

ANÁLISIS DEL ESQUEMA DE RECONSTRUCCIÓN EN ÁREAS AFECTADAS POR
DESASTRES NATURALES. ESTUDIO DE CASO PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA
DE LA ZONA 01 BRASILIA NUEVA, ARMENIA.

ESTEBAN ANGULO DACCACH

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2012

“Análisis del esquema de reconstrucción en áreas afectadas por desastres naturales. Estudio de caso Plan De Acción Urbanística De La Zona 01 Brasilia Nueva, Armenia.”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Esteban Angulo Daccach

Dirigido por:

Álvaro Niño

Semestre II, 2012

CONTENIDO

| | Pag. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. GESTIÓN DE RIESGO Y EL PLAN DE ACCIÓN 01 URBANÍSTICA BRASILIA NUEVA, ARMENIA. | 12 |
| 1.1. ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN | 14 |
| 1.2. ESTRATEGIAS DE REHABILITACIÓN | 16 |
| 1.3 ESTRATEGIAS DE RECUPERACIÓN TEMPRANA | 17 |
| 1.4. LECCIONES APRENDIDAS DE LA GESTIÓN DE RIESGO | 18 |
| 2. GESTIÓN AMBIENTAL Y EL PLAN DE ACCIÓN 01 URBANÍSTICA BRASILIA NUEVA, ARMENIA. | 19 |
| 2.1. LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA 01 BRASILIA NUEVA. | 21 |
| 2.1.1. Estrategias para Conservar, Recuperar, Mejorar y Proteger los Suelos con Recursos Naturales. | 21 |
| 2.1.2. Estrategias de Sostenibilidad y Educación Ambiental | 22 |
| 2.1.3 Lecciones Aprendidas en Gestión Ambiental | 22 |
| 3. GESTIÓN URBANÍSTICA Y EL PLAN DE ACCIÓN 01 URBANÍSTICA BRASILIA NUEVA, ARMENIA. | 24 |

| | |
|--|----|
| 3.1. PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA 01 BRASILIA NUEVA, ARMENIA | 26 |
| 3.1.1. Reajuste Inmobiliario | 28 |
| 3.1.2. Espacio Público | 30 |
| 3.1.3. Viviendas Nuevas | 31 |
| 3.1.4. Lecciones Aprendidas en Gestión Urbanística | 32 |
| 4. GESTIÓN SOCIAL | 33 |
| 4.1. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE GESTIÓN SOCIAL DEL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA 01 BRASILIA NUEVA, ARMENIA | 36 |
| 4.1.1. Participación e Inclusión en los procesos de Toma de Decisiones | 38 |
| 4.1.2. Programas de Educación en Salud | 39 |
| 4.1.3. Programas para la Tercera Edad | 40 |
| 4.1.4. Programas de Educación y Derechos de la Niñez | 41 |
| 4.1.5. Programa Estratégico de Comunicaciones | 42 |
| 4.1.6. Programas de Recuperación de la Autoestima: Proyecciones Comunitarias e Institucionales | 43 |
| 4.1.7. Lecciones Aprendidas de la Gestión Social | 44 |

| | |
|--|----|
| 5. CONCLUSIONES | 46 |
| 5.1. CUADRO DE AGENTES Y ACTORES | 46 |
| 5.3. FACTIBILIDAD FINANCIERA | 49 |
| 5.4. RECAPITULACIÓN DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES | 49 |
| 5.5. EVALUACIÓN DEL PROYECTO | 53 |
| 5.5.1. Complementariedad del Proyecto | 53 |
| 5.5.2. Consistencia | 54 |
| 5.6. ESTRATEGIAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE ÁREAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES. | 56 |
| BIBLIOGRAFÍA | |
| ANEXOS | |

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICAS

| | Pag. |
|---|------|
| Tabla 1. Damnificados, viviendas afectadas e inversión en reconstrucción de cuatro desastres naturales en Colombia. | 2 |
| Gráfico 1. Organización funcional del FOREC. | 7 |
| Gráfico 2. Modelo de Gestión General Propuesto por la Fundación Restrepo Barco y Productos Urbanos para abordar la reconstrucción del Barrio Brasilia Nueva, Armenia. | 10 |
| Plano 1. Remoción de Tierra y Ampliación de Superficie Barrio Brasilia Nueva, Armenia. | 14 |
| Gráfico 3. Programa de Atención Alimentaria: Brasilia Nueva, Armenia. | 17 |
| Imagen 1. Parque de la Vida: Brasilia Nueva, Armenia. | 22 |
| Tabla 2. Barrio Brasilia antes y después del terremoto. | 27 |
| Plano 2. Sistema vial del Barrio Brasilia Antes y Después del terremoto y sus respectivos diseños. | 30 |
| Gráfico 4. Gestión Social Integrada UNICEF. | 36 |
| Tabla 3. Cuadro de Actores y Agentes del Plan de Acción Urbanística Brasilia Nueva. | 47 |

| | |
|--|----|
| Tabla 4. Cuadro de consistencia por objetivo del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia. | 55 |
| Tabla 5. Cuadro de estrategias para la reconstrucción en zonas afectadas por desastres naturales. | 57 |

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Consideraciones Plan de Ordenamiento Territorial-PORTE Armenia para la Reconstrucción.

Anexo 2. Fases de Intervención Brasilia Nueva, Armenia.

Anexo 3. Zonificación de Usos del Suelo, Proyecto Brasilia Nueva, Armenia.

Anexo 4. Sistema de espacio público del barrio Brasilia Nueva Armenia.

Anexo 5. Diseño del espacio privado barrio Brasilia Nueva, Armenia.

Anexo 6. Cuadro de relación entre gastos administrativos e inversión realizada del Plan de Acción Urbanística Brasilia Nueva.

Anexo 7. Cuadro de Evaluación por casos atendidos y movilización de recursos del Plan de Acción Urbanística 01Brasilia Nueva, Armenia

Anexo 8. Flujograma de ejecución del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva Armenia.

Anexo 9. Archivo Fotográfico, Barrio Brasilia Nueva Armenia 2012.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------------|----------------------------------|
| FRB | Fundación Restrepo Barco |
| GR | Gestión de Riesgo |
| GA | Gestión Ambiental |
| GS | Gestión Social Integral |
| PORTE | Plan de Ordenamiento Territorial |

INTRODUCCIÓN

La ola invernal que azotó a Colombia en el año 2010 dejó cerca de 2'200,000 personas damnificadas en 148 municipios localizados en 18 departamentos. Es importante resaltar que este fenómeno natural dejó daños materiales cercanos a 10 billones de pesos, lo que supone la puesta en marcha de un proceso de reconstrucción de gran magnitud que sin una planificación y gestión adecuada puede llegar a aparentemente reconstruir más no a mejorar la calidad de vida, la competitividad y la gobernanza en los municipios afectados. Es por estos que urge el análisis de otros procesos de reconstrucción, en áreas afectadas por desastres naturales, para que la reconstrucción de un marco metodológico que faciliten la elaboración de esquemas de gestión que posibiliten un proceso más digno, estructurado, participativo y técnico garantizando una mejora en la calidad de vida y el desarrollo urbano de las zonas afectadas.

Teniendo en cuenta que el gobierno nacional ha destinado cerca de 570 mil millones de pesos para la reconstrucción y rehabilitación de terrenos (160 mil millones de pesos para a los gobernadores, 90 mil millones para la rehabilitación de ciertas obras, y 320 mil millones al Ministerio de Agricultura) es importante hacer un correcto uso de estos recursos e impulsar el desarrollo de las zonas afectadas lo mejor posible, contribuyendo con la presencia de un modelo o esquema de reconstrucción¹.

La ola invernal puede ser considerada como el desastre natural que más impacto negativo ha tenido en Colombia, siendo equivale al 4.5 veces (Ver Cuadro 1) los daños que generó el terremoto del Eje Cafetero. Este desastre natural ha dejado cerca de 315 mil viviendas afectadas, de las cuales se estiman que 3.173 se encuentran completamente destruidas. De la misma manera, los impactos en las ciudades se hacen cada vez más visibles, ya que barrios enteros se encuentran en zonas de amenaza por deslizamientos o inundación, lo que pone en riesgo, la vida, la estructura física, la actividad productiva y el capital de las ciudades alejando la

¹Comparar Álvarez, Adriana. "160 Mil Millones se han destinado para damnificados por Ola Invernal", 2011. Documento electrónico.

inversión y afectando la competitividad a las ciudades colombianas. Así mismo se están generando desplazamientos de las zonas afectas a ciudades cercanas lo que genera un reto para los encargados de la reconstrucción.

Tabla 1. Damnificados, viviendas afectadas e inversión en reconstrucción de cuatro desastres naturales en Colombia.

| Desastre | Damnificados | Viviendas afectadas | Inversión (billones de pesos de 2010) | Inversión por damnificado (millones de pesos de 2010) |
|---------------------------|--------------|---------------------|---------------------------------------|---|
| Popayán (1983) | 20.820 | 9.150 | 0,71 | 33,89 |
| Armero (1985) | 45.611 | 5.092 | 1,84 | 40,36 |
| Eje Cafetero (1999) | 400.141 | 90.491 | 2,90 | 7,24 |
| Desastre invernal (2010*) | 2.155.536 | 313.524 | 12** | 5,57 |

Fuente: Ministerio del Interior y Justicia. Disponible en la página web: <http://www.wradio.com.co/nota.aspx?id=1412884>, 2011.

Dentro del plan de reconstrucción de la ola invernal, contenido en el Decreto 4819 de 2010, se propone por medio de un proceso participativo de las comunidades afectadas y autoridades locales la adopción de metas, esquemas de financiación y diseño de estrategias de gestión que promuevan la reconstrucción y el desarrollo regional. En cuanto a la recuperación física, el mismo documento establece un desarrollo de vivienda que promueve la reubicación de la población que lo perdió todo, con nuevos proyectos de vivienda y financiación para la reubicación de áreas residenciales que se encuentran en zona de riesgo y un programa de subsidios para el mejoramiento de las viviendas que fueron afectadas, pero que pueden ser habitadas.

Cada una de estas medidas adoptadas deberán, incluir infraestructura vial, servicios públicos y equipamientos sociales y para uso de la comunidad.²

Además, el mismo plan deberá generar proyectos que promuevan la reubicación impidiendo los desplazamientos a otros centros urbanos. De ahí que esta metodología y proyectos de reconstrucción tengan un considerable grado de similitud y complementariedad con el Plan de Acción Urbanística Zona 01 Brasilia Nueva, Armenia, por lo que su estudio se hace pertinente para entender el esquema de gestión propuesto y así tener clara la estrategia implementada por este plan para una exitosa reconstrucción.

Otro aspecto a considerar es el que Colombia, dentro de algunos meses, se enfrentará a una segunda ola invernal que puede traer las mismas complicaciones que las ocurridas en el 2010. Con ese fenómeno natural se pondrán a prueba los proyectos que se realizaron para suplir los daños ocasionados en el 2010. De ahí la importancia de analizar el esquema de gestión de procesos de reconstrucción para estar al tanto de las posibles medidas que tendrán que ser implementadas en algunos meses. Es pertinente ver en la reconstrucción una oportunidad de mejorar los asentamientos humanos y de igual forma, la calidad de vida de sus habitantes. Lo anterior, sumado a la difícil tarea de conformar verdaderas ciudades que atiendan las necesidades de sus pobladores y que se proyecten como territorios productivos y sostenibles en el tiempo con beneficio a escala local, regional y nacional

La puesta en marcha de reconstrucciones de asentamientos humanos (afectados por los fenómenos naturales anteriormente mencionados) es una problemática que llega a manos de la administración municipal y nacional quienes en la mayoría de casos realizan enormes esfuerzos para que en pocos días, horas o semanas formulen planes de reconstrucción y asistencia para las personas afectadas.

De ahí la importancia de resolver la pregunta ¿Cuáles y en qué consisten las estrategias empleadas por el esquema de gestión del Plan de Acción Urbanística 01

² Comparar Presidencia de la República, *Plan de Reconstrucción de la Ola Invernal: Decreto 4819 de 2010*.

Brasilia Nueva, Armenia que puedan contribuir a la reconstrucción de las zonas afectadas por desastres naturales?

Para resolver dicha pregunta se plantea el objetivo de identificar las estrategias implementadas por el esquema de gestión del Plan de Acción Urbanística de la Zona 01 Brasilia Nueva (Armenia), para la reconstrucción de áreas afectadas por desastres naturales. De acuerdo con esto se emplearán 4 capítulos que abordarán un análisis desde la perspectiva urbanística, ambiental, social y de gestión de riesgo para finalmente concluir sobre cuáles son esas estrategias primordiales que pueden ayudar a la reconstrucción de las zonas afectadas por desastres naturales.

Antes de comenzar a desarrollar los respectivos capítulos es pertinente ubicar en tiempo y espacio este estudio de caso. El 23 de enero de 1999 a las 5:40 p.m. se produjo el fenómeno natural conocido como el Terremoto de Armenia, que acabaría con casi toda la ciudad y parte de la región. Los daños fueron detectados en 28 municipios ubicados en 5 departamentos (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca).³ Los municipios se declararon en estado de emergencia debido a la destrucción física, valorada en US\$ 1.857.365 millones, que dejó el sismo principal. La población afectada se cuantificó en 8.523 heridos y 1.185 muertos de los cuales 1,110 se presentaron en el Quindío; 929 en Armenia⁴.

Ahora bien, la problemática principal generada por el terremoto fue la destrucción de viviendas, que dejó a 159,000 personas sin hogar de las cuales 142,000 se localizaban en el departamento del Quindío (La Tebaida, Armenia, Calarcá y Pijao). Vale la pena resaltar que el 76% de los predios de Armenia presentaban inhabilitación (antes de que ocurriera el sismo) o destrucción total. Lo anterior se debió a que la construcción generalmente no cumplía las normas de sismo resistencia y se encontraban ubicadas en zonas de riesgo de remoción de masas principalmente, lo que ocasionó que en el momento del sismo, la gran mayoría de las

³Comparar Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL., “*El Terremoto de Enero de 1999 en Colombia: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero*”, 1999. pp. 8-9. Documento Electrónico.

⁴Comparar CEPAL, “*El Terremoto de Enero de 1999 en Colombia: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero*”. p. 9. Documento Electrónico.

viviendas se derrumbaran. De ahí que, cerca de 200 albergues que se instalaron con ayuda del gobierno nacional, no fueron suficientes para atender a la población damnificada ya que tan sólo se logró alojar al 24% de estos.

El barrio Brasilia Nueva, ubicado al sur de la ciudad de Armenia, fue una de las zonas más afectadas por el terremoto, se presentaron numerosos daños, específicamente destrucción de viviendas, razón por la cual más de 1000 personas quedaron sin hogar. Vale la pena resaltar, que esta urbanización se construyó sin tener en cuenta los estándares básicos del nivel sismo resistente y de cimentación, lo que conllevó a su destrucción el 29 de Enero de 1999.

Esta zona tiene un área aproximada de 31.2 hectáreas las cuales se encuentran distribuidas en, la meseta y las microcuencas (2 cañadas). Las primeras 21.4 hectáreas son planas y fueron consolidadas con construcciones de vivienda, (1,182 predios con títulos de propiedad), de estratos 3 y 4 paradójicamente financiadas por organismos estatales entre los años 1970 y 1980. Sin embargo, la degradación que sufrieron las microcuencas (9.8 hectáreas) de este barrio son consecuencia de 20 años de invasión, a manos de asentamientos humanos ilegales. Dichas invasiones ocupan 604 predios, sin título de propiedad y de estratos 1 y 2⁵.

Algunos aspectos relevantes de lo ocurrido en Brasilia la Nueva son los siguientes:

1. Las construcciones realizadas sobre la meseta no cumplían con estándares mínimos de construcción y sismo resistencia
2. Los alrededores de la meseta fueron rellenados con una superficie de arena para poder seguir con la expansión del barrio, un relleno poco apto para sembrar los cimientos de las viviendas de una población.
3. Las personas que invadieron el perímetro de la meseta nunca consideraron un manejo adecuado para las cañadas que con el pasar de los años sufrieron degradaciones ambientales considerables.

⁵Comparar Camargo, Santiago. *“El proceso de reconstrucción de un sector de la ciudad de Armenia (Colombia): La reconstrucción del barrio Brasilia: Un caso de reajuste de suelos con participación comunitaria”*, 2010. p. 2. Documento electrónico.

Debido a estas razones, en el momento del sismo, por su magnitud y por la cercanía de las viviendas, unas con otras, se generó, sobre la meseta un tipo de efecto dominó que desató la destrucción masiva de las viviendas del barrio. Mientras tanto, las construidas en las cañadas se destruyeron por el relleno de arena y sus pobladores sufrieron los efectos de una pésima ubicación, manejo de riesgo y construcción inadecuada.

El colapso en el barrio Brasilia Nueva significó la destrucción total de 909 viviendas y el 80% de las restantes presentaban algún tipo de afectación (480)⁶ El proceso de reconstrucción resultó especialmente complejo debido a que al retirarse el “relleno” para realizar las obras, muchos lotes en los que habían viviendas desaparecieron. Adicionalmente, con la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial (PORTE) en Armenia se reglamentó que las vías internas de los barrios debían tener un ancho de 6 (m²) como mínimo, siendo que antes del terremoto la zona afectada contaba con vías de 3 (m²).

Por lo anterior se requirió implementar un proceso de reajuste inmobiliario de gran complejidad para la reubicación de la población que casi en su totalidad deseaba continuar viviendo en el barrio. El Fondo para la Reconstrucción del eje Cafetero (FOREC) colocó en la gerencia de esta reconstrucción a la empresa Productos Urbanos en colaboración con la fundación Restrepo Barco; equipo que se enfrentaría a la consolidación de un proyecto que sólo sería posible mediante un esquema de gestión que integrara una visión de gestión de riesgo, gestión social, gestión ambiental y gestión urbanística de gran envergadura para la reconstrucción de la zona.

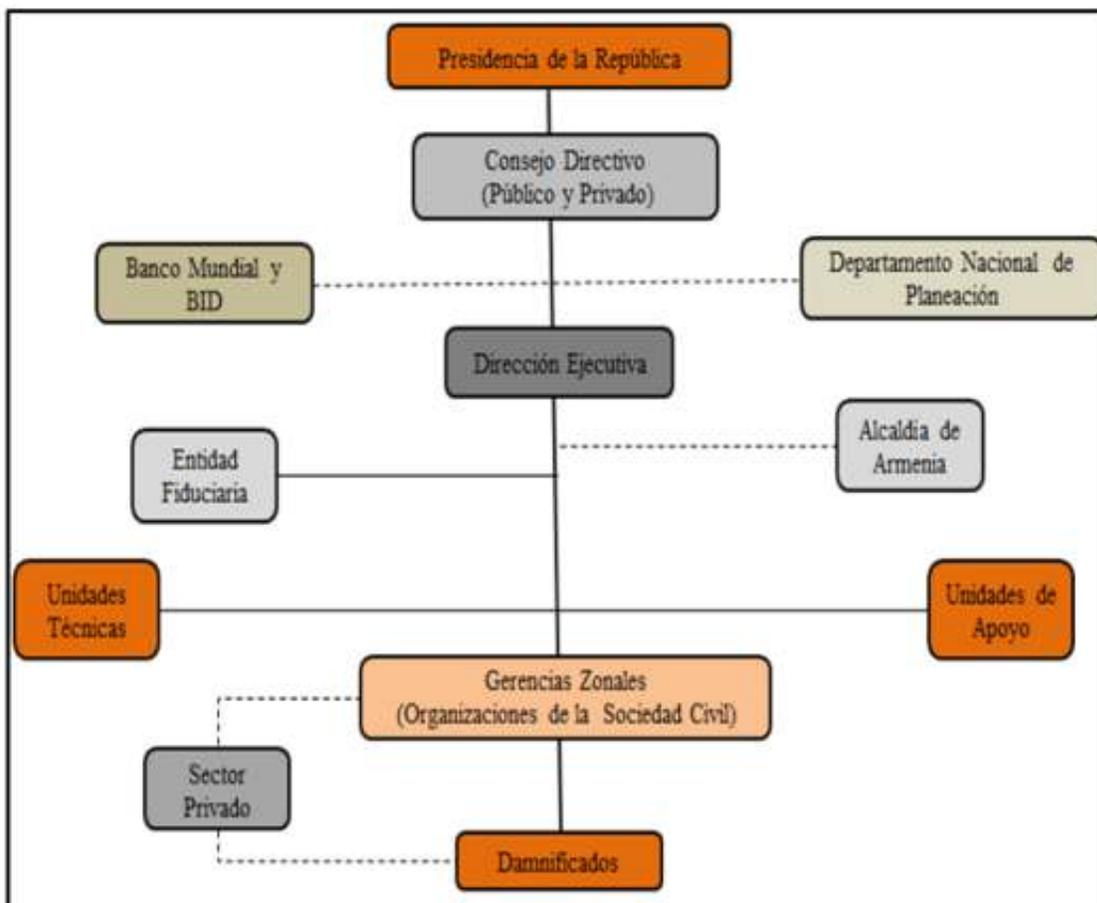
Por otro lado, el decreto 001 de 1999, delimitó el accionar de las empresas privadas, entidades públicas y fundaciones, al determinar las formas de intervención del uso del suelo. Por ello es pertinente remitirse al documento para entender el campo de acción que les permitía a los encargados de la reconstrucción.

⁶Comparar Camargo. *“El proceso de reconstrucción de un sector de la ciudad de Armenia (Colombia): La reconstrucción del barrio Brasilia: Un caso de reajuste de suelos con participación comunitaria”*, 2010. p. 2. Documento electrónico.

En el anexo 1 se encontrará un documento detallado con todas las especificaciones hechas dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de Armenia que debían ser tenidas en cuenta para su reconstrucción.

Debido al terremoto y a la urgencia de un plan de reconstrucción, la Presidencia de la República de Colombia crea el FOREC (Fondo de Reconstrucción para el Eje Cafetero) entidad encargada de la reconstrucción. Esta organización incorporaría un sin número de entidades⁷, organizaciones, empresas pública y privadas, personas naturales que se enfrentarían a la reconstrucción del Eje Cafetero mediante una articulación conjunta de gestiones de manejo de recursos⁸.

Gráfico 1. Organización funcional del FOREC



Fuente: Cuervo Restrepo, Jorge Iván. La Gestión de lo Público: Más Allá de lo Estatal: El caso del Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero, FOREC, en Colombia, 2002.

⁷ Que serán enumeradas en las conclusiones en el cuadro de Agentes y Actores.

⁸ Comparar Hoyos Aristizábal, Luis Alfonso, Gómez Martínez, Pablo Ariel y Hernández Valderrama, Margarita Rosa. *Eje Cafetero 10 Años Después*, 2009, p. 31.

El modelo utilizado por el FOREC para la reconstrucción debía ser entendido como una intervención de emergencia, cuya finalidad era formular un modelo de desarrollo regional con temas económicos, sociales, políticos e institucionales. De igual forma el FOREC cumpliría un rol de planificador, coordinador y financiador en el proceso de reconstrucción. La labor del fondo se podría entender como de gestión pública, que iría más allá de lo estatal, coordinando al Estado, con el mercado y la sociedad para fomentar la corresponsabilidad. De esta forma, se perdería la excesiva concentración de la acción política, dando paso a nuevos actores sociales y agentes de mercado, entre muchos otros, daban respuestas colectivas a los fenómenos sociales⁹. Según Cuervo Restrepo el FOREC

Es un complejo dispositivo de coordinación interinstitucional y de movilización social y comunitaria promovida por el Estado y apoyado en organizaciones que pueden ubicarse en la frontera del Tercer Sector y el mercado, en constante negociación con los gobiernos subregionales y municipales, bajo la tutela técnica y operativa del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.¹⁰

Ahora bien, la propuesta regional se basaba en la reactivación económica y la sostenibilidad ambiental como ejes estructurales de la reconstrucción, a lo que se le incorporaría la reconstrucción física y la reconstitución del tejido social. Con lo anterior entonces el FOREC plantea una política de vivienda para la reconstrucción, que consistía en el establecimiento de subsidios para la recuperación del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas. Se determinan créditos subsidiados, y subsidios directos por valor de \$8.039.640, para las personas que habían perdido su vivienda o debían demolerla por la inhabitabilidad¹¹.

⁹Comparar Cuervo Restrepo, Jorge Iván. *“La Gestión De Lo Público Más Allá De Lo Estatal: El Caso Del Fondo De Reconstrucción Social Y Económica Del Eje Cafetero, FOREC, en Colombia”*, 2002. p. 7. Documento electrónico.

¹⁰Ver Cuervo Restrepo. *“La Gestión De Lo Público Más Allá De Lo Estatal: El Caso Del Fondo De Reconstrucción Social Y Económica Del Eje Cafetero, FOREC, en Colombia”* p. 14. Documento electrónico.

¹¹ Comparar Rodríguez, Jahir. *La vivienda en Busca de un Hermosos y Rebelde Sueño, Organizaciones Populares de Vivienda en el Eje Cafetero*, 2002. pp. 25-26.

Para los habitantes de las viviendas que se encontraban en zona de alto riesgo, se planteó una política de reubicación con un subsidio por valor de \$12.039.640. Las construcciones de hogares que necesitaran reparaciones se les destinaron montos distintos dependiendo de los costos de dicho proceso. A los no propietarios de vivienda y quienes vivían en alquiler, se les destinó por parte del Consejo Directivo del FOREC, un subsidio por valor de \$5.900.000, el cual se entregaría en forma prioritaria, cuyo valor posteriormente fue incrementado en \$4.000.000, con el fin de que las familias en esta situación construyeran su propia vivienda y fueran propietarias de las mismas¹².

El proceso para la reconstrucción o reparación consistía en lo siguiente:

Valoración de los daños por parte de la ONG, asignación del subsidio al beneficiario, asignación de la carta cheque al beneficiario, solicitud y aprobación de la licencia de construcción, elección y contratación del profesional encargado de la obra, asignación del interventor por parte de la ONG, apertura de cuenta conjunta, (interventor-beneficiario), supervisión de la obra por parte del interventor, supervisión de la labor del interventor por parte de la ONG, desembolsos de los dineros, según el avance de la obra.¹³

Con esta metodología, el FOREC y los pobladores del Barrio Brasilia Nueva escogen a la Fundación Restrepo Barco (FRB) y a la empresa Productos Urbanos para su implementación y la reconstrucción del barrio. La operación urbana de reconstrucción fue total, ya que se debió demoler y retirar los escombros del relleno, para la puesta en marcha del Plan de Acción Urbanística de la Zona 01 Brasilia Nueva.

Una vez establecidos los procesos de diálogo, estudio y análisis se llegó al punto de entender que la reconstrucción debía verse como una oportunidad de devolverle al barrio Brasilia, no sólo las condiciones urbanísticas, sino también los atributos ambientales, de espacio público y de calidad de vida, que permitiese redefinir el rol que este barrio jugaba dentro de la ciudad de Armenia. Lo anterior, mediante el cumplimiento de los 4 presupuestos: ordenar la vivienda y los servicios,

¹² Comparar Rodríguez. *La vivienda en Busca de un Hermosos y Rebelde Sueño, Organizaciones Populares de Vivienda en el Eje Cafetero*. pp. 25-26

¹³Ver Rodríguez. *La vivienda en Busca de un Hermosos y Rebelde Sueño, Organizaciones Populares de Vivienda en el Eje Cafetero*. p. 27.

generar espacios públicos recreativos, recuperar y proteger los recursos ambientales y finalmente mitigar el riesgo al que se enfrentaba la población residente de la zona. Para ello la empresa Productos Urbanos y la FRB plantearon el modelo de gestión del proyecto, intentando entender la realidad a la cual se enfrentaban a la hora de reconstruir.

Gráfico 2. Modelo de gestión General Propuesto por la Fundación Restrepo Barco y Productos Urbanos para abordar la reconstrucción del barrio Brasilia Nueva, Armenia.



Fuente: Álvaro Suárez Zúñiga, 2011.

Con la implementación anterior la asociación público- privada, propuso ocho (8) etapas para la ejecución del proyecto, con una duración de cuatro (4) años (Ver Anexo 2).

Inicialmente se llevó a cabo una zonificación de usos de suelo para poder definir los usos permitidos para este barrio en la ciudad de Armenia. Vale la pena resaltar que este proceso fue de vital importancia ya que se pudieron determinar las acciones, los proyectos y las estrategias que le darían vida a la reconstrucción del

barrio Brasilia. Se definieron, cesiones viales, parques recreativos, parques de protección y zonas de mitigación de riesgo y áreas residenciales (Ver Anexo 3).

1. GESTIÓN DE RIESGO Y EL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA

01 BRASILIA NUEVA, ARMENIA.

Para fines de la investigación se definirá la Gestión del Riesgo (GR) a partir del enfoque de atención de emergencias y desastres, lo que quiere decir que la GR se manejará como: “marco teórico y metodológico de la prevención y atención de emergencias y desastres, que contempla de manera integral, y desde una perspectiva social y de desarrollo sostenible los componentes de mitigación, respuesta, reconstrucción planificada y sobre todo integración de los conceptos y métodos preventivos a la cultura cotidiana”¹⁴. Sin embargo, la GR no debe considerarse como un conjunto discreto y separado de medidas, sino como una línea de análisis y preocupación que cruza todo tipo de actividad humana.

Las etapas en su orden primera mitigación, segunda rehabilitación, tercera recuperación temprana y cuarta reconstrucción, deben establecerse en la GR para atender los diversos ámbitos en los que las amenazas y posibles riesgos entran en un contexto urbano, obviamente garantizando la atención equitativa a todos los sectores sociales existentes en la ciudad o en el territorio señalado. Cabe destacar que cada una de las etapas goza de igual importancia y relevancia en la GR, la omisión de alguna de estas incidirá en el incremento de alguna de las vulnerabilidades relativas a la amenaza estudiada.

De ahí la importancia de la mitigación en el proceso de la GR ya que la intervención va dirigida a reducir o atenuar el riesgo y su mediación sobre la infraestructura y la población, determinan la implementación de políticas generales de planeación territorial, económica y social de la comunidad. De la misma manera, la prevención cumple un papel decisivo en la GR debido a que este proceso se entiende como “la intencionalidad práctica que atraviesa todo un proceso de desastre y que da lugar a diferentes objetivos y acciones en cada una de ellas”¹⁵ es decir, actuar con

¹⁴ Ver Cortés Trujillo, Engels. *La enseñanza de la gestión del riesgo mediante el uso de ejemplos cotidianos Fundación para la Gestión del Riesgo (FGR)*, 2001. p.11.

¹⁵ Comparar Campos, Armando. *Educación y Prevención de Desastres*, 1998. p 33. Documento electrónico.

anticipación para evitar que un suceso o evento genere una emergencia o desastre. La respuesta es el conjunto de acciones a ejecutar durante la ocurrencia del suceso o evento adverso en un territorio específico y que tiene como objeto salvar la mayor cantidad de vidas humanas, reducir el sufrimiento y disminuir las pérdidas materiales. El Plan de Emergencia se puede entender como el conjunto de “políticas, organizaciones y métodos que indican la manera de enfrentar una situación de emergencia o desastre, en lo general y lo particular, en sus distintas fases, definiendo la estructura jerárquica y funcional de las autoridades y organismos a intervenir”¹⁶.

Además de estos procesos, la rehabilitación cumple un papel en la GR, que consiste en el conjunto de acciones hacia el restablecimiento inmediato y a corto plazo, de las condiciones vitales para la supervivencia de una comunidad afectada por un desastre (alimentación, abrigo, salud y psicológica, recuperación de la red familiar y social de sustentación), como fase posterior a la de búsqueda y rescate.

Sumado a lo anterior, el término recuperación temprana (RT), es de reciente incorporación en el ámbito de la Gestión del Riesgo a nivel mundial. Su propulsor es el programa de Desarrollo de las Naciones Unidas -PNUD- quien bajo la coordinación de la Oficina Crisis, Prevención y Recuperación, se conformó el Grupo de Trabajo Temático en Recuperación Temprana -CWGER-. En 1998 publicaron la primera guía sobre RT, el cual define el término de la siguiente manera: proceso multidisciplinario mediante el cual se incorporan los principios del desarrollo humanitario sostenible mediante la resiliencia e implementación de proyectos en los servicios públicos, vivienda, seguridad y sobre todo en la reintegración y reubicación de la población afectada.

Finalmente, la GR culmina con el proceso de la reconstrucción que es la etapa siguiente a la de Rehabilitación y en donde se pretende recuperar la calidad de vida de la comunidad afectada y orientarla hacia un nivel igual o superior al que gozaba antes de la presencia del evento. Para lograr esto es necesario realizar en esta etapa un diagnóstico lo suficientemente claro y detallado, para identificar los riesgos

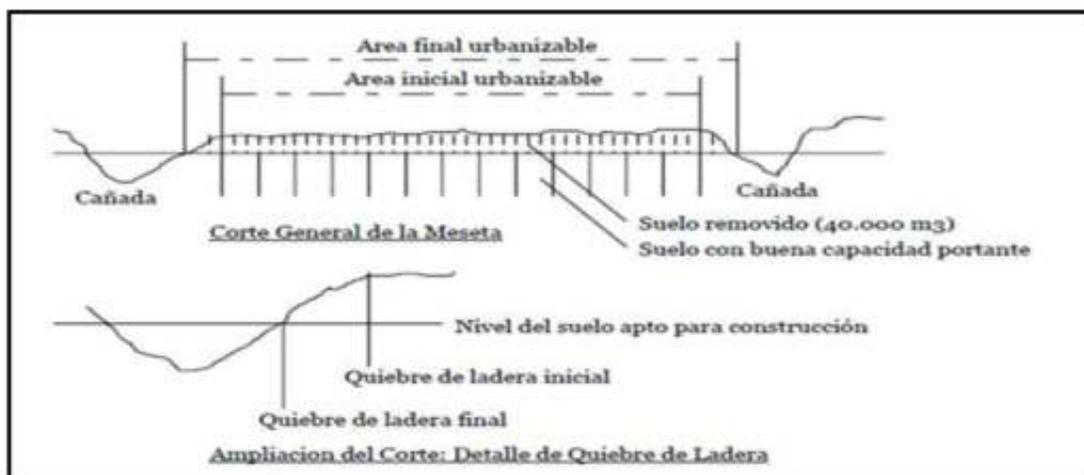
¹⁶ Ver Cortés Trujillo. *“La enseñanza de la gestión del riesgo mediante el uso de ejemplos cotidianos”*. p. 11.

que condujeron a la comunidad al desastre, y generar un plan que logre mitigar desde la base las vulnerabilidades. Entonces, la resiliencia, es un componente más de la Reconstrucción pero tan imprescindible como cualquier otro concepto que hace parte de la Gestión del Riesgo. La resiliencia consiste en la capacidad de recuperación de una comunidad por sí misma, reciba o no ayuda externa.

1.1. ESTRATEGIAS DE MITIGACIÓN

Con la finalidad de mitigar y prevenir el riesgo que sufrieron los habitantes del barrio Brasilia, la FRB y Productos Urbanos se hicieron a la tarea de adecuar los suelos. Encontrando un total de 75 viviendas ubicadas en zonas de riesgo no mitigable a lo que se sumaba que los suelos no eran propicios para la construcción, por lo que se debió adecuarlos para la reconstrucción. Los procesos para realizar dicha tarea se ilustran en el plano dos (2.) Fue así como por medio de una adecuada intervención a los suelos de la meseta se lograron predios con alta capacidad portante para la construcción y reparación de las viviendas disminuyendo el riesgo de futuros desastres.

Plano 1. Remoción de Tierras y Ampliación de Superficie barrio Brasilia Nueva, Armenia.



Fuente: Alfonso, Óscar. De Nagoya a Armenia: El reajuste de Tierras en Japón y Colombia.

Con el fin de minimizar los movimientos de suelos (debido a presupuestos ambientales) se previó una pendiente máxima en las vías de 17%, y se definió que las nuevas viviendas debían reconstruirse de forma tal que los predios se localizaran enfrentados los unos con los otros, separados por las calles de nivel vecinal. De la misma manera se estableció que los cruces viales estuvieran a un mismo nivel al igual que las plazoletas, parques, bosques y demás espacios públicos con el propósito de no realizar rellenos y excavaciones innecesarias que agotaran los recursos. También se previó una pendiente del 2%, para las escorrentías, de forma tal que los flujos de agua no dañaran las construcciones propuestas por la empresa Productos Urbano. El plan de acción urbanística 01 Brasilia Nueva requirió de un movimiento de tierras equivalente al 33.372 m³ para adecuación de los suelos del barrio reduciendo los riesgos y promoviendo la reconstruir¹⁷.

La empresa Productos Urbanos vio la oportunidad de aprovechar el espacio público para integrarla como parte esencial del proyecto y así minimizar los costos en la cimentación. En casi todos los finales de las manzanas se proyecta el espacio público a través plazoletas, terrazas, bosques urbanos, parques de bolsillo o simplemente paseos peatonales. Con esto se buscaba, además de minimizar costos, ganar calidad de vida, dándole un fuerte componente ambiental del que se hablará más adelante.

A lo anterior se agregaron acciones para prevenir el desastre por la ocurrencia de un sísmico, haciendo las construcciones con un aislamiento mínimo de 12 metros del borde de la ladera. Otra estrategia consistió en la construcción vial perimetral para conectar. Esta obra ayuda a reducir el riesgo colocando una barrera que termina por proteger la vida de los habitantes al no dejarlos asentarse después de ella. La FRB y la empresa Productos Urbanos fueron estrictos en el cumplimiento de los estándares viales (siete (7) metros de ancho) y en la implementación en las construcciones de todas las normas sismo resistentes necesarias para minimizar los efectos de otro terremoto.

¹⁷Comparar Suarez Zúñiga, Álvaro. *Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva*, 2000. p. 13.

1.2. ESTRATEGIAS DE REHABILITACIÓN

Las estrategias implementadas para restablecer las condiciones vitales para la supervivencia inmediata y a mediano plazo, se dieron en una primera instancia por parte de todos los pobladores afectados por el sismo, quienes motivados por la solidaridad y el sentimiento de ayuda mutua fueron improvisando cambuches y resguardos (entre las ruinas de las casas) para pasar la noche. A esta ayuda solidaria se fueron sumando, con el pasar de las horas, las provenientes de entidades municipales y empresas privadas y fundaciones como la FRB y la empresa Productos Urbanos. La fundación facilitó un gran número de carpas para posteriormente pasar a la construcción de viviendas temporales más resistentes y adecuadas.

La FRB y la Alcaldía Municipal crearon el Fondo Municipal de Vivienda cuyo objetivo era la construcción de alojamientos para los damnificados, obras que se debían hacer con materiales donados por la Red de Solidaridad y organismos nacionales e internacionales. Se dio inicio al proceso preseleccionando lotes donde se podía construir, realizando el censo de las personas a reubicar presentando el diseño de los alojamientos temporales, se limpiaron los lotes, se instalaron baterías sanitarias, se construyeron elementos necesarios para el funcionamiento del alojamiento y se estipuló un mantenimiento periódico a los mismos¹⁸. La FRB y el Fondo Municipal de Vivienda optaron por construir para la zona 01, bloques de 3 pisos de altura, obras en guadua, idea por demás original y práctica, en los cuales podían albergarse un máximo de 60 familias en un espacio bastante reducido.¹⁹

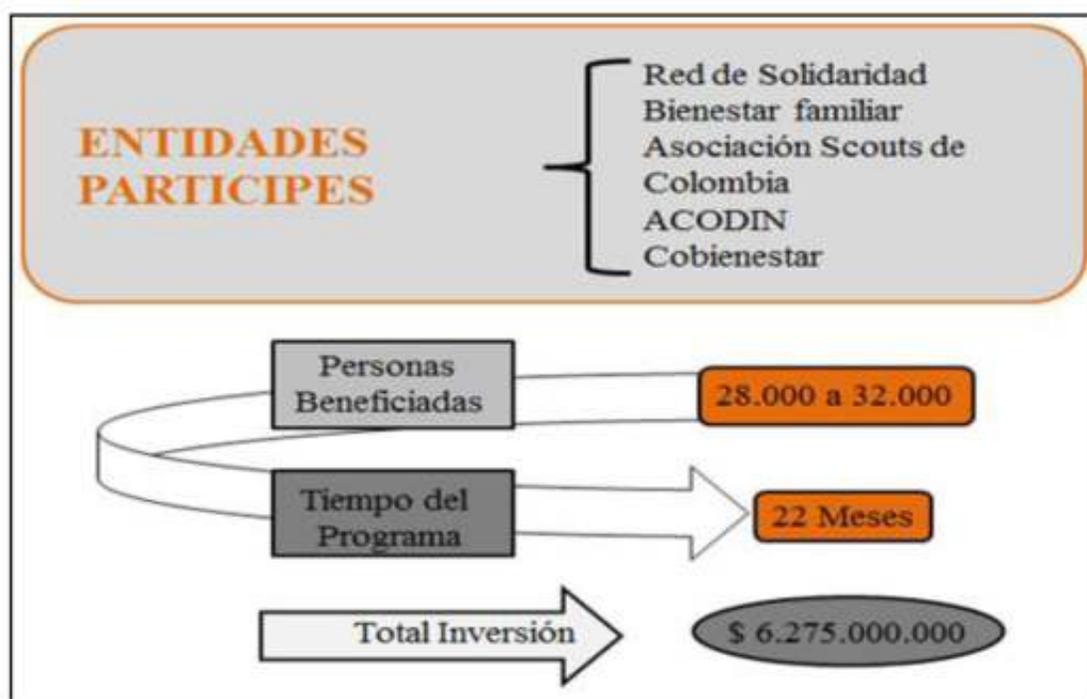
La atención física y social por parte de la FRB, además de las obras de los albergues temporales, se dirigió a la reconstrucción del alcantarillado, a suministrar baños para los refugiados, dotó estas construcciones de energía y agua para que las personas afectadas por el sismo vivieran en condiciones más dignas. Igualmente asumió el costo de los servicios públicos facturados a los albergues.

¹⁸Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo Al Tragedia En Oportunidad*, 2001. p. 144.

¹⁹Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo Al Tragedia En Oportunidad*. pp. 145-146.

El FOREC durante 22 meses, asistió con alimentación a las familias afectadas por el desastre natural quienes compraban mercados por valor estimado entre 500\$ y 1.000\$ pesos. El recaudo de estas ventas se destinaron a la compra de bolsas y a cubrir el transporte requerido (el gráfico 4 ilustra el programa de atención alimenticia). El 27 de diciembre del 2000 los paquetes alimenticios se quedaron estos reducidos a porción de carne, arroz y aceite. El fin de esta medida fue promover la reactivación económica y social en la comunidad e incentivar el trabajo como parte de la gestión social del proyecto de reconstrucción²⁰.

Gráfico 3. Programa de Atención Alimentaria: Brasilia Nueva, Armenia.



Fuente: Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la Tragedia en Oportunidad*

1.3. ESTRATEGIAS DE RECUPERACIÓN TEMPRANA

Las estrategias implementadas en este apartado hacen referencia al establecimiento de un Plan Parcial, Plan de acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, (Capítulo 3 y 4) el

²⁰Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la Tragedia en Oportunidad*. pp. 142-144.

cual pretendía asumir las responsabilidades de servicios públicos, saneamiento, vivienda y demás para acompañar y suplir las necesidades y demandas de la población afectada.

1.4. LECCIONES APRENDIDAS DE LA GESTIÓN DE RIESGO.

- La Gestión de Riesgo es fundamental para definir los cimientos de la reconstrucción de forma tal que ésta prevenga y mitigue el riesgo.
- La adecuación del suelo es de vital importancia debido a que es por medio de esta acción se determina el espacio disponible para la reconstrucción
- Las obras de mitigación, por parte del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, se articulan con la implementación de espacio público para disminuir pendientes dentro de las laderas de forma recreacional.
- Identificar las viviendas en zonas de riesgo y remoción de masas para su reubicación.
- El cumplimiento de los estándares normativo es una obligación por parte de la FRB y la empresa Productos Urbanos que garantizan la pertinencia de un proyecto urbano con el PORTE.
- Entender la Gestión de Riesgo como una herramienta para la planificación y no sólo como acciones para mitigar riesgos.
- Se debe mantener un diálogo permanente con los damnificados para incluirlos desde las estrategias de la Gestión de Riesgo hasta el plan de retorno del proyecto.
- Las estrategias de rehabilitación generan una esperanza en los damnificados.
- Los albergues temporales deben ser propicios y garantizar salubridad y condiciones dignas de vida para que los afectados se motiven con la reconstrucción.
- Los programas alimentarios comprenden la atención a damnificados y por ende propician la credibilidad y compromiso frente a la tragedia.

2. GESTIÓN AMBIENTAL Y EL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA

01 BRASILIA NUEVA, ARMENIA

La Gestión Ambiental, (GA) parte de la necesidad de la sociedad de conservar y mejorar la “oferta y calidad ambiental”. El Sistema de Gestión Ambiental (GA) colombiano definió la GA como: “conjunto de acciones encaminadas a lograr la máxima racionalidad en el proceso de decisión relativo a la conservación, defensa, protección y mejora del medio ambiente, a partir de un enfoque interdisciplinario y global”²¹.

Este concepto debe entenderse como la acción constante de instituciones, organizaciones privadas y la misma sociedad, quienes deban orientar las dinámicas culturales hacia el uso sostenible de los recursos, con la finalidad de minimizar los efectos de contaminación y depredación sobre el medio ambiente. Por lo anterior la GA presupone un proceso social y político en pro de la calidad de vida y el correcto funcionamiento de los ecosistemas.

La GA integra múltiples funciones ya que es por medio de ésta que se logra conocer los procesos ambientales locales, incluyendo las características que presenta el territorio, su potencialidad, su biodiversidad, su problemática y el tipo de uso que se le debe dar a los recursos del medio ambiente.

Así la GA plantea la coordinación de funciones en temas de planeación, ejecución y control sobre aspectos ambientales correlacionados con las cuestiones urbanística de expansión, desarrollo y preservación. Además, este término hace posible el control municipal que posibilita la participación de la sociedad civil, las ONG, los grupos comunitarios del sector educativo y demás, para impedir las degradaciones ecológicas.

La política de la GA se centra en la problemática ecológica que se origina en las acciones provenientes de áreas urbanas hacia estructuras ambientales. Dentro de los fenómenos más recurrentes aparecen factores que ocasionan contaminación y

²¹ Ver: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Política de Gestión ambiental Urbana*, 2008. p17. Documento electrónico.

deterioro de los recursos naturales renovables, deterioro o pérdida de la biodiversidad, del espacio público y del paisaje, inadecuada gestión y disposición de residuos sólidos, líquidos y gaseosos.

A todo lo anterior, se debe sumar el uso ineficiente de la energía, la falta de uso de fuentes no convencionales de energía, riesgos de origen natural y antrópico, pasivos ambientales, patrones insostenibles de ocupación del territorio, patrones insostenibles de producción y consumo. La falta de conciencia y cultura ambiental de la población de las áreas urbanas, que unido a la pérdida de valores socio - culturales de la población urbana, puede llevar a la ausencia de la identidad cultural y en consecuencia del sentido de pertenencia del entorno²².

De ahí la importancia de una política de gestión ambiental que tenga por objetivos:

1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.
2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás. La finalidad de esta política es la de regular la conducta humana, individual o colectiva y su actividad respecto del ambiente, los recursos naturales renovables y los elementos ambientales, así como las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos.
3. Hacer de los procesos productivos acciones sostenibles que repercutan en menor grado en las estructuras ambientales y maximicen los beneficios económicos y sociales. Mediante estas políticas se orientan estrategias de ocupación y expansión de los territorios bajo parámetros de la sostenibilidad. Otro punto importante son las estrategias y procesos educativos y participativos que cumple la GA con el propósito de concientizar y formar ciudadanos que sepan, exigir y cumplir los derechos y deberes ambientales²³.

La política de la GA establece que cada municipio colombiano con participación de las autoridades ambientales, tiene la obligación de implementar en

²²Comparar Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Política de Gestión ambiental Urbana*. p. 21. Documento electrónico.

²³Comparar Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Política de Gestión ambiental Urbana*. p. 28. Documento electrónico.

sus planes y acciones de gobierno, la visión ambiental anteriormente descrita, de acuerdo a las características del territorio, las problemáticas a las que se enfrente y sus particularidades regionales.

2.1 LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA 01 BRASILIA NUEVA

El Plan de Acción Urbanística 01 se propuso el objetivo a nivel ambiental de recuperar el medio ambiente y equipar las áreas residenciales con servicios técnicos y comerciales en educación básica ambiental. Para ello se plantearon 2 estrategias: Una para conservar, recuperar, mejorar y proteger los suelos con recursos naturales, y otra de sostenibilidad y educación ambiental.

2.1.1. Estrategia para Conservar, Recuperar, Mejorar y Proteger los suelos con recursos naturales. Dentro de la estrategia establecida por el Plan de Acción Urbanística se plantearon algunos principios básicos para la construcción de los parques, teniendo como ejemplo las urbanizaciones precolombinas de las terrazas de ciudad perdida y los bosques urbanos de cañada de Armenia. Se propuso repetir un sistema de elementos en cada uno de estos espacios, el bosque, la terraza, el sendero, la gradería y el kiosco.

Es así como el proyecto de reconstrucción planteo la creación de 2 grandes parques: el Parque de la Vida y el Parque Ambiental Brasilia-Santander. El primero, fue creado bajo los parámetros ambientales determinados por el PORTE de Armenia que pretende fortalecer el valor ecológico, urbano y paisajístico de los corredores ambientales. Para la creación de este parque se declararon zonas de alto riesgo, como ya se describió en el capítulo anterior, lo que propició la reubicación de 500 familias que había en las cañadas quienes se vieron en la obligación de ceder sus predios para la zona de reserva. Este parque fue creado con carácter metropolitano ambiental y recreacional y debió pasar por un proceso de recuperación general que incluía un plan de manejo del medio ambiente con, la construcción de equipamientos deportivos y recreativos, concha acústica, senderos ecológicos, puentes peatonales, miradores y

un Monumento denominado Memorial 25 Enero, se incluyó un vivero municipal con proyección de Jardín Botánico. El segundo parque fue concebido como una zona de protección y uso institucional dentro del cual se proyectó, un Vivero zonal, una escuela Ambiental, denominada Villa Café y varias terrazas recreativas.

Imagen 1. Parque de la Vida: Brasilia Nueva, Armenia.



Fuente: Productos Urbanos. Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia, 2000.

2.1.2. Estrategias de sostenibilidad Ambiental y educación ambiental.

Las estrategias utilizadas para la sostenibilidad ambiental no fueron muchas y más que todo se relacionaron con el urbanismo propuesto en el Plan Parcial de renovación urbana que incluí un proyecto de alcantarillado separad aprovechando las aguas lluvias para el uso doméstico. No se permitió ningún vertimiento de residuos sólidos o líquidos a las cañadas colindantes del barrio.

La FRB capacitó el personal docente de las escuelas del barrio para el manejo de la Caja Ecológica, realizando talleres de sensibilización y educación quienes debían transmitir su conocimiento a los jóvenes y niños habitantes de la zona²⁴.

2.1.3. Lecciones Aprendidas en Gestión Ambiental. La gestión ambiental manejada por el plan de acción urbanística parece ser bastante sencilla pero si se observa detenidamente se puede ver que:

²⁴Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 123.

- Cumple con la concepción de desarrollo sostenible al generar un equilibrio entre la economía y la socio-ecología. | 167890'o anterior, mediante la imposición de límites para la preservación del medio ambiente y la regulación de ciertas actividades humanas para garantizar la sostenibilidad del barrio y su ecosistema.

- Aplicó el concepto de servicios ecosistémicos al comprender la necesidad de cohabitar con el medio ambiente y los servicios que éste le presta a la humanidad. En otras palabras, el plan de acción urbanístico hizo uso de los servicios ecosistémicos regulatorios, recreativos y de soporte para convivir en armonía con su entorno.

- El proyecto de reconstrucción logró conformar una estructura ambiental al integrar parques, cañadas y bosques al espacio público por medio de paseos peatonales que permiten los procesos e interacciones entre el hombre y la naturaleza generando un entorno de resiliencia ecológica y creando flujos constantes en el tiempo tanto de bienes como de servicios que poseen una utilidad económica, social y ambiental.

3. GESTIÓN URBANÍSTICA Y EL PLAN DE ACCIÓN 01URBANÍSTICA BRASILIA NUEVA, ARMENIA

Antes de hablar de la gestión urbanística es importante entender el concepto de planificación que está ligado a dicho término. La planificación debe entenderse como una herramienta o instrumento que contribuye a la toma de decisiones para la elaboración de diagnósticos y proyectos, que atiendan las necesidades de las comunidades teniendo en cuenta siempre un proceso participativo. El fin es generar un proceso tecnificado y reflexivo para obtener mayores oportunidades en las sociedades²⁵.

La gestión urbanística es definida por el Departamento Nacional de Planeación en el documento CONPES Ciudades y Ciudadanía; La Política Urbana de El Salto Social así: La capacidad en la toma de decisiones de las autoridades locales que incentiven el desarrollo local de forma integral promoviendo la solidaridad, competitividad, gobernabilidad, sostenibilidad ambiental e identidad cultural. Todo esto mediante la armónica articulación de acciones tanto locales como departamentales y nacionales que ayuden a formar mejores ciudades²⁶.

La gestión urbanística de intervenciones como la de Brasilia Nueva está directamente condicionada por los tipos de Tratamiento establecidos en los POT. En Armenia existen 6 tipos de tratamientos del suelo establecidos por la ley colombiana a saber: Consolidación, Conservación, Desarrollo, Expansión, Redesarrollo y Renovación. Para el estudio de la reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales, el tratamiento del uso del suelo que se utiliza es la renovación y el redesarrollo.

La renovación urbana es una propuesta urbanística realizada por Miles Calean, en los años 50, y se concibe como una herramienta para producir rentabilidad mayor de ciertas áreas que se ubican en los suelos urbanos adaptándolos

²⁵Comparar Jordan, Ricardo y Simioni, Daniela. *Proyecto de Gestión Urbana en las Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe*, 1998. p. 226. Documento electrónico.

²⁶Comparar Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Ciudades Y Ciudadanía; La Política Urbana de El Salto Social*, Documento CONPES 2808, 1995. p. 3. Documento electrónico.

a nuevos usos y actividades demandados por la ciudad. Es así como este instrumento de planificación y gestión urbana tiene como objetivo principal el mejoramiento y reactivación de sectores deteriorados por medio de estrategias enfocadas en el desarrollo urbano que son ejecutadas, mediante uno o varios proyectos²⁷.

Vale la pena mencionar que la renovación urbana puede ser ejecutada de dos formas: 1) mediante la remodelación urbana, entendida como construcción de nuevas edificaciones con el fin de crear nueva imagen del sector (puede incluir grandes demoliciones) Y 2) la rehabilitación urbana, hace referencia a la intervención de viviendas existentes para consolidar la zona de forma integral sin la destrucción (de alta envergadura) de las infraestructuras existentes²⁸. Al hablar de renovación urbana es necesario mencionar el redesarrollo definido por la necesidad de un reordenamiento del espacio urbano²⁹, es decir, un cambio de uso de suelos enfocado en el beneficio del territorio al que pertenece el lugar³⁰.

Estos conceptos son articulados y ejecutados en los planes parciales y son un instrumento y herramienta para la gestión del suelo, que se desarrolla mediante la gestión asociada de los terrenos y los mecanismos concretos para financiar las áreas a intervenir³¹. Otra forma más clara de conceptualizar este instrumento de planificación y gestión urbana es según la *Guía Construyendo Verdaderas Ciudades* que concibe los Planes Parciales como el instrumento de planificación “más potente” que tienen las entidades locales para intervenir el suelo de los asentamientos humanos con la implementación de estrategias de diseño y financiación. A su vez el plan parcial es un complemento del PORTE que propone desarrollos equilibrados para la sociedad que van desde la implementación de infraestructuras viales y redes

²⁷Comparar González Velásquez, Hugo. *Renovación Urbana: ¿remodelación o rehabilitación?*, Seminarios de Investigación Departamento Ciencias de la Construcción, Universidad de Chile, Semestre Otoño 2008, p. 22.

²⁸Comparar González Velásquez, Hugo. , Hugo. *Renovación Urbana: ¿remodelación o rehabilitación?*, p. 22.

²⁹Puede ser parcial o total.

³⁰Comparar Empresa de Renovación Urbana, Alcaldía Mayor de Bogotá, Glosario de la Renovación Urbana, 2008. Documento electrónico.

³¹ Comparar MALDONADO, María Mercedes. *Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano; Marco Jurídico, Conceptos Básico y Alternativas de Aplicación*, 2006. p. 73.

matrices de servicio públicos, las cuales son financiados mediante la distribución de costos y beneficios, tarifas, valorizaciones, impuesto predial o plusvalía³².

El plan parcial de renovación es una herramienta de planificación para los suelos urbanos con característica de redesarrollo. Mediante este instrumento, se generan las relaciones entre los principios del ordenamiento territorial y los de la gestión del suelo delimitando las formas jurídicas, económicas-financieras y de diseño urbanístico que son los pilares para determinar los nuevos usos del suelo urbanos y a su vez las transformaciones de los espacios existentes que logren afirmar unas condiciones aptas de habitabilidad y protección de la estructura ecológica principal³³.

3.1 PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA 01 BRASILIA NUEVA, ARMENIA

En el marco del proceso de reconstrucción sufrido por el terremoto de Armenia, a nivel urbanístico el Plan de Acción Urbanístico de la Zona 01 Brasilia Nueva planteó las siguientes estrategias: zonificación de uso del suelo, reajuste inmobiliario, creación de espacio público y consolidación de áreas de vivienda diseñadas bajo los parámetros sismo resistentes exigidos.

Es importante resaltar, que la idea de este plan era convertir la tragedia en una oportunidad, no se pretendía únicamente reconstruir un asentamiento humano sino, ordenar, mejorar condiciones de vida y accesibilidad de servicios públicos. Lo anterior, dándole un mayor valor al suelo, protegiendo la vida de los habitantes y cumpliendo con los parámetros definidos por el PORTE para convertir al barrio Brasilia en un barrio vecinal, pero a la vez integrarlo a la ciudad y a las necesidades de sus habitantes.

De esta manera, se plantea el concepto de REURBANIZACIÓN definido como la intervención de mantenimiento de los principios morfológicas urbanos preexistentes, y el área de la unidad predial realiza una nueva distribución predial para los propietarios actuales

³²Comparar Uribe, Beatriz, “*Construyendo Verdaderas Ciudades: El A B C del Plan Parcial*”, 2005. p. 1. Documento electrónico.

³³Comparar Empresa de Renovación Urbana, 2008. p. 1. Documento electrónico.

y habitantes anteriores, de acuerdo a una normativa posterior a la urbanización original. Lo anterior, conlleva alteraciones de localización del espacio público de movilidad, y de las redes de servicios domiciliarios y las áreas para los servicios sociales urbanos.³⁴

Para finalizar el siguiente cuadro muestra un comparativo de los beneficios que tuvo la reconstrucción a nivel urbanístico:

Tabla 2. Barrio Brasilia antes y después del Terremoto.

| Urbanización Antigua | Urbanización Nueva |
|---|---|
| Accesibilidad vehicular al 20% de los predios | Accesibilidad vehicular a todos los predios |
| Áreas de equipamientos diseñadas como áreas residuales y sin uso | Se reservan áreas de equipamiento en sitios de acceso y aumentan en un 100%. |
| Ninguna diferencial de jerarquía vial | Se crean dos Avenidas para transporte colectivo como "viga de amarre" de la meseta y obra de estabilización de la ladera, vías secundarias vehiculares y senderos ecológicos. |
| Ninguna jerarquización de parqueaderos | Se crean bahías de parqueo para visitantes en cuatro sectores del barrio. |
| Índice de construcción de 1.8 | Índice de ocupación se eleva a 2.4. |
| Irregularidad predial por invasión de zonas de cesión | Regularización predial a un predio tipo único de 5,60 mts de frente por 10.42 mts de fondo. |
| Ningún tratamiento ni obras de mitigación de las laderas | Recuperación de la cañada y obras de mitigación a todo lo largo del borde de la ladera. |
| Redes deterioradas y fracturadas por efectos del sismo | Construcción de redes nuevas de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y teléfonos superando totalmente las especificaciones bajo las cuales fueron construidas las anteriores. |
| Viviendas sin ninguna especificación antisísmica | Viviendas con cumplimiento de normas antisísmicas garantizadas |
| Urbanización sin ninguna relación ni valoración de la microcuenca | Urbanización integrada a la microcuenca, recuperando el valor paisajístico y ambiental que tuvo hace muchos años. |

³⁴ Ver Suarez. *Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva*, p. 8.

Fuente: Camargo, Santiago. "El proceso de reconstrucción de un sector de la ciudad de Armenia (Colombia): La reconstrucción del barrio Brasilia: Un caso de reajuste de suelos con participación comunitaria, 2010."

3.1.1. Reajuste Inmobiliario. La primera medida que se tomó para la implementación del proyecto fue el de reajuste de tierras, ya que como se ha expuesto anteriormente la reconstrucción de este barrio se formulaba sobre los nuevos presupuestos del PORTE (vías más amplias y cesiones obligatorias de espacio público), cordones de mitigación de riesgo y de protección ambiental.

El reajuste inmobiliario comienza con la identificación de las viviendas que se encontraban en zonas de alto riesgo, dichos predios fueron cuantificados en 215 (equivalente al 42.4% del total de los predios de la zona de actuación) la cuales se compraron por la ciudad a \$4'000.000 cada una, sin importar la ubicación, el tipo de aprovechamiento que estos tuviesen y si tuvieran o no título de propiedad. Con este recurso, más un subsidio equivalente a \$8'000.000 por familia entregados por el FOREC, estas podían decidir reubicar su vivienda en la zona del desastre o en otro lugar de la ciudad³⁵.

Una segunda parte de este proceso se presenta para aquellos predios (122 con título de propiedad) que sin tener una amenaza latente eran definidos por el PORTE como zona de protección ambiental por lo que era imposible que los curadores urbanos expidieran licencias para la reconstrucción en estas zonas. Lo anterior, hizo imperiosa la reubicación de estas viviendas otorgándoles a sus propietarios un por valor de \$8'000.000 por parte del FOREC y se les dio la posibilidad de que se reubicaran en otra zona de la ciudad o que hicieran parte del proceso de reconstrucción del barrio. Surgen entonces los restantes 166 predios que aunque no tenían ningún tipo de restricción urbanística se encontraban en terrenos que no cumplía con las condiciones para la reconstrucción, lo cuales fueron comprados y demolidos³⁶.

³⁵Comparar Alfonso, Óscar. "Reajuste de los derechos de la propiedad de los suelos en las ciudades de Japón y Colombia", 2005 p. 177. Documento electrónico.

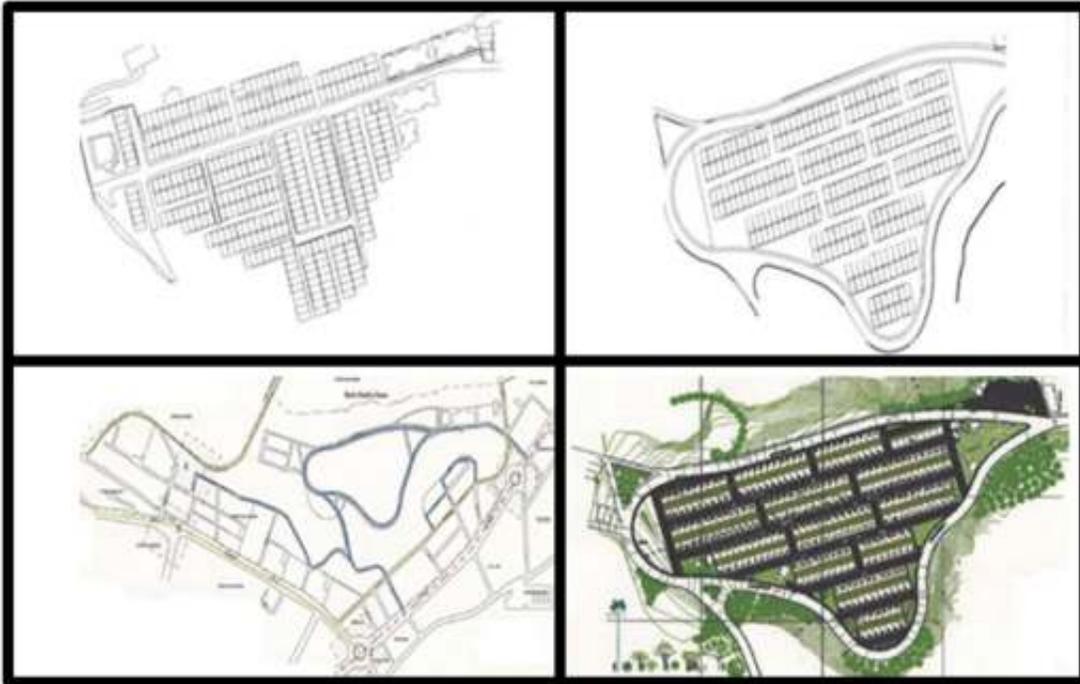
³⁶Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*, 2001. p. 77.

Se puede observar que el Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva se enfrentaba a una reubicación inmobiliaria de alta envergadura que sólo era posible mediante la implementación de los instrumentos brindados por la Ley 388 de 1997 y el PORTE para anteponer a la propiedad privada la función social y ecológica de la misma preservando así el bienestar colectivo. El gran reto del proyecto se encontraba en la reubicación de las familias otorgándoles mejores condiciones de vida en un área menor a la que tenían antes del terremoto. El barrio pasó de tener una superficie urbanizada de 52.413 m² a 41,715 m². En se planteó la reubicación de 288 familias, pero se proyectó la reubicación de un total de 2.073 habitantes en Brasilia, un poco menos de las personas que habitaban la zona antes del sismo.

Además de adecuar los terrenos y generar reubicación, el Plan de Acción Urbanística 01 planteó una restructuración a nivel vial que pondría orden y un carácter más vecinal de acuerdo a las dinámicas de los habitantes del barrio. En sus inicios, el barrio Brasilia tenía una red vial que atravesaba la urbanización poniendo en contacto a los automóviles con toda la población residente y arriesgando la vida de los niños que transitaban por los precarios andenes y vías de tres (3) metros de ancho.

El diseño vial propuesto por la empresa Productos Urbanos consistió en proponer una vía principal perimetral al barrio que lo conectara con el resto de la ciudad, evitando que vías de alto tránsito vehicular atravesaran el barrio como ocurría anteriormente. Se construirían otras vías secundarias que garantizarían acceso al barrio a los habitantes y visitantes. La propuesta del diseño debía estar dentro del marco normativo especificado por el PORTE que permitía 7 m de ancho como mínimo para las cesiones viales del proyecto.

Plano 2. Sistema vial del Barrio Brasilia Antes y Después del terremoto y sus respectivos diseños.



Fuente: Productos Urbanos. Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia, 2000.

3.1.2. Espacio público. A nivel urbanístico, la propuesta de espacio público presentada por Productos Urbano y la FRB fue interesante. Las condiciones de espacios públicos con las que contaba el barrio antes del terremoto eran sumamente precarias y con el fin de mejorar las zonas de recreo, parques y demás este convirtió en parte esencial de proyecto de reconstrucción.

En primer lugar, es relevante mencionar que el espacio público coparía 24.924 m² del total del área de intervención, lo que significaría, el 59.7% del total de la zona a reconstruir. El objetivo del Plan de Acción Urbanística Brasilia Nueva no solo buscaba reparar los daños, sino mejorar la calidad de vida, dándoles una oportunidad a los habitantes de esta zona de la ciudad. Hacer que el espacio público prime sobre el privado es una forma de generar sentido de pertenencia con el lugar donde se reside, hace mejor la convivencia y genera lasos de vecindad.

Los 24.924 m² que se proyectarían de espacio público se dividieron en tres grandes partes: a) área de vía principal, b) áreas de vías peatonales de interconexión local y c) áreas verdes y recreativas.

a) 10.560 m², como anteriormente se describió hacen referencia a la vía que comunica y aísla el proyecto, evitando el tráfico dentro de la zona residencial

b) 10.006 m² de paseo peatonal cumplen la función de comunicar todas las viviendas del proyecto y permitirían el acceso a todo el barrio caminando

c) Las áreas verdes y recreativas que se localizarían a los lados y de frente a las viviendas darían espacio verde que se cuantificarían en 22m² por habitante.

El proyecto presentado por Productos Urbanos, planteaba la construcción de 8 parques en esquina, 1 centro zonal para jóvenes, 1 sala religiosa y/o comunal, 1 Parque con plaza comunal de comercio temporal, 1 Bosque Urbano, 1 zona de terrazas de recreación, juego y emergencias, y 8 paraderos. (Ver Anexo 4)

3.1.3. Vivienda Nueva. Para la construcción de la vivienda nueva del barrio Brasilia, se planteó por parte de Productos Urbanos y la Fundación Restrepo Barco el como objetivo el permitir el retorno de un mínimo de 288 familias en predios iguales a los que poseían antes del terremoto, en mejores condiciones urbanas, equipando el área con servicios sociales, zonales y sociales que irían de la mano con el aumento poblacional planeado para el barrio. Es así como se destinaron en el diseño urbano un total de 16.773 m² de terreno urbanizable. Este se debía, dividir en 288 predios cada uno con un área privada de 58.3 m² con una porción de terreno para antejardín de 1.612 m². Lo anterior arrojó un área neta urbanizable de 15.322 m² lo cual respondía a una densidad habitacional promedio de 70 viv/ha. y una máxima de 140 viv/ha.

Para hacer viable el proyecto se debió generar un aumento del aprovechamiento medio del suelo lo cual permitió un máximo de 576 viviendas bifamiliares en tres pisos y altillo. Esto permitió un aumento en el valor comercial del predio lo que se tradujo en mejores y mayores aportes tributarios, lo que generaba un

mayor recaudo en el fisco municipal. De esta forma se logró densificar el sector para aprovechar al máximo el área urbanizable y poder hacer uso del resto del suelo en espacio público y equipamientos sociales que se traducirían en mejor calidad de vida.

El espacio privado se entendió en el proyecto como el complemento directo del espacio público para propiciar que los residentes salieran de sus casas y disfrutaran de un espacio saludable donde compartir, convivir y generar vínculos sociales y de vecindad. Para mayor visualización ver el Anexo

3.1.4. Lecciones Aprendidas en Gestión Urbanística

- El Plan de acción Urbanística no pretende únicamente reconstruir sino redesarrollar lo cual constituye la opción de mejorar, redistribuir, relocalizar, reconstruir para aprovechar el suelo al máximo y generar mejores condiciones de vida.

- Visto desde una perspectiva urbanística, el Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, propende por el bienestar colectivo y la protección de vida y del medio ambiente al retirar y reubicar a las personas que se encontraban habitando zonas de amenaza y riesgo.

- El plan genera unos cambios del uso de suelo, de privado a público y viceversa lo que generó un reajuste inmobiliario sorprendente logrando enajenar lo inajenable (espacio público) con el fin de garantizar una mejor calidad de vida a los afectados por el terremoto.

- Las implementaciones de las áreas privadas y públicas se realizan en función de los habitantes sin olvidar la ciudad y los reglamentos que la regulan.

- Darle prioridad al espacio público como integrador y eje articulador del proyecto hacen de este plan un ejemplo a seguir.

- Integrar dentro del diseño de las viviendas a los damnificados, muestra un compromiso con los afectados para comprender sus necesidades y demandas, mediante el trabajo en equipo.

- El plan de acción urbanística logró apropiarse de dimensiones, políticas, sociales, económicas, culturales y demás para implementarlas en el proyecto de reconstrucción

4. GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL Y EL PLAN DE ACCIÓN 01 URBANÍSTICA BRASILIA NUEVA, ARMENIA

La Gestión Social Integral (GSI) debe comprenderse como una herramienta que congrega acciones y recursos locales a nivel de salud, educación, bienestar social entre otros con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio en particular. La GSI tiene un enfoque integral de derechos, oportunidades y capacidades cuyo objetivo superior es asegurar el libre desarrollo de los habitantes, mediante proyectos colectivos e integrales que incluyan la participación de las instituciones públicas y privadas en la promoción de espacios de diálogos participativos³⁷.

Una GSI efectiva y eficiente necesita entender el carácter multidimensional del entorno en el cual se va a actuar para comprender la dimensión humana y su naturaleza, las relaciones de la sociedad, su respectiva cultura y los problemas que ésta puede llegar a afrontar, la dimensión económica, la dimensión política, la dimensión jurídico-normativa y la dimensión ambiental principalmente. Sólo de esta forma la GSI puede llegar a abarcar de forma estratégica las distintas escalas de actuación en las que tendrá que intervenir, para poder articularlas de manera transversal en donde las relaciones que se establezcan no se enfocaran de un punto a otro sino en múltiples direcciones³⁸.

Así mismo, la GSI propone 2 pasos para su realización:

1. Comprensión de las condiciones particulares en un determinado territorio, entendida como el resultado de la participación de los actores de la zona de análisis y de sus agentes institucionales más cercanos unidos por un objetivo en común para realizar esfuerzos colectivos que permitan una lectura de las problemáticas, necesidades y demandas que se tienen dentro de un territorio específico y así a formular políticas,

³⁷Comparar UNICEF. “Estrategia de Gestión Social Integral”. p. 1. Documento Electrónico.

³⁸Comparar UNICEF. “Estrategia de Gestión Social Integral”. p. 2. Documento Electrónico.

planes, estrategias o un proyecto donde prime el bienestar de todos sus integrantes³⁹.

2. Identificación de elementos claves de la Estrategia a desarrollar. Este paso está compuesto a su vez por otras 5 etapas para su cumplimiento:
 - a. Información, análisis y Seguimiento. Recaudar información fiable y veraz del entorno estudiado para generar análisis pertinentes y colectivos que garanticen una lectura de la realidad. Además, se debe hacer un seguimiento y evaluación continua que sólo es posible mediante el acompañamiento de los distintos programas y proyectos⁴⁰.
 - b. Formación para agentes públicos y comunitarios. Se realizan programas de capacitación a los ciudadanos con el propósito de fortalecer las capacidades que estos tengan en la toma de decisiones. De esta forma se generan criterios y fundamentos en la participación, de tal forma que las intervenciones ayuden, critiquen y articulen la toma de decisiones de los proyectos colectivos. Es así como se resalta la autogestión comunitaria y sus realidades sociales para generar sentido de pertenencia en cada uno de los proyectos implementados pues la comunidad ha de tomar en conjunto la decisión a ejecutar.⁴¹
 - c. Prestación de servicios articulados. En esta etapa se plantea el acercamiento a comunidades que han sido olvidadas por sus instituciones o que poseen los mayores índices de vulnerabilidad y pobreza. Por esta razón la GSI se propone la implementación de formación y asistencia técnica a dichas poblaciones con el fin de disminuir esa brecha de atención para poder generar empoderamiento dentro de la comunidad⁴².
 - d. Atención al mayor número posible de personas: entendiendo que la comunidad posee casi siempre distintos tipos de personas, entre niños, jóvenes, adultos y adultos mayores es necesario implementar jornadas,

³⁹Comparar UNICEF. “Estrategia de Gestión Social Integral”. p. 2. Documento electrónico.

⁴⁰Comparar UNICEF. “Estrategia de Gestión Social Integral”. p. 3. Documento electrónico.

⁴¹Comparar UNICEF. “Estrategia de Gestión Social Integral”. p. 3. Documento electrónico.

⁴²Comparar UNICEF. “Estrategia de Gestión Social Integral”. p. 3. Documento electrónico.

talleres y programas, donde los diferentes grupos de edades puedan dar a conocer sus percepciones y necesidades. La GSI pretende hacer un llamado a la comunidad en general para que se acerque sin temores a ser juzgados y por el contrario ser escuchados y valorados por lo que cada quien es⁴³.

- e. Convocatoria permanente a más actores que se comprometieran con la estrategia. La idea de la GSI no es solo articular a los actores del barrio sino hacer que estos interactúen con otros actores con el fin de confrontar muchos puntos de vista que puedan dar una nueva mirada a problemas sociales que no han sido resueltos. Ahora bien, para poder generar un compromiso entre los actores es necesario tener apoyo de la voluntad política (alcalde, consejo, gobernador) para la implementación de los programas o proyectos. Igualmente habría que tener liderazgo y capacidad de convocatoria, negociación y concertación entre actores, priorización del bienestar colectivo frente al particular, elaboración de un trabajo articulado con los actores y agentes, evidenciación de resultados a corto plazo para no defraudar a las comunidades⁴⁴.

⁴³ Comparar UNICEF. “*Estrategia de Gestión Social Integral*”. p. 4. Documento electrónico.

⁴⁴ Comparar UNICEF. “*Estrategia de Gestión Social Integral*”. p. 5. Documento electrónico.

Gráfico 4. Gestión Social Integrada



Fuente: UNICEF. Disponible en la página web: <http://www.unicef.org/co/Gobernadores/pdf/3.pdf>

4.1. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE GESTIÓN SOCIAL DEL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA 01 BRASILIA NUEVA, ARMENIA

A la hora de implementar el Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva en la reconstrucción de este barrio, la FRB y la Empresa Productos Urbanos vieron la necesidad no solo de construir viviendas sino de realizar una replanteamiento social. Estas dos entidades tomaron el mando para recomponer nuevamente las dinámicas comunitarias y generar vínculos de solidaridad que permitieran la organización de espacios participativos y democráticos para el plan de reconstrucción que se estaba diseñando, esto dentro el marco del entendimiento de las necesidades y el quehacer diario de las personas que iban a habitar el nuevo Brasilia y de esta forma generar un proyecto que tuviera en cuenta a los futuros pobladores.

La Fundación y la Empresa Productos Urbanos implementaron 6 estrategias para comprometer a la comunidad en la reconstrucción:

- 1) Buscaban atender las necesidades básicas insatisfechas o vulnerables por el sismo (lo cual incluía necesidades físicas, emocionales e intelectuales para garantizar un nivel de vida digna),
- 2) Incentivar la participación calificada y responsable de la sociedad civil,
- 3) Promover la recuperación y fortalecimiento del tejido social, partiendo de entender las diferencias, con el propósito de promover un entorno en pro de la convivencia y el desarrollo.
- 4) Fortalecer la institucionalidad democrática teniendo en cuenta a las entidades gubernamentales y a su vez a la sociedad civil con el fin de propiciar una participación activa,
- 5) Impulsar la cogestión del desarrollo por medio de incentivos de capital social lo cual permitiría la interrelación confiada y responsable de todos los actores que deberían propender por el bienestar colectivo,
- 6) Contribuir al desarrollo de todo el potencial de gestión y autogestión de las comunidades sin perder de vista las capacidades creadoras y productivas de los habitantes del sector para garantizar la sostenibilidad y la autonomía⁴⁵.

Igualmente se planteó la creación de Gerencias Zonales, entidades encargadas de la orientación de los Planes de Acción Zonal. Dichos planes pretendían ser una guía para la promoción de la organización y participación comunitaria, el liderazgo y la cultura democrática, la elaboración del duelo y la atención psicoactiva, la recreación lúdica y deportiva, la atención primaria de la salud, la atención a la población de la tercera edad y el acompañamiento en el trámite para la obtención de subsidios y programas de reasentamiento⁴⁶.

La FRB instauró para los damnificados el programa P.A.Z Social cuyas base fueron los principios Constitucionales, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Municipal y la Política social del municipio. Sobre estos pilares normativos la FRB estableció los siguientes programas para la atención social de los afectados por el terremoto: a) Formación para la participación y organización ciudadana. b) Apoyo en la elaboración del duelo y la recuperación psico-afectiva y fortalecimiento personal. c) Escuelas de organización, formación y liderazgo y

⁴⁵Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. pp. 99-100.

⁴⁶Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. pp. 100.

fomento a grupos juveniles. d) Censo socio económico y de vivienda. e) Asistencia social al apoyo y temporalidad de la organización de los proyectos de vivienda. f) Educación en salud. g) Promoción, prevención y empoderamiento. h) Complementación y calidad de la educación. i) Derechos de los niños. j) Atención a la tercera edad y k) Un programa estratégico para comunicaciones⁴⁷.

Todos estos programas y estrategias enmarcados en la visión de que cada persona debía comprender al otro como a un sujeto igual y legítimo como ciudadano y no como damnificado que exigía derechos y no mendigaba limosnas. Bajo esta perspectiva de equidad se incluyeron las visiones tanto de profesionales como de ciudadanos. Los primeros teniendo un rol de terapeutas y los segundos como narradores de situaciones reales y sociales que no eran percibidas por los técnicos en reconstrucción.⁴⁸ Se logró eliminar las prácticas clientelistas que fueron remplazadas por toma de decisiones democráticas.

4.1.1. Participación e Inclusión en los procesos de Toma de Decisiones.

La FRB siempre tuvo la visión de que las personas debían incluirse en el proceso de reconstrucción para que se sintieran responsables, para que fueran veedores y para que se generara un sentido de pertenencia mayor de lo que se estaba construyendo. Se dio por parte de la fundación una propuesta de autogestión la cual definía que en cada asamblea, reunión y o encuentro debía haber líderes o grupos de los pobladores con el fin de hacer sentirlos como actores decisivos del proceso, de la toma de decisiones y que podían regular y manejar de cierta forma los recursos presupuestales.

Se dieron procesos de autonomía y participación con los cuales se llegó a que los propietarios tuvieran o realizaran un control económico en la consecución de recursos, en las obras de urbanismo, con los constructores de la vivienda, control de teoría y pagos. De esta forma, la comunidad de la zona 01 llegó a administrar efectivamente 1.924.798.967\$ pesos (US\$699.636).

Los propietarios lograron un *control técnico* a varios niveles: en calidad de co-diseñador del equipo técnico en las obras de urbanismo y adjudicación de lotes, y en calidad de co-administrador al elegir el beneficiario del subsidio mediante voto o elección directa, la firma

⁴⁷Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 100.

⁴⁸Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 101.

constructora y desarrollar una veeduría tanto de las obras de urbanismo, como de la construcción de vivienda, en calidad de usuario final de la misma.⁴⁹

Se realizaron reuniones, lo que la FRB denominó Diagnósticos Participativos, en las cuales se congregaba la mayor parte de la comunidad (casi toda) para realizar análisis a los distintos programas, a su realización y ejecución. En ellas se permitía la palabra tanto a pobladores como profesionales para que cada uno de ellos expusiera su posición y así llegar a acuerdos mediante negociaciones democráticas que plasmaban las necesidades de los habitantes y las posibles soluciones que podían implementarse por parte de la empresa de Productos Urbano y la FRB.

4.1.2. Programas de Educación en Salud. El programa de educación en salud, fue apoyado por el P.A.Z social y la secretaria de salud de Armenia, incluidas algunas recomendaciones y propuestas hechas por la FRB quien encontró que la atención primaria en salud, saneamiento básico y psicológico eran problemáticas agudas y no atendidas por el municipio cobraban más fuerza debido al terremoto. Los alberges temporales no contaban con un saneamiento básico y adecuado cuidado de las personas, pudiendo desencadenar esto en enfermedades y otros fenómenos negativos.

La FRB impulsó 7 proyectos: lactancia materna, gestación humana, artesanía de la vida, vacunación contra la violencia, aprendiendo a amarlas (a las mujeres), salud sexual y reproductiva y primeros auxilios y atención de desastres. Para realizar dichos proyectos se llevaron a cabo varias actividades comenzando con la capacitación en prevención de enfermedades, promoción de salud, auto cuidado y actividades de protección específica. Se realizaron capacitaciones para el control del crecimiento y desarrollo de los infantes, planificación familiar, prevención de hipertensión artesanal, diabetes, higiene oral, prevención en el aseo de la vivienda y del entorno. Se efectuaron visitas domiciliarias a cerca de 800 familias y 4.000 personas. Además, se realizaron

⁴⁹Ver Alfonso. “*Reajuste de los derechos de la propiedad de los suelos en las ciudades de Japón y Colombia*”. p. 180. Documento Electrónico.

capacitaciones en primeros auxilios y prevención de desastres a 129 personas, se ejecutaron redadas de vacunación de salud (humana y animal) y contra la violencia. También se efectuaron talleres vivenciales de crecimiento y de fortalecimiento personal enfocados hacia la apropiación de conceptos y prácticas sanas de sexualidad. Se implementaron proyectos y actividades para la recolección adecuada de residuos y basuras en compañía de la empresa E.P.A que pretendían minimizar los problemas de saneamiento presentados por los daños en los servicios públicos y las dificultades de acceso de los camiones de basuras debido al sismo.

4.1.3. Programas para la Tercera Edad. La propuesta de la FRB era una gestión integral para la población damnificada. Esta entidad decidió llevar a cabo un programa especial para la tercera edad que consistía en visitas domiciliarias, reuniones y censos⁵⁰. Bajo el lema “Ilusión para Vivir” y bajo la premisa de que la interpretación de la tragedia era distinta para los diferentes grupos de acuerdo con la edad, no se atendería en la misma forma a los niños o las personas mayores de 18, menores de 60 años o a la tercera edad.

La fundación puso en marcha 3 grandes proyectos denominados: 1) Voces de la Memoria, 2) Mantenimiento Físico y 3) Clubes AMA (Adulto Mayor Activo). El proyecto Voces de la Memoria fue ejecutado a través de 18 talleres de 3 días cada uno, en grupos de 6 personas. En los dos primeros días se realizaban jornadas de retroalimentación y en el último día se elaboraba una cartilla denominada voces de la memoria y se la producía un video llamado La voz de la memoria⁵¹.

La FRB fue decisiva para incluir a estas personas en el SISBEN y en el sistema de subsidios por motivo de la tragedia que necesitaban de un papeleo largo y extensivo, que las personas de la tercera edad no estaban en capacidad de realizar⁵².

⁵⁰Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 129.

⁵¹Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 131.

⁵²Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 130.

4.1.4. Programas de Educación y Derechos de la Niñez. En uno de tantos diagnósticos participativos que se llevaron a cabo en el barrio Brasilia se percibió una preocupación fundamentada por la vulnerabilidad de los menores de edad, por lo que la FRB destinó tiempo y recursos para propiciar procesos con los habitantes que iban orientados al respeto y protección de los menores. Se propusieron proyectos donde se incluyeron a las instituciones educativas (Escuela las Acacias), se realizaron visitas domiciliarias, eventos de convencimiento personalizado, actividades de aproximación y concientización de la población residente.

Estas estrategias iban enfocadas a sensibilizar y socializar los problemas encontrados dentro de la población para posteriormente comenzar la etapa de capacitación y realización de actividades. La FRB logró la creación de grupos infantiles, talleres de convivencia, relaciones humanas, expresión de sentimiento, resolución de conflictos y liderazgo infantil. A partir de estos sucesos se detectaron logros interesantes tales como: la formación de una organización constituida por 8 de las Educadoras Comunitarias (que se constituyeron como una Persona Jurídica para la realización de proyectos), la creación de 16 organizaciones infantiles compuestas por más de 300 niños y niñas, y 16 grupos de padres de familia protectores de la niñez (160 personas).

También, se realizaron proyectos de capacitación con los cuales más de 200 niños y niñas (entre los 6 y 14 años) asistirían a actividades lúdicas que les permitieron expresarse y recrearse sacándolos mentalmente del trágico suceso vivido semanas atrás. Además 300 adolescentes y menores tuvieron sesiones educativas sobre formación humana que incluía temas de liderazgo, convivencia, derechos de la niñez y autocuidado. Para finalizar, uno de los proyectos con mayor impacto en la zona fue el de “Aprendiendo a vivir en Armonía” integrado por 14 grupos de padres y maestros quienes lideraban trabajo en equipo y de entendimiento dentro de la comunidad junto a 15 grupos de padres que tenían la tarea de la prevención contra el maltrato infantil.

Mediante la creación de estos grupos de trabajo y actividades la FRB y la empresa Productos Urbanos lograron cambiar la concepción y práctica de los derechos de los ciudadanos lo que se materializó en comportamientos positivos frente al respeto, solidaridad y compromiso por la niñez. Así mismo, se previó un estado físico (campañas de autocuidado y aseo personal) y emocional mucho mejor de los jóvenes y niños afectados mentalmente por la tragedia y finalmente se resaltó en la población adulta la importancia de la asistencia de los menores a la escuela como un hecho fundamental del cual dependía su futuro.

Uno de los proyectos más relevantes fue el programa de educación el cual dotó de 5 colecciones de libros distribuidos en las escuelas cercanas. Se acondicionaron 5 ludotecas para 2.000 niños y se creó el Centro de Desarrollo San José con juegos para estimular el desarrollo infantil. Además, se creó en compañía de los niños una cartilla denominada “Existimos” que divulgó los derechos de los mismos dirigidos a los padres de familia para que reconocieran tanto la importancia como el cuidado que debían tener con los infantes. Esta campaña resultó decisiva para la divulgación de todas las actividades anteriormente mencionadas ya que fue el resultado de horas y horas de trabajo con los niños para concientizarlos de que ellos poseen derechos especiales que conllevan a un trato digno y respetuoso por parte de los adultos.

4.1.5. Programa Estratégico de Comunicaciones. Para la FRB era muy importante pretender una buena comunicación con la comunidad por lo que instauró un programa estratégico de comunicaciones con el fin de interactuar con los damnificados y tener retroalimentaciones constantes sobre lo que dichas personas estaban percibiendo de la gestión realizada. Para ello se creó la oficina de comunicaciones, la cual de una u otra forma terminó siendo la “Secretaría de Gerencia” que se encargaría de proveer de todos los materiales solicitados y de realizar el cubrimiento de los eventos propuestos en los distintos programas y proyectos de reconstrucción. Es así como, entre 1999 y el 2001 esta oficina se dio a la tarea de realizar 8 proyectos conocidos como: zona de huellas, capacitación,

productos comunicativos, información y divulgación y debates, memoria visual del proyecto, video de transformación, video foros y suministro de equipos⁵³.

El fin de lo anterior era generar: 1) productos comunicativos, 2) campañas, 3) procesos de capacitación y 4) eventos públicos. Los productos comunicativos se pueden definir como los procesos impresos: periódicos “Zona Uno” que contó con 7 ediciones (6.000 ejemplares) acompañados de 6 ediciones del boletín “Brasilia Nueva”, la cartilla “Existimos” (5.000 ejemplares), la cartilla informativa sobre vivienda (1.100 ejemplares), la producción de un manual de comunicación para la comunidad, plegables para informar al barrio los distintos temas de interés para la comunidad (30 ejemplares), espacios para carteleras donde la FRB y la comunidad se expresaban respecto a los distintos proyectos y programas, avisos de prensa, pendones (4 de la FRB y 4 de la campaña de servicios públicos), volantes y afiches, videos sobre las historias de vida, 20 foros⁵⁴.

Entre las campañas propuestas se identificaron las siguientes: contra la violencia, de higiene, contra el maltrato, la lactancia materna, ahorro en servicios públicos, vacunación de mascotas, gestación humana, artesanía de la vida y sobre demostraciones de amor. En el tema de la capacitación, la FRB lideró 80 talleres en comunicaciones, se capacitaron 50 personas, se generaron grupos organizados para la elaboración de talleres de participación y debate (10), que dieron como productos finales periódicos, murales, fotografías, cuentos, historias de vida y demás (150 productos). Finalmente, los eventos públicos realizados se cuantificaron en, 1 foro de los derechos de la infancia y los medios masivos y 4 audiencias públicas⁵⁵.

4.1.6. Programas de Recuperación de la Autoestima: proyecciones comunitarias e institucionales. La FRB entendió la magnitud del desastre que había enfrentado la ciudadanía y para ello decidió promover un proceso de reconstrucción personal y social con la finalidad de acompañar a quienes lo habían perdido todo y mostrarles que dicha tragedia podía traer nuevas oportunidades para mejorar su vida. Con esto en mente, se planteó la creación de equipos de trabajo para la elaboración

⁵³Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 125.

⁵⁴Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 126.

⁵⁵Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 127.

del duelo dentro de la misma comunidad, habiendo previamente capacitado a algunas personas para que atendieran y apoyaran a quienes apenas comenzaban a hacer el duelo. Igualmente, se dictaron talleres que fueron acogidos por la comunidad de buena forma al apropiarse de estos espacios para expresar sus sentimientos y ser escuchados por sus vecinos, conocidos y amigos para comprender la situación de cada uno. Dichos talleres estrecharon los lazos de vecindad y solidaridad que fueron generando poco a poco un barrio con una comunidad preocupada por sus integrantes⁵⁶.

Los talleres también buscaban recuperar el interés de las personas para mejorar su estado físico, psíquico y emocional, auto reconocimiento de sus potencialidades (generar nuevos proyectos de vida), incorporación de una rutina de ejercicios en su vida cotidiana, integración de las personas de la tercera edad con la población infantil, reducción de la violencia psíquica, valoración de las personas, identificación de nuevos liderazgos.

Antes de implementar las estrategias y proyectos para recuperar la autoestima de la población afectada por el terremoto, la FRB orientó su trabajo a conocer las prácticas sociales que poseían los habitantes del barrio Brasilia para poder comprender sus necesidades y expectativas frente a los proyectos propuestos por la fundación. Además se realizó una labor de escucha muy importante que terminó por decidir el orden de los proyectos principales se realizarían para ayudar a salir adelante a la comunidad.

4.1.7. Lecciones Aprendidas de la Gestión Social

- La integración es la clave para el proceso de reconstrucción ya que es por medio de este proceso que se logra constituir programas para la comunidad. Además, las estrategias de integración logran llegar a las personas, ganar su confianza y en conjunto logran reconstruir las zonas damnificadas.

- El acompañamiento en el duelo, es una etapa decisiva ya que por medio de la designación de recursos para programas de apoyo al duelo se logra

⁵⁶Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 148.

generar resiliencia en las personas para que puedan ponerse de nuevo en pie y continuar su vida sin olvidar el pasado, y aceptándolo.

- Los procesos de organización son sin duda parte esencial de la reconstrucción puesto que es ahí donde se genera la participación comunitaria, las demandas, inconformidades y demás pretensiones que la población posee. Igualmente es por medio de la entidad gestora y de su organización que se puede conformar asociaciones entre vecinos, entre entidades privadas y públicas etc. En el caso de Brasilia Nueva este proceso se materializó en la conformación de una Coordinadora Zonal que fue veedora de los procesos realizados por la FRB y Productos Urbanos hasta el año 2000.

- Es necesario conocer a los habitantes y su entorno para la reconstrucción, por lo que se requiere de: visitas casa a casa, proceso de acompañamiento personalizado para conseguir vivienda, presentación de los derechos de los ciudadanos y oportunidades de mejor calidad de vida. En otras palabras, sólo por medio del contacto con la gente y el territorio se puede conocer y entender sus dimensiones políticas, culturales, sociales, económicas y ambientales. Ver la reconstrucción como una oportunidad de mejorar y no de seguir igual.

- La generación de manuales de convivencia para construir consensos fue una herramienta decisiva para generar participación entre iguales y así mismo fortalecer valores y relaciones sociales que promueven la vecindad y la solidaridad entre la población afectada.

- Igualmente importante es el acceso a la información de la población que garantice la transparencia, así como el conocimiento de herramientas, derechos y deberes que pueden ayudarles a comprender el proceso de reconstrucción.

- Es preciso conseguir realizar un pacto de confianza entre la población y las entidades encargadas de las obras para propiciar credibilidad en el proceso de reconstrucción.

- La participación entendida como uno de los ejes fundamentales para involucrar y responsabilizar, de los recursos y decisiones a los afectados por el terremoto, y establecer un sentido de pertenencia en el proceso de reconstrucción.

5. CONCLUSIONES

Una vez caracterizado el Plan de Acción Urbanística Brasilia Nueva Armenia, es importante resaltar que este proyecto de reconstrucción tuvo como eje conductor a la gestión social que estuvo presente en cada una de las etapas, programas y estrategias del mismo. Esto hace especial este proyecto ya que se aleja del urbanismo convencional, que se limita a intervenir el territorio, para interactuar y relacionarse con éste y sus distintas variables haciendo de la reconstrucción un proceso humano y social en el cual el fin último era mejorar la calidad de vida de quienes habían sido afectados por el terremoto y no lucrarse de la tragedia. De ahí la necesidad de hacer un recuento de quienes participaron en dicho proceso y el rol que cumplían, el proceso de toma de decisiones y una breve evaluación por objetivos para poder observar cuales fueron esas estrategias más representativas que hacen de este plan de acción urbanística un proyecto exitoso en el proceso de reconstrucción en zonas afectadas por desastres naturales.

5.1. CUADRO DE ACTORES Y AGENTES

La diferencia entre un agente y actor en algunos contextos no existe, pero para la ejecución del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia si la hay. Un agente se refiere a una entidad, organización o individuos que intermedia entre los actores de la reconstrucción con la finalidad de generar garantías de cumplimiento ante los damnificados y la normativa prescrita. A diferencia del agente, los actores pueden ser entendidos como los participantes directos en el proceso de reconstrucción a quienes se les confiere una participación y colaboración activa, más allá del trámite legal y jurídico que implicaba el proceso. El siguiente cuadro muestra el tipo de actor

Tabla 3. Cuadro de Actores y Agentes del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva.

| Nombre | Actor | Rol que Desempeña | Jerarquía | Influencia |
|--|-------|--|-----------|------------|
| Productos Urbanos | ACTOR | Diseño, Construcción y Acompañamiento en la reconstrucción del barrio Brasilia, Armenia | ALTA | ALTA |
| FOREC | ACTOR | Financiar y realizar las acciones necesarias para la reconstrucción social, económica, ecológica en Armenia. | ALTA | ALTA |
| Gerencias Zonales | ACTOR | Captar recursos y ejecutarlos en las zonas de reconstrucción | ALTA | ALTA |
| Director Área Administrativa | ACTOR | Coordinar, preparar los términos de referencia con el área jurídica y la elaboración de los contratos de obra, asesorías, consultorías, contratos y demás. | ALTA | ALTA |
| Director Área Jurídica | ACTOR | Revisar contratos y documentarlos para la asignación de recursos. Responder a las Acciones Populares y Tutelas interpuestas contra la FRB | ALTA | ALTA |
| Director Área Técnica | ACTOR | Elaborar, ajustar, evaluar, calificar y hacer seguimiento a los P.A.Z. | ALTA | ALTA |
| Director Área Social | ACTOR | Elaborar el componente social del P.A.Z | ALTA | ALTA |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar | ACTOR | Atender a la población que se encontraba en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, nutricional, psicoafectiva y moral | ALTA | ALTA |
| Red de Solidaridad | ACTOR | Ejecutar los programas especiales dirigidos a las poblaciones más pobres y vulnerables. Debía rescatar, distribuir alimentos y elementos de protección | ALTA | ALTA |
| Cajas de Compensación | ACTOR | Potencializar la capacidad financiera para los subsidios que garantizaran la reconstrucción de viviendas en Armenia | MEDIA | MEDIA |
| Empresas de Servicios Públicos | ACTOR | Conceptuar sobre la disponibilidad de servicios públicos y al construcción de estos en las áreas de reconstrucción. | ALTA | ALTA |
| ORGANIZACIONES CIUDADANAS | | | | |
| Veedurías Populares | ACTOR | Corroborar y fiscalizar la prestación de los servicios de reconstrucción adecuados | ALTA | ALTA |
| Juntas de Acción Local | ACTOR | Organizar y garantizar la participación activa dentro de la gestión social de los proyectos de los damnificados | ALTA | ALTA |
| Juntas de Acción Comunal | ACTOR | Organizar y garantizar la participación activa dentro de la gestión social de los proyectos de los damnificados | ALTA | ALTA |

| Nombre | Agente | Rol que Desempeña | Jerarquia | Influencia |
|--|--------|--|-----------|------------|
| Banco Mundial | AGENTE | Financiar y Acompañar el proceso de reconstrucción | ALTA | ALTA |
| BID | AGENTE | Financiar y Acompañar el proceso de reconstrucción | ALTA | ALTA |
| Depto Nacional Planeación | AGENTE | Garantizar los recursos del presupuestos nacional para obtener los recursos del Banco Mundial y BID para determinar una jerarquía de prioridades de inversión. | MEDIA | MEDIA |
| Ministerio Desarrollo | AGENTE | Apalancar los subsidios de vivienda para arrendatarios y orientar la realización de Planes de Ordenamiento Territorio y Cuantificar los daños del terremoto | MEDIA | MEDIA |
| Ministerio Salud | AGENTE | Apoyar el sistema local, garantizar el aumento de cobertura del Sisben y dar apoyo a la puesta en marcha del plan de control epidémico | MEDIA | MEDIA |
| Ministerio Medio Ambiente | AGENTE | Elaborar el Plan Medio Ambiental | MEDIA | MEDIA |
| Corporación Autónoma Regional Quindío | AGENTE | Aprobar los Planes de Ordenamiento Territorial y la expedición de las licencias ambientales para las urbanizaciones nuevas | ALTA | ALTA |
| Depto Adm de Planeación y Evaluación Municipal | AGENTE | Coordinar el estímulo inicial de la inversión por zona y priorizar el desarrollo de los proyectos propuestos por el FOREC | ALTA | ALTA |
| Secretaría de | AGENTE | Ejecutar los subsidios de vivienda | ALTA | ALTA |
| Cuadras Notarias y Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos | AGENTE | Aprobar las licencias de urbanismo y construcción, la realización de escrituras de compra-venta y escritura o documentos de cesión de predios. | ALTA | ALTA |
| ORGANISMOS DE CONTROL NACIONAL | | | | |
| Contraloría General de la Nación | AGENTE | Vigilar el correcto manejo de los recursos | MEDIA | MEDIA |
| ORGANISMOS DE CONTROL LOCAL | | | | |
| Personerías | AGENTE | Acompañar y defender los derechos de los ciudadanos para la reconstrucción | ALTA | ALTA |
| Contralorías | AGENTE | Vigilar el correcto manejo de los recursos | ALTA | ALTA |
| Consejo Municipal | AGENTE | Revisar, Aprobar, determinar y Acompañar los Planes Parciales para la reconstrucción | ALTA | ALTA |

Fuente: Autor del presente Estudio de Caso

5.3 FACTIBILIDAD FINANCIERA

El Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, fue un proyecto de reconstrucción en el cual los gastos administrativos fueron fijados como mínimos, para destinar recursos a la inversión en asistencia, reconstrucción y acompañamiento dentro del barrio Brasilia y así aprovechar eficazmente los recursos. En otras palabras, la reconstrucción no se vio como un proyecto lucrativo sino solidario. No en vano los gastos de funcionamiento se estipulan en un 6.2% del total de la inversión mientras que si una empresa privada hubiera realizado este proceso habría normalmente cobrado el 16.5%⁵⁷. (Ver Anexo 5).

5.4. RECAPITULACIÓN DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

El proceso de toma de decisiones comienza con la implementación por parte del P.A.Z. de los lineamientos tanto de los planes de desarrollo, como de la normatividad del PORTE y de los Planes Parciales necesarios para la reconstrucción de Armenia. Incluyendo así todos los programas a nivel de reactivación social, cultural, económica que pudieran ponerse en marcha para darle vida al entorno y tejido social, para que Armenia entera pudiera ver en la tragedia una oportunidad de desarrollo urbano.⁵⁸

De acuerdo con este plan el barrio Brasilia tenía ya unos presupuestos que debían orientar el proceso de reconstrucción. Antes de que la propuesta fuera aprobada, ésta debía pasar por un proceso, en el cual las gerencias zonales tomarían un papel decisivo. Llegó así el momento en que el FOREC entregó a las Gerencias Zonales la facultad de ejercer el control de los proyectos de reconstrucción, mediante una interventoría que garantizara la ejecución y manejo de los recursos por parte de las empresas designadas a la construcción de las nuevas viviendas. Con esta medida se logró reducir gastos administrativos y así mismo ser más eficientes en la

⁵⁷Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 39.

⁵⁸Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 29.

contratación de personal para la reconstrucción.⁵⁹ En el siguiente esquema identifica los pasos que se siguieron en la implementación del proyecto. Una vez culminada la anterior etapa, la FRB conformó su equipo de trabajo en compañía de la empresa Productos Urbanos a cargo de Álvaro Suárez Zúñiga como lo muestra el Anexo 7.

Con este equipo, se puso en marcha la elaboración de la misión, visión y objetivos estratégicos, después de haber realizado un trabajo de campo y varios talleres con los futuros residentes. La dirección técnica luego de este proceso determinó que la misión del proyecto sería “realizar la reconstrucción física de la zona 1 de Armenia con sentido y sensibilidad social, calidad, compromiso, celeridad, transparencia, profundo sentido humano y respeto por la naturaleza”⁶⁰.

Dentro de la visión del proyecto se estableció “dejar en la zona 1 de Armenia, líderes formados, capacitados, perseverantes y preparados para afrontar la gestión para la mitigación del riesgo, que garanticen la continuidad del proceso de reconstrucción física, recuperación del tejido social y la reactivación económica”⁶¹.

Los objetivos estratégicos para cumplir y llevar a cabo la misión y visión del proyecto se estipularon así:

1. Realizar una correcta aplicación de los subsidios en la zona 1 siguiendo las pautas trazadas por el FOREC y PORTE con su adecuado acompañamiento y supervisión de la FRB que garanticen la calidad de la reconstrucción de las viviendas afectadas,
2. Diagnosticar, evaluar, gestionar, y ejecutar los proyectos de reconstrucción física de la zona 1, garantizando la economía, eficiencia y calidad de los mismos, mediante un control adecuado de la gestión,
3. Hacer DE LA RECONSTRUCCIÓN DE Brasilia Nueva una oportunidad para mejorar las condiciones de habitabilidad del barrio con obras de infraestructura, equipamiento comunitario, viviendas y obras de mitigación adecuadas, creando un modelo de planeación o intervención urbana y ambiental integral.
4. Lograr el aprovechamiento del espacio público y las áreas de protección ambiental de la zona 1, como proyecto piloto en lo ambiental, recreativo y de equipamientos, para hacer un uso integral y sostenible con participación comunitaria y
5. Dar atención adecuada a la comunidad que vive en los alojamientos temporales correspondientes a la Gerencia Zonal FRB ⁶².

Para el cumplimiento de estos objetivos el grupo a cargo de la gerencia zonal elaboró el bosquejo del plan de renovación constituido por 7 ejes principales apoyados por los programas expuestos en los capítulos anteriores:

⁵⁹Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 39.

⁶⁰Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 45.

⁶¹Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 45.

⁶² Ver: Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 45.

1. Vivienda: fase de reparación (462 viviendas), reconstrucción–relocalización (444 viviendas), reubicación 524 (viviendas) y arrendatarios (171 viviendas).

2. Temporalidad: mantenimiento de albergues (300), construcción de albergues (98), salones comunales (645 m²).

3. Vías: reconstrucción (12.697 m²).

4. Servicios Públicos: reposición red de acueducto (1.352 ml), reposición alcantarillado (2.716 ml), reposición red de energía eléctrica (7.036 ml) y reposición red telefónica (13.705 ml).

5. Edificaciones: Iglesia San José Obrero (948 m²) y Polideportivo las Acacias (545 m²).

6. Obras de Mitigación: muros de contención viviendas (831 m2) y muros de contención ladera (404 m2).

7. Medio Ambiente: Diseños bioparque de la Vida (9,8 hec.)⁶³.

Otra de las medidas trascendentales que se tomaron en el Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, fue la aplicación de los subsidios de vivienda con las siguientes medidas para ser aprobadas:

1. Estudio de posibles beneficiarios de los subsidio, quienes debían presentar la siguiente información y documentación: a. formulario debidamente diligenciado, b. entrega de documentos tales como escrituras o título, c. una vez aprobada la documentación equipo de ingenieros realizaría visita de valoración de daños de la vivienda para definir el monto del subsidio.
2. Aprobación de los subsidios y gestión de desembolsos: una vez pasada la aprobación se entregaban cheques con los que se creaban cuentas de ahorro individual para la realización del desembolso.

⁶³Comparar Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la tragedia en oportunidad*. p. 45.

3. Aplicación del subsidio: el subsidio se debía aplicar para, la compra de una vivienda nueva o para la reparación de la antigua. En ambos casos la FRB hacía un acompañamiento a las personas para asesorarlas en su decisión.
4. Subsidios para arrendatarios: se diseñó un programa especial con casi todas las formalidades anteriores, pero con el fin de darle vivienda a los no propietarios y/o poseedores.
5. Proceso para la aplicación de los subsidios.

a. Reparación: el propietario erigía al constructor con quien celebraba un contrato de diseño y ejecución de las obras. El diseño debía ser presentado para la aprobación de la curaduría urbana anexando la póliza que garantizaba el cumplimiento, la estabilidad y legalidad de las mismas. Todos estos procesos fueron realizados en compañía del FOREC.

b. Para la reconstrucción se exigieron los mismos requisitos que para las obras nuevas.

c. Reubicación: una vez corroborado que el predio hacía parte de las zonas de riesgo por la Secretaria de Ordenamiento se entregaba el subsidio para la compra del nuevo lote. Con acompañamiento de la Secretaria de Ordenamiento Municipal y la Gerencia Zonal se daba inicio a la obra de la nueva vivienda.

Se organizó una asistencia técnica a la temporalidad con el fin de mantener la salubridad de los damnificados y garantizar unos mínimos de calidad de vida. Se disminuyeron los riesgos epidemiológicos que existían en los albergues para poder desarrollar los programas y proyectos ya explicados en capítulos anteriores. Se decidió reconstruir edificaciones civiles que facilitaron los espacios de encuentro entre los habitantes del barrio.

Vale la pena resaltar, que una de las decisiones más importantes que tomó la FRB y la empresa Productos Urbanos fue la de CONSTRUIR LAZOS DE CONFIANZA entre los pobladores del barrio Brasilia. No fue fácil lograr la integración de todos los pobladores del barrio, ya que muchos se encontraban afligidos por las pérdidas humanas y materiales por lo que decidieron dejar este

territorio. La FRB para el año 2000 impulsó reuniones semanales de información que trajeron como resultado la formación de comités por manzana, generando una postura unificada del barrio, ayudando grandemente a la puesta en marcha de los programas y los proyectos propuestos por la fundación.

La FRB realizó una encuesta para determinar el número de familias que deseaban retornar y reconstruir el barrio teniendo como resultados parciales un total de 87 familias las cuales se aumentaron a 288 contando con un apoyo del 92% de estas para el Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva. La comunidad fue un eje esencial para la construcción de este proyecto, sobre todo para el diseño de las viviendas teniendo en cuenta las necesidades de las familias (10 diseños). La FRB tomó la decisión de realizar talleres y eventos de integración (trabajo del duelo colectivo), construyó un espacio comunitario de encuentro para el retorno de las familias a sus nuevas viviendas.

El Gerente de la FRB el señor Santiago Camargo y sus colaboradores habitaron el barrio por espacio de más de 2 años con el fin de entender, escuchar, observar, ayudar y comprometerse con las familias damnificadas y así ganarse la confianza y su respeto.

5.5. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

5.5.1. Complementariedad del Proyecto. El Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva es un proyecto que articula los distintos elementos de su entorno para garantizar la armonía entre sociedad, medio ambiente, economía y normativa. Por ejemplo, la gestión del riesgo se realiza mediante adecuación de terrenos y obras de mitigación que implican la recuperación de áreas degradadas ambientalmente como lo eran las cuencas hídricas de este territorio. Por otro lado, el diseño urbanístico se realizó desde la perspectiva del redesarrollo con el fin de aprovechar el suelo para la construcción de vivienda de tres niveles garantizando que el barrio pudiera albergar más habitantes con mejores condiciones de vida que las anteriores.

Al destinar 24.942 m² de espacio público se garantizó, el recreo y disfrute de sus habitantes, un medio ambiente sano con parques de esquina, bosques urbanos, terrazas y demás. El diseño vial logró accesibilidad a todos los predios generando un uso local vehicular para los residentes y otro para conectarse con el resto de la ciudad, estableciendo un límite para la construcción, lo cual regularizaría el uso del suelo dejando las zonas ambientales libres de éstas. Las vías se concibieron como obras de mitigación al poner metros lineales entre la población y las áreas con riesgo no mitigable.

Por todo lo anterior, se propició un ambiente más sano y seguro para los jóvenes y niños residentes, impulsando el sentido de pertinencia entre los pobladores del barrio.

Es importante resaltar, que el proyecto en sus distintas etapas siempre tuvo un acompañamiento conocido como la gestión social por parte del FOREC con el cual se dio apoyo, conocimiento y capacitación a la población, que fue poco a poco entendiendo la importancia de la solidaridad no sólo entre personas sino entre éstas y su entorno. El equipo de trabajo del Plan de Acción Urbanístico 01 fueron actores influyentes en los habitantes del barrio sumergiéndose en su realidad para poder darle una mejor solución tanto técnica, social, cultural, económica como ambiental a los damnificados.

5.5.2. Consistencia: Por consistencia debe entenderse la relación que existe entre las metas propuestas por el proyecto y su ejecución. En otras palabras si logra cumplir con sus objetivos por medio de sus programas y proyectos. Los objetivos planteados por el Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia fueron los siguientes:

Tabla 4. Cuadro de consistencia por objetivo del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia.

| | |
|---|---|
| <p>1. Realizar una correcta aplicación de los subsidios en la zona 1 siguiendo las pautas trazadas por el FOREC y PORTE con su adecuado acompañamiento y supervisión de la FRB que garanticen la calidad de la reconstrucción de las viviendas afectadas.</p> | <p>VER CUADRO DE EVALUACIÓN POR CASOS ATENDIDOS Y MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DEL PLAN DE ACCIÓN URBANÍSTICA BRASILIA NUEVA, ARMENIA.</p> |
| <p>2. Diagnosticar, evaluar, gestionar, y ejecutar los proyectos de reconstrucción física de la zona 01, garantizando la economía, eficiencia y calidad de los mismos, mediante un control adecuado de al gestión.</p> | <p>Para generar un diagnóstico se elaboró un equipo técnico compuesto por una coordinación de contratos, coordinación social, dos coordinaciones técnicas y una coordinación de programas. Cada coordinación estaba encargada de elaboración de estudios técnicos pertinentes que ayudarán a la toma de decisiones para la implementación de los proyectos a ejecutar en la Zona 01. Igualmente, cada una de estas áreas pretendía ser lo más eficiente brindando con cada uno de los cambios propuestos dentro del barrio una mejor calidad de vida y relación con el entorno. Por otro lado, el acompañamiento realizado por la FRB se dió en todos los ambitos desde los sociales, ambientales, jurídicos hasta económicos al propiciar una valorización considerable en las viviendas de hasta casi tres veces su valor inicial.</p> |
| <p>3. Hacer DE LA RECONSTRUCCIÓN DE Brasilia Nueva una oportunidad para mejora las condiciones de habitabilidad del barrio con obras de infraestructura, equipamiento comunitario, viviendas y obras de mitigación adecuadas, creando un modelo de planeación o intervención urbana y ambiental integral.</p> | <p>La tragedia se convirtió en una oportunidad para mejorar el entorno urbano y a su vez la calidad del medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes. Cuantitativamente, tal como lo dice el Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, escrito por la empresa Productos Urbanos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. se garantizó accesibilidad a todos los predios antes tan solo el 20% de los predios tenia esta cualidad. 2. Se aumento en un 100% los equipamientos colectivos y se reservaron zonas para la creación futura de nuevas infraestructuras. 3. El índice de ocupación pasó de ser de 1.8 a 2.4. 4. Se realizarón obras de mitigación y tratamiento a las cañadas y laderas que colindan con el barrio. 5. Construcción de los servicios públicos con condiciones superiores a la anterior urbanización. 6. Construcción de Viviendas oeu como len con las condiciones antisísmicas garantizadas por la |
| <p>4. Lograr el aprovechamiento del espacio público y las áreas de protección ambiental de la zona 1, como proyecto piloto en lo ambiental, recreativo y de equipamientos, para hacer un uso integral y sostenible con participación comunitaria.</p> | <p>Este objetivo se cumplió en su totalidad, ya que el espacio público fue el eje principal del proyecto como articulador entre el medio ambiente, la urbanización y sus habitantes. Para ello se implementaron n las siguientes obras de infraestructura: 8 Parques y Paraderos de esquina, Escuela Villa Café, Vivero Zona 1, Centro de Jóvenes Zonal, Sala Religiosa/Comunal Brasilia, Parque y Plaza Comunal los Guadales, Bosque Urbano los Guadales, Terrazas externas para la recreación, emergencia y juego, Parqueadero para visitantes, parque de la Vida y Parque Santander.</p> |
| <p>5. Dar atención adecuada a la comunidad que vive en los alojamientos temporales correspondientes a la Gerencia Zonal FRB</p> | <p>Para poder cumplir este objetivo la FRB planeó una estrategia de TEMPORALIDAD, la cual como ya se ha mencionado en capitulos anteriores estuvo compuesta por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atención Alimentaria. 2 Acompañamiento en la elaboración del Duso. 3. Subsidiariedad de servicios públicos domiciliarios. 4 Restablecimiento de redes sociales y productivas. 5 Atención primaria en Salud. |

Fuente: Autor del presente Estudio de Caso.

Sumado a esto se puede encontrar mayor información en el Anexo 6. Cuadro de Evaluación por casos atendidos y movilización de recursos del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia.

5.6. ESTRATEGIAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE ÁREAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES

Con el fin de responder a la pregunta de esta investigación ¿Cuáles y en qué consisten las estrategias empleadas por el esquema de gestión del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia que pueden contribuir a la reconstrucción de las zonas afectadas por desastres naturales? Se elaboró un esquema de gestión con base la experiencia del Plan de Acción Urbanística Brasilia Nueva, Armenia y sus estrategias estructurantes en el proceso de la reconstrucción. Lo anterior, con el propósito de dar una línea base para el proceso de restauración que enfrenta el país por la Ola Invernal del 2010, 2011 y 2012.

El esquema establece cuatro (4) líneas temáticas: Gestión de Riesgo, Gestión Ambiental, Gestión Urbanística y Gestión Social Integral. La Gestión del Riesgo se plantea como la base para mitigar riesgos y rehabilitar las zonas afectadas. La Gestión Ambiental, tiene como finalidad conservar, recuperar e integrar el medio ambiente a las dinámicas urbanas de forma sostenible, equilibrada y armónica. La Gestión Urbanística, propone la puesta en marcha de los proyectos de reconstrucción con los cuales se posibilitará los nuevos espacios para la vivienda, recreo y sustento económico para los damnificados. Finalmente, la Gestión Social Integral se concibe como el eje articulador de la propuesta y debe estar inmersa en cada uno del resto de gestiones mediante programas y proyectos que acompañen, apoyen y garanticen la participación e inclusión ciudadana en la toma de decisiones para la reconstrucción.

Tabla 5. Cuadro de Estrategias para la reconstrucción en zonas afectadas por desastres naturales.

| CAMPO DE ACCIÓN | Estrategias y Proyectos para una reconstrucción exitosa después de un desastre natural | Características de las Estrategias | Gestión Social Integral como Eje Transversal | Características de las Estrategias |
|--------------------|--|--|--|---|
| Gestión del Riesgo | Elaboración de Estudios Técnicos | Es preciso realizar un trabajo general de estudios técnicos para poder generar análisis sobre la situación a la cual se enfrentan las entidades encargadas para la reconstrucción | La estrategia como la clave para el proceso de reconstrucción | Por medio de estrategias de mitigación que se logra llegar a las personas, ganar su confianza y en conjunto lograr reconstruir las zonas afectadas. |
| | Estrategias de Rehabilitación | <ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de Albergues y atención primaria a damnificados. 2. Restitución de Servicios Públicos esenciales para mantener al salubridad del área afectada. | Acompañamiento en el Duedo | Etapas decisiva ya que por medio de la designación de recursos para programas de apoyo al duelo se logra generar resiliencia en las personas para que puedan ponerse nuevo en pie y continuar sus vidas sin olvidar el pasado más si aceptándolo |
| | Estrategias de Mitigación | <ol style="list-style-type: none"> 1. Adecuación de Suelos para la reconstrucción. 2. Establecimiento zonas de riesgo no mitigable con intervenciones en espacio público. 3. Atención Alimentaria | Proceso de Organización | Etapas en la que se genera la participación comunitaria, las demandas, inconformidades y demás preferencias que la población posee. Además, se consolidan asociaciones entre vecinos, entidades privadas y públicas para afrontar los efectos del desastre |
| Gestión Ambiental | Desarrollo Sostenible | <ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de las áreas de conservación y restauración Ambiental 2. Integración del Medio Ambiente al proyecto de reconstrucción. 3. Generar una distribución de cargas ambientales, sociales y económicas armoniosamente para garantizar los recursos a generaciones futuras | Conocer tanto hitos como el momento de la reconstrucción | Es necesario: visitas casa a casa, proceso de acompañamiento personalizado para conseguir vivienda, presentación de los derechos de los ciudadanos y oportunidades de mejor calidad de vida. En otras palabras, sólo por medio del contacto con la gente y el territorio se puede conocer y entender sus dimensiones políticas, culturales, sociales, económicas y ambientales. |
| | servicios ecosistémicos | Aprovechar los servicios ecosistémicos que presente el medio natural ya sean regulaciones, abastecimiento, recreativos y de soporte | La presencia de unidades de conservación para conservar recursos | Herramienta decisiva para generar participación entre iguales y así mismo fortalecer valores y relaciones sociales que promueven la vecindad y la solidaridad entre la población afectada. |
| | Estructura Ambiental Integrada | <ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar el espacio público al entorno ambiental y privado para recrear armonía entre estos tres ejes. 2. Desarrollar programas de educación y concientización ambiental. | Acceso a la información | Garantizar la transparencia y así mismo el conocimiento de herramientas, derechos y deberes que pueden ayudar a la comprensión el proceso de reconstrucción. |

| CAMPO DE ACCIÓN | Estrategias y Proyectos para una reconstrucción exitosa después de un desastre natural | Características de las Estrategias | Gestión Social Integral como Eje Traversal | Características de las Estrategias |
|---------------------|--|---|---|--|
| Gestión Urbanística | Reseñarrollar | Por medio de este tratamiento del suelo se permite redistribuir la población y sus infraestructuras para darle un uso más eficiente al suelo, densificando y generando mayor espacio | Punto de confianza entre la población y las entidades encargadas de la reconstrucción | Por medio de este tipo de acuerdos se propicia la credibilidad en el proceso de reconstrucción y el compromiso entre las partes frente al proceso. |
| | Bienestar de Colectivo | Tomar acciones normativamente permitidas que beneficien a la colectividad de la comunidad y no a intereses particulares | La participación | Entendida como uno de los ejes fundamentales para involucrar y así mismo responsabilizar con recursos y decisiones a los afectados por el terremoto para establecer un sentido de pertenencia en el proceso de reconstrucción |
| | Reajuste Inmobiliario | Proceso que permite el cambio del uso del suelo y relocalización de los predios para su futura urbanización | Transparencia | Propiciar procesos de evaluación y revisión comunitarios y por entidades públicas o privadas para garantizar la legalidad y uso de los recursos |
| | Cumplimiento Normativo y Jurídico | Es e vital importancia revisar, consultar y corroborar que la puesta en marcha de proyectos urbanos cumplan con la normativa de sus municipios matizada en sus correspondientes planes. | Credibilidad | Poner a cargo del proyecto a una entidad con prestigio y buen nombre que pueda dar todas las garantías para el cumplimiento de la reconstrucción desde las esperanzas a los damnificados de que la tragedia puede ser considerada como una oportunidad |
| | Espacio Público como Eje Articulador | El espacio público entendido como eje articulador de los proyectos urbanos para articularlos con su medio natural, económico y social. | | |
| | Construcción de Vivendas Participativa | Incluir dentro del proceso de diseño de vivienda a los damnificados para entender sus necesidades y demandas. | | |

Fuente: Autor del presente Estudio de Caso.

BIBLIOGRAFÍA

- Balvenera, Patricia y Cotler, Helena. *Acercamiento al estudio de los Servicios Ecosistémicos*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones en Ecosistema Universidad Nacional Autónoma México, 2007.
- Cortes Trujillo, Engels Germán. *La Enseñanza De La Gestión Del Riesgo Mediante El Uso de Ejemplo Cotidianos*. Bogotá: Fundación para la Gestión del Riesgo, 2001.
- Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo Al Tragedia En Oportunidad*. Bogotá: Dimensión Educativa, 2001.
- González Velásquez, Hugo. *Renovación Urbana: ¿remodelación o rehabilitación?*, Santiago de Chile: Seminarios de Investigación Departamento Ciencias de la Construcción, Universidad de Chile, 2008.
- Hoyos Aristizábal, Luis Alfonso; Gómez Martínez, Pablo Ariel y Hernández Valderrama y Margarita Rosa. *Efe Cafetero 10 Años Después*. Bogotá: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2009.
- Maldonado, María Mercedes. *Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de Distribución de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano; Marco Jurídico, Conceptos Básico y Alternativas de Aplicación*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresiones S.A, 2006.
- Rodríguez, Jahir. *La vivienda en Busca de un Hermosos y Rebelde Sueño, Organizaciones Populares de Vivienda en el Eje Cafetero*. Armenia: Editorial Universitaria de Colombia, 2002.
- Salvador, Pedro. *Planificación Verde en las Ciudades*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A, 2005.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Alfonso, Óscar. “Reajuste de los derechos de la propiedad de los suelos en las ciudades de Japón y Colombia”, *Desafíos*. (Semestre II de 2005): 154-184. Consulta realizada en Septiembre de 2011. Disponible en la página web:

<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/690/620>

Camargo, Santiago. “El proceso de reconstrucción de un sector de la ciudad de Armenia (Colombia): La reconstrucción del barrio Brasilia: Un caso de reajuste de suelos con participación comunitaria”, (2010): 1-13. Consulta realizada en noviembre de 2011. Disponible en la página web:

http://www.javeriana.edu.co/Facultades/Arquidisenio/educacion_continua/documentos/Brasilia-memoria.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. “El Terremoto de Enero De 1999 en Colombia: Impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero”, (1999): 1-14. Consulta realizada en agosto de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/10136/colombia.pdf>.

Cuervo Restrepo, Jorge Iván. “La Gestión De Lo Público Más Allá De Lo Estatal: El Caso del Fondo de Reconstrucción Social y Económica del Eje Cafetero, FOREC, en Colombia”, Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, (2002): 1-33. Consulta realizada en agosto de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2011/04/CASO63.pdf>

Jordan, Ricardo y Simioni, Daniela. “Proyecto de Gestión Urbana en las Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe”, (1998): 25-67. Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4497/lc11117.pdf>.

Uribe, Beatriz, “Construyendo daderas Ciudades; El A B C del Plan Parcial”. *Territorio y Suelo*, (2005): 1-7. Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web:

http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Beatriz_Urbe_Botero

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Campos, Armando. “Educación y Prevención de Desastres”, 1998. Consulta realizada en diciembre de 2011. Disponible en la página web:

Web: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/campos.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. “Proyecto de Gestión Urbana en las Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe.” Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.eclac.cl/dmaah/gucif/defcon.htm>.

Otros Documentos

Álvarez, Adriana. “160 Mil Millones se han destinado para damnificados por Ola Invernal”, 2011. Consulta realizada en agosto de 2011. Disponible en la página web: <http://www.wradio.com.co/nota.aspx?id=1412884>.

Consejo Municipal Armenia, “Acuerdo 001 DE 1999 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia”, 1999.

Departamento Nacional de Planeación. “*Ciudades y Ciudadanía; La Política Urbana de El Salto Social*,” Documento CONPES 2808-MINDESARROLLO-DNP: UPRU, Santafé de Bogotá, septiembre 20 de 1995.

. “Ciudades y Ciudadanía; La Política Urbana de El Salto Social”, Documento CONPES 2808, 1995. Consulta realizada en agosto de 2011. Disponible en la página web:

http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/Conpes_2808.pdf.

Empresa de Renovación Urbana, Alcaldía Mayor de Bogotá, Glosario de la Renovación Urbana. 2008. Consulta realizada en octubre de 2011. Disponible en la página web:

http://www.eru.gov.co/?id_c=114&tpl=articulo

Ministerio del Medio Ambiente. Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Política de Gestión ambiental Urbana”, 2008. Consulta realizada en septiembre de 2011. Disponible en la página web:

http://190.85.6.170/Sistematizacion_Normatividad/PoliticasyNacionalesAmbientales/Politica_Gestion_Ambiental_Urbana.pdfSuárez Zúñiga, Álvaro. *Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, 2000*

Presidencia de la República, Plan de Reconstrucción de la Ola Invernal: Decreto 4819 de 2010.

Suárez Zúñiga, Álvaro. “Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia”, 2000.

United Nations International Children's Emergency Fund-UNICEF. “Estrategia de Gestión Social Integral”. Consulta realizada en agosto de 2011. Disponible en la página web:

<http://www.unicef.org.co/Gobernadores/pdf/3.pdf>

ANEXOS

Anexo 1. Consideraciones Plan de Ordenamiento Territorial-PORTE Armenia para la Reconstrucción.

El Consejo de promulgo el 24 de Enero de 1999, el Acuerdo 001 de conocido como el Plan de Ordenamiento Territorial en el cual se establecen las directrices, estrategias, normas, programas y proyectos a ejecutar en la ciudad de Armenia. De acuerdo a esto, la reconstrucción está fuertemente atada a la metodología, estrategias y normativa propuestas en este plan que será el eje conductor de la recuperación del municipio.

El PORTE se plantea la organización del territorio de forma integral y armónica con el fin de hacer uso de los recursos del municipio de manera complementaria incentivando el pacto ciudadano colectivo. Igualmente establece el uso de los instrumentos de planificación tales como: la planificación sectorial y el plan de desarrollo para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Lo anterior, regido por tres (3) principios: 1) La función social y ecológica de la propiedad, 2) La prevalencia del interés general sobre el particular y 3) La distribución equitativa de las cargas y los beneficios¹.

Dentro de los objetivos específicos del PORTE se plantean los distintos parámetros para la formulación de planes parciales y unidades de actuación urbanística para el desarrollo territorial de Armenia en el marco de las políticas y principios específicos. Esto con el objetivo de generar patrones de desarrollo para nuevos proyectos urbanos y crear una ciudad regulada y más amable con sus habitantes. El PORTE plantea políticas para el ordenamiento territorial en las cuales se determina la visión frente a los sistemas ambientales, usos del suelo, espacios públicos y equipamientos colectivos, viviendas y desarrollo urbano y rural, sistema vial y de transporte y los servicios públicos.

POLITICA AMBIENTAL: En el marco del desarrollo humano sostenible, se busca una relación armónica entre las tendencias del desarrollo y el sistema natural, que permita el uso de los recursos naturales en relación con su capacidad, teniendo en cuenta que la población no sólo debe sobrevivir sino también garantizar una vida satisfactoria para la generación futura. **POLITICA PARA EL USO DEL SUELO:** Está orientada a delimitar, manejar, conservar y preservar los suelos urbanos, de expansión, rurales, suburbanos y de protección según sus aptitudes y clasificaciones, dentro de la vocación de desarrollo de Armenia.

¹Comparar Consejo Municipal Armenia, Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia. 1999. p 2.

POLITICA PARA EL ESPACIO PUBLICO Y EL EQUIPAMIENTO COLECTIVO: Está orientada a racionalizar y armonizar las relaciones entre los ciudadanos y su territorio, consolidando la red de parques, equipamientos y espacios; bajo el criterio de conservar su patrimonio cultural y natural, para humanizar el municipio. **POLITICA PARA LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO URBANO Y RURAL DEL MUNICIPIO:** Está orientada a racionalizar el uso y ocupación del espacio, con el desarrollo de programas de vivienda social y de mejoramiento integral, complementando el desarrollo del municipio, respetando el paisaje que le es propio e identifica al municipio, mitigando las posibilidades de riesgo y amenaza, con el objetivo de armonizar sus condiciones físicas y naturales. **POLITICA PARA EL SISTEMA VIAL, DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO:** Está orientada a estructurar un sistema vial ágil, armónico y moderno, que conecte integral y fluidamente el municipio y sus procesos de conurbación, que racionalice el transporte, respete al peatón y lo caracterice como un municipio eficiente en calidad y servicio. **POLITICA PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS:** Está orientada hacia la modernización de los servicios, aumentando los niveles de suministro en cantidad y calidad, mejorando la gestión institucional; para contribuir a elevar la calidad de vida de los habitantes de Armenia que facilite la productividad y la competitividad del municipio.²

En el PORTE se establecen estrategias a mediano plazo para el posicionamiento de la dimensión ambiental, entendido como factor de desarrollo. De ahí que éstas sean necesarias para garantizar la sostenibilidad del territorial y sus recursos, entendiendo las estructuras ambientales como un elemento estructurante dentro del proceso de planificación.

El PORTE clasifica el suelo en cinco (5) tipos: suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo suburbano, suelo rural y suelo de protección los cuales deben articularse para el desarrollo armónico del territorio.

SUELO URBANO: Está constituido por las áreas del municipio demarcadas en el Acuerdo 034 de 1994 y en las normas que lo modifiquen o sustituyan, destinadas a usos urbanos, que cuentan con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación según el caso. **SUELO DE EXPANSION URBANA:** Es el comprendido por aquella porción del territorio municipal que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia de mediano plazo del Plan de Ordenamiento Territorial. **SUELO SUBURBANO:** Constituye éste suelo las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes al área de expansión, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, intensidad, y densidad garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, conforme a lo establecido en la Ley 99 de 1993, y la Ley 142 de 1994. **SUELO RURAL:** Constituye ésta categoría los terrenos no aptos para el suelo urbano, por razones de oportunidad o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de aprovechamiento de recursos naturales y actividades análogas. **SUELO DE PROTECCION:** Está constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. Conforme a la zonificación ambiental establecida en el Plan de Ordenamiento Municipal este suelo se conforma por las zonas de fragilidad ecológica y de protección de recursos naturales.³

El mismo documento se hace especificaciones de las cesiones urbanísticas la cuales deben cumplir tanto las personas naturales como jurídicas que deseen realizar cualquier tipo de proceso

²Ver Consejo Municipal Armenia, *Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia*. p. 3.

³Ver Consejo Municipal Armenia, *Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia*. p. 5.

de parcelación, desenglobe, urbanización o construcción en áreas mayores a 6.400 metros teniendo la obligación ceder el 17% del área neta urbanizable del terreno (10% para áreas comunes y áreas verdes y el 7% para equipamientos colectivos)⁴.

Igualmente, el PORTE determina que en caso de que una Unidad de Actuación Urbanística supere las áreas de cesión obligatorias, el excedente se destinará a espacio público proporcionalmente distribuido entre los propietarios que confluyen en la actuación. Además, el plan promueve la consolidación de espacios públicos y de equipamientos del municipio. En temas ambientales se propone que los suelos de protección hagan parte de la oferta de espacios recreativos y paisajísticos, para la cual se destinarán recursos y esfuerzos para la recuperación y adecuación de los ecosistemas que así mismo permitan el cumplimiento de esta función⁵.

Estas medidas el PORTE propone un sistema de plazas y plazoletas que se encuentran integradas al entorno social y ambiental para la promoción de encuentros de la comunidad. Esto con el fin de incentivar la participación y convivencias, calidad ambiental y recreativa dentro de la población del municipio, haciendo uso de los subsistemas de parques. Articulado con el sistema de parques, se plantea el sistema vial municipal que implementa la adecuación de un sistema de movilidad que sea aprovechado por los habitantes y turistas de la ciudad. Dicho sistema está compuesto por infraestructuras peatonales, semi-peatonales, vehiculares y ciclovías con el fin de intercomunicar lo urbano con las estructuras ambientales⁶.

En este punto, el acuerdo determina un Plan de Gestión Ambiental con el propósito de regular el uso del medio ambiente y presupone:

- a) Mecanismos de coordinación entre las autoridades municipales y las ambientales conforme a las competencias establecidas en la Ley, tendiente a establecer el Sistema Municipal Ambiental el cual hará parte del Sistema Nacional Ambiental -SINA- organizado mediante la Ley 99 de 1993, b) Programas de defensa del espacio público, c) Programas de Educación Ambiental, con la participación activa de las organizaciones no gubernamentales de carácter ecológico, d) Programas de estímulos a la investigación científica y a la conservación de la Biot, (Flora y Fauna) local, e) Programas de control y vigilancia sobre las áreas de fragilidad ecológica establecidas en éste Acuerdo, f) Programas de reubicación de las comunidades humanas asentadas en las zonas de alto riesgo y de protección y mecanismos de control para la prevención de desastres, g) Determinar la reglamentación de carácter policivo para colaborar con las autoridades ambientales en las tareas de preservación y manejos ecológicos.⁷

⁴Comparar Consejo Municipal Armenia, *Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia*. p. 9.

⁵Comparar Consejo Municipal Armenia, *Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia*. p.16.

⁶Comparar Ver Consejo Municipal Armenia, *Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia*. p. 17.
Ver Consejo Municipal Armenia, *Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia*. p. 18.

El PORTE establece un sistema de equipamientos colectivos de salud⁸, educación⁹, recreación¹⁰ y transporte¹¹. Con lo anterior, lograr satisfacer la demanda de la población en estos temas para poder mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Armenia.

El sistema de vivienda se estructura en el PORTE teniendo en cuenta cuatro (4) categorías: vivienda nueva, de interés social, asociativa y de mejoramiento integral. Para la nueva, se definen directrices y parámetros con los cuales se constituya un sistema municipal de vivienda donde entran tanto entidades públicas como privadas, teniendo la obligación de realizar obras de construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación, financiación y legalización de títulos de propiedad. Se desprende de lo anterior otras funciones tales como: coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y autoevaluación de actividades realizadas por las diferentes entidades que lo integran.¹²

La construcción de vivienda nueva conlleva al tratamiento de desarrollo y renovación urbana para rehabilitar zonas deterioradas de la ciudad o que poseen conflictos del uso del suelo. De esta forma, el PORTE estipula la necesidad de incluir con anterioridad el diseño urbanístico, las cesiones viales, los servicios públicos domiciliarios, provisión de espacios públicos y los equipamientos de interés colectivo y de tipo recreativo. El plan determina que los proyectos de vivienda deberán comprender un modelo de gestión urbana colectiva para incluir a la comunidad en el proceso. El acuerdo referido establece cada una de las acciones para la reconstrucción de Armenia y de sus barrios, lo que significó un reto para los constructores que por primera vez veían la obligación de someter sus proyectos a normas que beneficiaban a la ciudad.

⁸EQUIPAMIENTO EN SALUD: la conformación del sistema red estructurante de salud, se realiza incorporando las unidades requeridas a las actuales. Para la expansión y configuración de la red de salud se crean los centros de acuerdo a niveles de demanda actual y cobertura futura, en el corto, mediano y largo plazo

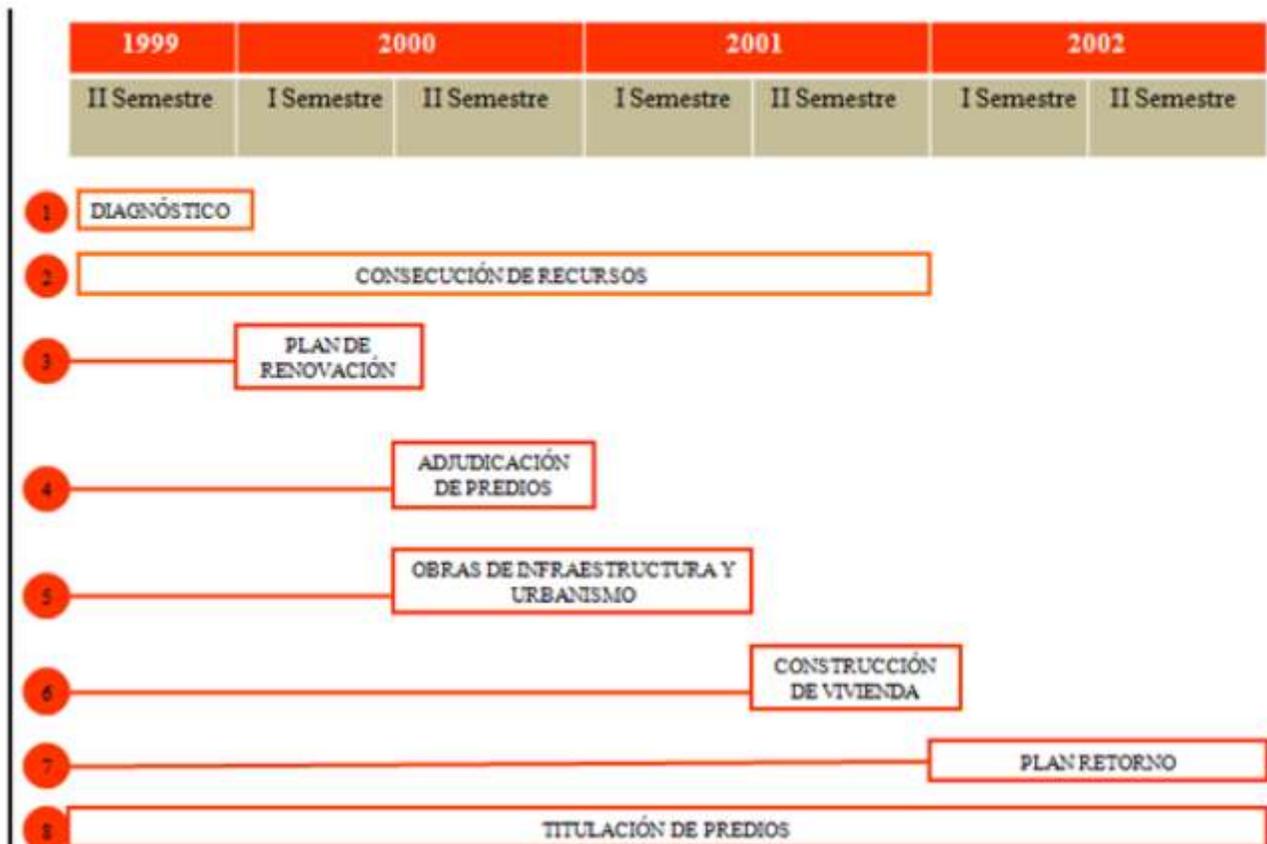
⁹EQUIPAMIENTO EDUCATIVO: El sistema educativo se conforma supliendo el déficit en infraestructuras con la adecuación de las actuales, así mismo la utilización del sistema de predeterminación de áreas de cesión, los bienes fiscales, bienes de uso público, que posea la administración municipal, para la configuración del sistema de equipamientos educativos del municipio. Se integrarán al sistema, a corto, mediano y largo plazo, las ciudades educativas.

¹⁰EQUIPAMIENTO RECREATIVO: se crea una red de unidades nuclearizadas deportivas que cumplan con las funciones recreativas, competitivas y de esparcimiento de las tres edades: niñez, adolescencia y tercera edad, que a la vez formen parte del gran sistema verde recreativo y cultural de la ciudad

¹¹EQUIPAMIENTO EN TRANSPORTE: el equipamiento de transporte pertenece al sistema vial a través de las funciones de recepción y despacho de pasajeros con sus respectivos servicios complementarios, para optimizarse la prestación de éste servicio público, a través de amueblamiento, señalización.

¹²Comparar Consejo Municipal Armenia, *Acuerdo 001 Plan De Ordenamiento Territorial Armenia*. p.19.

Anexo 2. Fases de Intervención Brasilia Nueva, Armenia.



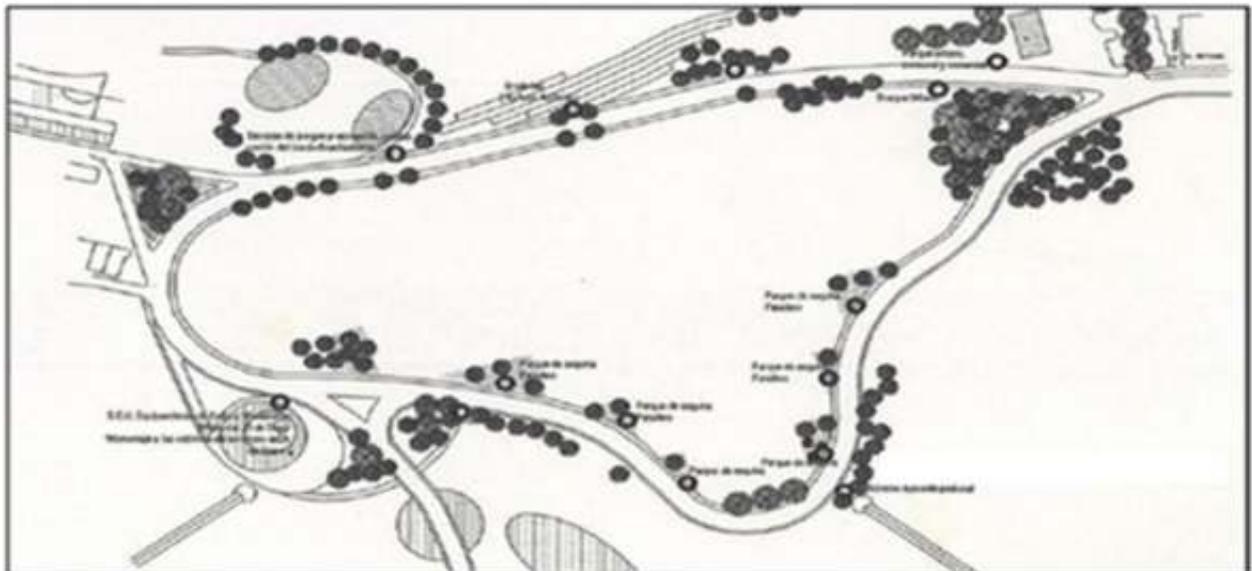
Fuente: Camargo, Santiago. "El proceso de reconstrucción de un sector de la ciudad de Armenia (Colombia): La reconstrucción del barrio Brasilia: Un caso de reajuste de suelos con participación comunitaria".

Anexo 3. Zonificación de Usos del Suelo, Proyecto Brasilia Nueva, Armenia.



Fuente: Productos Urbanos. Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia.

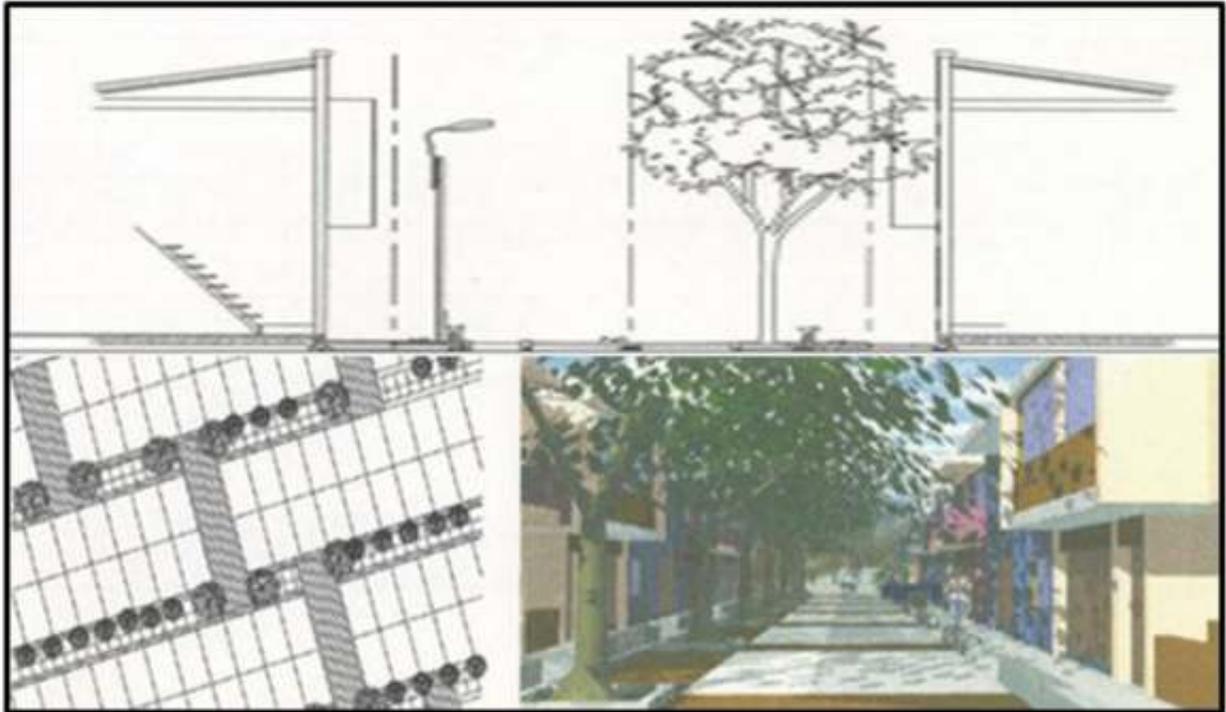
Anexo 4. Sistema de espacio público del barrio Brasilia Nueva Armenia.



Fuente: Productos Urbanos. Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia.

Anexo 5.

Diseño del espacio privado barrio Brasilia Nueva, Armenia.



Fuente: Productos Urbanos, Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, 2000.

Anexo 6. Cuadro de relación entre gastos administrativos e inversión realizada del Plan de Acción Urbanística Brasilia Nueva.

| CONCEPTO | VALOR en millones de S |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| INVERSIÓN | |
| Inversión Total en Proyectos Físico | \$ 14.979.848.696,00 |
| Inversión Total en Proyectos Sociales | \$ 1.187.699.023,00 |
| Total Inversión | \$ 16.167.547.719,00 |
| GASTOS ADMINISTRATIVOS | |
| Honorarios | \$ 668.501.270,00 |
| Sueldos | \$ 147.594.260,00 |
| Alquiler de Equipos | \$ 65.182.642,00 |
| Útiles y papelería | \$ 31.269.221,00 |
| Servicios Públicos | \$ 28.150.692,00 |
| Archivo | \$ 15.450.000,00 |
| Arrendamientos | \$ 15.191.133,00 |
| Alquiler de Muebles y Enseres | \$ 8.548.577,00 |
| Gastos de Viaje | \$ 6.968.500,00 |
| Trasporte Local | \$ 5.294.670,00 |
| Aseo y Cafetería | \$ 5.176.938,00 |
| Otros | \$ 4.498.254,00 |
| Correo | \$ 3.614.264,00 |
| Reparaciones Locativas | \$ 1.811.812,00 |
| Mantenimiento Equipos | \$ 1.684.300,00 |
| Total Gastos Administrativos | \$ 1.008.936.533,00 |

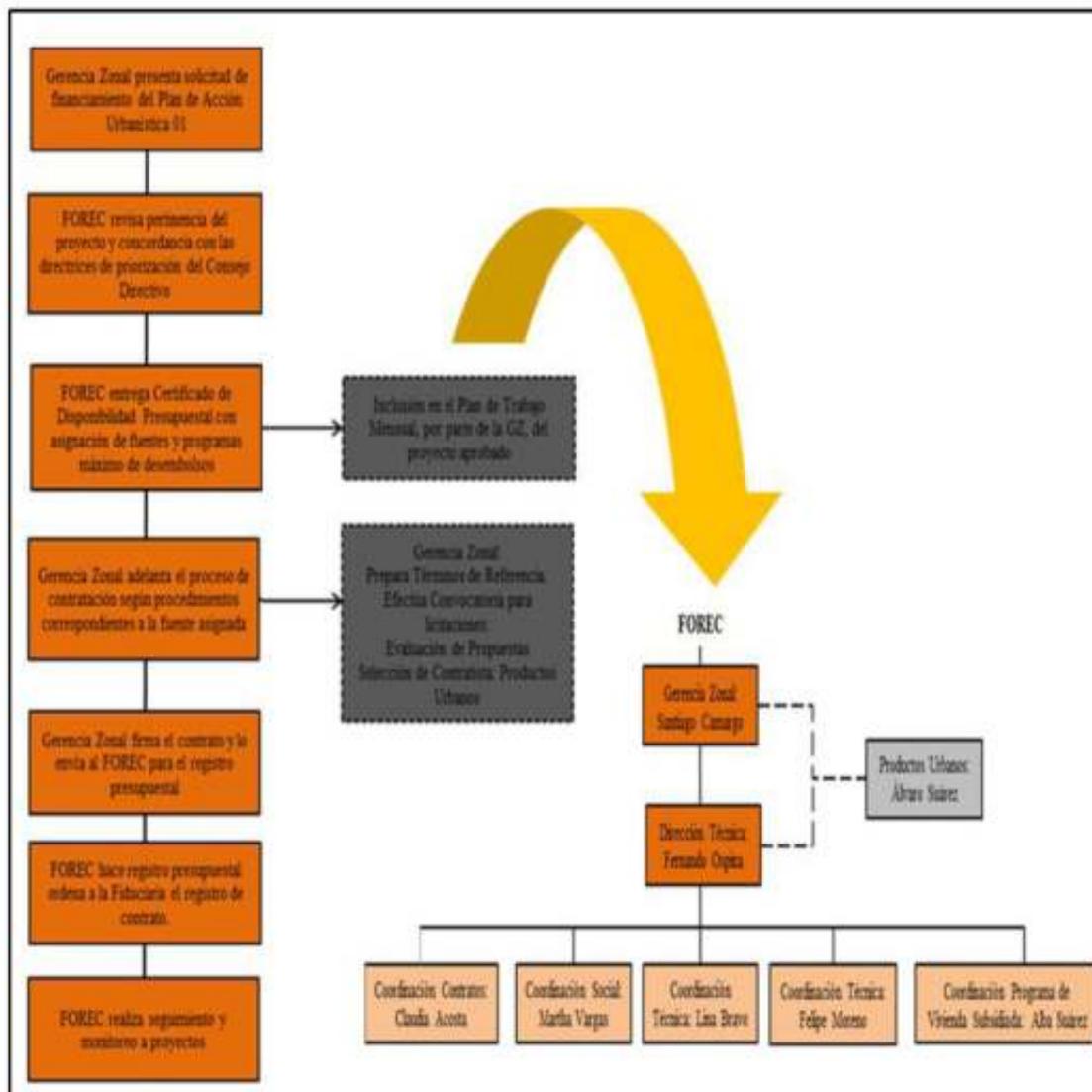
Fuente: Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la Tragedia en Oportunidad.*

Anexo 7. Cuadro de Evaluación por casos atendidos y movilización de recursos del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva, Armenia.

| OBJETIVOS DEL PROYECTO | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------|--------------|-----------------------------|--------------|-----------------------------|-----------------------------------|--|--|--|
| Tipo de Actuación | Postulantes | Aprobados | Recursos Aprobados | Ejecutados | Recursos Ejecutados | % Ejec/Aprob: Por Casos Atendidos | % Ejec/Aprob: Por Movilización de Recursos | | |
| REPARACIÓN | | | | | | | | | |
| Propietarios | 462 | 443 | \$ 1.261.631.036,00 | 443 | \$ 1.261.631.036,00 | 100% | 100% | | |
| Poseedores | 18 | 18 | \$ 89.735.302,00 | 18 | \$ 89.735.302,00 | 100% | 100% | | |
| Total | 480 | 461 | \$ 1.351.366.338,00 | 461 | \$ 1.351.366.338,00 | 100% | 100% | | |
| RECONSTRUCCIÓN | | | | | | | | | |
| Propietarios | 343 | 336 | \$ 2.331.232.799,00 | 317 | \$ 2.309.562.773,00 | 94,3% | 87,29% | | |
| Poseedores | 18 | 18 | \$ 140.742.561,00 | 17 | \$ 123.060.100,00 | 94,4% | 87,44% | | |
| Total | 372 | 354 | \$ 2.671.975.360,00 | 334 | \$ 2.332.622.873,00 | 94,4% | 87,30% | | |
| REUBICACIÓN | | | | | | | | | |
| Propietarios | 237 | 226 | \$ 2.458.580.120,00 | 205 | \$ 2.313.332.583,00 | 90,7% | 90,11% | | |
| Poseedores | 300 | 295 | \$ 3.551.693.800,00 | 289 | \$ 3.508.631.636,00 | 98,0% | 98,79% | | |
| Total | 337 | 321 | \$ 6.010.273.920,00 | 494 | \$ 5.721.964.219,00 | 94,8% | 95,24% | | |
| ARRENDATARIOS | | | | | | | | | |
| Total | 229 | 168 | \$ 991.300.000,00 | 166 | \$ 979.400.000,00 | 98,8% | 98,81% | | |
| TOTAL | 1.618 | 1.504 | \$ 11.024.815.618,00 | 1.453 | \$ 10.387.353.235,00 | 96,7% | 94,22% | | |

Fuente: Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la Tragedia en Oportunidad*

Anexo 8. Flujograma de ejecución del Plan de Acción Urbanística 01 Brasilia Nueva Armenia.



Fuente: Fundación Restrepo Barco. *Convirtiendo la Tragedia en Oportunidad.*

Anexo 9. Archivo Fotográfico, Barrio Brasilia Nueva Armenia 2012.



Fuente: Autor del presente Estudio de Caso.



Fuente: Autor del presente Estudio de Caso.



Fuente: Autor del presente Estudio de Caso.