

Capítulo 1

Introducción

La ciudad de Santiago de Cali fue fundada por Sebastián de Belalcázar en el año de 1536, y tiene una población estimada de 2.369.829 (DANE, 2020). Es la capital del departamento del Valle del Cauca. Se encuentra ubicada en el valle geográfico del río Cauca, a 1.000 msnm, en un área limitada por alturas entre 2.000 y 3.000 m de las cordilleras Occidental y Central, respectivamente.

En el oriente de la ciudad se encuentra el Distrito de Aguablanca, constituido por la ocupación ilegal de tierras, predominantemente ejidales y sin urbanizar, mediante invasiones y venta de lotes por particulares que tuvo lugar a finales de los años setenta del siglo pasado. De esta manera, la presión del crecimiento demográfico sobre el espacio traspasó las áreas inundables de la localidad.

Actualmente, en términos de la división territorial, el Distrito de Aguablanca es un sector conformado por una población aproximada de 600 mil habitantes, distribuidos en las comunas 13, 14 y 15, caracterizado similarmente en cuanto a origen, historia y el desarrollo incompleto de la infraestructura de las viviendas. Esta área se ha diferenciado por tener abundantes cuerpos de agua y ser zona de terrenos inundables.

En los años cuarenta, el límite de Cali en las direcciones sur y oriente se planificó y determinó por el mapa oficial de vías como soporte de la expansión urbana de las siguientes décadas hasta la actualidad. A partir de los años cincuenta se inicia una gran expansión hacia el oriente en un proceso de urbanización de sectores populares que paulatinamente la acercó más al río Cauca. Sin embargo, la presión de las nuevas tierras para ser urbanizadas ante el rápido crecimiento demográfico generó una demanda de suelos alrededor de la cabecera urbana del municipio de Cali; se destacan dos eventos en la apertura de las tierras rurales para la urbanización: (a) la legislación del nuevo perímetro urbano expedida el 28 de agosto de 1948 y (b) la Ley 41 de 1948, o Ley Barberena, la cual estableció la entrega y la destinación de predios a los sectores más pobres

en tierras comunales o de los ejidos alrededor de los centros urbanos¹, sin necesidad de recurrir a procesos dilatorios judiciales.

El 22 de octubre de 1954 se crea la Corporación Autónoma Regional del Valle, CVC, mediante el Decreto Legislativo 3110. La entidad nace con la misión de atender problemas energéticos, agropecuarios y la recuperación de tierras inundables. En este propósito, se construye un sistema de jarillones (diques de contención) entre 1954 y 1962, con estaciones de bombeo y canales de drenaje, con el objetivo de reducir las inundaciones al margen izquierdo del río Cauca, y simultáneamente se mejora el nivel freático de los terrenos que se encontraban por debajo del promedio del río. Igualmente, se habilitó una extensa zona de 5.600 hectáreas al oriente de Cali, de tal manera que se amplió el perímetro urbano, definiendo el distrito de Aguablanca como zona suburbana.

En ese momento nació una expectativa sobre los terrenos agrícolas con posibilidad de convertirse en tierra urbana, por lo cual se generó una dinámica de intereses comunitarios, económicos y políticos que en una simbiosis común aceleró el proceso de ocupación del terreno de manera dramática y que transformó el contexto social de la ciudad y su forma física urbana. Por otra parte, los terrenos del Jarillón del río Cauca quedaron sin protección gubernamental, y en los primeros años de la década de los ochenta se empezaron a poblar, convirtiéndose en uno de los bordes urbanos que se configuraron de manera irregular, anónimamente y sin ordenamiento territorial.

Por lo tanto, se produce una dinámica poblacional en un momento en el cual la movilidad espacial de la población incidió en la ocupación de la totalidad del jarillón, teniendo en cuenta que las construcciones de las obras de infraestructura fueron construidas

para mitigar e impedir las inundaciones del río Cauca y habilitar las tierras urbanizables del sector.

En este texto se aborda el tema de la planificación de vivienda, específicamente la de reasentamientos en Cali en el Jarillón del río Cauca, en el sector conocido como Paso del Comercio-COMFENALCO, y la reubicación de su población en la Urbanización Casas de Llano Verde (VIP).

El documento se ha estructurado en tres capítulos: en el primer capítulo se analizan las políticas, los planes y el marco institucional que orienta el proceso de planificación para el reasentamiento de las familias del Jarillón Paso del Comercio o Floralia, y el Jarillón río Cali, tomando como base la metodología que se utilizó para los sectores de la laguna de El Pondaje y Charco Azul, de la ciudad de Cali.

En el segundo capítulo se presenta la caracterización de dos grupos objetivos: (a) la comunidad que se asentó en el Jarillón río Cauca en el sector Paso del Comercio-Comfenalco y el Jarillón río Cali (comuna 6); y (b) la comunidad que se ha reubicado paulatinamente en la Urbanización Casas de Llano Verde, viviendas de interés prioritaria (VIP), al oriente de la ciudad (comuna 15).

En el tercer capítulo se describe el proceso de identificación participativa realizado con la población que se mantiene en el sector Paso del Comercio del Jarillón del río Cauca, y el río Cali, y la que se ha reasentado en Llano Verde, así como los procedimientos utilizados por las entidades gubernamentales encargadas de llevar a cabo el proyecto de reubicación de familias hacia la urbanización Llano Verde.

Problema de investigación

Para la investigación se tuvo en cuenta el marco jurídico de las políticas de reasentamiento en la nación, que están demarcadas formalmente desde el ámbito legal por normas internacionales y la Constitución Política colombiana, en lo que corresponde a normas locales; igualmente, el Plan de Ordenamiento

¹ Los ejidos o tierras comunales es una figura que proviene de la legislación colonial, mediante la cual todo asentamiento poblacional de ley debía conservar una superficie de tierras alrededor del asentamiento para efectos de satisfacer demandas de predios futuros a familias sin recursos que requerían construir sus viviendas.

Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo del Municipio vigente. Sin embargo, no existe una política pública detallada en el país en la que se vincule la calidad física de la vivienda con los modos de trasladar a una población que se encuentre en zonas de amenaza y riesgo no mitigable.

No obstante, el municipio está realizando un acompañamiento social a familias que habitan las zonas de alto riesgo en áreas de influencia (caso de Agua Blanca y la laguna de El Pondaje). Para este estudio se tomaron las siguientes muestras de casos: i) la primera corresponde a familias ubicadas en el Jarillón del río Cauca: la familia Correa-Pumarejo, de migrantes de la costa Pacífica que llegaron a la ciudad hace más de 30 años (en la década de los setenta) a la ladera de Siloé, al sur de la ciudad, en busca de un futuro mejor, y su principal fuente de ingreso, fue la actividad minera; la familia Tosquen-Rutia, desplazada violentamente hace ocho años de sus tierras, y que decidió invadir los terrenos del jarillón (esta familia tuvo como imaginario la vivienda que dejaron y se construyó la actual de manera similar), es decir, en madera; ii) la segunda corresponde a las familias asentadas en el Jarillón del río Cali, lugar en el que se ubicó el representante de la actual Asociación de Habitantes del Jarillón del río Cauca (ASOHAJARI), y en el mismo sector se encontró la Asociación de Agricultores del Paso del Comercio, con personería jurídica ante el Ministerio de Agricultura de Colombia. Muchas de estas familias se encontraban pagando arriendo en los barrios aledaños al dique. Ya en un primer acercamiento se constató que la dinámica de ocupación del jarillón es diferencial, no homogénea.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propuso la siguiente pregunta de investigación: ¿La planificación de reasentamientos que está efectuando el municipio de Santiago de Cali para la población de Paso del Comercio del Jarillón del río Cauca y el río Cali está determinada por las necesidades de habitabilidad y urbanísticas de los habitantes? La Figura 1 esquematiza el acercamiento espacio-temporal del problema.

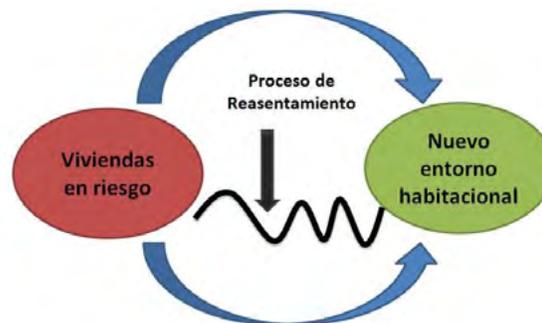


Figura 1. Acercamiento espacio-temporal del problema.

Fuente: Elaboración propia

En este contexto se evidenció en el documento del profesor Uribe (2007) que el proceso de asentamiento en los jarillones río Cauca y río Cali:

se inició a mediados del siglo XX sin ningún tipo de control por parte de la Administración Municipal. En este contexto los primeros residentes que se asentaron, empezaron a dedicarse a las actividades agrícolas surgiendo los primeros agricultores urbanos. En cuanto, a la toma de tierras se realizó con construcciones y las viviendas se empezaron a percibir a mediados de los años ochenta. (p. 15)

Actualmente que el uso del suelo del sector Paso de Comercio del Jarillón del río Cauca es mixto, y en él predominan esencialmente la vivienda y la industria, destacándose la existencia de potreros, cría porcina, caballerizas, carpinterías y grandes bodegas para el reciclaje.

Para el caso del nuevo entorno habitacional, las casas de Llano Verde son de dos pisos, con área de 41,44 m² (3,50 × 11,84), habitadas mínimamente por seis (6) personas. Estas son viviendas que han sido diseñadas y construidas por el gobierno. De allí surgió la necesidad de realizar una evaluación de la planificación de los reasentamientos que se están implementando en el municipio Santiago de Cali, con el fin de determinar los aciertos o las fallas que puedan afectar negativamente a la población escogida para la investigación.

Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son las políticas y los planes en el marco institucional que orientaron el proceso de planificación de reasentamiento de la población ubicada en el Jarillón del río Cauca en la ciudad de Cali?
- ¿Por qué es importante realizar una caracterización de los asentamientos en los sectores Paso del Comercio del Jarillón del río Cauca, el río Cali y la población reubicada en la Urbanización Casas de Llano Verde por parte del municipio?
- ¿Cuál es el nivel de satisfacción de la comunidad en el proceso de reasentamiento? y en ese sentido, ¿la decisión que tomó el municipio para reubicar a la población del Jarillón del río Cauca Paso del Comercio y el río Cali cumple con las expectativas de la población?

Objetivos

Objetivo general

Evaluar el proceso de planificación y la gestión de reasentamientos en Cali a través del caso del Jarillón del río Cauca y el Jarillón río Cali, en el sector Paso del Comercio (Comfenalco) y la reubicación de parte de su población en la Urbanización Casas de Llano Verde.

Objetivos específicos

- Analizar las políticas, los planes y el marco institucional que orientan el proceso de planificación de reasentamientos de la población ubicada en el Jarillón del río Cauca y el río Cali en la ciudad de Cali.
- Caracterizar el asentamiento del sector Paso del Comercio Jarillón del río Cauca, el río Cali y la población reubicada en la Urbanización Casas de Llano Verde.
- Identificar los niveles de satisfacción de la población que se mantiene en el sector Paso del Comercio del Jarillón del río Cauca, el río Cali, y la que se ha reasentado en la urbanización casas de Llano Verde, del proyecto de reubicación.

Justificación

En la actualidad existen una importante movilidad de grupos de personas que giran en torno a una problemática: el reasentamiento. Esta tendencia tiene que ver con el orden de una planificación que incorpora en poca medida las variables culturales en los modelos de los proyectos; es decir, el resultado de la intervención no siempre es el esperado. Por esto, resulta de gran interés analizar cómo las intervenciones en los proyectos consisten simplemente en actividades programadas en secuencias solo ideadas y de plazo fijo, con resultados casi predefinidos.

De este modo, las intervenciones se dan para las comunidades como procesos sujetos a presiones políticas, de regateo social y a la incompetencia administrativa. Sin pensarse en lo que implica alterar el producto deseado, que finalmente es "*dar primacía a las personas*" que participan en los programas de reasentamiento y que debe de entenderse como una exigencia, tanto para quienes hacen las políticas como para los planificadores y los expertos. (Cernea, 1994, p. 143)

Esta interpretación implica un cambio de enfoque en la planificación, que responde a la exigencia de admitir el lugar central que ocupan las personas en los proyectos.

En consecuencia, todo proyecto de desarrollo debe contener un componente social que no solo abarque la construcción de estructuras físicas (como viviendas e infraestructura) sino que también involucre a los afectados en la construcción del tejido social y sus organizaciones; que los incluya en el diseño y el desarrollo de nuevos sistemas de producción y fuentes de empleo, así como en la provisión de servicios públicos, como educación y salud.

Sin embargo, existen impactos característicos mundialmente reconocidos por este fenómeno como, por ejemplo:

[...] el despojo de los bienes materiales, tierra y vivienda; pérdida de ingresos, de empleo, de oportunidades económicas; las restricciones

de bienes comunales, la inseguridad alimentaria; cambios irreversibles en los modos de vida, desarraigo, ruptura de las estrategias de adaptación de las comunidades en su entorno habitacional; trastornos psicológicos, afectación de las relaciones intrafamiliares y de salud pública. Todos estos efectos podrían ser resumidos como riesgo de empobrecimiento y marginalidad social, económica y política. (Partridge, 2000, p. 74)

En síntesis, el reto final debe ser generar condiciones para el desarrollo sostenible y autónomo de las comunidades y los grupos afectados, que va a depender en gran medida del conocimiento que se tenga del contexto del cual provienen las comunidades.

Antecedentes

Para el presente trabajo se realizaron búsquedas de reasentamientos exitosos que han ocurrido en diferentes partes de América Latina y el Caribe. Un aspecto notable de esta región es que aparece como la más urbanizada del mundo. Las ciudades de la región, vistas en su conjunto, son y se mantienen como las más inequitativas del planeta; es decir, las ciudades latinoamericanas y del Caribe se presentan como “duales”, “divididas”, “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente. La división se manifiesta de manera contundente en el alto coeficiente de desigualdad de los ingresos, así como en la existencia de asentamientos informales.

Ahora bien, “los países de la región han adoptado diversas políticas de vivienda, algunas asegurando el éxito, pero por lo general no han logrado responder a las necesidades de los sectores más pobres ni asegurado la plena integración de los barrios precarios a la ciudad” (ONU-Habitat, 2012, p. 12). Esto sucede casi en el 80% de su población.

Simultáneamente, la velocidad de la urbanización ha tenido un alto costo social, económico y ambiental en conjunto con los modelos de expansión territorial. Hay que tener en cuenta que el 73% de la población de América Latina y el Caribe vive en zonas costeras de baja elevación, lo que la hace particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático, como

inundaciones, así como mayor frecuencia e intensidad de vientos hidroclimáticos extremos (Cañeque, 2014). Por lo tanto, son más propensas a catástrofes naturales.

Teniendo en cuenta la forma como se configuran los riesgos y los desastres en la región, se mencionan las dinámicas naturales que provocan eventos muchas veces catastróficos en el continente, y que se expresan con relativa frecuencia a través de terremotos, maremotos o erupciones volcánicas, directa o indirectamente asociados con la deriva o desplazamiento de las placas oceánicas y continentales sobre el manto terrestre, toda la porción occidental del continente americano, desde Alaska hasta Chile, forma parte del llamado “cinturón de Fuego”, lo cual indica que allí la corteza de la Tierra se encuentra en proceso de transformación permanente, y se caracteriza por el vulcanismo y la sismicidad de los países andinos y centroamericanos, que constituyen evidencias tangibles de ese proceso, como también lo es la dinámica geológica de la cuenca del Caribe, y en particular de las Antillas.

Lo anterior sugiere que los países que conforman esta porción del planeta, conocida como América Latina y el Caribe, evolucionan sobre una corteza terrestre que impone dinámicas particulares en esta parte de la Tierra. Esas dinámicas son uno de los componentes esenciales del territorio, entendido no solamente como espacio físico sino como resultado emergente de la interacción entre los ecosistemas y los seres humanos o, en otras palabras, entre la naturaleza y la cultura (ONU/EIRD, 2008).

En consecuencia, como se mencionó anteriormente, se tendrán en cuenta países latinoamericanos y del Caribe, como Argentina, Brasil y Colombia, para mencionar hechos y programas exitosos que se han realizado al momento de trasladar y reasentar a una población que ha sufrido algún tipo de los eventos mencionados. En este orden de ideas, son los grandes desastres los que han llevado a los gobiernos a producir cambios legislativos e institucionales relacionados con la gestión del riesgo y las propuestas de políticas de vivienda.

En el caso de Colombia, podemos mencionar eventos como la erupción del Nevado del Ruiz en 1985, y en Argentina y Brasil eventos recurrentes como inundaciones.

Por lo anterior, la agenda de la gestión del riesgo dejó de contemplar solamente la atención de emergencias para dar importancia a la reducción del riesgo de desastres e incorporar el tema en las grandes políticas y la planificación del desarrollo.

Se ilustró de esta manera cómo se produjeron las medidas en estos países, dejando entrever las alternativas en cuanto al reasentamiento de la población en los siguientes ejemplos, en los cuales se exponen experiencias asociadas con la organización institucional, la sensibilización a las comunidades, las fuentes de financiación y el control de las aéreas recuperadas; igualmente se presenta en cada caso, de forma breve, el contexto del país y las principales amenazas naturales a las que se encuentran expuestos. Los dos primeros casos, Argentina y Brasil, fueron tratados y estudiados por el Banco Mundial en la guía de reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre, y “Experiencias de Latinoamérica” fue realizado por la psicóloga Elena Correa (2011); por último, en el caso de Colombia se tomaron en cuenta dos reasentamientos que han tenido respuestas afirmativas: (a) el artículo “Medellín, una ciudad construida a varias manos”, de Sánchez Mazo *et al.* (2013), y (b) el texto *Reasentamiento en Colombia*, de William Partridge (2000).

Argentina

Contexto del país y gestión del riesgo

La república de Argentina se encuentra en el extremo sur de América Latina —América del Sur—, respecto al Ecuador, y en el hemisferio occidental, respecto del Meridiano de Greenwich. Es el segundo país en extensión de Sudamérica y el octavo en el mundo (Sandes, 2007).

El país está conformado por 23 provincias y por la ciudad autónoma de Buenos Aires; su capital está dividida en siete regiones y tiene una población

estimada de 40.913.584 habitantes. “Históricamente el país ha tenido un proceso de urbanización continuo, el cual se ha incrementado en los últimos cincuenta años”; el “89% de la población residió en las ciudades en forma permanente, y en la actualidad ha ascendido a 92%. Esto hace que el país tenga uno de los mayores índices de urbanización en el mundo” (Correa, 2011, pp. 63-64).

El proceso de planificación urbana no ha sido el más adecuado, y en los últimos cincuenta años las ciudades triplicaron su población ocupando tierras por efecto de los mercados formales e informales, y hubo lucro con el aprovechamiento de las necesidades extremas; por lo tanto, se creó una ciudad inequitativa y excluyente. Ahora bien, los principales desastres en el país los causan las inundaciones, aunque se presentan otras amenazas como terremotos, deslizamientos y sequías. Argentina se encuentra entre los catorce países del mundo con mayor afectación por catástrofes derivadas de inundaciones.

En todo el país, el noreste y la parte regional del centro resultan ser las más perjudicadas por inundaciones. Dichas regiones albergan el mayor número de pobres en el país, lo que hace que los efectos de las inundaciones se potencien, debido a la alta vulnerabilidad asociada a las condiciones de esta población. La gestión de riesgos y desastres estuvo organizada de la siguiente manera:

Con respecto a las autoridades militares, la Defensa Antiaérea Territorial del Ejército cambió su nombre a Dirección de Defensa Civil, y décadas después sus responsabilidades pasaron al Ministerio de Interior. La estructura —en general, jerárquica— opera a nivel nacional, siendo el presidente el responsable de la coordinación y la dirección de la protección civil, y las principales acciones están enmarcadas en:

la reducción de riesgos, la preparación de planes de emergencia, la coordinación de la ejecución de estos planes en caso de que se presenten las emergencias, la rehabilitación para restablecer los servicios básicos una vez producida la emergencia, y la reconstrucción para restablecer

o mejorar las condiciones previas del desastre.
(Correa, 2011, p. 67)

Quiere decir que los auxilios se concentran en las etapas de respuesta y recuperación ante una eventual emergencia y los posibles desastres.

Por otra parte, no existe una ley de usos de suelo y ordenamiento territorial. En este contexto se destacan los esfuerzos actuales de la Subsecretaría de Planeación de la inversión pública en la inserción de las dimensiones de gestión de riesgo desde la perspectiva del ordenamiento territorial.

Como se mencionó inicialmente, las inundaciones son la amenaza más frecuente que enfrenta Argentina y las que producen mayores pérdidas. Ahora bien, desde la década de los noventa el gobierno ha desarrollado varios programas con apoyo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre los cuales se destacan los siguientes: (a) Programa de rehabilitación por emergencia de las inundaciones (PREI), financiado con un préstamo de emergencia de carácter multisectorial para reconstruir obras de infraestructura y viviendas para la población de bajos recursos afectada por la emergencia hídrica 1993-1998; (b) "Programa de protección contra las inundaciones (PPI), que presenta una continuidad de las acciones implementadas por el PREI con el fin de proteger la vida y la propiedad de 5,5 millones de personas", en el que se garantiza todas las actividades de producción en las zonas aledañas de los ríos y por lo tanto, proteger que los habitantes tengan vías de transporte y comunicación en funcionamiento continuo (Correa, 2011, p. 69).

Ahora bien, se debe tener en cuenta que para el programa de reducción del riesgo hídrico el gobierno federal contempla un subprograma de vivienda. Por lo tanto, el siguiente ejemplo se centra en el Programa de protección contra las inundaciones (PRI), y se reseña la experiencia desarrollada durante quince años de trabajo continuo en las tres etapas del subprograma de vivienda dirigido a población de bajos recursos afectada por inundaciones recurrentes. Debe anotarse que la meta planteada en la construcción de las viviendas se superó en un 15%

a un 50% gracias al ahorro en los materiales de construcción, el cual se implementó en la construcción de diecinueve salones comunales, lo que llevó a que la estrategia elegida para la edificación de las viviendas fuera la autoconstrucción asistida, dado el bajo nivel de ingreso de las familias beneficiarias, que no tenían recursos económicos ni posibilidad de acceder a créditos pero sí aportar su mano de obra (Correa, 2011, p. 71).

Con ello se imponían retos educativos y de capacitación, dada la poca o ninguna experiencia de las familias en el tema. Se propuso diseñar prototipos de vivienda flexibles, respondiendo a las necesidades y las pautas culturales de los pobladores, y el número de integrantes de cada familia, así como el uso de materiales propios de cada localidad. Por lo tanto, se buscó promover la participación de los pobladores afectados, capacitarlos, reducir los costos de viviendas, fortalecer las capacidades de la comunidad, y promover la solidaridad comunitaria y el espíritu cooperativo.

Uno de los grandes logros que se percibió fue la amplia participación de las familias de la comunidad y su organización durante el proceso de planeación y construcción de las viviendas, durante el cual fueron protagonistas, sujetos activos de su realidad, quienes transformaron, compartieron logros, y la finalidad fue desistir de lo que significa el asistencialismo (Correa, 2011, p. 72).

Por otro lado, el Banco Mundial —en su calidad de organismo financiador— promovía la idea de entregar carpas o utilizar un prototipo único de vivienda prefabricada para todos los habitantes. Esto, porque el organismo temía que el proyecto se generara el caos, clientelismo o corrupción. Esto implicó largas discusiones con el banco, pero finalmente se aceptó la posición del país, que proponía construir viviendas permanentes con materiales tradicionales. Como resultado, existió una estrecha coordinación entre las órdenes nacionales, provinciales y municipales, así como una activa participación de los proveedores locales en el suministro de los materiales de construcción, junto una asistencia técnica y social que permitió lograr los objetivos planteados.

Brasil

Este país está situado en Suramérica, y tiene una población aproximada —hasta el año 2014— de 203.195.120 de habitantes. Es el quinto país más poblado del mundo, con el 2,8 por ciento de la población mundial. La superficie total de Brasil es de 8.547.404 km². El territorio brasileño se divide en cinco grandes regiones —norte, sur, sudeste, nordeste y centro-oeste— y está conformado por 26 estados divididos a su vez en 5.556 municipios, y un Distrito Federal que alberga la capital del país.

El proceso de desarrollo y crecimiento económico de este país ha generado condiciones extremas de desigualdad geográfica y social, las cuales se manifiestan de manera diferente en las cinco regiones del país. El 86% de los municipios con mayor índice de exclusión social pertenecen a las regiones norte y nordeste. En lo que se refiere a desastres naturales hay tres tipos de fenómenos en Brasil: son las tempestades, que provocan inundaciones, deslizamientos; las sequías; los sismos y terremotos. (Correa, 2011, pp. 95-96)

Estos fenómenos presentan patrones muy diferenciados de una región a otra, tanto en lo relativo al tipo de fenómeno como a la frecuencia y la intensidad del mismo. Los desastres naturales más significativos, en términos de frecuencia y de niveles de riesgo para la humanidad, son las inundaciones y los deslizamientos presentes con diferentes frecuencia e intensidad en todas las regiones del país. De los 490 eventos que desencadenaron desastres en el país en el 2008, el 49 % se presentó en la región del nordeste y 30 % afectó las regiones sur y sudeste; en lo que se refiere al fenómeno de las sequías, históricamente suelen manifestarse cada diez años y pueden prolongarse por períodos de tres, cuatro, y de manera excepcional hasta cinco años.

Ahora bien, el fenómeno de las sequías se produce en un polígono que abarca un territorio considerable e incluye nueve estados del nordeste del país, zona marcada también por la pobreza. Las condiciones de vida adversas imperantes durante los periodos de sequía inciden en la formación de los flujos migratorios de personas que abandonan la región;

el destino preferido suele ser la región sudeste y la mayor parte de las personas afectadas no está en condiciones de enfrentar los precios del mercado de vivienda (Correa, 2011, p. 97).

La prevención y el control de los desastres naturales son responsabilidad de dos ministerios: el de Integración Nacional, por medio de la Agencia Nacional de las Aguas (ANA), y la organización de Defensa Civil. Los objetivos son promover, prevenir, actuar, organizar y coordinar. El sistema está conformado por una estructura operativa basada en varios organismos con distintas competencias a escalas nacional, regional, estatal, municipal y sectorial. En lo que se refiere a la gestión del riesgo, la ciudad de Sao Paulo es la más grande del país —con 10,9 millones de habitantes—, y representa casi el 10 % del total del país; la ciudad es destino de importantes flujos migratorios originados sobre todo desde las regiones norte y nordeste. Cerca del 40 % de esta población se establece en las zonas de riesgo de Sao Paulo. Las estadísticas indican que el 13 % de los habitantes (1.395.000) habita en favelas, muchas de ellas situadas en las cercanías de ríos y arroyos.

Las favelas constituyen prácticamente la totalidad de las áreas de riesgo de inundación, sobre todo en la época de lluvias. Uno de los principales instrumentos para la reducción del riesgo es el Plan Preventivo de Defensa Civil (PPDC). El concepto del PPDC se basa en la posibilidad de tomar medidas antes de que se produzcan los deslizamientos; cuenta con un sistema estructurado en cuatro niveles —observación, atención, alerta y alerta máxima—, cada uno de los cuales dispone de procedimientos diferenciados.

Por otro lado, Sao Paulo cuenta con el Tiete, un importante río que atraviesa prácticamente todo el territorio estatal, que se encontraba muy contaminado y lleno de sedimentos, lo que contribuía a agravar el impacto de las inundaciones y mejorar la calidad del agua.

En cuanto a la ocupación indebida de los márgenes de los arroyos en el municipio por parte de los grupos de población menos favorecida en busca

de soluciones habitacionales, colocó a esta población en situación de riesgo y causó además contaminación por vertimientos de aguas residuales y sedimentos de los arroyos por el depósito de residuos sólidos. Todo lo anterior incrementó las inundaciones y los desastres asociados a las mismas. Uno de los programas para mitigar y revertir esta situación fue el de canalización de los arroyos, de los cuales se canalizaron 63,3 km. Fueron en total 21 arroyos, y se construyeron 60,4 km de vías a lo largo de estos canales y ocho presas de retención. La ejecución de un programa de esta magnitud implicó el reasentamiento de 7.544 familias en dos tiempos: 2.585 entre 1987-1994, y 5.137 entre 1995-2007, quienes ocupaban las zonas donde se llevarían a cabo las obras, las cuales también enfrentan riesgos recurrentes de inundaciones. Las soluciones de reubicación que se aplicaron para estas familias fueron el traslado a tres conjuntos residenciales, la reubicación en zonas cercanas del barrio, y la indemnización monetaria, aplicada a los casos de inmuebles regularizados con título de propiedad (Correa, 2011, p. 103).

El proceso de reasentamiento estuvo a cargo de la Secretaría de Vivienda (Sehab)

[...]

Para la construcción de los conjuntos residenciales, así como en la gestión social para el desarrollo del plan de reasentamiento, la Sehab contrató empresas especializadas mediante la modalidad de licitaciones. (Correa, 2011, p. 106)

En cuanto al perfil de la población, las favelas estaban ubicadas en terrenos públicos y el 80 % de las viviendas había sido construido por sus propios habitantes con diferentes materiales, especialmente madera. La gran mayoría no poseía títulos de propiedad. El estudio socioeconómico para las familias reasentadas mostró que cerca del 41 % formaba parte del mercado laboral informal, el 23 % vivía situaciones de subempleo o desempleo, y el 20 % vivía en lo que se consideraba como condición de miseria absoluta, con un ingreso mensual familiar inferior a un salario mínimo (p. 106).

Igualmente, el estudio mencionado mostró que el tiempo de desplazamiento para acceder a las escuelas y centros de salud era, como máximo, de 30 minutos, lo cual fue considerado en el momento de proyectar las alternativas de reasentamiento. De esta manera, se diseñaron cuatro modalidades de reasentamiento para las 5.137 familias:

- Reasentamientos en conjuntos residenciales, donde las familias debían pagar un porcentaje del valor del apartamento bajo el esquema de préstamo de subsidio para ser pagado en veinte años; los criterios que se restablecieron indicaban que la ubicación de los conjuntos residenciales no debía romper los lazos socio culturales construidos por la comunidad.
- Reasentamientos en nuevas casas construidas dentro de las mismas favelas, las cuales fueron urbanizadas y mejoradas.
- Reasentamientos en viviendas que no estaban afectadas por inundación en las mismas favelas.
- Indemnización económica a propietarios de inmuebles.

Fue necesario construir escuelas y centros de salud, para que la población se estableciera en un nuevo entorno. Igualmente, para garantizar los ingresos de las familias se construyeron locales comerciales en las viviendas que se conservaron. Los apartamentos cuentan con un área de 42 m² útiles construidos, su distribución consta de dos dormitorios, un salón, cocina, cuarto de baño y área de servicios (Correa, 2011, p. 108).

La entidad encargada de la reubicación propuso para el conjunto de familias que no estuvieron de acuerdo con el traslado a los conjuntos residenciales, ya fuera porque la tipología de las viviendas no cumplía con sus necesidades o por no tener una base segura de ingresos para responder puntualmente con las cuotas de las viviendas, aunque estas fueran subsidiadas, organizar un recurso conocido como la permuta o "juego de ajedrez":

Esta solución consistía en un intercambio, entre familias de las mismas *favelas*, del derecho

de trasladarse a un conjunto residencial. La familia que no quería dejar la *favela* podía mudarse a la casa de otra familia fuera de la zona afectada y esta otra familia pasaba a formar parte del proyecto urbanístico de los conjuntos residenciales. (Correa, 2011, p. 109)

Con el reasentamiento se obtuvieron resultados, se hizo una evaluación y lecciones aprendidas. En primera instancia, se logró el objetivo de mejorar la calidad de vida y las condiciones de salubridad de sus habitantes, con aspectos para tener en cuenta como, por ejemplo, el hecho de que el programa pasó por cuatro gobiernos municipales, lo que implicó modificaciones de la unidad de ejecución; por lo tanto, el calendario de ejecución de algunas obras se retrasó a causa de la interrupción de contratos para que estos fueran estudiados por las nuevas entidades administrativas; hubo conflictos de los propietarios de los inmuebles por la oferta de un valor único para todos, independientemente de las características de sus viviendas, aspecto que fue necesario modificar (Correa, 2011, p. 112). En cuanto a las lecciones aprendidas, los procesos participativos con la comunidad se configuraron como unos de los mayores aciertos, fue así como se gestó el consejo Consultivo de Reasentamiento.

Por último, se presentaron inconvenientes como, por ejemplo, el excesivo tamaño de los conjuntos residenciales, un gran número de edificaciones concentradas en la misma zona, receptora de familias de diferentes regiones afectadas, lo cual dificultaba la convivencia y la provisión de servicios sociales para satisfacer la demanda. Una de las conclusiones fue que, a futuro, se deben priorizar las construcciones habitacionales de menor tamaño, con un determinante de 150 unidades residenciales, para asegurar una convivencia sana entre sus habitantes y así evitar desproporción en demanda de infraestructura, bienes y servicios (Correa, 2011b, p. 114).

Colombia

El territorio continental de la República de Colombia se encuentra ubicado en la esquina noroccidental de América del Sur, sobre la línea ecuatorial.

Colombia tiene una extensión terrestre de 1.141.748 km², y está dividida en 32 departamentos, conformados por 1.122 municipios y un distrito capital. Existen seis regiones naturales: Andina, Caribe, Pacífico, Orinoquia, Amazónica y la insular.

Colombia cerró el año 2014 con una población de 47.662.000 habitantes, el 76 % de los cuales vive en las áreas urbanas y el 24 % en las zonas rurales. El 70 % de los habitantes está localizado en la Cordillera de los Andes.

Su topografía está dominada en el oriente por llanuras y la selva amazónica, y en el centro occidente por el sistema de tres cordilleras que se originan al sur del territorio como resultado de la ramificación de los Andes formando, entre las mismas, los denominados valles interandinos. Lo abrupto de sus regiones montañosas y la acción de agentes antrópicos, biológicos y meteorológicos, tales como las lluvias, los vientos y los cambios de temperatura, característicos de las condiciones climáticas del trópico, han hecho de Colombia un país altamente propenso a la acción de los vientos severos de erosión, deslizamiento, aludes e inundaciones. (Lavell, 1997, pp. 58-59)

Las inundaciones son los eventos que se presentan con más frecuencia, pero los terremotos son los fenómenos que más causan pérdidas económicas y de vidas humanas. De esta manera, todos los desastres enfrentados en el país han sido de gran magnitud, causando pérdidas económicas indirectas por cada evento y un gran costo en reconstrucción por millones de dólares. Con respecto a este aspecto, se entendió que en Colombia era necesario contar con un sistema integral para la prevención y la atención de emergencias y, en este sentido, se cuenta con un marco legal e institucional que hace posible una gestión integral de prevención y atención de riesgos de desastres que se ha venido consolidando desde mediados de la década de 1980.

Entre las diferentes estrategias de prevención del riesgo que tiene el país se encuentra el reasentamiento de poblaciones localizadas en áreas de riesgo no mitigable, es decir, aquellos riesgos que no pueden reducirse con ninguna otra medida o cuyo

costo resulta tan alto que es más económico reasentar a la población. De hecho, los asentamientos que existen no se encuentran en tierra firme (Robles Joya, 2007, p. 11), pues muchos de estos caseríos han sido construidos en lugares con alto riesgo para la misma población.

En Colombia, desde los años 1994 y 2004, se han desplazado aproximadamente 130.000 personas en 192 municipios, por efectos de algún desastre natural, y se tuvieron previstos 158 planes de reasentamiento para 95.340 familias que habitaban en zonas de alto riesgo. Infortunadamente no existen datos consolidados de los avances en la ejecución de estos planes de reasentamiento, ni un sistema de información nacional sobre el tema, sino datos dispersos en cada uno de los municipios (Correa, 2011, p. 125).

En la indagación sobre el caso de Colombia se tuvo en cuenta dos reasentamientos que se han realizado en el país. El primero de ellos en la ciudad de Medellín, con propuestas que se han realizado entre 1960 y 2010, entre ellas el caso de Moravia. Este caso revela la migración de población del campo a la ciudad como principal fenómeno social que activa las problemáticas urbanas. La problemática de asentamientos en Medellín por causa del fenómeno migratorio se registra desde 1840 en la parte alta de la comuna 13, en el sector centro occidental de la ciudad. Conforme aumentaba la población en Medellín, su localización se daba en zonas periféricas, con condiciones topográficas difíciles, generando expansión hacia las laderas del valle por la imposibilidad de la población de bajos ingresos para acceder a la vivienda ofrecida por los sectores público y privado. Esto derivó en el actual paisaje segregado de la ciudad (Sánchez Mazo *et al.*, 2013, p. 4).

Moravia presentó una característica que la distinguió de las demás zonas, y es que se ubica en un sector central rodeado por importantes equipamientos cerca al centro de la ciudad; su conformación obedeció a migraciones de población de bajos ingresos en los años cincuenta y sesenta, que vio en sus predios una oportunidad de superación mediante el reciclaje y la posibilidad de acceso a tierras a través del mercado informal de lotes. El sector de Moravia se

convirtió con el paso del tiempo en el basurero de la ciudad, resultado de una rehabilitación urbanística, paisajística, ambiental y social del asentamiento urbano localizado en inmediaciones del basurero.

El programa fue concebido por investigadores de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, influenciado por el enfoque de hábitat sostenible que recorrió por esa época a Latinoamérica (Sánchez Mazo *et al.*, 2013, p. 9).

Como asentamiento subnormal, Moravia fue intervenido mediante el programa de mejoramiento integral, pero se presentaron algunos problemas. El programa fue interrumpido hacia mediados de la década de los ochenta; la regulación urbanística no se logró, y tampoco la regularización de predios; además fue escenario de procesos de negociación del conflicto armado interno en los años noventa, sin que se atendieran las críticas planteadas a los mismos, y con condiciones habitacionales en permanente deterioro. Así, pues, a partir del año 2000, con nuevos instrumentos normativos respaldados por el Plan de Ordenamiento Territorial, se elaboró y ejecutó el Plan de Intervención del barrio Moravia, que incluyó el reasentamiento de la mayoría de la población debido a sus condiciones de insalubridad.

En este orden de ideas, la estrategia de rehabilitación de Moravia contempló tanto el mejoramiento en el sitio, conforme a la normativa ambiental y urbana vigente, como la reubicación en zonas aledañas y en otros sectores de la ciudad. El principio metodológico se apoyó en la generación de capacidades y la transferencia de conocimientos académicos e institucionales a la población. No había entonces una normatividad que respaldara la participación social. Por lo tanto, la estrategia participativa fue el "bono de ayuda mutua" *Ayúdate que nosotros te ayudamos*. Los habitantes se vinculaban voluntariamente a actividades comunitarias, de obras sociales de adecuación de viviendas y espacios públicos de construcción de equipamientos colectivos, de organización social y cívica, interviniendo horas/persona, las cuales se reconocían como bonos que luego

se valoraban como aportes en especie para cofinanciar las obras de beneficio propio y colectivo (Sánchez Mazo *et al.*, 2013).

De alguna manera se constituyó una forma de trueque o intercambio de trabajo comunitario gratuito por bonos que representaban valores para una cuota inicial de la vivienda, para conexión de los servicios públicos domiciliarios, adquirir herramientas de trabajo o acceder a bienes y servicios de diversa índole. La ciudad de Medellín se ha caracterizado en todos los procesos que se han realizado con la comunidad porque ha sido una enseñanza, no se pierden los logros, y en cada propuesta urbanística que han realizado por parte de la gobernación se recopila la enseñanza para no reiniciar desde la nada.

La Alcaldía de Medellín ha aprovechado vínculos con las Naciones Unidas para el Desarrollo, con agencias de cooperación alemanas y amparándose en créditos internacionales, logrando gestar estrategias que lidera el gobierno municipal, vínculos con empresarios privados, organizaciones no gubernamentales y académica, en conjunto con organizaciones sociales de base, con el propósito de recoger aprendizajes, logros y dificultades vividas en los procesos urbanos que le antecedieron, para determinar intervenciones novedosas e innovadoras en materia de tejer ciudad (Sánchez Mazo *et al.*, 2013, p. 11).

Por otra parte, se debe reconocer que en Colombia previamente se han logrado estudios y avances con respecto al reasentamiento por parte del sector eléctrico como, por ejemplo, la Ley 58 de 1982, que reglamentó el tratamiento de la población afectada por estos proyectos, con varios dictámenes por la Procuraduría General de la Nación en defensa de la población desplazada.

A nivel nacional existe un liderazgo en programas de reasentamiento con experiencias piloto reconocidas por el Banco Mundial, oficialmente respaldadas por el Ministerio de Minas y Energía; sin duda, algunos con resultados exitosos, aunque otros muchos con resultados desastrosos y aleccionadores (Partridge, 2000, p. 20).

Localmente en la ciudad de Cali, departamento del Valle del Cauca, los procesos de reasentamiento se iniciaron en 1984 con el gobierno de Jorge Herrera Barona en el sector de Sardi —Distrito de Aguablanca—, como resultado de obras públicas para la ampliación de los servicios de acueducto, alcantarillado y saneamiento sanitario. Posteriormente se realizó la planeación basada en conceptos de justicia social y respeto por los derechos de los afectados, y en este contexto el programa de reasentamiento funcionó gracias a la conjugación de la solidaridad institucional y el esfuerzo propio de los desplazados.

Como todo proceso social, se presentaron retos y dificultades para generar procesos de desarrollo sostenible en asentamientos humanos afectados por el desempleo, la falta de oportunidades, la agudización de la violencia urbana y el empobrecimiento generalizado.

Es así como se trazaron y plantearon interrogantes, específicamente con respecto al llamado "*acompañamiento social*", en procura de atender integralmente la situación: ¿hasta cuándo debe durar la presencia de los actores institucionales y los equipos de campo?, ¿por qué, cuando estos se van, las cosas decaen?, y ¿es posible generar procesos verdaderamente autogestionarios y duraderos?

El presente trabajo se realizó sobre la base relacional y compleja del análisis de los impactos en los procesos de reasentamiento y hábitat, que deben ser entendidos uno en función del otro, donde el traslado de la vivienda debe ser asumido por los actores involucrados como un cambio a un nuevo entorno habitacional, es decir, un cambio en la multiplicidad de relaciones que están implícitas en el espacio (Robles Joya, 2007, p. 26), con la complejidad específica de las reflexiones y sus categorizaciones (p. 27). Ahora bien, reubicar una comunidad constituye una medida extrema que implica que un grupo de humanos deba dejar atrás su entorno habitual para reasentarse de manera permanente en un nuevo espacio geográfico.

En el caso de la población asentada en el Jari-lón del río Cauca, el reasentamiento se cataloga

como reubicación preventiva y responde a una medida de gestión correctiva o prospectiva del riesgo, en virtud de la cual una comunidad debe dejar el lugar que ocupa y que, por determinadas razones, particularmente de tipo natural, no le ofrece la seguridad necesaria para continuar habitando en él. Por ejemplo, debido a la existencia de factores de riesgo no mitigables, tales como movimientos de masa que escapen al control humano, amenazas de inundación (ONU/EIRD, 2008, p. 160), o corrimiento lateral. En el caso del jarillón, se contempla igualmente el rompimiento por la carga que se presenta sobre la estructura. Por lo tanto, puede convertirse en causa de nuevas amenazas socionaturales.

Para consolidar lo anterior se exponen estudios realizados por el Instituto Colombiano de Geología y Minería, Ingeominas, y el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, Dagma (2020). Se trata de la microzonificación sísmica de la ciudad. Estos estudios son un factor decisivo en el momento de describir el escenario del riesgo. Con ello, el sector se identificó como zona conformada por depósitos de agua del río Cauca dejados a lo largo de la evolución y la divagación del cauce (p. 127).

Este tipo de suelo se caracteriza por tener sedimentos y estar cimentado sobre una capa de arcilla limosa consolidada cuyo espesor fluctúa entre 2 y 7 metros, la cual descansa sobre una capa de arena

suelta susceptible de sufrir licuación (Ingeominas, 2005, p. 93). En la Figura 2 se señalan las zonas susceptibles a licuación y la zona a fallar por efectos del fenómeno de corrimiento lateral.

Con respecto a la zona de estudio, el sector del Paso del Comercio en el Jarillón del río Cauca y Jarillón río Cali, se reflejaron las siguientes causas y se manifestaron de las siguientes maneras: (a) socio cultural, porque hay una resistencia a la reubicación que se está presentando actualmente; (b) temor al cambio, reflejado por ejemplo en incertidumbre en relación con el nuevo hábitat; (c) el desempleo, porque una gran porción de población cuenta con una unidad de subsistencia; en el caso particular de la familia escogida para la investigación (Correa-Pumarejo), tienen cría porcina y, por lo tanto, se verían afectadas si se trasladan a la Urbanización Casas de Llano Verde; (d) la inseguridad, porque la población cuenta en el sitio actual con lazos, tejidos que se han formado a través del tiempo, que parten de elementos culturales como instrumento de construcción de significados colectivos. Cernea, describe y critica las actuaciones de los entes que participan en la definición de las políticas públicas, y afirma que en dichas acciones no se tienen en cuenta los factores de vulneración en impactos que recaen sobre la población que se traslada, por ejemplo, y la población que los acoge, respectivamente (citado por Robles Joya, 2007 p. 50).

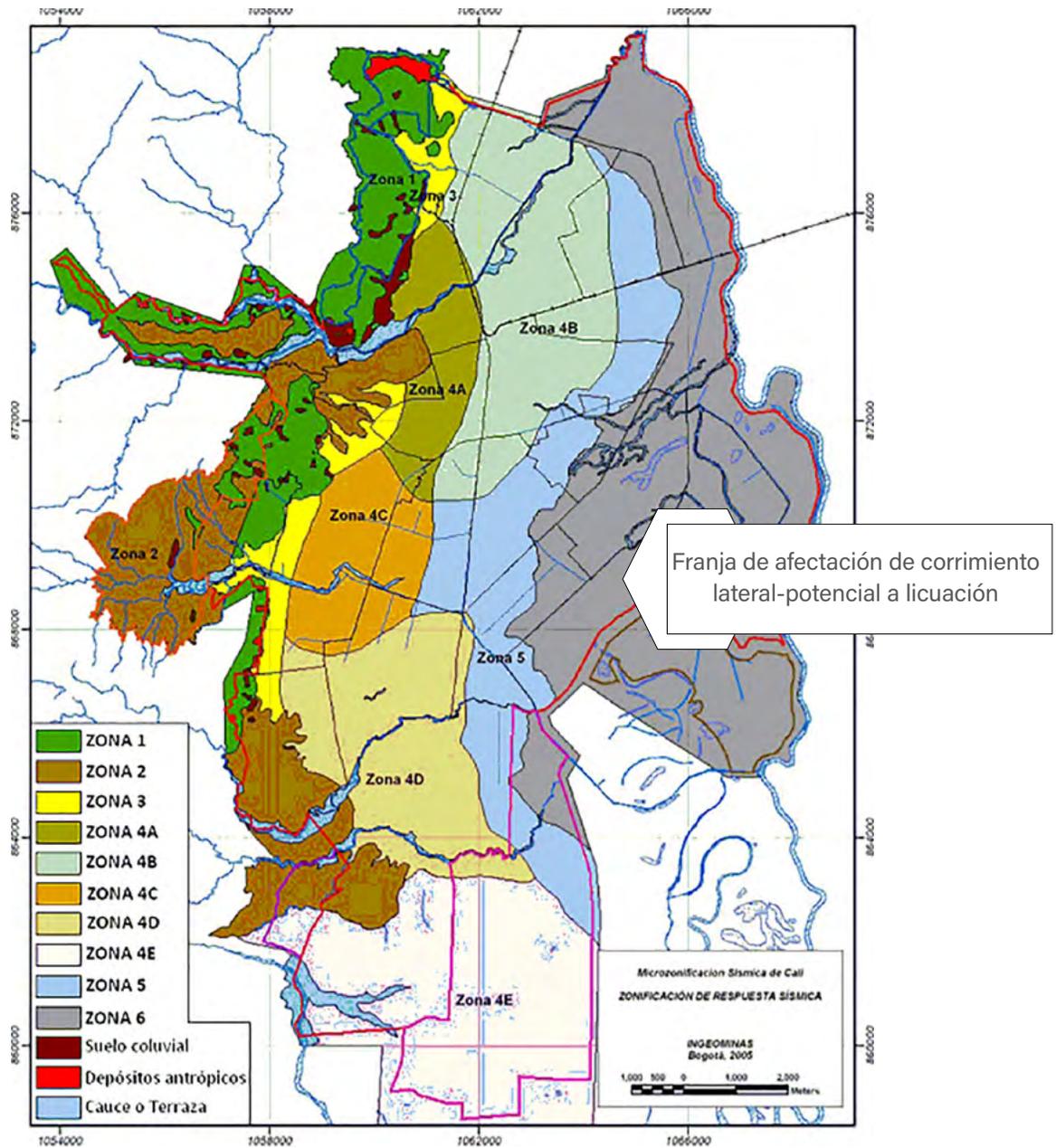


Figura 2. Zonificación de respuesta sísmica de la ciudad de Santiago de Cali.

Fuente: adaptado de Ingeominas y Dagma (2005, p. 116).