

LA CONCERTACION EN UN PROCESO DE MEJORAMIENTO BARRIAL

El Caso de Moravia en Medellín*

Blanca López*
Pedro Pablo Peláez
Diego Villegas

INTRODUCCION

El Programa de Rehabilitación del basurero de Moravia se inicia el 15 de abril de 1983 con la toma de unas aerofotografías del sector, y la realización de un censo de población y de predios; estos hechos fueron la consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada en la ciudad por la anárquica disposición de basuras en el sector, que adicionalmente contaba con invasiones generalizadas en una vasta zona conformada por un conjunto de barrios en diferentes niveles de consolidación.

El sector está localizado en la zona nororiental de la ciudad contiguo al río Medellín a una distancia de 2.5 km del punto más céntrico de la ciudad. Está conformado por 7 barrios: Moravia, El Bosque, Fidel Castro, Los Llanos, Milán, La Playa y La Montaña, asentados en un área de 22 has. aproximadamente. Adicionalmente, el lote está rodeado por infraestructura urbana de gran importancia: el complejo hospitalario más grande de la ciudad, el Parque Norte, el Jardín Botánico, el Planetario, la Casa Museo Pedro Nel Gómez, la Terminal de Transporte y la Universidad de Antioquia, entre otras.

* Presentado en Tercer Seminario Internacional Habinet sobre Participación Comunitaria, realizado en el CEHAP - Medellín, Nov. de 1991

* Blanca López y Diego Villegas son sociólogos y Pedro Pablo Peláez es arquitecto vinculado al Centro de Estudios del Hábitat Popular, CEHAP de la Universidad Nacional de Colombia (Seccional Medellín). Formaron parte del Equipo Técnico del Programa de Rehabilitación de Moravia entre 1983-87.

RESEÑA HISTORICA

Los terrenos son en gran parte propiedad del Municipio de Medellín y una octava parte, privada; fueron definidos como área de expansión de los parques existentes en sus inmediaciones. En 1972 se expide un decreto declarando estos terrenos como área de expansión del complejo recreativo, cambiando así su carácter de "bien fiscal" a "bien de uso público".

El parque nunca se construyó; no obstante, la administración se dio a la tarea de negociar los derechos que sobre estos terrenos poseían los particulares.

A finales de la década de los 70, con carácter provisional se comenzó el depósito de los desechos sólidos de la ciudad. La disposición de basuras en el lugar se prolongó por algo más de cinco años, al cabo de los cuales se terminó por producir una verdadera "montaña de basura".

Desde el momento en el que el sector quedó definido de hecho como basurero de la ciudad, éste perdió todo interés para inversionistas, y aún para la misma administración municipal; situación que aprovecharon grupos de población de bajos ingresos para proceder a la invasión masiva de estas tierras.

El proceso de invasión se dio de muy diversas formas y en tiempos distintos, produciéndose una malla urbana muy variada y con morfologías diferentes, creando asentamientos de altísima densidad en los que la ocupación del espacio parece haber sido una estrategia para evitar el desalojo.

Existen sectores en los que la oportuna intervención de un liderazgo comunitario previsor, permitió un ordenamiento en manzanas y lotes debidamente dispuestos, antes de la consolidación de las viviendas.

Se presentó también un asentamiento muy rudimentario sobre la ladera de la montaña, habitado en su mayoría por personas que derivaban su sustento del reciclaje de basuras.

CARACTERISTICAS DEL SECTOR

En términos físicos, el sector es en gran parte, completamente plano con problemas de soporte (capacidad portante) debido a su conformación (basuras depositadas sin ningún manejo técnico). Adicionalmente tiene problemas de calidad ambiental (evacuación de gases y líquidos percolados, cruzado por caños de aguas negras) y con total ausencia de servicios públicos (energía y acueducto de contrabando y alcantarillado a canal abierto).

En términos socio-económicos, es un barrio de invasión donde la tenencia de la tierra se da por posesión. La misma que surge en forma diferenciada de acuerdo al asentamiento que le imprime sus propias características y dinámica. Los ingresos de la población provienen del sector informal de la economía y del reciclaje manual de basuras, entre los cuales se involucran algunos pequeños contratistas de obras civiles y algunos grupos dedicados al sector de la construcción. Los moradores provienen fundamentalmente de procesos de migración intra e inter-urbana, acompañados de otros procesos migratorios regionales del Departamento y algunos del Chocó. Las familias en su mayoría son muy numerosas, y en algunos casos varias familias compartiendo un mismo techo en condiciones de hacinamiento y de higiene infrahumanas.

En el momento del censo se encontraron los siguientes indicadores:

Demográficos	
Habitantes	14.632
Familias	3.072
Población femenina	52%
Población masculina	48%
Población menor de 14 años	51%
Población económicamente activa	48%
Desempleo	40%
Educación	
Analfabetismo	2.5%
Escolaridad (niños)	1.000
Economía	
Salario mínimo (familia)	68%
Más de 2.5 salarios mínimos (familia)	8%
Familias sin ahorros	78%
Tenencia de tierras	
Invasores directos	28%
Compradores de mejoras o posesiones	50%
Lotes cedidos o prestados	10%
Procedencia	
De vereda	6%
De población	47%
De ciudad	4%
De gran ciudad	44%
Estado de la construcción	
Tugurio	52%
En transición	18%
Consolidada	28%
De un piso	90%

En cuanto a políticas urbanas, el asentamiento por muchos años fue dejado a su suerte por las administraciones locales, hasta que se genera el problema sanitario para toda la ciudad de Medellín y se toman cartas en el asunto, definiendo el cierre del basurero y su relocalización (relleno sanitario en la Curva de Rodas). El inicio de programas cooperativos con los recicladores de basura (Recuperar) y el programa de rehabilitación de los barrios aledaños a la montaña de basura de Moravia.

EL PROGRAMA DE REHABILITACION: METODOLOGIA

Se puede resumir en tres fases:

Promoción: Realización de campañas comunitarias; Organización de la comunidad.

Concertación: Unificación de criterios (21 principios rectores).

Gestión: Desarrollo de actividades.

Es importante anotar los actores que toman parte en el proceso bajo la dirección del Alcalde:

- Empresas Varias de Medellín (responsables de la situación creada).
- Empresas Públicas de Medellín (dotación de servicios públicos e infraestructura básica).
- Secretaría de Gobierno (custodia del lote; dotada de los mecanismos para impedir nuevos asentamientos).
- Secretaría de Obras Públicas (ejecutora de obras demandadas para la rehabilitación-canalizaciones, etc.)
- Planeación Metropolitana (diseños urbanos).
- Instituto Metropolitano de Valorización (ejecución proyectos viales - sin cobro).
- Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (mejoramiento de viviendas).
- Programas Especiales de la Alcaldía (Administración y coordinación).

CONCERTACION

El primer paso que se dio, después de los trabajos aerofotogramétricos y los censos prediales y de población fue abrir una inscripción para quienes creían tener derechos y ser tenidos en cuenta por el Programa. Luego de varias reuniones, aproximadamente 11, y de la discusión de 4 pliegos presentados por la comunidad y uno por la administración, se definió y suscribió un proyecto de acuerdo que contenía los puntos de la concertación:

Las personas que al 15 de abril de 1983 estaban ejerciendo posesión real y directa sobre lotes en el sector, permanecen en el lugar.

Las obras que se realicen en el sector no se cobrarán por Valorización y deberán ser costeadas directamente por la Administración Municipal. Ellos son:

- Canalización de las quebradas El Molino y La Bermejala.
- Ampliación y apertura de vías periféricas al sector.
- Saneamiento del cerro de basura y del sector.
- Construcción de obras comunitarias en salud, educación y recreación.

Apertura de vías internas a partir de planos definitivos, conocidos por la comunidad. Las obras comunitarias a que se refiere el presente punto son:

- Centro de Acopio.
- Centro de Salud.
- Adecuación de las zonas deportivas y comunitarias existentes.
- Ampliación de los planteles educativos existentes.

No habrá familias con más de un lote. (Se entiende por familia el grupo o los grupos que estén habitando bajo un mismo techo).

Entre los beneficiarios del acuerdo se hará un reparto equitativo del total del globo de terreno.

Quienes tengan propiedades o posesiones en otro lugar deben salir del sector.

El Programa de Rehabilitación reconoce las zonas comunitarias existentes y velará por su perfecto mantenimiento, con la participación de la comunidad.

El Estado elaborará e implementará un programa de salud, nutrición y protección de la población infantil del área actual.

El Municipio está dotando de servicios públicos (energía, acueducto y alcantarillado) a todo el sector y procurará que el costo de los mismos sea acorde con la situación socio-económica de los habitantes del sector.

La Administración se compromete a que por lo menos el 80% de la fuerza del trabajo no calificada requerida en las obras a desarrollar sea del sector.

El Municipio hará entrega de la escritura pública bajo la modalidad de patrimonio familiar.

El Municipio fomentará la constitución de formas asociativas de trabajo, para generar empleo y apoyar la construcción y/o remodelación de las viviendas. Para conseguir todo tipo de asistencia y asesorías se establecerán contactos con las entidades relacionadas con los anteriores temas.

Una vez terminado el proceso de negociación y distribuída la tierra, quedará suspendida la congelación de las construcciones.

Las familias que sean susceptibles de reubicación serán trasladadas antes de demolerse las viviendas.

La Administración Municipal adelantará las gestiones necesarias entre los organismos correspondientes que conlleven a la consecución de auxilios para constituir un fondo de mejoramiento de viviendas.

La Administración Municipal reconoce como poseedores del terreno de cada vivienda establecida en el lugar, a las personas que al 15 de abril de 1983, estaban ejerciendo actos de señores y dueños sobre tales tierras.

La Administración Municipal entrará a legalizar, mediante escritura pública, a los habitantes del antiguo basurero de Moravia y sus diferentes sectores cuando cada vivienda asentada en el sector haya colaborado con la comunidad en la ejecución de trabajos de carácter comunitario, de acuerdo con las siguientes escalas:

- Quienes ocupen áreas construídas hasta de 50 M2, colaborarán con la comunidad con 68 días de trabajo.
- De 50 M2 , hasta 60 M2, colaborarán con 95 días de trabajo
- De 60 M, hasta 72 M2, con 117 días de trabajo.
- De 72 M2, hasta 80 M2, con 149 días de trabajo.

Tratándose del trabajo comunitario, el día laboral será de 8 horas; no habrá tratamiento diferencial entre los días ordinarios y los días festivos.

Para quienes no trabajen, tendrán que colaborar con la comunidad en el equivalente al salario mínimo legal vigente en esa fecha, incluyendo el equivalente a prestaciones sociales.

Quien participe en programas de capacitación previamente definidos por el Programa de Rehabilitación y en función de las obras comunitarias, tal tiempo se reconocerá como trabajo.

La forma de organización del trabajo comunitario será reglamentado por el Programa de Rehabilitación, previa consulta con la comunidad a través de sus organizaciones.

El punto crucial en la etapa de concertación fue el pago de la tierra, para lo cual se diseñó un bono de ayuda mutua para la escrituración o legalización.

PARTICIPACION COMUNITARIA Y EL BONO DE AYUDA MUTUA (B.A.M.)

Consiste en un tiquete que certifica el cumplimiento de las jornadas de trabajo que realizan las personas para acceder a la escritura pública. Las familias deben sumar un determinado número de Bonos de Ayuda Mutua, en función del área del terreno que éstas ocupan dentro de los rangos de área establecidos en las negociaciones. Es preciso destacar que el Bono de Ayuda Mutua como mecanismo ordenador del trabajo comunitario fue legalmente acogido por el Concejo de la ciudad de Medellín mediante Acuerdo.

El diseño del proceso de titulación obligó a procesos innovadores para el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes; en efecto, se partía de un asentamiento ya existente, el cual debía ser ajustado a normas para la incorporación al plan urbano y así poder iniciar los procesos de protocolización de escrituras.

Ante la necesidad de mostrar hechos concretos y proceder a la entrega de escrituras aún sin tener totalmente culminado el Programa de Rehabilitación, para lograr un real impacto en la comunidad y dar mayor credibilidad al Programa, se diseñó un procedimiento que fuera lo suficientemente dinámico que permitiera la continuidad del reordenamiento y al mismo tiempo la escrituración. Fue así como se definieron los siguientes pasos:

- Definición de un plan vial y de senderos peatonales obligados, determinación de áreas públicas y privadas, y áreas para equipamiento comunitario.
- Se consideraba el terreno como un globo total, con el fin de dividirlo en manzanas (126 en total) a manera de grandes predios.
- Luego se procedió a la subdivisión en lotes, resultantes del reordenamiento, para finalmente proceder a referenciar aquellos factibles de escriturar.

Hacia el futuro se pretendió escriturar manzana por manzana, y para lograr este objetivo se organizó el trabajo comunitario entre vecinos, buscando con ello una acción más inmediata en el mejoramiento del hábitat y mayor facilidad para la titulación por parte de la Administración.

LEGALIZACION Y TITULACION DE PREDIOS

Son indudables las excelentes condiciones de localización de estos asentamientos que siempre colocaron a los pobladores en una posición expectante ante la eventualidad de un desalojo; en consecuencia, era de esperarse que la titulación de predios como garantía de permanencia, habría de ser el punto central de cualquier acuerdo con el Gobierno Municipal, como efectivamente lo fue.

La coyuntura de ser éste, desde un comienzo, un "programa especial", permitió que se introdujeran en el equipo de técnicos vinculados, nuevas percepciones e iniciativas no contempladas en las prácticas usuales de las entidades responsables de atender estos problemas en la ciudad.

Es así como se introduce la necesidad de concertar con la comunidad, como paso previo a la implementación de cualquier programa en el sector. Igualmente, se logró eliminar desde un comienzo, las tradicionales prácticas de paternalismo, en el momento mismo en el que se establece que la comunidad debe aportar su capacidad de trabajo, como contraprestación a las inversiones que el Estado debería realizar y como única posibilidad de acceder al proceso de titulación de los predios reivindicados por las familias residentes.

ASPECTOS POSITIVOS Y DESACIERTOS

Entre los aspectos positivos se pueden destacar:

- La dinámica de mejoramiento que propició en el espacio público y en el medio, el reordenamiento físico propuesto, desarrollado con gran agilidad a través del Bono de Ayuda Mutua.
- El mejoramiento de la calidad de vida, partiendo de los espacios comunitarios, indujo a sus gentes a prestar consecuentemente, mayor cuidado a sus espacios privados, inicialmente con la consolidación de sus fachadas y al interior mismo de sus viviendas, ampliaciones como generadores de ingreso.
- La creación de un sinnúmero de microempresas de reciclaje y fabricación de materiales de construcción (adoquines, bloques, etc.) lo que mejoró el ingreso de los habitantes y de sus familias.
- La estabilidad en la tenencia permitió seguridad en las inversiones locativas.

Se podrían definir como carencias:

- La falta de previsión en algunos mecanismos implementados, como la coordinación entre los agentes o agencias del Estado; trabajos de dotación de infraestructura (servicios públicos, canalizaciones, etc.) y los procesos de ordenamiento y traslados diseñados.
- La difícil movilización de recursos municipales y por ende, la consecuente incredulidad en el proceso por parte de algunos moradores, que utilizaban estos inconvenientes como argumentos en contra del Programa mismo.
- La promoción de nuevos líderes comunitarios ha sido nula, pero cabe resaltar el conocimiento adquirido por la comunidad para trabajar en grupo y solucionar sus problemas individuales y colectivos.
- La falta de continuidad por el constante cambio del equipo profesional (empleados públicos de libre remoción).

EVALUACION

Actualmente se han cumplido, en un alto porcentaje, los proyectos abordados por el Programa como fueron:

- El Programa de Reordenamiento Urbanístico: consistió en la apertura de vías, la configuración de manzanas y nomenclatura.
- El Programa de Rehabilitación Física: consistió en la dotación de infraestructura básica (servicios públicos) y la canalización de quebradas y caños, la adecuación de vías (adoquinado, amoblamiento y arborización) y saneamiento básico (fumigaciones, recolección de basuras, etc.).
- El Programa de Equipamiento Social: dotación de servicios comunitarios (puestos de salud, consultorio jurídico y arquitectónico, adecuación de escuelas y centros de capacitación, zonas recreativas etc.).
- Programas Comerciales y Productivos: apoyo y fomento a las microempresas y famiempresas y procesos cooperativos ("Recuperar").
- El Programa de Legalización y Titulación.
- El Programa de Mejoramiento de Vivienda: la disposición de un fondo de préstamos supervisados de materiales de construcción, con intereses blandos (7% para cubrir gastos de administración) y hasta un total de US\$35, respaldados por letra de cambio a favor del fondo.

El crédito es subsidiado y alimentado anualmente, con dinero fresco (\$5'000.000) por parte de la Administración, perfilándose como mecanismo de gran utilidad para apoyar el mejoramiento de vivienda de pobladores de bajos ingresos en el futuro.