



En la vivienda

■ En los programas de mejoramiento, la familia asume la producción y la consolidación de la vivienda, a su ritmo, y en función de sus necesidades y recursos.

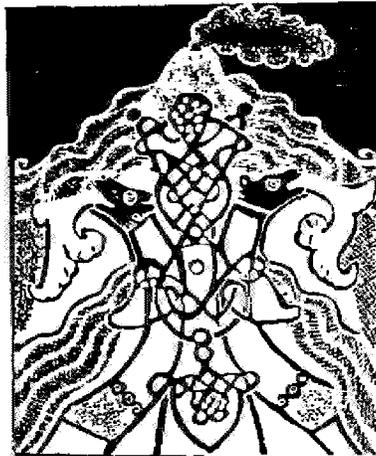
Sin embargo, en el 13 de Noviembre, la Corporación de Desarrollo, Educación y Vivienda, CODEVI, hace valiosos aportes para inducir y apoyar un proceso colectivo de mejoramiento de las viviendas, pero con consecuencias que merecen un amplio análisis. En efecto, con la aparición de los senderos y las escalas, las viviendas vuelcan sus fachadas sobre las circulaciones, utilizan todo el terreno disponible, amplían la construcción para alquilar o recibir parientes, incrementan el peso de las estructuras sobre el terreno y modifican la densidad del barrio.

En Villa Tina, el mejoramiento es más espontáneo, a partir de recursos propios, y sin asesoría técnica, con excepción de dos proyectos de autoconstrucción, liderados uno por la Parroquia y otro por la Secretaría de Desarrollo Comunitario, que sustituye el tugurio por una casa de materiales.

Pero, el mayor problema se deriva del mismo proceso de reubicación, porque las viviendas de las familias trasladadas fueron demolidas sin tocar los cimientos, y se constituyen en terreno atractivo para otras familias del barrio, que viven en peores condiciones, pero sin recursos para pagar una casa en El Limonar, o para familias inquilinas o arrimadas que desean adquirir un lote. Es tan cierto que, en Villa Tina, se han presentado diferentes olas de invasión, una más discretas que otras, pero todas riesgosas.

Es claro, entonces, que en ambos casos, el mejoramiento se plantea como acciones parciales, puntuales o coyunturales, desarticuladas y sin referencia a un proyecto integral.

■ En los programas de reubicación, las viviendas se producen mediante procesos de autoconstrucción colectiva, de autoconstrucción



parcial con partes contratadas, o de producción totalmente contratada. Las consecuencias de esta decisión no se manifiestan tanto en la misma vivienda, sino en otros campos y especialmente en el social. En efecto, las casas de Villa Café, de la urbanización Héctor Abad Gómez, y del Limonar no son tan diferentes en su diseño, pero sí lo son, en las formas de apropiación por parte de los pobladores, porque a pesar del cansancio del proceso de autoconstrucción, se observa mayores progresos posteriores al traslado, con mejores técnicas y más expresiones de identificación en los colores, las rejas y los jardines... que en Villa Café donde el diseño fue participativo.

En la comunidad

El impacto físico-espacial y habitacional de las intervenciones es muy limitado en la comunidad, porque las relaciones de los agentes responsables

con los pobladores son nulas o escasas. Desde la formulación de las acciones hasta su ejecución y evaluación, no se permite un alto nivel de apropiación de los proyectos, y no se contempla la capacitación indispensable para su manejo y control.

■ El mejoramiento no puede limitarse a la infraestructura física, a la legalización de predios o construcciones, y a la regularización urbanística; debe identificar acciones desencadenantes de procesos que preservan el ambiente, el espacio y las condiciones de vida, y considerar el impacto en términos subjetivos y objetivos, positivos y negativos..., al incidir sobre los precios de la tierra y favorecer la especulación, e inclusive nuevas invasiones.

■ La reubicación debe plantear programas integrales que eliminen completamente los riesgos, que consoliden la relación de la comunidad con su territorio y su ambiente, y que manejen el impacto del desarraigo, del alejamiento, y del desconcierto.

A este nivel, donde la problemática físico-espacial y habitacional se articula con la social, el trabajo de campo identifica grandes deficiencias, en ambas formas de intervención.



El impacto económico

Los costos del programa

■ El costo del mejoramiento, cuando la comunidad actúa sola, es asumido directamente por los pobladores a través de mecanismos informales como rifas, bingos o bailes...; y cuando la Administración Municipal lidera la intervención, es cargado a la comunidad, a más largo plazo, aun en caso de que haya algún subsidio.

Además, la comunidad debe participar con su trabajo, en proyectos que no generan empleo estable, y que inclusive eliminan algunas fuentes de ingresos, como la del fontanero, o del vendedor de petróleo.

■ El costo de la reubicación presenta grandes diferencias entre los programas en los cuales la comunidad paga la urbanización y la vivienda con su trabajo y se beneficia de subsidios, y programas, como El Limonar, en los cuales, a pesar de la incorporación de algunos subsidios, cada familia debe asumir la deuda correspondiente a la casa.

En este caso, muchas familias no están en condiciones de pagar las cuotas mensuales, como lo reflejan la cartera morosa de Corvide y las deudas pendientes por concepto de servicios públicos e impuesto predial. Y sufren una transformación radical de su situación, porque el traslado no se acompaña de exitosos proyectos de generación de empleo, y porque la comparación con los demás programas de reubicación crea un sentimiento de frustración.

Los efectos monetarios

■ El mejoramiento tiende, en un contexto crítico, a incrementar los costos de permanencia y a mermar los de localización.

En efecto, los costos de permanencia que incluyen el pago directo, total o parcial de las obras y los impuestos derivados de la legalización, implican un desembolso regular de dinero que exige nuevos esfuerzos. A pesar de que el valor de uso siga predominando

sobre el valor de cambio, el poblador, poco motivado por el hecho de tener un patrimonio de mayor valor, introduce el alquiler o el pequeño comercio, para ayudar a sufragar estos nuevos costos.

Los costos de localización, al contrario, se rebajan por la adecuación de las vías y la dotación de infraestructura, que inciden en el valor de los bienes y servicios en el barrio. Sin embargo, los pobladores perciben poco esta situación ante el peso significativo de la anterior.

■ La reubicación tiende a elevar todos los costos, y más en unos programas que en otros.

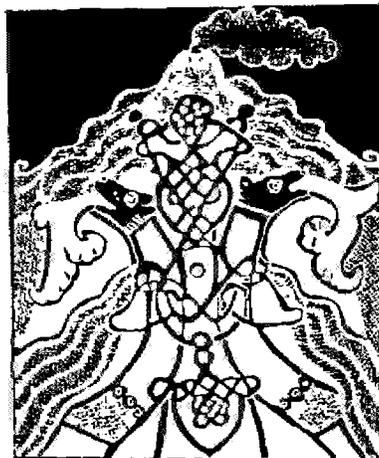
Los costos de permanencia son frecuentemente nuevos para los pobladores, sobre todo para los que vivían en invasiones, y son los que generan ciertas obras, aun cuando hay subsidios, pero especialmente los que se derivan de los servicios e impuestos, en todos los programas, y además de las cuotas, en el caso del Limonar.

Los costos de localización también tienden a incrementarse, comparativamente con Villa Tina, y entre diferentes programas, por las distancias: y en este caso, los pobladores del Limonar consideran que su situación es la peor.

Los efectos económico-ambientales

■ En razón de las condiciones económicas de los pobladores, el mejoramiento no puede darse simultáneamente en los espacios públicos y en la vivienda, y origina la subdivisión de lotes, la venta de terrenos, y la densificación en la ocupación del espacio. El fenómeno es grave en sectores desarrollados por urbanizadores piratas, donde los lotes tienden a tener buenas especificaciones, pero es crítico en invasiones, donde los lotes son mínimos.

En ambos casos, la incorporación del barrio al mercado inmobiliario, provoca la presencia de nuevos propietarios más pudientes, la llegada de inquilinos más pobres, y la introducción de actividades económicas productivas en las viviendas, que inducen una





tendencia al deterioro del espacio mejorado.

Sin embargo, y a pesar de esta situación descrita desde la óptica de la población, el mejoramiento propicia, a nivel colectivo y urbano, la recuperación de algunas zonas de alto riesgo, el mejor aprovechamiento de los equipamientos, la mayor rentabilidad de las redes, y la reducción del déficit de vivienda.

Ante esta dualidad, el mejoramiento, concebido como una intervención integral, debe intentar controlar los aspectos negativos y optimizar los positivos.

■ La reubicación genera situaciones más críticas porque las mismas dificultades se presentan en estructuras precarias que no se han consolidado aún. Entonces, los pobladores buscan ampliar su vivienda, y para lograrlo, dejan acumular la deuda, con el fin de introducir una actividad rentable, de vender algún espacio, o de alquilar una pieza.

Esta situación es grave, pero lo es menos en programas de autoconstrucción que se han acompañado de un proceso de capacitación y de integración de la comunidad.

Sin embargo, es claro que las intervenciones de mejoramiento y de reubicación tienen poco peso, en cuanto este aspecto económico-ambiental cuyo impacto en la vida de las familias es enorme.

El impacto social

El impacto social de las intervenciones debe analizarse a diferentes niveles: en las organizaciones comunitarias, en el Estado, en las organizaciones no-gubernamentales, en las relaciones entre los agentes, y en sí.

El impacto de las intervenciones en las organizaciones comunitarias

Es necesario romper con una visión monolítica

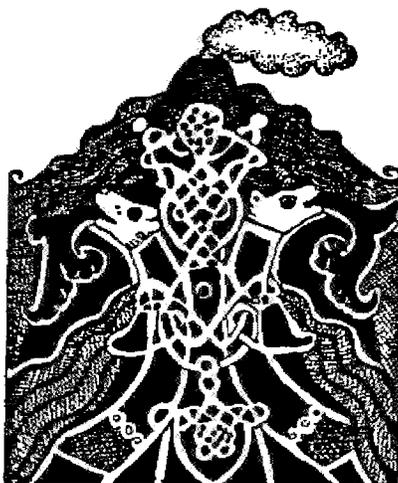
y legalista de las organizaciones comunitarias, considerarlas en su complejidad, riqueza e interacción, y distinguir varios niveles.

■ Las redes informales, articuladas a canales de información y comunicación, y a mecanismos de asistencia y apoyo, contribuyen a superar las diferencias culturales entre pobladores, mitigan relaciones de vecindad conflictivas por los problemas inherentes a la ocupación del espacio, obedecen a la lógica de las simpatías y las necesidades, fomentan el liderazgo natural, y desarrollan actitudes positivas frente al trabajo barrial. Estas redes son fundamentales en los procesos de mejoramiento y desaparecen, con graves consecuencias, con la reubicación, cuando los pobladores pierden la posibilidad de prácticas como la reciprocidad o el fiado, cuyo sentido trasciende lo económico y se refiere a un sistema de valores.

■ Las organizaciones de hecho, apoyadas en las redes, como las natilleras, los equipos deportivos o los grupos culturales, inciden en el mejoramiento al movilizar recursos, exigir espacios y promover algún tipo de desarrollo. Y estas mismas organizaciones se pierden con la reubicación, creando un profundo sentimiento de soledad y desarraigo.

■ Las organizaciones más formales, dotadas de reglamentos y normas, con estructura organizativa, personería jurídica y relaciones externas, han surgido con los barrios para enfrentar las necesidades básicas iniciales comunes, dar estabilidad a los diferentes asentamientos y buscar apoyo externo en grupos políticos, religiosos o cívicos. Posteriormente, estas organizaciones han perdido peso, aunque sigan siendo el interlocutor de la Administración Municipal y hagan obras con recursos frecuentemente calificados de "clientelistas".

Estas organizaciones son aquellas que las entidades que orientan procesos de reubicación, tienden a impulsar, con resultados poco satisfactorios y muchos conflictos, sobre todo cuando la comunidad es compleja como es el caso en El Limonar, donde en un mismo





programa y sin la adecuada preparación, se reúnen familias damnificadas de diferentes barrios de la ciudad.

Finalmente, algunas organizaciones políticas, cívicas, religiosas o socio-culturales trascienden los límites de los barrios, pero con el carácter de "agente externo", y actúan indiscriminadamente en programas de mejoramiento y reubicación, con casos preocupantes como el de las Milicias Populares, una "organización comunitaria armada que pretende devolver la seguridad local, mediante acciones de hecho".

El papel de estas organizaciones debe ser velar por los derechos elementales de los pobladores, como son el ejercicio de la autogestión colectiva en el barrio y el manejo de los espacios privados, y reivindicar o, en caso de necesidad, liderar la coordinación de los agentes vinculados a los procesos de mejoramiento y reubicación, para evitar acciones desordenadas y discontinuas, y propiciar una coordinación efectiva, mediante convenios interinstitucionales y/o encuentros de trabajo.

Así, todas las intervenciones requieren mecanismos que conduzcan a la toma de decisión, a la gestión participativa, y a la movilización en torno a una problemática compartida. Y la respuesta depende del nivel de conocimiento y de sensibilización a la problemática, de las expectativas de los pobladores, de los recursos objetivos, de la perspectiva de permanecer en el barrio o de abandonarlo por los costos futuros, de las condiciones de transitoriedad de los inquilinos, de los mecanismos de selección de los líderes, y de las relaciones de vecindad que pueden ser conflictivas como es frecuente en condiciones de extrema pobreza, y entonces disgregan, o eligen ser solidarias y facilitar el aglutamiento en torno a un proyecto.

El impacto de las intervenciones en el Estado

El Estado se identifica con varias entidades del orden nacional y municipal, cuyas acciones

son dispersas, puntuales, coyunturales y descoordinadas, lo que dificulta la planeación y provoca deseconomías en el uso de los recursos: unas instituciones plantean objetivos amplios como "elevar el nivel de vida", "suministrar vivienda digna", "dar salud y educación a toda la población", "dotar de infraestructura", sin alcanzarlos globalmente; otras definen acciones que tienden a ser más sectoriales, o localizadas en un territorio determinado.

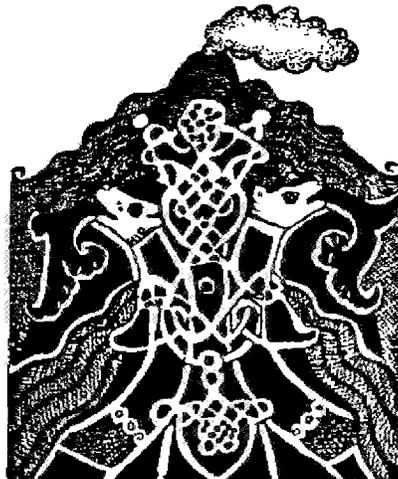
En el caso específico de las intervenciones en zonas de riesgo, la atención post-desastres se ha perfeccionado, sin que exista, hasta la tragedia de Villa Tina, un trabajo preventivo serio. En efecto, las políticas municipales presentan discontinuidad, alternan programas de mejoramiento y de reubicación, manejan la declaratoria de "zonas de riesgo" sin criterios claros, descuidan los procesos de invasión en laderas y cañadas, y dejan en la imprecisión,

las responsabilidades institucionales.

La participación estatal oscila entre un liderazgo fundamental, casi independiente de los demás agentes, hasta un simple apoyo a comunidades que desconocen el potencial de los agentes externos y que no participan de decisiones muy técnicas o demasiado políticas.

Ante esta situación, el Estado debe adecuar su estructura institucional y legal a los requerimientos de programas participativos e integrales, promover el trabajo interinstitucional con criterios técnicos, responder a las necesidades de las mayorías, aceptar diferentes interlocutores, redistribuir el usufructo de los bienes y servicios que proporciona, buscar la eficiencia y la racionalidad en sus programas, apoyar las iniciativas, crear mecanismos institucionales aptos para combinar la participación con la heterogeneidad y con formas directas de representatividad y así conciliar mínimamente intereses enfrentados, resolver los conflictos y desestimular las intolerancias.

Además, el Estado debe mostrar la racionalidad de sus intervenciones, manteniendo cierta





continuidad en sus programas, sin oscilar entre mejoramiento y reubicación que deberían considerarse como programas complementarios.

Cabe anotar que sólo la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana da esta nueva imagen de Estado, cuando apoya "al Gobierno y a la comunidad en la superación de la crisis por la que atraviesa" la ciudad.

El impacto de las intervenciones en las organizaciones no-gubernamentales

Las organizaciones no-gubernamentales conforman varios grupos, de los cuales tres intervienen en los barrios estudiados:

■ Unas desarrollan proyectos relativamente convencionales con eficiencia en el manejo de los recursos, buena comprensión de las realidades locales, sensibilidad frente al entorno cultural de los destinatarios, e inclusive, un real interés por la participación popular. Su labor tiende a ser más eficiente que la del Estado y obtiene más aceptación en las comunidades, especialmente en programas de reubicación.

■ Otras se oponen a las recetas tecnocráticas y, conscientes de las deficiencias de las políticas de desarrollo tradicionales, buscan la participación sin imponer los proyectos, y con la población, identifican alternativas sobre la base de la ayuda mutua. Estas tienden a concentrar sus acciones en programas de mejoramiento.

■ Otras finalmente actúan con cierta "mala conciencia", tienden a repartir "cosas", y abordan problemas estructurales como un asunto tratable a nivel individual o colectivo. Sin embargo, el mismo contacto con la realidad y las relaciones con otras organizaciones propician un cambio lento.

En los casos estudiados, las organizaciones no-gubernamentales actúan como intermediarios entre las comunidades y el Estado, como interlocutores de los pobladores, o



como agentes que concluyen las tareas incompletas de otros.

El impacto en las relaciones entre los diferentes agentes

Las relaciones entre los diferentes agentes, considerados por motivos de análisis y de presentación independiente unos de otros, oscilan entre la cooperación y los conflictos.

■ La cooperación se ha incrementado a partir de la elaboración de proyectos coordinados por una institución, con la participación de las demás.

■ Pero, aún subsisten conflictos, especialmente a propósito de objetivos vivos asumidos por pobladores dispuestos a luchar. Así, los conflictos entre organizaciones populares que buscan el poder, la dominación ideológica o la afirmación de intereses divergentes, conducen a un deterioro de las relaciones con los demás agentes y a radicalizaciones improcedentes, como

ocurre entre diferentes organizaciones de Villa Tina. Además los conflictos entre agentes externos que tienen celos unos frente a otros, o contradicciones entre sí, provocan desconcierto o división en la comunidad, y pérdida de recursos, como es lamentablemente el caso en el programa de autoconstrucción de La Loca en Villa Tina. Finalmente, conflictos derivados de los anteriores, entre organizaciones populares y agentes externos, son comunes especialmente en los programas de mejoramiento, ya que en los de reubicación tienden a coordinar los agentes comprometidos.

El impacto social de las intervenciones

El impacto social de las intervenciones se manifiesta a diferentes niveles: en la familia, la comunidad y la ciudad.

■ En la familia:

El mejoramiento de un asentamiento, con la dotación de servicios públicos y comunitarios, incide directamente en la salud y la educación, e indirectamente en las posibilidades de empleo para la mujer. Si además se acompaña de la legalización de la tenencia, o de la adquisición



de una vivienda, contribuye al arraigo y a la participación de los pobladores.

El mejoramiento de la vivienda reduce el hacinamiento, proporciona nuevas condiciones de habitabilidad, y elimina circunstancias favorables a la violencia. A pesar de ello, una población que no encuentra proyectos colectivos en su entorno, tiende a individualizar su experiencia de vida urbana, a aislarse y a colocar rejas en sus ventanas

La reubicación tiene un impacto que depende en gran medida de las nuevas condiciones habitacionales, porque los pobladores perciben la situación presente en función de una comparación con la anterior que no siempre resulta positiva. Tales es el caso del Limonar donde las familias se quejan de la estrechez del espacio, de la dificultad de acceder a los servicios comunitarios, de la distancia, de los conflictos en la urbanización y con los barrios vecinos.

Pero, en ambos casos, la mayor dificultad proviene del requerimiento de una nueva disciplina para el pago de los costos derivados de la intervención, lo que es complejo para pobladores que siguen vinculados a la economía informal. Así, a corto plazo, el proceso puede conducir a la expulsión de las familias de menores recursos y de algunos inquilinos.

❖ En la comunidad:

Las intervenciones de mejoramiento inciden en las relaciones de vecindario, porque eliminan las situaciones conflictivas derivadas de la falta de servicios, buscan el sentido de pertenencia a un sitio e inducen el cuidado del ambiente. Permiten una vida comunitaria más armoniosa, con espacios públicos y escenarios deportivos más adecuados, y con amenazas naturales controladas. Este cambio reduce los conflictos y las manifestaciones de violencia.

Sin embargo, niños interrogados sobre los "problemas ambientales" de su barrio, destacan problemas culturales, como la violencia,



la drogadicción y el alcoholismo, y les confieren una importancia que supera considerablemente la de los problemas del medio ecosistémico.

En los programas de reubicación, es necesario tratar con sumo cuidado las comunidades de las cuales provienen los pobladores y las que la reciben, porque ambas sufren un impacto casi igual al de las familias reubicadas. El trabajo de campo identifica grandes deficiencias en la mayoría de los programas, y especialmente en su primera fase.

Por otro lado, las organizaciones comunitarias, fortalecidas y capacitadas por los procesos de mejoramiento y reubicación, se consolidan, y ejecutan nuevos programas, acordes con las situaciones de cada asentamiento, a pesar de dificultades como las reticencias frente a la participación por los compromisos que se adquieren, el cansancio de líderes cargados de responsabilidad, las relaciones

de dependencia con las entidades, y los conflictos con comunidades vecinas.

Finalmente, en todos los casos, la problemática de los jóvenes tiene una singular importancia, pero sigue deficientemente tratada.

❖ En la ciudad

Ambos procesos repercuten positivamente en la ciudad, porque, si se desarrollan en forma adecuada, restituyen la credibilidad en las instituciones comprometidas, desarrollan procesos participativos que merman la presión social, son replicables y contribuyen a la capacitación de pobladores que han permanecido al margen del sistema educativo formal.

Sin embargo, se generan efectos negativos, si no se logra una eficiente coordinación inter e intra-institucional, un alto nivel de participación, y sobre todo, si, en programas de mejoramiento, no se controla el uso del suelo en los sectores vecinos y en las áreas desalojadas o críticas, donde nuevas invasiones pueden presentarse. Y desafortunadamente, muchos de estos problemas se encuentran en los casos

estudiados, y el nivel de riesgo tiende a elevarse nuevamente.

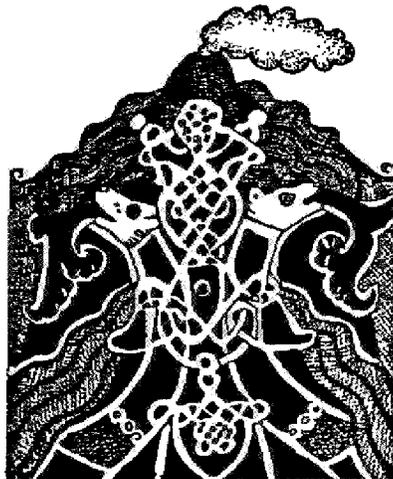
Conclusiones

Es claro hoy que los programas de mejoramiento y de reubicación no son excluyentes entre sí, y que, en ambas formas de intervención, la participación de las comunidades y el trabajo interinstitucional son cada vez más importantes.

Es fundamental tener criterios claros para optar por un programa u otro, o por la combinación de los dos, actualizar las informaciones relacionadas con los casos particulares, y formular programas integrales

El trabajo de campo muestra que la definición de los criterios requiere mayor elaboración teórica y práctica, que a pesar del sentimiento común de intervenir en una ciudad sobrediagnosticada, faltan muchos datos para tomar decisiones, y que la integridad es una perspectiva aún lejana.

Además, los estudios de caso permiten afirmar que el objetivo de pasar de la informalidad a la formalidad se impone en un solo aspecto: el cobro de los servicios públicos y del impuesto predial, y eventualmente de cuotas por



concepto de vivienda. Los demás aspectos permanecen en la informalidad, cuando los costos tienden a incrementarse como resultado de la misma intervención, cuando los problemas de empleo no son abordados con decisión, cuando la situación en materia de educación, salud y recreación no se modifica, y cuando los riesgos permanecen sin control. **LA RED**

Notas

¹ Investigación realizada en 1992, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Convenio con la Alcaldía de Medellín, Col 88/010: Françoise Coupé y otros, "Sistematización de la intervención de la Administración Municipal en barrios localizados en zonas de riesgo" (en proceso de publicación).

² Nota: hoy el Ministerio del Medio Ambiente es una realidad.

³ Françoise Coupé y Liliana Gutiérrez. "Villa Tina recuperación de la memoria espacial, ambiental y cultural de los pobladores damnificados y/o asentados en zonas de riesgo". Investigación realizada para el Fondo FEN de Colombia. Medellín, 1993.

⁴ Samuel Jaramillo y Martha Schteingart.

⁵ Un barrio ubicado en la misma ladera, pero donde el mejoramiento se realiza como medida preventiva antes de que ocurra la tragedia de Villa Tina