



Documentos Escuela de Líderes de Ciudad (ELCI) http://elci.sitiosur.cl	
Título	Reconstrucción posterremoto de Armenia, Colombia
Autor	Jahir Rodríguez
Fecha	Marzo 2010
Origen	Seminario "Lecciones para la Reconstrucción", Talca, 31 de marzo de 2010

Reconstrucción posterremoto de Armenia, Colombia

El 31 de marzo de 2010, en plena emergencia posterremoto, el profesor Jahir Rodríguez visitó Talca, invitado por la Escuela de Líderes de Ciudad al seminario "Lecciones para la Reconstrucción". El seminario congregó a más de 120 líderes, dirigentes sociales, políticos, funcionarios públicos, estudiantes y académicos. Su propósito fue abrir un debate acerca de la forma en que se debía enfrentar el proceso de reconstrucción en Talca. La experiencia de Armenia ofreció muchos elementos de juicio para una evaluación crítica del modelo de reconstrucción implementado en Chile.

El texto que sigue es una síntesis de los principales contenidos de la presentación de Jahir Rodríguez en el seminario, en la que se han destacado aquellos aspectos más pertinentes a la lectura de la experiencia chilena posterremoto del 27 de febrero.

Reconstrucción posterremoto de Armenia, Colombia

Jahir Rodríguez

Síntesis de su participación en el seminario “Lecciones para la Reconstrucción”
Talca, 31 de marzo de 2010

El día 25 de enero de 1999, un terremoto grado 6,4 en la escala de Richter remeció la ecorregión del Eje Cafetero en Colombia. Los cinco departamentos que componen la región resultaron afectados, quedando comprometidos 28 de los 92 municipios locales. La ciudad más afectada fue Armenia, capital del departamento de Quindío y epicentro del desastre.

Al día del terremoto, Armenia contaba con 280.000 habitantes, y presentaba características muy similares a la ciudad de Talca. La tragedia afectó principalmente a los sectores populares de estrato bajo y medio. Dejó 1.185 muertos, 8.523 heridos, pérdida del 45 por ciento del empleo, 75 por ciento de destrucción de la ciudad, la pérdida casi total de los equipamientos públicos y del centro histórico, y un importante deterioro del tejido social, que implicó un impacto psicoafectivo negativo en toda la región.

Luego de la catástrofe, el gobierno nacional, a través del Presidente de la República, dispuso que a la cabeza de la reconstrucción estuviera la primera dama, Nohra Puyana Bickenbach, sustituyendo con esta decisión el sistema de atención y prevención de desastres vigente en Colombia. No obstante, transcurridos quince días de expedidos los decretos de reconstrucción, se produjeron en la zona del desastre grandes movilizaciones que iniciaron un proceso de autonomía para fortalecer a las autoridades locales y, sobre todo, a la población afectada. A partir de ese momento nació el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (Forec). Eran los propios afectados los llamados a asumir la responsabilidad y la conducción del proceso de reconstrucción.

Atención a la emergencia. En principio no se sabía cuánto duraría la etapa de emergencia, por lo que fue necesario construir albergues y mediaguas donde se pudiese mantener a la gente en forma digna. La construcción, por lo tanto, se hizo en comunidad, manteniendo a la población cercana entre sí, ya que esto era mucho más práctico para la atención de la emergencia en servicios públicos, y para la administración, el acompañamiento psicosocial, la gestión de proyectos, la organización y la construcción del capital social. Era necesario que los albergues recogieran por lo menos el concepto de hábitat que los ciudadanos habían perdido el 25 de enero, lo que incluía espacios públicos, iglesias, accesos a servicios, etcétera, y para lograrlo se llevaron a cabo procesos colectivos de organización social.

También se consideró de suma relevancia el problema de los escombros, cuya remoción fue una tarea del Estado coordinada por el Forec. Era fundamental hacerse cargo del “terremoto psíquico”, cambiando el paisaje urbano devastado por uno de mayor normalidad.

Institucionalidad para la reconstrucción. Lo social fue el eje de la reconstrucción: se trataba no solo de reconstruir casas y barrios, sino de construir ciudad y ciudadanía. Se necesitaban ciudadanos más participativos, más comprometidos con la ciudad y su devenir histórico, con la gobernabilidad y la democracia. Había que transformar la contingencia en una oportunidad.

El Forec, organismo encargado exclusivamente de la reconstrucción, fue un fondo de naturaleza especial creado para la emergencia, con sede en Armenia, de operación nacional, con personalidad jurídica y autonomía patrimonial. En los afanes de generar una institucionalidad especial, el Forec se creó sin estatutos. Esto fue un problema, pues sin políticas públicas no había criterios claros para contratar o designar entes responsables. En cada municipio se hacía lo que la ONG de turno, o el alcalde, o el secretario de planeación, consideraban más adecuado.

Finalmente, la decisión central del modelo de desarrollo y de dirección de la reconstrucción recayó en las ONG, tras haber establecido el Consejo Directivo del Forec que los recursos no se entregarían a las alcaldías, para evitar la corrupción y el clientelismo. Esta decisión generó algunos problemas, ya que muchas ONG intentaron sustituir el aparato público, dado que tenían tanto o más poder que los alcaldes, así como una capacidad de maniobra económica que estos tampoco poseían. No obstante, las ONG involucradas no tenían la experiencia ni la capacidad técnica para llevar a cabo la reconstrucción por sí solas, por lo que para diversos procesos requirieron subcontratar a empresas privadas, ámbito en el que se produjo mucha corrupción.

El Forec basó su funcionamiento en los principios de participación comunitaria, transparencia, eficiencia, celeridad, descentralización, sostenibilidad y consolidación como polo de desarrollo e integralidad. El proyecto de reconstrucción no consistía en reparar una casa o un barrio, sino en hacer ciudad y posibilitar un nuevo modelo de desarrollo económico.

En cuanto al modelo de gestión, el Forec manejó los recursos a través de un fideicomiso. La ejecución de obras se entregó a la sociedad civil organizada, y la reconstrucción se apoyó en las alcaldías y entidades territoriales para garantizar la sostenibilidad del proceso. Se nombró un solo funcionario público a la cabeza del Forec (Director Ejecutivo), mientras el resto de los actores provenía de las organizaciones privadas y la sociedad civil. Quienes administraron los recursos y supervisaron las obras fueron las Gerencias Zonales, constituidas por la academia, los empresarios, las organizaciones sociales y los gremios de la construcción.

Planeación de la reconstrucción. Esta etapa comenzó con la asignación de las Gerencias Zonales, cuando aún existían situaciones de emergencia por resolver pero ya se contaba con la convicción del modo en que debía llevarse a cabo la reconstrucción.

Todo el proceso de planificación de la reconstrucción contó con la participación de la gente, pues los proyectos fueron elaborados por la propia comunidad. La administración municipal, alcaldías y secretarías de planificación estuvieron muy vinculadas a este proceso.

Por cada Gerencia Zonal se realizaba una matriz de proyectos: el territorio se le entregaba a una ONG y sobre él planificaban, socializaban, contrastaban con la gente y finalmente se aprobaba las obras que se realizarían. Las Gerencias Zonales tenía la responsabilidad de entregar un Plan de Acción Zonal (PAZ), que debía ser concertado con la autoridad local, con la comunidad y, en general, con todos los actores del territorio. Entregaban al Forec un documento que contenía las estrategias, los objetivos, las metas y el plan de inversión de la reconstrucción en cada una de las zonas. Los fondos eran entregados a la Gerencia Zonal solo una vez aprobado el PAZ por el consejo directivo del Forec. En total se elaboraron treinta y un planes zonales, de los cuales quince pertenecían a Armenia.

Programas de reconstrucción. La primera iniciativa del Presidente fue entregar los subsidios con los instrumentos preexistentes, lo que claramente era insostenible. Era necesario crear una política de vivienda para la reconstrucción, pues no era posible, estando en una situación de excepción, entregar los subsidios como se hacía en tiempos normales. Los subsidios ya establecidos se debían seguir entregando a los lugares que no habían sido afectados por el terremoto, pero para el territorio en reconstrucción era necesario crear una política de vivienda especial, que cumpliera con el compromiso de otorgar viviendas no solo a los propietarios afectados, sino también a los arrendatarios y a las familias que estaban localizadas en zonas de alto riesgo. Lo planteado fue aceptado por el gobierno y se creó una política pública especial, que partió por reconocer a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV).

Las OPV fueron actores muy importantes en el proceso de reconstrucción. Se crearon después del terremoto y permitieron a las familias decidir dónde querían vivir, definir en qué área del terreno iban a construir, qué hacer con el espacio público, qué hacer con los equipamientos colectivos en su territorio, dónde edificar las viviendas, etcétera, todo ello a partir de una cartografía social, para facilitar el que la comunidad discutiera los proyectos.

Otro ámbito muy novedoso para la reconstrucción, y que aún es utilizado por el sistema financiero constructor en Colombia, fue la Vitrina Inmobiliaria. Este instrumento tenía como meta final aceptar la participación de las empresas constructoras privadas, pero bajo ciertas condiciones: debían elegir un lote que pudieran comprar y traer una promesa de compraventa de ese terreno; se les pedía que proyectaran el barrio, la estructura de la casa, los espacios públicos, la calidad urbana del lugar, etcétera; finalmente debían explicar el proyecto a los ciudadanos en una vitrina, de manera que cada uno pudiese elegir aquel en que quería vivir. Adicionalmente se les pidió a esas empresas y a sus arquitectos que organizaran los territorios con los ciudadanos que querían vivir en ellos. Debían llevar a las familias al lugar y con ellas, a partir de la cartografía social, modelar el barrio. Finalmente, se hicieron 14.000 viviendas con esa metodología.

El objetivo de este modo de elaborar y aprobar los proyectos era que el ciudadano se apropiara socialmente del territorio, que lo reconociera y participara en la construcción de su nuevo hábitat. La gente estaba saliendo de barrios de cuarenta, cincuenta o sesenta años de antigüedad, donde había un tejido social, una trama urbana construida por ellos mismos. Existía una apropiación social de ese territorio y ahora iban a ser desplazados a otro espacio de la noche a la mañana. No obstante, había un deseo de hacer ciudad y ciudadanía, y para ello había que construir capital social y lograr que la reconstrucción dejara una base social organizada.

Otra temática compleja fue la especulación en torno al valor de la tierra, que quintuplicó el precio de los terrenos de un día para otro. Afortunadamente, en Colombia existe la Ley 388, que prevé la expropiación por vía administrativa, dependiente del alcalde. La comunidad ejerció presión y logró que este instrumento fuera aplicado en terrenos que aumentaron desproporcionadamente su valor, lo que significó un mensaje de advertencia a los constructores y a los dueños de la tierra para que detuvieran la especulación.

Estrategia comunicacional. La estrategia de comunicación fue fundamental para la reconstrucción, pues con ella se logró organizar, movilizar y sensibilizar a la comunidad, además de ahorrar miles de horas de reuniones para informar sobre las decisiones que se tomaban. En esta línea, se crearon muchísimos mecanismos de comunicación que estuvieron a cargo de una ONG especializada; entre ellos, un periódico y un programa televisivo llamado "Ojos al Eje". Resultó muy importante el impacto de las radionovelas y las telenovelas, las cuales se comenzaron a realizar con muchachos que se capacitaron en esa época y que dieron origen a una red de editores muy potente hoy en el Eje Cafetero. También se realizaba un programa todos los días, de 7 a 8 de la mañana, en la televisión nacional, en el que se entrevistaba a la comunidad. En él siempre había un espacio para que los coordinadores de cada territorio informaran sobre las políticas que se habían abordado, las decisiones que había que tomar, los avances o los retrocesos.

Lecciones aprendidas

- Una nueva forma de gestión de lo público y de relación entre la sociedad civil y el Estado.
- Un modelo ágil, transparente y eficiente para la tramitación de subsidios de vivienda.
- Logros significativos en el avance en una política nacional de gestión del riesgo y de prevención y atención de desastres.
- Las obras de infraestructura y los saldos pedagógicos aportaron para el futuro.
- La Vitrina Inmobiliaria permitió un ejercicio sin precedentes en el país para organizar la oferta y la demanda en torno a la vivienda de interés social.
- Nuevas organizaciones sociales comunitarias y regionales fortalecidas en liderazgo democrático, participación ciudadana, gestión para el desarrollo, planificación local, ordenamiento territorial y gestión de proyectos sociales.

- Avances importantes en materia de contratación de proyectos y desarrollo de experticias en modalidades de contratación, con criterios del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Desarrollo de una metodología propia para la evaluación y seguimiento de proyectos sociales, con la construcción de indicadores y metodologías para evaluar avances en materia de eficiencia y eficacia de los proyectos.
- Avances importantes en materia de desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial.
- Propuestas en materia jurídica frente a temáticas relacionadas con un proceso de reconstrucción posdesastre.
- Un modelo de cogestión pública y privada para el desarrollo de entes territoriales, donde quedó demostrada la eficiencia de entidades privadas en el manejo y administración de recursos públicos.

Recomendaciones para Chile. En su visita a Talca, Jahir Rodríguez esbozó cuatro grandes recomendaciones para el desarrollo del proceso de reconstrucción:

- Crear un fondo, corporación o entidad que se encargue de la reconstrucción, y que esté vinculado al gobierno. “No se puede hacer una reconstrucción solamente con un Presidente y diez ministros a bordo, sobre todo en un gobierno de transición que no sabe cómo opera el Estado: llevan solo 29 días, nunca han estado antes”.
- Diseñar una estrategia comunicacional. “Los medios de comunicación van a dejar de hablar de la reconstrucción, pero el problema no ha pasado. Es muy importante mantener informada a la comunidad de cómo se está avanzando”.
- Tener a alguien que esté pensando detrás de uno, alguien que no está en el día a día. “Por eso los talleres de la ciudad son muy importantes; son los que ayudan a la autoridad o al planificador a resolver el mañana, y advirtiéndolo el mañana, qué va a suceder, cuáles son los temas importantes, qué está pasando en los barrios”.
- Garantizar la transparencia en el manejo de los recursos. “Si no hay transparencia hay corrupción, que va desde los funcionarios públicos hasta la comunidad”.