

MORAVIA UNA HISTORIA DE MEJORAMIENTO URBANO

GILBERTTO ARANGO ESCOBAR

Arquitecto Especialista en Hábitat

Gerente del Programa de Intervención Integral de Moravia de diciembre 2004 a diciembre de 2006

1. ITINERARIO HISTÓRICO DEL ASENTAMIENTO

Moravia es hoy un asentamiento que lo conforman cinco barrios, se encuentra localizado en el costado oriental del río Medellín, a dos kilómetros del centro de la ciudad, en 2004 tenía una población de 42000 habitantes¹ sobre un territorio de 42 hectáreas, o sea una densidad de 1000 habitantes por hectárea, la mas alta de Medellín y quizás del país si se tiene en cuenta esa extensión de territorio con una densidad constante.

Hasta mediados de la década del 70, el predio en que hoy se encuentra el asentamiento era considerado como espacio público destinado a la ampliación del Parque Norte, el parque de diversiones más emblemático de la ciudad. En 1976 el alcalde de la época, debió resolver el problema del depósito de basuras de la ciudad y dado que en este lote había un gran hueco dejado por la extracción de material de playa que allí tenía lugar de tiempo atrás, decidió disponerlas allí "con carácter provisional".

Resultado de esta decisión en 1983 se había producido en el lugar una montaña de basuras ocupando un área de 10 hectáreas. Pero adicionalmente, este uso se había convertido en factor de estímulo a la invasión del predio restante por parte de familias sin hogar de muy bajos ingresos, quienes vieron allí la oportunidad para resolver su problema de vivienda. Sucesivas invasiones ocurridas bajo diferentes modalidades: dirigidas, venta de lotes uno a uno, invasiones espontáneas etc., terminaron por ocupar la totalidad del predio incluida la montaña misma, la cual era al mismo tiempo lugar de trabajo y de vivienda para un amplio grupo de familias que se dedicaban al reciclaje de basuras.

Para esa época ya había según censo 15000 personas que habitaban 3000 viviendas en diferentes estados de consolidación, desde viviendas en ladrillo hasta ranchos en plástico, madera y cartón, carentes todas de servicios públicos y sin ningún tipo de equipamiento social, además de que en su mayoría sufrían los efectos desastrosos de las recurrentes inundaciones que se producían en las dos quebradas que atravesaban el lugar.

En 1983 se inicia el primer programa de rehabilitación, motivado de un lado por la necesidad el basurero a campo abierto que ya se había convertido en un problema

¹ Con el desarrollo del Programa de Intervención integral que se lleva a cabo desde diciembre de 2004, están en proceso de traslado a otras zonas de la ciudad fuera de Moravia unas 3500 viviendas que se encuentran en alto riesgo no recuperable, unos 15000 habitantes, población que se encuentra localizada encima de la montaña de basuras y una vieja escombrera.

Seminario Internacional PROCESOS URBANOS INFORMALES

de salud pública de dimensiones catastróficas y por otro lado la necesidad de resolver el grave problema social ocasionado por el asentamiento masivo de población en las condiciones descritas.

En éste año se formula entonces el primer plan de rehabilitación, que se inicia con un complejo proceso de negociación con la comunidad y que se concreta en 21 puntos de acuerdo que pasan a ser la bitácora de referencia para el Plan. Entre estos puntos vale destacar los siguientes:

- La población registrada en el censo que se realizó al comienzo del proceso debe permanecer en el lugar.
- Las familias tienen derecho al título de propiedad sobre el predio que ocupan, el cual debe ser pagado con jornadas de trabajo comunitario y reconocido en “**bonos de ayuda mutua**”² con los que se pagaba el valor del lote, en una cantidad que dependía del tamaño del mismo³.
- Dotación de todos los servicios públicos con costos accesibles y financiando su instalación.
- Equipamientos de salud, educación etc.

Entre 1985 y 1986 se desarrollo el Plan de rehabilitación gracias a que dos administraciones sucesivas lo acogieron dentro de sus programas de gobierno. Se realizaron las siguientes acciones:

- Se abrieron vías mediante un arduo proceso de reubicación en el mismo sector de casas y ranchos, con lo cual se doto al barrio de una traza urbana, hasta ese momento en gran parte inexistente.
- Sobre la trama vial ya definida se construyeron las redes de servicios públicos en todo el barrio.
- Se canalizaron las dos quebradas, incluyendo la liberación zonas ocupadas por viviendas en sus cuencas y dejando a lo largo de su recorrido por el barrio un retiro mínimo de 3 mts a cada lado.
- Se saneó jurídicamente el predio, el cual paso en su totalidad a propiedad del Municipio. Y se adjudicaron los primeros 400 títulos de propiedad a las familias que habían cumplido con la obtención de bonos de ayuda mutua.
- Se construyeron un centro de salud y un colegio.
- Después de tres procesos complejos de desratización y saneamiento de la montaña de basuras, se procedió a su cierre, y se creo el primer relleno sanitario de la ciudad.
- Así mismo se creo una cooperativa de recicladores con las familias recolectoras, la misma que hoy existe bajo el nombre de Recuperar, empresa sostenible que desde esa época le ha dado empleo estable y legal a decenas de familias.
- Se inició el traslado de familias de la montaña de basuras a un barrio receptor en la periferia de la ciudad (barrio Vallejuelos), en el cual se desarrolló en un programa de lotes con servicios y pie de casa para 400 viviendas. Del total de 450 familias que había en ese momento en la

² Mediante la aprobación de un Acuerdo Municipal, se autorizó al Alcalde para que enajenara a favor de estas familias los predios a cambio del valor en trabajo que estos realizaran en trabajos comunitarios. En ausencia de legislación urbana como la ley de reforma urbana que se aprobó años después, esta fue la salida original que permitió desatranca este punto fundamental de las negociaciones.

³ Por ejemplo, para el promedio de 60 m² de lote correspondían 90 bonos, o sea 90 días de trabajo valorados al valor del salario mínimo legal vigente.

Seminario Internacional
PROCESOS URBANOS INFORMALES

montaña en julio de 1986, fecha en la que entra una nueva administración y se suspende el programa, se habían trasladado 250 familias y estaba parcialmente construida la segunda etapa para las 200 restantes.

Desde 1986 hasta el 2004 esta comunidad es abandonada a su suerte por las sucesivas administraciones que se sucedieron en el período. Sólo a mediados de los 90 cuando se lleva a cabo una negociación de paz con las milicias armadas que actuaban allí y se logra la construcción de un colegio como parte de los acuerdos.

Durante estos casi 20 años en los que el común denominador fue la ausencia de estado, Moravia es escenario de todas las formas de violencia que ha vivido la ciudad: milicias, paramilitarismo, delincuencia común, convirtiéndose en uno de los sectores más conflictivos de la ciudad. No obstante, esta conflictividad no es obstáculo para que durante este tiempo se densifique el sector pasando de 15000 a 42000 habitantes, esto en razón a la localización privilegiada de este asentamiento con respecto al centro de la ciudad y a equipamientos como la Plaza Minorista que es el lugar de abastecimiento de alimentos baratos y así mismo de trabajo a destajo para numerosas familias que allí residen.

Esta densificación se traduce en un crecimiento vertical de las edificaciones, las cuales pasan en su mayoría de tener un piso a los 3 y 4 pisos y en una subdivisión intensiva de las viviendas existentes, dando lugar a la aparición de muchas micro viviendas, de tal manera que en promedio se puede hablar que allí existen 1.6 viviendas por piso y un área promedio de vivienda de 37m².

Esta densificación no se acompaña con la aparición de nuevos equipamientos sociales, con excepción de la educación que si se mantiene en el nivel de cobertura promedio de la ciudad.

En el año 2002 se liquida CORVIDE que es la entidad municipal encargada de la vivienda. El abandono del control de invasiones que ocasiona esta decisión, aunado a la presencia paramilitar interesada en hacer dinero fácil mediante la venta de lotes, configuran la coyuntura ideal para que se produzca la invasión de las áreas no ocupadas de la montaña de basuras, así como de zonas residuales vecinas a Moravia. Los invasores son principalmente familias desplazadas de otros barrios de la ciudad y obviamente de las zonas rurales afectadas por la guerra que vivimos.

En el año 2004 la administración renovadora que se instala al frente de la ciudad, decide adelantar un segundo programa de mejoramiento integral de Moravia y de un nuevo asentamiento de invasión que se había formado en un predio de propiedad del municipio que por otra imprudente gestión años atrás se había destinado a depósito de los escombros resultantes de la construcción del metro de la ciudad.



Las líneas gruesas de este programa fueron las siguientes:

- Reasentamiento de la totalidad de las viviendas localizadas en los dos morros artificiales declarados como zonas de alto riesgo. En el caso de la Montaña de basuras por riesgo químico debido a la presencia de gases y de lixiviados altamente tóxicos y de deslizamiento. En el caso del Oasis por riesgo de deslizamiento. Total de viviendas a reasentar 3500 con una población cercana a los 15000 habitantes.



- Recuperación y generación de nuevo espacio público, superando el bajo índice de 0,7 m² por habitante existente en el asentamiento y dotación de equipamientos sociales deficitarios o inexistentes.
- Legalización y titulación de las viviendas localizadas en las áreas consolidables del barrio. Aproximadamente unas 5000 viviendas.
- Programa de sostenibilidad socioeconómica para la población reasentada en sus nuevos sitios de habitación.
- Programa de fortalecimiento del tejido productivo existente en el barrio.
- Programa de asistencia social en temas críticos como el de la salud sexual y reproductiva.

La inversión prevista para los cuatro años de aplicación de la primera fase del Plan de intervención integral, se estimó en 52000 millones de pesos, suma que se va a superar

en más de un 20% para diciembre 31 del 2007 fecha en la que se produce el cambio en el gobierno local.

Este Plan ha sido permitido operativizar el Plan parcial de Moravia, el cual tiene un plazo de ejecución de 8 años, o sea hasta el 2011. En la segunda fase se prevé concluir los faltantes de la fase anterior que por alguna razón de fuerza mayor no lograron la totalidad de las metas previstas y básicamente desarrollar el programa de mejoramiento de viviendas que se derivará del proceso de legalización y titulación de viviendas que según el Plan Parcial va hasta el 2011. Así mismo se deben adelantar los programas sociales que busquen consolidar y apropiar por parte de la comunidad del conjunto de proyectos y procesos generados en la fase inicial.

2. LAS ENSEÑANZAS:

El reasentamiento:

Cualquier reasentamiento de viviendas siempre será un proceso difícil, dado que las personas establecen redes sociales y económicas y lazos afectivos con el lugar. Esto se da independientemente del grado de precariedad o riesgo que presente el asentamiento o de la situación económica de las familias.

Ahora bien, en nuestro medio urbano, lo normal es que la población que habita en sitios que deben ser desalojados, por situaciones de riesgo, son personas en extrema pobreza y casi con seguridad su historia reciente esta llena de penalidades, de forma que la vivienda que están habitando, por elemental que sea, es su única realidad, su espacio vital, y su referencia en la ciudad, por lo tanto cualquier cambio a otra vivienda que se les ofrezca como alternativa es mirada con gran desconfianza y temor.

Estos sentimientos de apego y seguridad de permanencia en un lugar hacen que las familias siempre se resistan a cualquier posibilidad de reasentamiento, independientemente de cual sea el nivel de habitabilidad del su vivienda, o del barrio en que ésta se encuentra localizada, si se encuentra o no en riesgo, pues siempre van a preferir lo que han logrado con su esfuerzo propio, a la incertidumbre de un cambio que parte de una iniciativa externa y peor aun si ésta viene del estado, pues existe la creencia⁴ de que a la final van a quedar peor que lo que estaban.

Hay que tener en cuenta que las redes económicas y sociales, así como los lazos afectivos con el lugar serán más fuertes en la medida en que sea mayor el tiempo de permanencia en el lugar y de factores como la localización con respecto a una centralidad, al transporte, a zonas que concentren servicios y oportunidades.

En el caso de Moravia, las familias a reasentar debieron enfrentarse, de un lado a tener que abandonar un sector con mucha historia, consolidado y con una localización privilegiada con respecto al centro de la ciudad que es el lugar por excelencia de los servicios, las oportunidades y el ejercicio de actividades económicas informales, por lo que la resistencia de las familias a un traslado lejos de este barrio se torno extrema

⁴ Muchas veces bien fundamentada en ejemplos reales, en los que se han incumplido las promesas hechas a la comunidad por parte del estado u otro agente del cambio.

desde cuando se comenzaron las consultas con la comunidad para la formulación del Plan de Intervención.

Es así como fue incluido en el Plan, bajo la presión de la comunidad, el criterio de que el reasentamiento sólo se haría dentro de Moravia o en el peor de los casos en su entorno próximo. La factibilidad de esta propuesta debió ser avalada por la entidad responsable del diseño del Plan⁵, lo que dio como resultado el diseño de un ingenioso modelo de redesarrollo del sector que incluía diversas estrategias de densificación, encaminadas a ubicar en el área de planeamiento la totalidad de las viviendas a reasentar. Estas estrategias fueron:

- La compra de predios vacantes existentes en las proximidades del barrio para destinarlos al desarrollo de proyectos multifamiliares de vivienda nueva.
- La adquisición coactiva por parte del municipio de manzanas o segmentos de manzana, localizadas en barrios cercanos, que presentaran alto grado de deterioro, usos inadecuados o baja utilización, con el fin de integrar predios que permitieran igualmente la ubicación de conjuntos multifamiliares de vivienda nueva .
- La construcción de una vivienda adicional sobre las terrazas en buen estado de edificaciones existentes en el barrio y en el sector.
- La compra de viviendas usadas, aprovechando el hecho de que un 25% de las viviendas se encontró que estaban en alquiler, lo que llevo a presumir que serían potencialmente adquiribles para el reasentamiento de viviendas a reasentar.
- La densificación por reposición una a una de casas en mal estado por edificios aislados en altura construidos por el Municipio, lo que implica la compensación del poseedor o propietario del predio con una de las viviendas nuevas y eventualmente, (dependiendo del valor de la vivienda a demoler), un local comercial u otro beneficio.
- Adquisición de viviendas usadas escogidas por la familia en cualquier parte de la ciudad, siempre y cuando no fuera en zonas de alto riesgo y su precio se acomodara al establecido como máximo por el decreto que regula el Subsidio Municipal de Vivienda⁶.

El modelo establecía que con la adopción simultánea de estas estrategias, la totalidad de las 3500 viviendas a reasentar cabían en el entorno próximo a Moravia.

Cuando se trató de aplicar el modelo en la realidad aparecieron múltiples problemas que obligaron a considerar el reasentamiento fuera del área de planeamiento:

⁵ La Escuela de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Sede Medellín fue la entidad responsable del diseño del Plan de Intervención Integral, componente básico del Plan Parcial, el cual fue aprobado una vez se concluyó el Plan Normativo por parte de la Oficina de Planeación.

⁶ El subsidio Nacional de vivienda no se puede aplicar a la compra de vivienda usada, sino en casos de declaratoria de emergencia por calamidad, por lo tanto esta modalidad de solución sólo puede correr por cuenta del municipio.

Seminario Internacional
PROCESOS URBANOS INFORMALES

- En relación con la compra de lotes vacantes cercanos o la integración de predios subutilizados localizados en barrios próximos, para desarrollar en ellos conjuntos de vivienda multifamiliar, se encontró que, no obstante tratarse de zonas con estructura predial legal, lo que hacía suponer que la adquisición de predios no iba a presentar mayores dificultades, el hecho de tratarse de zonas antiguas de la ciudad puso en evidencia que por el contrario en estas áreas se hacen impracticables las operaciones urbanas de corto plazo, como era el caso del proyecto de Moravia.
- Los responsables del Programa de Intervención nos encontramos con que el deterioro físico y social predominante en estas áreas aledañas estaba acompañado de una compleja situación en la tenencia de la tierra, una suerte de "ilegalidad adquirida" a través del tiempo, expresada en la más diversa gama de conflictos sociales y jurídicos que impedían la adquisición de lotes y predios, dentro de los plazos que exigía el programa. Esta circunstancia obligó a redireccionar el reasentamiento hacia planes de vivienda en la periferia, en el sector de Pajarito, una zona de expansión de la ciudad prevista por el POT y donde el municipio se encontraba desarrollando los proyectos de vivienda social tipo 1 dirigidos a la demanda organizada.
- Un fenómeno que si no se prevé y que afecta seriamente la adquisición de predios para vivienda tipo 1 en áreas desarrolladas de la ciudad, es el hecho de que una vez el mercado inmobiliario local se informa de que el municipio tiene prevista la compra de lotes o de predios, los precios se disparan, haciéndose imposible su compra⁷.

Descartada la compra de predios y la integración de lotes en áreas próximas como la estrategia de reasentamiento más importante⁸ se entraron a considerar las otras alternativas de reasentamiento en el sitio.

- En el caso del plan terrazas la principal dificultad que se encontró fue la necesidad de incorporar el sistema sismo resistente a toda la edificación, además de otras reformas para mejorar la calidad ambiental de las viviendas de los pisos inferiores, lo que implicaba un incremento en el costo de la vivienda nueva a construir, que sobrepasaba el tope del valor fijado para la vivienda tipo 1 para ser objeto del Subsidio Nacional de Vivienda.
- En cuanto a la compra de viviendas usadas se descubrió que éste es un mercado muy volátil y que se agota muy fácilmente, lo que hace difícil su aplicación en gran escala. En efecto ocurre que el tiempo que se toma la

⁷ En el caso de Moravia se compró un lote a un costo de \$62000 el m² cuando aun no se sabía la intención del municipio en adelantar el Programa de Intervención, un año después cuando ya se conoció ampliamente esta decisión, el costo del suelo bruto en el sector se había remontado a valores de \$100000 y hasta 150000 en mismo m²

⁸ Durante dos años se insistió con el concurso de un equipo de abogados dedicados de tiempo completo a esta labor, con un resultado francamente desalentador: se estudiaron cerca de 250 predios y se lograron concretar tan solo dos negociaciones. Esto no obstante se contaba con el recurso de la declamatoria de "urgencia manifiesta" que permite a los municipios en desarrollo de programas estratégicos, abreviar la compra de propiedades. Además estaba de por medio la problemática social que suele acompañar estas adquisiciones, que en muchos llevan a desestimar la continuidad de los procesos, para evitar la creación de focos de conflicto mayores que los que se pretende solucionar con el programa.

compra de un inmueble por parte de los municipios, pues se deben cumplir infinidad de trámites y estudios previos, no resultan atractivos para los vendedores, quienes prefieren negociar con particulares. De otro lado cuando se anuncia el interés del municipio por comprar viviendas usadas en una cantidad considerable, inmediatamente se disparan los precios de estas viviendas. Adicionalmente, en el caso de Medellín, recientes compras realizadas de viviendas usadas para desarrollar proyectos en áreas populares (el Me trocable, las bibliotecas) habían hecho que se agotara la oferta.

- En cuanto a la reposición de edificaciones precarias por edificios multifamiliares con capacidad de recibir familias a reasentar, además de la vivienda de reemplazo para la (o la) familias residentes, nos encontramos con que el proceso de negociación con los tenedores del predio⁹ es demasiado lento, pues pasa por un proceso pedagógico que debe llevar a estas personas a entender los beneficios del cambio. Este procedimiento es ideal para que se de en el largo plazo como un proceso de densificación y mejoramiento “natural” del sector, pero una vez haya terminado la etapa intensiva del plan de intervención, la que normalmente coincide con el periodo de gobierno de la administración que se ha comprometido a realizarlo.

En síntesis la experiencia mostró que en estos procesos de intervención intensiva y de corto plazo en los cuales es necesario adelantar procesos de reasentamiento de familias, necesariamente hay que recurrir a la modalidad de reasentamiento alejado del sitio, normalmente en áreas periféricas, pues el reasentamiento “in situ” es un procedimiento lento, de mucho desgaste institucional y con mayores costos, lo que implica subsidios adicionales por parte del municipio para poder mantener los valores tope máximos por solución que exige la norma que regula los subsidios nacionales.

Claro está que se debe insistir hasta donde sea posible hacer un porcentaje de los reasentamientos en áreas próximas, especialmente para localizar en ellos a las familias más antiguas en el lugar, pero con la seguridad de que en programas de intervención de corto plazo, ésta no puede ser la estrategia principal de reasentamiento.

Otra cosa es que los municipios se doten de programas permanentes y de largo plazo que busquen la reubicación de asentamientos en alto riesgo por la vía de la reconversión y redensificación de los entornos vecinos a las áreas generadoras de los reasentamientos, reemplazando casas bien ubicadas por edificios, ojala con unificación predial para lograr hacer pequeños conjuntos habitacionales.

Como gran conclusión de esta experiencia de reasentamiento, es que las ciudades mayores colombianas hacia el futuro deberán enfrentar cada vez más este tipo de problemas, puesto que es ya un hecho que el crecimiento por expansión horizontal ha llegado a su fin, en la mayoría de estas ciudades se ha adoptado la política del crecimiento hacia adentro como estrategia central de los POTs y lo que queda como pregunta es ¿si estamos preparados para enfrentar con éxito el tipo de problemas descritos, si contamos con las leyes y normas suficientes, con los instrumentos y desarrollos institucionales adecuados?

⁹ En su gran mayoría los predios de Moravia son posesiones, pues el programa de legalización y titulación es lento y se había desactivado por 15 años.

¿Que tipo de viviendas se deben construir?

Un aspecto básico en la construcción del modelo de implementación del Programa de Moravia fue la toma de decisiones en relación a cual debía ser el tipo de viviendas a construir en los barrios receptores.

Medellín es una ciudad que hace tiempos tuvo que cambiar drásticamente su modelo de crecimiento a la manera de mancha de aceite sobre el escarpado suelo rural que la rodea, por un desarrollo hacia arriba de ciudad compacta, y así quedo claramente establecido en su POT, en el que además se establece que solo le quedan a la ciudad 200 mil hectáreas como área de expansión.

La mayor parte de esta área se encuentra ubicada en el sector de Pajarito, en donde se vienen desarrollando los programas de vivienda tipo 1 que adelanta la administración municipal para sus programas de reasentamiento como el de Moravia y también para absolver la demanda organizada de vivienda. Es pues “el último lote” que le queda a la ciudad y que una vez sea ocupado, lo que ocurrirá en los próximos 4 a 6 años, a la ciudad no le quedará otro camino que construir sobre lo ya construido.

Alcanzar una alta densidad de viviendas por hectárea es pues una orientación estratégica para lograr esa “la ciudad compacta”, el crecimiento hacia adentro. Esta alta densidad, se puede lograr tanto a partir de una ocupación intensiva del suelo en primer piso con soluciones unifamiliares o bifamiliares, o también mediante soluciones multifamiliares que liberan espacio en primer piso, pero concentran las viviendas en altura.

Esta última alternativa, que es el futuro obligan a la población a vivir en apartamentos, forma de vivienda que en particular entre los estratos populares urbanos (todavía atados a formas de vida campesina) no goza de buena acogida, por múltiples razones, entre otras el consabido mito de que la casa debe crecer a la par que la familia, o el mito según el cual hay una mayor apropiación por parte de las familias por las viviendas que ellos mismos construyeron etc.

En cuanto a las percepciones del problema que tienen los equipos técnicos (públicos, ONGs, de origen académico) y las burocracias encargadas de tomar las decisiones sobre el tipo de vivienda recomendable para la vivienda social, todavía en Colombia se encuentran con fuertes ataduras al concepto del “desarrollo progresivo” acuñado en los años 50 - 60 y que impacto fuertemente la gestión de la vivienda en el mundo entero hasta nuestros días¹⁰.

Sin el ánimo de entablar una extensa polémica sobre este tema que no es el interés de estas notas, debo señalar que en el caso de Moravia se tomó la decisión de que la totalidad de las viviendas que se construirían para recibir a las familias a reasentar, tanto en lugares próximos como alejados se harían en conjuntos multifamiliares de viviendas de mediana altura, con apartamentos de 45 m² y con máximo 300 soluciones. Los argumentos que condujeron a la adopción de este tipo de solución fueron los siguientes:

10. De esto habla la historia de 50 años del ICT, de las entidades locales de vivienda en las grandes ciudades colombianas, las políticas internacionales de desarrollo, planes de gobierno y cientos de ensayos, modelos y estudios académicos, etc.



Si dejar de reconocer que el balance de cinco décadas de construcción de vivienda pública bajo el principio del desarrollo progresivo, (autoconstrucción dirigida o a iniciativa de las familias) permitió proveer de vivienda a miles de familias pobres de la ciudad, dando como resultado decenas de barrios unifamiliares hoy plenamente consolidados, con estructuras urbanas bien conformadas en cuanto a su sistema vial y de espacio público, que gozan de buenos equipamientos y servicios sociales y comercios diversos. Es preciso hacer también un juicio histórico a no tan positivo balance de lo que ocurrió con el parque habitacional resultante del desarrollo progresivo en altura de las edificaciones iniciales, el cual presenta serios problemas de calidad en cuanto a factores como: su vulnerabilidad sísmica, patologías constructivas y de diseño.

El resultado: extensas zonas de la ciudad que cuentan con un urbanismo planificado y de buenos estándares, pero sobre el cual se terminó edificando un parque habitacional informal en varios pisos que presenta múltiples problemas para la calidad de vida y la seguridad de sus habitantes.

En otros términos, puede decirse esta herencia del desarrollo progresivo, según el cual, el esfuerzo del estado iba hasta garantizar el urbanismo y los componentes básicos de la unidad de vivienda, y que la familia era la responsable de la terminación de la vivienda, según sus propios saberes, ritmos y necesidades, fue un modelo eficaz mientras la ciudad fue de un piso, pero cuando se vio obligada a densificarse, este modelo se convirtió en un grave problema para la sostenibilidad y calidad del hábitat.

Desde el punto de vista económico y constructivo se tuvo en cuenta que en el caso de Medellín, los terrenos disponibles para la vivienda de interés social son siempre de mediana y alta pendiente y además potencialmente inestable, por lo que requieren ser manejados con mucho cuidado para no desestabilizarlos. Por lo tanto, los grandes movimientos de tierra que implican las soluciones unifamiliares o bifamiliares de vivienda, hacen que estas alternativas no sea la mas recomendable ni desde el punto de vista técnico, ni económico. Por el contrario, y como se pudo demostrar en diversas simulaciones que se realizaron, las soluciones multifamiliares además de ser mas eficientes en estos dos sentidos¹¹, permiten un uso mejor del primer piso proveyendo abundantes áreas de uso común para espacio público.

En cuanto a la calidad de las soluciones, es evidente que entregando la vivienda (apartamento) totalmente terminado, aunque sin mayores acabados, con un espacio

¹¹ En las soluciones unifamiliares o bifamiliares el componente de costo de las fundaciones representó un porcentaje por vivienda dos veces mas alto que en las soluciones multifamiliares, para una misma cantidad de viviendas.

público amplio, debidamente conformado y dotado de los elementos básicos, las familias podían despreocuparse de tener que seguir por un tiempo indefinido, construyendo o invirtiendo esfuerzos en reparaciones y reformas, en vez de aplicarlos a otros propósitos como mejorar el ingreso, el nivel educativo, la capacitación etc.

Con respecto al problema del hacinamiento se llegó a la claridad de entender que la responsabilidad pública en relación con la vivienda VIS se debe limitar a proveer una solución de vivienda para la familia promedio¹² En el caso de las familias expandidas tan frecuentes en estos estratos populares y que obedecen a diferentes causas en lo económico, lo sociales, lo cultural, se consideró que resolver este problema no es un asunto que deba resolverse desde la vivienda¹³ sino la asistencia social con alternativas de empleo, el control natal, atención al desplazamiento etc.

Finalmente, frente a la necesidad de cambiar el imaginario bien enraizado entre las personas de las clases populares por tener acceso a una vivienda que las permita con el tiempo crecerla en un segundo o tercer piso, con el fin de alojar en ellas a las nuevas familias que se formen mismo del núcleo parental o para proveerse de una vivienda de renta , fue necesario realizar un trabajo pedagógico, difícil pero posible, en el cual se explico el porqué este tipo de vivienda ya no es viable en ciudades como Medellín. Así mismo, mostrándoles las ventajas que tiene el hecho de vivir en una vivienda terminada y con mayor disponibilidad de espacio público.

El resultado práctico de este proceso de reeducación fue que las familias acaban gradualmente por aceptar las viviendas y luego muestran una gran satisfacción cuando ya las están habitando.



La pregunta es entonces: ¿hasta que punto estas herencias ideológicas y falsos imaginarios que mantienen al país en una indefinición sobre el tipo de vivienda que se debe construir en las grandes ciudades, están mas afincadas en los técnicos y funcionarios responsables del diseño y ejecución de los programas y políticas de vivienda, que en las mismas personas que las han de habitar, y que básicamente lo que esperan es que se les cumpla?

¹² Los apartamentos que se entregan tienen dos alcobas, zona social cocina y un baño, en 45 m². En ellos se pueden acomodar hasta 6 personas (dos camarotes y una cama doble). El promedio familiar en Moravia es de 4.7 personas por vivienda, el más alto de la ciudad y la vivienda promedio tiene 37m²

¹³ Normalmente en estas familias las personas que se añaden al grupo familiar de base que es de 4 a 6 personas máximo, son adultos mayores, hijos adultos desempleados, hijas que son madres solteras o familiares que han sufrido el desplazamiento forzoso. Todos estos casos no se resuelven haciendo viviendas más grandes, sino atendiendo estas problemáticas particulares, hasta dejar en la vivienda sólo al núcleo básico, que normalmente está conformado por uno o dos adultos y un grupo de niños y/o adolescentes.

Una cosa distinta es lo que debe hacerse en las ciudades intermedias y en los cientos de municipios que tiene el país, en donde hay disponibilidad de tierra y juegan otros muchos factores que hacen más recomendable alternativas como las viviendas unifamiliares, la autoconstrucción etc.

Este conjunto de consideraciones y experiencias llevaron a la gerencia del proyecto y la Empresa de Desarrollo Urbano de la ciudad, entidad responsable de la ejecución de los proyectos, a adoptar definitivamente la solución multifamiliar de mediana densidad como política de vivienda adecuada para la ciudad de hoy y del futuro.

Otro aspecto que sirvió para definir la política municipal de vivienda, fue entender que el municipio tiene una doble responsabilidad en cuanto a la vivienda de interés social. De un lado atender las necesidades de vivienda derivadas de programas que ordenan el territorio como Moravia, o como la recuperación de cuencas de las quebradas que se encuentran ocupadas por viviendas. Por otra parte, atender la demanda organizada de vivienda de la ciudad.

En cuanto al primer caso se trata de adelantar una acción focalizada, en el cual hay que construir viviendas nuevas, mejorar, titular y legalizar otras. Debido a los altos costos que esto implica, la gestión debe concentrarse en la consecución de recursos tanto a nivel local¹⁴, como los subsidios nacionales, que en este caso operan bajo la modalidad de la **bolsa única**, en el propósito de que la totalidad de las familias afectadas por los proyectos resulten favorecidas. La gestión de recursos por **bolsa ordinaria** se debe reservar para la atención de la demanda organizada.

Un último factor que fue determinante en el diseño de la política de vivienda del Programa de Moravia y de la política municipal de vivienda que se ha venido construyendo en los últimos 4 años, es el haber logrado incorporar al sector constructor privado a la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social tipo 1. Esto fue posible después de un arduo proceso de convencimiento y negociaciones que se adelantó entre la EDU y firmas representantes de este gremio, en el cual se les pudo demostrar que, en relación con este tipo de vivienda, el papel del constructor privado se debe limitar a la tarea de construir, que sus expectativas de ganancia se deben limitar por lo tanto al cobro de honorarios profesionales por este concepto y excluir de las utilidades los demás conceptos que normalmente entran en el cálculo de las utilidades cuando se construye la vivienda para el mercado, puesto que son costos que en este caso corren por cuenta del estado.

La experiencia mostró como en un comienzo sólo se logró comprometer con esta política a una o dos empresas, pero luego, en la medida en que se demostró su validez, fueron gradualmente vinculándose a ella nuevas empresas, tendencia que se ha mantenido hasta el hoy.

El asunto de la orientación social de los programas de intervención urbana:

Un programa de intervención como el de Moravia es básicamente una acción de choque, pues se tiene que producir en un tiempo record, aprovechando una coyuntura

¹⁴ El municipio de Medellín cuenta con un subsidio municipal de vivienda aprobado por acuerdo municipal. También, la empresa de vivienda del departamento VIVA se vincula con un subsidio a los programas de vivienda tipo 1 que adelanta el municipio de Medellín

en la que la voluntad política de un gobierno local esta garantizada pero una vez éste termine (en 4 años) nadie ni nada garantiza su continuidad. Su principal dificultad es que debe actuar en temas tan sensibles como el reasentamiento de población pobre y arraigada al sitio, que no obstante tratarse de un problema diagnosticado de tiempo atrás en los planes de la ciudad, se había venido siendo aplazado por décadas y que con el programa de intervención, en un momento dado, se convierte en prioridad de la ciudad y se debe llevar a cabo en un tiempo record.¹⁵.

Por otra parte hay que tener en cuenta que cuando se intervienen zonas urbanas muy densificadas como es el caso de Moravia, además de los grandes globos del territorio que hay que liberar de viviendas, en general todas las acciones que se adelanten en las áreas que van a permanecer en el lugar, impactan necesariamente nuevas viviendas que es necesario también reasentar. Acciones como: recuperación de retiros de quebradas, construcción de nuevos equipamientos, proyectos de espacio público etc., por lo cual se puede afirmar que ninguna acción esta libre de generar afectaciones que requieren de un tratamiento social cuidadoso.

En estas condiciones, los equipos sociales asumir una doble exigencia, de un lado tener que enfrentar las distintas problemáticas asociadas a la pobreza, en muchos casos extrema, que tienden ahora a mostrarse en forma mas dramática en la medida en que la gente cuenta por fin con interlocutores dispuestos a escucharlos y de otro lado tienen la responsabilidad de convencer y preparar, en corto tiempo, a las familias para que acepten los cambios que se avecinan, algunos de ellos que implican drásticas alteraciones en el plan de vida a que vienen acostumbrados.

Ocurre que por carencias en la formación profesional en torno a como se deben afrontar este tipo de programas, o por vicios profesionales, con frecuencia se da la tendencia entre los profesionales sociales y los equipos técnicos en general, a quedar atrapados en el mar de conflictos que viven los pobladores, haciendo que se descuiden las prioridades del programa de intervención, de esta forma se terminan convirtiendo los equipos técnicos en parte del problema y no factor generador de soluciones. Se crea en el programa una confusión en torno a que se debe priorizar, entre la solución a problemas que son estructurales y las coyunturales que se propuso resolver el programa.

Esta ambivalencia se convierte en un factor negativo que congela el plan de ejecución del programa y los proyectos. En este sentido es necesario entender que estos procesos requieren de equipos sociales experimentados, que entiendan que su labor es actuar en una situación de emergencia, en la que se requiere recurrir a técnicas de convencimiento rápido y procesos intensivos de educación focalizados hacia los grupos que más directamente van a sufrir los impactos, teniendo claro al mismo tiempo que con respecto a problemas estructurales que pesan sobre la población, como la pobreza, el desempleo, la vulnerabilidad familiar, etc., el programa de intervención a duras penas alcanzará a crear algunos factores de cambio que pueden con el tiempo actuar positivamente sobre éstos.

Además entender que atender estas problemáticas estructurales asociadas a la informalidad, es una responsabilidad de las entidades especializadas de los municipios con que cuentan (o deben contar), mediante el desarrollo de programas de

¹⁵ De los 4 años de la administración, un año y medio mínimo se va en planeación y gestión del proyecto, de tal forma que quedan en el mejor de los casos dos y medio para simultáneamente ejecutar obras y realizar los traslados.

larga duración. Si esto se tiene claro se puede evitar que problemas que no se pueden resolver en el tiempo corto de ejecución del programa de intervención, se conviertan en un palo en la rueda al desarrollo del Programa y sus proyectos.

Es pues preciso entender que no se puede dejar pasar la coyuntura favorable creada por la implementación del programa, que hay unos recursos disponibles para ser invertidos en una población específica y en unos entornos determinados que por años lo estaban esperando y que si no se aprovechan dentro de los tiempos de que se dispone, nada garantiza luego que puedan retornar. Esto hay que hacerlo entender a la comunidad y es una tarea fundamentalmente de los equipos sociales.

Esta práctica social entonces está lejos de ser existencialista, por el contrario se deben entender como “agentes del desarrollo local”, cuya misión es la de acompañar a comunidades muy vulnerables a que den pasos hacia situaciones para ellos desconocidas y que por principio les genera temor y desconfianza. Deben apoyarlos a abandonar sus viejos mitos y construir nuevos referentes e idearios que los habiliten para enfrentar la nueva vida. Cuando la gente se siente acompañada y ve que se les está cumpliendo, en un corto tiempo logran dar pasos que de otra forma nunca lo harían.

Frente al reasentamiento fuera de Moravia se pudo pasar de una oposición radical inicial, a una aceptación masiva, cuando se dio el paso del discurso y las promesas a la evidencia de barrios excelentemente bien diseñados y contruidos y se comprobó en la práctica que contarían con un acompañamiento cierto en el aprendizaje y superación de los problemas que planteaba enfrentar una nueva vida.

Por lo anterior es indispensable entender que los equipos sociales deben ser muy bien escogidos y en ellos la experiencia cuenta como un factor decisivo.

El peso negativo de la burocracia municipal en el desarrollo de programas intensivos de mejoramiento o rehabilitación urbana

Los municipios cuentan para su funcionamiento y el cumplimiento de su misión en sus diferentes campos de actuación, con equipos técnicos organizados en secretarías, institutos descentralizados y otras instancias de gestión y acción. Estas entidades poseen unos determinados ritmos de trabajo, unos protocolos y hábitos de funcionamiento y unos ordenes jerárquicos que no están diseñados para responder a las exigencias de programas o proyectos que como el de Moravia requieren de procesos intensivos y que necesariamente entran en conflicto con los protocolos de estas entidades burocráticas que soportan la gestión de municipio en le largo plazo.

Frente a esta realidad, es necesario entender que cuando se trata de ejecutar programas y proyectos de intervención complejos y de corto plazo, se deben tomar decisiones claves para garantizar la eficacia en la gestión. Entre las múltiples lecciones que deja la difícil tarea de sincronizar y articular con la estructura burocrática municipal un Programa coyuntural como el de Moravia, destaco al menos dos que fueron desde el principio definitivas para el éxito de su misión:

Seminario Internacional
PROCESOS URBANOS INFORMALES

- La decisión de crear una Gerencia para el Programa como la entidad responsable de su ejecución. Un equipo técnico pequeño, especializado en el tema, que para llevar a cabo esta tarea tenía la misión de articularse e interactuar con la estructura burocrática municipal a través de las instancias más afines e igualmente con los demás actores públicos y privados de la ciudad con competencias en el tema del programa que pudieran movilizar recursos adicionales a los definidos por el Municipio en su plan de desarrollo. Esta Gerencia, en la medida en que lo fuera exigiendo el proceso de ejecución debería acompañarse (mediante procesos de contratación) de otros equipos profesionales especializados como unidades ejecutoras de apoyo por proyectos..
- En segundo lugar, la gerencia o dirección del programa o proyecto ha contado con una interlocución directa con el Alcalde como líder que es del proceso, lo que ha permitido movilizar a todas las instancias de la administración (normalmente limitadas al cumplimiento de rígidos protocolos de su misión) en torno a las demandas y exigencias que el proceso de ejecución del programa va requiriendo.

Del conjunto de enseñanzas que ha dejado un proceso complejo como el de este Programa de Intervención Integral Moravia, en estas notas he querido resaltar estas tres experiencias, como las que a mi juicio marcaron decisivamente y siguen marcando su desarrollo y proceso de ejecución.