

Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales, –Primed–. Medellín, Antioquia

El contexto histórico, económico político y social reciente que antecede a la constitución de la Alianza Primed se resume en las siguientes situaciones:

- La llegada a la ciudad de grandes migraciones campesinas que la buscaron como refugio de la violencia política en las décadas de los cincuenta y sesenta; como posibilidad económica ante el fracaso de la reforma agraria y por la implantación de políticas de modernización cifradas en la industria y en el sector financiero en la década de los setenta; como refugio de los desplazados desde finales de los años ochenta e intensificado en los noventa a causa de los conflictos generados en el campo entre grupos armados. Esta migración sostenida se combinó con normas de urbanismo cada vez más estrictas que llevaron a los migrantes a refugiarse laderas arriba, excluidas del perímetro urbano y consideradas de mayor riesgo geológico.
- La constitución de los barrios de invasión coincidió en su época de mayor migración con la creación de las Juntas de Acción Comunal que se convirtieron en la forma expedita para satisfacer las necesidades mediante adhesiones político-partidistas que garantizaron, mediante el clientelismo, la atención para los nuevos barrios, lo que inhibió la formación de grupos autónomos.
- La desconfianza de los ciudadanos por los nuevos migrantes inició un proceso de marginalización y fragmentación social que se agravó en la década de los setenta con el narcotráfico, al que se aliaron bandas de delincuentes y sicarios como una opción de empleo, incrementándose los índices de violencia con unas fuerzas del orden bastante deslegitimadas y una actitud de estigmatización hacia los jóvenes de los sectores populares. Con la aparente desarticulación de los carteles muchos de los antiguos hombres a su servicio persistieron en el terreno de la ilegalidad y el crimen, lo que marcó, en reacción, la creación de grupos privados de autodefensa, limpieza y escuadrones de la muerte que instauraron la justicia privada. En contrarreacción se instituyeron bandas barriales y a finales de los años ochenta las milicias populares creadas por algunos grupos guerrilleros.

- Los barrios periféricos fueron atendidos de forma inadecuada y deficiente, tanto porque la ciudad no estaba inicialmente preparada para ello, como por una inequitativa y desequilibrada intervención, lo que paulatinamente incrementó los déficit en todos los órdenes. La anudación de estas problemáticas eclosionó a finales de los años ochenta y principios de los noventa, época en la que se creó la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana.

El origen de la experiencia

Cuatro antecedentes enmarcan el origen de la alianza: el mejoramiento barrial de Moravia (1983), primera experiencia municipal y nacional de rehabilitación semiintegral de barrios marginales; el deslizamiento de Villa Tina (1987) a raíz de lo cual se dotó a la ciudad de una metodología para la determinación y manejo de los riesgos geológicos; el Plan de Acción Social 1990-1992, política de gestión municipal integral para la atención de los barrios populares; y la Consejería Presidencial para Medellín (1990) creada por el gobierno nacional para garantizar el desarrollo de la política nacional de paz de Gaviria y para buscar la pacificación y reconciliación de la vida ciudadana en Medellín, una de las ciudades más agobiadas por la violencia. La Consejería convocó a varias instituciones a formular un proyecto para canalizar unos recursos del gobierno alemán cuyo resultado fue un diagnóstico de las principales necesidades de las zonas periféricas y una propuesta de intervención con una visión democrática e integral que involucraba a varias instituciones. El entusiasmo por esta asociación tuvo mucho que ver con los resultados de la Consejería que había acumulado experiencias en la ciudad sobre la intervención en zonas periféricas sin perder la mirada global.

La magnitud de un problema en crecimiento

En 1993 había en Medellín 70 asentamientos subnormales, 87 en 1997 y actualmente 104 ubicados en ocho sectores que albergan 12% de las viviendas de la ciudad (21.000 aproximadamente). La totalidad de estos barrios oscila entre los estratos 1 y 2, es decir, bajo-bajo y bajo, los que en su mayoría exceden los promedios de la ciudad: 4,2% y 34,5% respectivamente. En 1997 estos barrios albergaban unas 250.000 personas (14% de la población total) con una proyección al 2003 de 300.000 personas en bajas condiciones de habitabilidad, pues todos mostraban características deficitarias con respecto a la vivienda, los equipamientos comunitarios, los servicios públicos y sociales, además de los promedios más altos de muertes violentas, la primera causa de mortalidad en toda la ciudad (24,7%).

La alianza se hizo para contrarrestar la aguda situación de múltiples violencias atenuando con la intervención algunas de las causas de inconformidad ciudadana de los sectores marginales que bien podrían contribuir a ella y con el esfuerzo mancomunado de las entidades estatales, la voluntad de instituciones y entidades por fuera de la administración local, del gobierno nacional que había dado su aval a la propuesta, del gobierno alemán y de las comunidades. La intervención integral implicaba cambiar la manera de ejecutar y gestionar de las distintas entidades encargadas de legalizar tierras, reubicar viviendas, adecuar la infraestructura y dotar de equipamientos. Significaba imprimirle a la gestión municipal un proceso de planificación concertado que integrara áreas, actores y acciones para invertir en la misma zona con una visión de futuro a corto, mediano y largo plazo. El planteamiento era dejarle a la ciudad un modelo de intervención en una primera fase que precisara los pasos del proceso de integración, es decir, procedimientos, responsabilidades, visión democrática y pedagógica para continuar así con los demás barrios subnormales.

El interés de los integrantes del Primed se concretó en el objetivo general de mejorar la calidad de vida de los barrios subnormales mediante instrumentos que garantizaran la continuidad del programa, en el objetivo superior de contribuir a unificar la ciudad por medio de la integración de los barrios subnormales y lograr la convivencia pacífica y en los objetivos específicos de planificación y gestión, participación comunitaria, mejoramiento de los barrios, de las viviendas y reubicación de algunas de ellas, legalización de la tenencia y mitigación del riesgo geológico. Los objetivos específicos se convirtieron en los componentes del programa.

La estructura contó con una coordinación interinstitucional responsable de comprometer la voluntad y los recursos físicos y humanos para la ejecución de las actividades, una coordinación intrainstitucional para manejar los asuntos administrativos y de seguimiento, coordinar acciones con las oficinas zonales encargadas del recurso humano, concertar y planear con la comunidad y determinar los requerimientos para el avance de las obras según los comités por cada uno de los objetivos en cada zona de intervención, todos con participación comunitaria.

La variedad de los aportes

La disimilitud de los socios integró riquezas intelectuales, financieras, técnica, pedagógica, capacidad de gestión, coordinación y convocatoria, conocimiento territorial y esfuerzo físico para beneficiarse mutuamente. Con estos distintos aportes se han recogido ganancias para todos: el Estado ha ganado en gobernabilidad, credibilidad, planeación y capacidad de ges-

tión; en racionalización del gasto público; construcción del tejido social y aprehensión de ella, abreboza para un proyecto ciudadano. Las ONG aumentaron su eficiencia e insertaron su cotidiana pedagogía ciudadana en un escenario con presencia del Estado; las comunidades ganaron en calidad de vida, empoderamiento y gestión, empleo, solidaridad para la reconstrucción del tejido social, inversión efectiva de sus exiguos recursos, reconocimiento de sus derechos y deberes, conciencia ciudadana, convivencia vecinal y territorial y búsqueda de la democracia. La cooperación internacional ha ganado porque sus donaciones tienen resultados tangibles y mayores probabilidades de recuperar otras inversiones por las mejores condiciones de gobernabilidad y presencia estatal.

Las probabilidades de continuidad están cifradas en la normatización de la estrategia dentro del sector administrativo (Decreto municipal 478 de 1998) que comprometió los presupuestos de las distintas secretarías para este programa especial de la Alcaldía; en el compromiso que tiene el programa con el gobierno alemán por veinte años para mantener las obras realizadas; en la interiorización de los éxitos obtenidos en planeación concertada, claridad en las intervenciones, coordinación entre los actores, disposición para cumplir con las responsabilidades, credibilidad en el programa, interrelación, cooperación y diálogo entre componentes del programa como entre los socios; en la estructuración horizontal para las decisiones y descentralización para la administración y la ejecución teniendo en cuenta asambleas barriales, perspectiva del objetivo común a pesar de las diferentes motivaciones, y neutralidad con los conflictos armados.

La estrategia ha logrado aumentar la eficiencia de la administración municipal, intervenir de forma más democrática, acercar al Estado y a los sectores pobres, instaurar un proceso de aprendizaje entre actores, revertir zonas de riesgo a usos para espacio público e incluso viviendas, cambiar la mentalidad de los funcionarios en cuanto a las intervenciones puntuales, descentralizar algunas dependencias de la administración municipal y lograr reconocimientos nacionales e internacionales. No obstante sorteó varias dificultades: a) ser un programa de la Alcaldía con dependencia legal y financiera en Corvide, b) falta de celeridad en los procedimientos para ingresar al municipio los dineros de cooperación internacional, c) dificultad para cambiar los comportamientos políticos tradicionales en la administración local, d) conocimiento desigual de la dinámica social, organizativa y de los conflictos, además de otras dificultades propias de un proceso que se iniciaba pero que en la marcha y mediante un efecto demostrativo con los primeros resultados, lograron ser superadas y capitalizadas para la Fase II.



Fases de intervención: población atendida y área cubierta

El programa se diseñó en dos fases: la primera se realizó en 15 barrios entre 1993 y 1997; la segunda está diseñada para el período 1998-2003 para 15 nuevos barrios, cuatro de ellos ubicados en la zona limítrofe entre ambas intervenciones, además de sostener las intervenciones de la Fase I. En total se atenderán treinta asentamientos, más de 111.000 personas, 25.000 familias y 22.000 viviendas en un área aproximada de 520 hectáreas (4,69% del área total urbana) ubicadas en las zonas nororiental, centrooriental, noroccidental y centrooccidental.

Los costos de la Fase I fueron US\$30.975 a una tasa de cambio inicial de \$780 y para la Fase II ascienden a \$5.188 millones.

Los resultados de la Fase I están representados en confianza con el Estado, actitudes más sanas, mejor ambiente de convivencia a pesar de los actores armados, mayor equidad no sólo en redistribución del ingreso sino en poder y democracia, pese a haberse sacrificado consideraciones culturales intangibles y la formación de ciudadanía. La intervención ha permitido que más de 40.000 personas superen sus condiciones de pobreza con el mejoramiento de 3.448 viviendas, 2.100 escrituras (41% de la meta inicial), recuperación de cinco hectáreas y estabilidad de otras 8,5 hectáreas (70% de las clasificadas de alto riesgo en las zonas de intervención), 640 metros de canalización para la recuperación de microcuencas, incremento de los índices de coberturas de acueducto y alcantarillado, infraestructura peatonal, equipamientos sociales, educativos, recreativos y de salud, así como incremento del espacio público y la infraestructura vial. Además, se generó empleo aunque no se cuantificó. No obstante, el mejoramiento físico no se pensó como fin en sí mismo, sino como medio para dinamizar procesos participativos de reconocimiento territorial, identificación de necesidades comunes y compromiso compartido en la búsqueda de soluciones que los vinculaba a procesos de democratización para fiscalizar, controlar y representar sus intereses.

En cuanto al capital social se reportan nuevos conocimientos, actitudes y organizaciones merced a las capacitaciones de carácter técnico y humano que les dieron pautas para la ejecución de obras físicas, para comportarse en ambientes de conflicto, para relacionarse con el Estado con mayor confianza y compromiso lo que consolida una nueva forma de participación y renovación de liderazgos pues los poderes barriales se democratizaron. De allí han surgido organizaciones de segundo grado que tienen hoy injerencia en la planeación barrial y zonal con perspectiva de incorporarla al Plan de Desarrollo Municipal. Igualmente se ha

mejorado la convivencia pues se desactivaron malentendidos cotidianos por linderos, conducciones de aguas, temores por la inseguridad que ofrecían sus casas propensas al robo o al deslizamiento, inconvenientes producto del hacinamiento, algunos con cariz de violencia intrafamiliar, entre otros. Al solucionarse este tipo de conflictos cotidianos se desactiva en algo el campo de acción de las milicias, consideradas en muchos barrios como las reguladoras también de problemas cotidianos. El Primed se ha declarado neutral frente al conflicto armado, pues interviene sobre la inequidad mas no sobre la impunidad, asunto que deja en manos del aparato de justicia. No obstante, con sus intervenciones contribuye a la construcción de la cultura de la democracia y con la redistribución de los ingresos fiscales contrarresta en algo los problemas de inconformismo, con lo que se puede allanar el camino para la paz y la democracia.

El aspecto mas innovador de la estrategia fue anteponer los intereses públicos a los privados mediante el principio de integralidad, que significó emprender un trabajo conjunto y coordinado de gestión y ejecución entre todos los socios de la alianza con un modelo innovador para la construcción de obras de infraestructura y mejoramiento que cambiaron las condiciones de habitabilidad física y de convivencia. De la experiencia se derivaron algunos aprendizajes: transparencia en el trabajo con sentido de lo público, neutralidad en las decisiones sin establecer alianzas parciales, intercambios abiertos y en forma pública, capacitación y formación sociopolítica consciente y deliberadamente, convencimiento del sentido de la estrategia, construcción de una nueva forma de gestión y contratación e incorporación de la estrategia Primed en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, en el POT de Medellín, con la definición de los planes parciales para zonas homogéneas como los ha diagnosticado el Primed.