). *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina, I: Una herramienta de evaluación de las capacidades del sector público* (Documento de trabajo). Fundación Carlos Auyero.

PLAYONERO, N. (2022). *Las tensiones territoriales y ambientales generadas a partir de la política pública sobre la expansión portuaria en el Distrito de Buenaventura* [Tesis de maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia].

ROBLEDO, P. (2008). El panorama territorial colombiano. *Revista Derecho del Estado*, (21), 177–208. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/498/476>

RODRÍGUEZ, Y. (2021). *Análisis de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) como el retorno de la acción directa del Estado en la formulación y ejecución de políticas públicas a escala regional* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana].

ROSAS, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119–134. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422008000200006&script=sci_abstract

SOJA, E. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonimiz*, (60), 44–75.

ZIBLATT, D. (2015). ¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras? En M. Cárdenas, G. O'Donnell, M. Mann, & otros (Eds.), *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (pp. 127–154). Banco de Desarrollo de América Latina.

LISTADO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ANT – Agencia Nacional de Tierras

CNPV – Censo Nacional de Población y Vivienda

CONPES – Consejo Nacional de Política Económica y Social

DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP – Departamento Nacional de Planeación

MISN – Macroproyecto de Interés Social Nacional

MAVDT – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

POT – Plan de Ordenamiento Territorial

SIG – Sistemas de Información Geográfica

TCBUEN: Terminal de contenedores de Buenaventura

VIP – Vivienda de Interés Prioritario

VIS – Vivienda de Interés Social