

*POLÍTICAS URBANAS Y
PARTICIPACIÓN FRENTE A LOS
DESASTRES*

El 27 de septiembre de 1987, se produjo en Villa Tina, Medellín, un deslizamiento que provocó la muerte de unas 500 personas y destruyó parte de un asentamiento consolidado en una ladera considerada “estable”. Ello sensibilizó a un gran sector de la ciudadanía colombiana frente a la vulnerabilidad de la población. Posteriormente ocurriría la erupción del Ruíz.

En este artículo el análisis se centra en las diferentes intervenciones posteriores a la tragedia de Villatina y sus implicaciones. Françoise Coupé analiza la evolución del concepto de riesgo y evidencia la transformación de las relaciones entre el Estado y los pobladores. Esboza también las diferencias que se establecen entre las alternativas de mejoramiento y las de reubicación para asentamientos precarios ubicados en zonas de alta peligrosidad.

Introducción

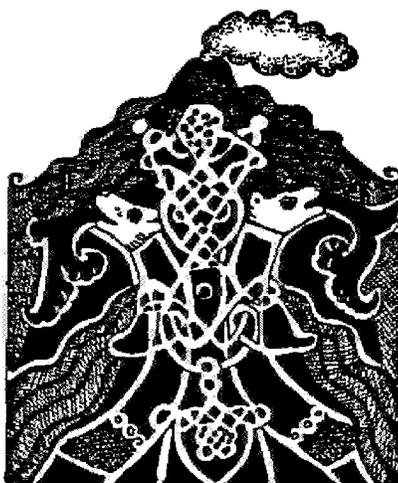
LA RED El acelerado proceso de urbanización está acompañado, en la mayoría de las ciudades de Colombia y América Latina, por una segregación social y espacial profunda, manifiesta en la existencia de extensas áreas ocupadas y desarrolladas por pobladores de escasos recursos, en condiciones habitacionales y ambientales deficitarias. Este fenómeno obedece a diferentes causas entre las cuales se destacan la elevada renta de la tierra urbana, los bajos recursos de los pobladores, su escasa participación en la toma de decisiones, la incapacidad del Estado para eliminar el déficit de viviendas y afrontar el mejoramiento barrial.

En estas condiciones, amplios sectores de la población conocen además situaciones de riesgo:

■ Unas resultan de la misma segregación social y espacial, cuando numerosas familias sólo pueden acceder a terrenos en zonas de alto riesgo, como laderas empinadas, las áreas erosionables, las márgenes de quebradas, y así enfrentar condiciones de profunda vulnerabilidad, agravadas por la falta de recursos y de capacitación.

■ Otras son causadas por el mismo proceso de planificación, cuando se expulsan pobladores hacia la periferia de la ciudad sin ofrecerles alternativas, o cuando se deja de actuar en zonas sometidas a riesgos, generando, en ambos casos, agudos problemas sociales, económicos, culturales, físicos y ambientales, frente a los cuales los sectores populares nuevamente son los más vulnerables. A pesar de la ocurrencia periódica de desastres que afectan la vida y la salud de la población, sus bienes y el ambiente, persisten aún grandes vacíos en el conocimiento, y por lo tanto en la capacidad de respuesta:

■ Los planes de desarrollo y los procesos de planificación no formulan todavía claras políticas de **prevención**, lo que origina la descoordinación entre los agentes, la superposición de sus funciones, los conflictos



en la toma de decisiones, el uso irracional de los recursos, la adopción de medidas que pueden no considerar las necesidades reales de la población, en intervenciones con matices de paternalismo o de autoritarismo.

■ Luego del impacto producido por diferentes tragedias, se responde a los requerimientos inmediatos básicos de la población, pero sin la suficiente concertación para la **atención** a las áreas afectadas que necesitan un proceso de mejoramiento y/o de reubicación para los sectores damnificados, la protección del medio ambiente y la elevación de las condiciones de vida de la población afectada.

En este contexto, el presente trabajo se fundamenta en un análisis de las intervenciones posteriores a la tragedia de Villa Tina que ocurrió en Medellín, el 27 de septiembre de 1987, y evalúa los resultados de las acciones emprendidas¹, en

términos más cualitativos que cuantitativos, y como un proceso dialéctico, interdisciplinario y participación.

Mejoramiento VS. Reubicación

En la historia

■ **Antes de 1950**, se formulan las primeras normas que regulan el desarrollo urbano, sin ninguna referencia a la problemática de los riesgos, y con un enfoque tendiente sólo a la producción de vivienda nueva, por parte de entidades como el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y los Fondos de Vivienda Popular de los Municipios.

■ **Entre 1950 y 1970**, en el contexto de un acelerado proceso de urbanización, la planificación urbana se impone en Colombia, con los criterios funcionalistas de la Carta de Atenas. Establece mecanismos tendientes por un lado, a promover acciones de renovación urbana con desalojos masivos de los barrios centrales deteriorados, hacia la periferia, para recuperar espacios destinados a sectores sociales más altos y a otras actividades. Y por

otro lado, a construir grandes conjuntos habitacionales para la población migrante en busca de empleo, consolidar una nueva ciudad, extender redes de servicios y comunicaciones, y sentar así las bases de una profunda segregación socio-espacial.

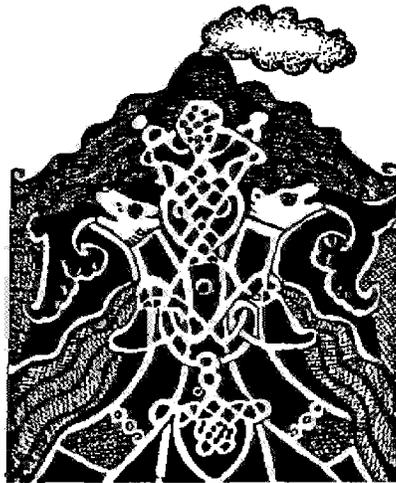
La política de vivienda plantea y alcanza el objetivo económico de apoyar a la industria de la construcción y el capital comprometido con el financiamiento de los programas, pero fracasa en sus objetivos sociales porque un estrato medio se apropia de las viviendas producidas para los sectores populares que reinician un proceso de construcción en la periferia.

■ Entre 1970 y 1983 se percibe con asombro la magnitud del proceso de urbanización, y el Estado sigue desarrollando programas de vivienda de interés social, aunque la cantidad y la calidad de su producción hayan disminuido. A la vez, ante la gravedad del problema, tolera la experimentación de soluciones, muchas irregulares, sin intervenir drásticamente o sin formular alternativas.

Al final de la década, cuando numerosas tragedias se han presentado en Medellín y otras ciudades del país, se empieza a mencionar la alternativa del mejoramiento barrial y a estimular la participación de los pobladores.

Nuevas políticas urbanas contemplan entonces la dotación de equipamientos e infraestructura, la adecuación del espacio a los requerimientos de los sectores productivos y del capital en sus diferentes manifestaciones, el control del espacio, y la elaboración de una normatividad urbana.

Y finalmente, en el marco de la Conferencia de Vancouver en 1976, se hace la apología de la autoconstrucción. Así, a partir de 1977, el Instituto de Crédito Territorial introduce en sus proyectos, el concepto de desarrollo progresivo; y en Medellín, el mismo Instituto y Corvide inician la producción masiva de vivienda en áreas periféricas.



■ A partir de las grandes tragedias, se formulan nuevas políticas que introducen consideraciones frente a las situaciones de riesgo y a la problemática ambiental.

■ La tragedia de Popayán en 1983, da lugar a medidas preventivas en relación con los sismos, a propuestas para la atención a la población damnificada, y a la reconstrucción sismo-resistente de las estructuras afectadas.

■ La erupción del Ruiz en 1985, incide en la formulación de programas de reubicación y de mejoramiento de asentamientos populares. Así, las medidas se materializan en varias ciudades del país, pero sobre todo en Medellín, donde en 1985, se inicia la identificación de las zonas de alto riesgo, con criterios geotécnicos; se constituye el Comité Operativo Metropolitano de Emergencias, COME; y se discuten propuestas en torno a los albergues. Es entonces cuando por primera vez, se

reconoce la magnitud de la problemática de las zonas de riesgo en el país y sus relaciones con el hábitat popular. Sobre esta base, se formulan, desde el Plan de Desarrollo de Medellín en 1986, políticas de reubicación y rehabilitación de asentamientos populares.

■ Finalmente, en 1987, la tragedia de Villa Tina se presenta cuando el Municipio acaba de establecer el programa del Limonar para ofrecer un "hábitat estable, ordenado y planificado", con "2,425 viviendas en lotes de 54m² con construcción embrionaria", inicialmente como mecanismo para ampliar la producción de vivienda, pero que llegará a destinarse exclusivamente a la población damnificada o asentada en zonas de riesgo.

En este contexto, la concepción de los riesgos y las formas de intervención se precisan; la política de vivienda se revisa en el país; y el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres se define.

■ Hoy la situación ha evolucionado considerablemente, con la aprobación de la Ley 09 de 1989 o Ley de Reforma Urbana, que



fortalece la planificación local, entre otros aspectos, en relación con la problemática de los riesgos, la puesta en marcha de la descentralización política, administrativa y fiscal, la Constitución de 1991, el inicio del proceso de modernización del Estado, la política de subsidio a la vivienda de interés social, y el proyecto de creación del Ministerio del Ambiente.

Análisis

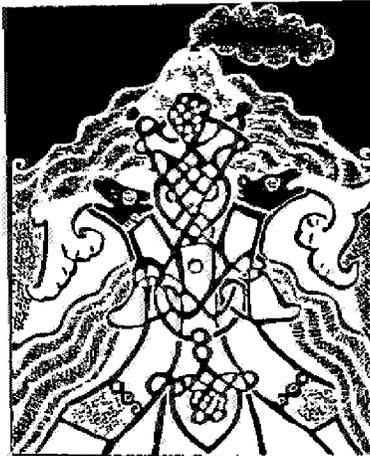
Una rápida mirada sobre este proceso permite afirmar que la intervención municipal frente a la problemática de las zonas de riesgo, se inscribe en un contexto político en permanente transformación, especialmente en cuatro aspectos:

■ **La importancia acordada al medio ambiente aumenta** y la legislación colombiana incorpora lentamente la problemática ambiental, aunque la estructura institucional no sea aún clara y eficiente. En

efecto, a nivel nacional, en el contexto de la Constitución de 1991 y de los proyectos de creación del Ministerio del Ambiente², la gestión ambiental depende aún de la voluntad política del Estado y de la participación comunitaria. Y en Medellín, además del Proyecto de Estatuto Metropolitano del Ambiente, existen unos intentos aislados de planificación ambiental, como los programas del Cordón Verde en las laderas del Valle de Aburrá, formulado hace unos 10 años, o ahora el de Saneamiento del Río Medellín y de las Quebradas Afluentes, por parte de las Empresas Públicas, y más recientemente de la Corporación Mi Río.

Quedan grandes vacíos, entre los cuales y en relación con el tema, sólo se mencionan dos: la definición de las áreas de riesgo geológico e hidrológico por la Oficina de Planeación es lenta y no ha perfeccionado criterios claros; y la explotación de materiales para la construcción, a pesar de generar deterioro, tiene muy poco control

■ **La concepción del riesgo** se transforma y se precisa, en respuesta a las emergencias que



se presentan y a eventos que marcan el desarrollo urbano.

Así, antes de 1985, sólo se prestaba atención a los desastres interpretados como fenómenos aleatorios, sin ninguna relación físico-espacial determinada. A partir de esta fecha y luego de varias tragedias, se contemplan los riesgos que se originan en el interior de los asentamientos, por las inadecuadas prácticas constructivas y el mal manejo del territorio. Entonces, en Medellín, el Municipio delimita algunas zonas de riesgo e interviene en sectores de "difícil recuperación", como en Moravia.

A partir de la tragedia de Villa Tina, los riesgos provenientes de fuera del asentamiento, se consideran por primera vez; y en 1988, cuando se desbordan las quebradas del Valle de Aburrá, los riesgos hidrológicos se suman a los anteriores.

Posteriormente, los factores de vulnerabilidad económica y social se agregan a los factores de vulnerabilidad física; se desarrollan acciones preventivas; y se consolida una concepción del riesgo, más dinámica en relación con los terrenos y la población, y articulada a una nueva visión de la "permisibilidad". Por su lado, los pobladores de Medellín perciben un riesgo íntimamente ligado a fenómenos naturales y a problemas sociales como la violencia, la pobreza³..., como la muestran algunos trabajos realizados con los niños de Villa Tina.

Hoy, el riesgo se plantea entonces como un concepto de planificación que debe articularse a los procesos naturales, económicos y sociales, y por lo tanto, no puede tratarse en forma homogénea y mecánica, o con importación de tecnologías no-apropiadas.

■ **Los programas de mejoramiento y reubicación** permiten, en el caso de Medellín, la transformación que marca las intervenciones en el medio urbano.

■ Desde 1958 el Programa de Habitación de Vivienda y de Barrios, manejado por las



Empresas Públicas, en forma permanente y coherente, con base en criterios técnicos, y con muy poca sensibilidad a la política, ha permitido la consolidación de 40% de la ciudad, y ha incidido en la seguridad y la calidad habitacional y ambiental de los asentamientos populares, mientras que los demás programas siguen oscilando entre mejoramiento y reubicación.

■ En la década del 60, cuando las teorías de la "marginalidad" se imponen, la erradicación de tugurios y la producción de vivienda nueva predominan. Posteriormente, con el mismo enfoque, se insiste en los programas de autoconstrucción, donde los pobladores asumen un papel protagónico en la producción del hábitat. Sin embargo, en Medellín, la Oficina de Planeación queda al margen de este proceso.

■ En 1976 la Conferencia de Vancouver reconoce el papel de los sectores populares, y la incapacidad financiera del Estado para afrontar los requerimientos del desarrollo. Señala la magnitud de los procesos de urbanización y la precariedad de muchos asentamientos que pueden convertirse en focos explosivos, y propicia así la disminución de la represión.

■ En la década del 80, se identifican proyectos estatales de vivienda, aislados, coyunturales y puntuales, pero fuera de un claro contexto político; y en Medellín, se constata, por primera vez, la existencia de "dos ciudades". Se consolida entonces la Secretaría de Desarrollo Comunitario; se crea la Sección de Asentamientos Subnormales de Planeación Metropolitana, ambas para afrontar el mejoramiento; y se promueve una política de amnistía para "legitimar la actividad informal de la construcción" y así controlar el ordenamiento territorial.

■ Posteriormente, luego del desastre de Villa Tina y de varias emergencias invernales, los proyectos de reubicación se constituyen en programas-bandera de la Administración Municipal, sin que, aún después de muchos traslados, los criterios utilizados para seleccionar las familias a reubicar sean claros.

■ En la década del 90, la Consejería Presidencial



para Medellín y su Área Metropolitana logra lo que ninguna entidad había intentado: generar mecanismos de participación, indispensables para afrontar la crisis por la cual atraviesa la ciudad. Al mismo tiempo, con base en los resultados de amplias consultas, lidera un programa de mejoramiento que admite, en algunos casos, acciones de reubicación, e integra por primera vez, las dos formas de intervención en el marco del "Programa integral de mejoramiento de los barrios subnormales en Medellín", PRIMED. Entonces, el mejoramiento que se había limitado a intervenciones en el barrio y a la dotación de servicios públicos, incorpora el mejoramiento de viviendas. Sin embargo y a pesar de los diagnósticos, subsisten diferencias en torno a la evaluación de los riesgos, y el mejoramiento socio-económico no se trata en forma sistemática y decidida, de tal manera que sólo puede lograrse "a propósito" de las otras formas de

intervención.

Sobre la base de esta síntesis, es claro que las políticas de mejoramiento barrial y de reubicación se inscriben en el contexto de las políticas urbanas y resultan de la situación crítica en la cual se encuentran los pobladores de Medellín y de las diferentes ciudades del país cuando deben autoproducir su espacio y reivindicar condiciones de vida dignas.

Además, en una perspectiva totalizante e integral, que no se define sobre la base de criterios estrechos, higienistas, productivistas o tecnicistas, cualquier intervención en los barrios puede modificar la dinámica urbana. Para lograrlo, es necesario partir de las necesidades individuales, familiares y colectivas de los pobladores, fortalecer las organizaciones y las relaciones interinstitucionales, potenciar todos los recursos, brindar asesoría técnica...

■ La concepción de la participación comunitaria y del trabajo inter-institucional también ha evolucionado. En efecto, durante años, la participación se entendió como la



simple intervención física de los pobladores en el proceso de producción o mejoramiento del hábitat, porque la organización comunitaria tenía poca capacidad de convocatoria y una escasa representatividad, dependía de grupos políticos, estaba dispersa y descoordinada en su trabajo, autoritaria a través de sus líderes, y sufría de grandes limitaciones presupuestales. Luego, la Administración incorporó mecanismos para la participación en planes preestablecidos y elaborados desde afuera, donde la comunidad aportó la mano de obra.

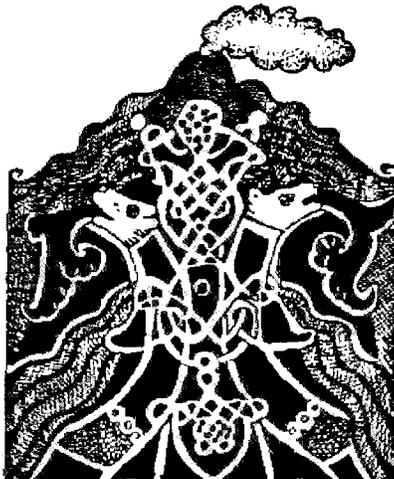
Y actualmente, la participación, considerada como un proceso social amplio que fortalece la organización comunitaria y mejora las condiciones de vida a partir de la autogestión, debe institucionalizarse. Esto requiere transformaciones sustanciales en el Municipio: la creación de un sistema de información abierto, la consolidación del proceso de planeación concertada, la asignación de recursos, y la reestructuración del aparato municipal. Además, se busca superar el trabajo independiente y a veces conflictivo de las diferentes instituciones públicas y privadas.

En este contexto, la intervención estatal exige acudir a metodologías participativas, superar la discontinuidad de las políticas, terminar las obras inconclusas y mejorar su calidad, hacer presencia en los barrios, suministrar información completa, precisar las responsabilidades, proponer alternativas frente a las normas, exponer los criterios que sustentan las decisiones, como en el caso de la definición de las zonas de riesgo...

Esta transformación se acompaña necesariamente de un fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y no-gubernamentales, a través del proceso de concertación, toma de decisión, ejecución compartida de los programas, y evaluación de los resultados.

De la informalidad a la formalidad

A pesar del ir y venir entre los programas de



mejoramiento y de reubicación en un contexto político y urbano en transformación, las intervenciones tienden cada vez más a asumir un objetivo común: que los pobladores, y especialmente los que son víctimas de tragedias, pasen de la "informalidad" a la "formalidad".

La "informalidad" que generalmente caracteriza las comunidades populares, se plantea, para los economistas, como la condición de un sector de la economía al margen de la ley o por lo menos de los sectores tradicionales de la industria o del comercio. Para los sociólogos, como la ausencia de un Estado que "evade sus obligaciones de atención y servicio en materia de empleo y vivienda, descargando sobre los propios trabajadores los costos de resolver tales problemas". Para los planificadores, como una forma de apropiarse del espacio y de la ciudad, propia de los sectores populares.

Pero la informalidad, resultado dinámico y heterogéneo del pragmatismo de la pobreza, es una estrategia de vida que se refiere al hábitat y a la problemática socio-económica, con nuevas formas de producción e intercambio en la ciudad. El reto que se plantean las diferentes intervenciones es el de romper con esta situación, aún sin haberla estudiado suficientemente.

El impacto de las intervenciones

El análisis de las intervenciones de mejoramiento y reubicación parte de una breve conceptualización y de los objetivos definidos, en cada caso, por los agentes responsables de los procesos, y luego, considera los impactos físico-espacial y habitacional, económico y social de algunos programas recientemente desarrollados en Medellín

■ El mejoramiento, como intervención en un proceso que se inicia con el acceso a la tierra y se mantiene durante la consolidación del asentamiento, preserva la relación de la comunidad con su territorio y sus vecinos, mantiene los vínculos en su interior, y para ello, enfrenta los problemas de tenencia,



elimina o mitiga los riesgos, y realiza obras de infraestructura física y social.

Así como lo señala el estudio realizado en los barrios 13 de Noviembre⁵ y Villa Tina, el mejoramiento, por su misma definición, dificulta la comparación entre un antes y un después, porque su objeto es dinámico, porque numerosos aspectos no son medibles, y porque mucha información no está disponible.

■ La reubicación rompe la relación de los pobladores entre sí, con su barrio y sus vecinos, para crear un hábitat nuevo, en un contexto que puede ser totalmente diferente.

El estudio inicialmente centrado en El Limonar como proyecto piloto de Corvide y de la Administración Municipal, aborda otros casos, con distintas características con el fin de enriquecer la reflexión: La Esperanza en San Blas, un proyecto de la Curia, la urbanización Héctor Abad Gómez, de la Corporación El Minuto de Dios; Villa Café y El Centenario Lasallista, de la Corporación Antioquía Presente; y el programa de autoconstrucción en la Cañada La Loca, de la Secretaría de Desarrollo Comunitario. En efecto, en cada caso, varían los momentos de intervención, los criterios de selección de los participantes, la metodología de trabajo con la comunidad, la concepción del proyecto y de la vivienda, la forma de producción del espacio construido, los objetivos específicos perseguidos.

El impacto físico-espacial y habitacional

Este impacto se evalúa a tres niveles: en los espacios públicos, en la vivienda y en la comunidad.

En los espacios públicos

■ Las intervenciones de mejoramiento se dan en un espacio consolidado, con la definición de una red vial y la dotación de infraestructura de servicios públicos y comunitarios por parte

del Municipio, en el caso del 13 de Noviembre; y con la realización de algunas obras puntuales y coyunturales, aisladas unas de otras, desarrolladas sin concertación entre los pobladores y los agentes externos, de las cuales sólo unas pocas tienden a prevenir tragedias, en la parte alta del barrio, en el caso de Villa Tina.

En ambos casos, el proceso se da sin concepción integral, sin participación y capacitación de la comunidad; genera un sentimiento compartido de que faltan proyectos acordes con las necesidades reales y/o sentidas; provoca una densificación que actúa negativamente en el terreno e incrementa la demanda de servicios; y se constituye en un estímulo para la consolidación de nuevos asentamientos vecinos

La magnitud del impacto depende del momento de la intervención, sobre todo en los barrios producidos en la

ilegalidad, de las relaciones con la comunidad y de su nivel de participación, de las acciones emprendidas que pueden ser sólo obras físicas, o incorporar otras acciones relacionadas o no entre sí, de la existencia de riesgos o antecedentes trágicos.

De la articulación entre todos estos factores, depende entonces la posibilidad de que la intervención desencadene efectos multiplicadores, lo que no ocurre en los casos estudiados.

■ En los programas de reubicación, los espacios públicos se incorporan al proyecto y se tratan desde el inicio, con aciertos y errores. El trabajo de campo permite identificar excelentes resultados en Villa Café, donde el manejo ambiental es parte del proyecto desde su formulación, y donde el diseño se concibe en torno a los espacios públicos; muestra también un aprovechamiento acertado de los sectores vecinos en la Esperanza y en el Centenario Lasallista; y evidencia grandes deficiencias en El Limonar donde los riesgos no están controlados y los espacios públicos tienden a ser residuales, e inclusive peligrosos.

