

POLITICAS DE MEJORAMIENTO Y REUBICACION: ALTERNATIVAS FRENTE A LOS DESASTRES NATURALES*

Francoise Coupé*

INTRODUCCION

El acelerado proceso de urbanización se acompaña, en la mayoría de las ciudades de Colombia y América Latina, de 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 las laderas pendientes, las áreas erosionables, los 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 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:

* Conferencia presentada en el Seminario "Una mirada a Medellín y al Valle de Aburrá" 1993

* Socióloga y planificadora urbana, Profesora Asociada del Departamento de Humanidades de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional. Sede Medellín

-Los planes de desarrollo y los procesos de planificación no formulan aún 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, e 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 requieren un proceso de mejoramiento y/o de reubicación para los sectores damnificados, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada.

En este contexto, el presente trabajo se fundamenta en un análisis de las interacciones emprendidas², en términos más cualitativos que cuantitativos, y como un proceso dialéctico, interdisciplinario y participativo.

2. MEJORAMIENTO VS. REUBICACION

2.1. En la historia:

2.1.1. *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.

2.1.2. *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 emigrante 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

² Investigación realizada en 1992, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Convenio con la Alcaldía de Medellín, Col. 88/010: "Sistematización de la intervención de la Administración Municipal en barrios localizados en zonas de riesgo".

La política de vivienda plantea y alcanza el objetivo económico de apoyar 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.

2.1.3. *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, y 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.

2.1.4. *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 precisan 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 Villatina 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.

2.1.5. 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 vivienda con subsidio a la vivienda de interés social, y el proyecto de creación del Ministerio del Ambiente.

2.2. 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:

2.2.1. *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 Ambiente, 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 Aburra, formulado hace unos 10 años, o ahora 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.

2.2.2. *La concepción del riesgo* se transforma y se precisa en respuesta a 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 de- limita algunas zonas de riesgo e interviene en sectores de "difícil recuperación", como en Moravia.

A partir de la tragedia de Villatina, los riesgos provenientes de fuera del asentamiento, se consideran por primera vez; y en 1988, cuando se desbordan las quebradas del Valle de Aburra, 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 pobreza... como lo muestran algunos trabajos realizados con los niños de Villatina³.

Hoy, el riesgo se plantea entonces como un concepto de planificación que debe articularse con 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.

2.2.3. *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 Habilitación 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.

³ Francoise Coupé y Liliana Gutiérrez. "Villatina: 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.

-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 de 1980, se identifican proyectos estatales de viviendas aisladas, 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 Villatina 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 para Medellín y su Área Metropolitana logra lo que ninguna entidad había intentado: generar mecanismos de real 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 socioeconómico 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 auto producir 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...

2.2.4. La concepción de la participación comunitaria y del trabajo interinstitucional 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, por que la organización comunitaria tenía poca capacidad de convocatoria y una escasa representatividad, dependía de grupos líricos, 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.

3. 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 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"⁴ ; 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 sobre todo 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, aun sin haberla estudiado suficientemente.

4. 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, Noviembre y Villatina, 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

⁴ Samuel Jaramillo y Martha Schteingart

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 Antioquia '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, las metodologías de trabajo con 'la comunidad, la concepción del proyecto y de la vivienda, la forma de producción del espacio construido, los objetivos específicos perseguidos...

4. 1.El impacto físico-espacial y habitacional

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

4.1.1. En los espacios públicos:

Las intervenciones de mejoramiento se dan en un espacio ya 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 Villatina.

En ambos casos el proceso se da sin concepción integral, sin real 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 de 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.

4.1.2. *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 Villatina, 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 sustituyen 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 las fundaciones, y se constituyen en un 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 Villatina, se han presentado diferentes olas de invasión, unas 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 fa 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 observan mayores progresos posteriores al traslado, con mejores técnicas y más expresiones de identificación en los colores, las rejas y los jardines. ..En Villa Café donde el diseño fue participativo.

4.1.3. *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 formación de las acciones hasta su ejecución y evaluación, no permiten un alto nivel de apropiación de los proyectos, y no contemplan '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.

4.2. El impacto económico

4.2.1. *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.

4.2.2. *Los afectos 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, 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 viven 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 Villatina, y entre diferentes programas, por las distancias: y en este caso, los pobladores del Limonar consideran que su situación es la peor.

4.2.3. *Los efectos económico-ambientales*

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

En ambos casos, la incorpora barrio al mercado inmobiliario, la presencia de nuevas propiedades pudientes, la llegada de inquilinatos pobres, y la introducción de actividades económicas en las viviendas, que una tendencia al deterioro del mejorado.

Sin embargo, y a pesar de estación descrita desde la óptica de lección, el mejoramiento propicia, a nivel colectivo y urbano, la recupera (algunas zonas de alto riesgo, el aprovechamiento de los equipad la mayor rentabilidad de las rede reducción del déficit de vivienda

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

-La reubicación genera situación críticas porque las mismas difícil se presentan en estructuras precarias no se han consolidado aún. Entonces, pobladores buscan ampliar su vivienda y para lograrlo, dejan acumular la deuda, con el fin de introducir una: dad rentable, de vender algún espacio de alquilar una pieza. ..

Esta situación es grave, pero 10 e nos en programas de autoconstrucción se han acompañado de un proceso capacitación y de integración de 1a comunidad.

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

4.3. 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.

4.3.1. 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 tos 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 "clientelitas".

Estas organizaciones son las 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 ser solidarias y facilitar el aglutinamiento en torno a un proyecto...

4- 3.2. *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 des coordinadas, lo que dificulta la planeación y provoca des-economías 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.

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 Villatina, 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 como binar la participación con la heterogeneidad y con formulas 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 porque se trata de 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.

4.3.3. *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 tradicional, buscan la participación sin imponer IOs 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.

4.3.4. *El impacto en las relaciones entre los diferentes agentes'*

Las relaciones entre los diferentes agentes, considerados por motivos de análisis y de presentación independiente- mente 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 imprevistas, como ocurre entre diferentes organizaciones de Villatina. 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

Villatina. Finalmente, conflictos derivados de los anteriores, entre organizaciones populares y agentes externos, son comunes especialmente en los programas de mejoramiento, ya que los de reubicación tienden a coordinar los agentes comprometidos.

4.3.5. *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. Tal vez 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, 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 los reciben, por- que 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 responsabilidades, 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 intrainstitucional, 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.

5. 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 integralidad 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, y cuando la situación en materia de educación, salud y recreación no se modifica.

Medellín, 1993