

EL PLAN DE RENOVACIÓN URBANA EN LA COMUNA SAN JOSÉ EN LA CIUDAD DE MANIZALES O EL FRACASO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA SIN PÚBLICO, SIN CIUDADANOS.

Fernando Cantor Amador

Sociólogo
Profesor Universidad de Caldas
fernando.cantor@ucaldas.edu.co

Adriana Cutiva Suárez

Estudiante de Sociología
Universidad de Caldas
adrianacutiva@gmail.com

RESUMEN

¿Cómo zanzar la distancia existente entre la formalidad constitucional y legal [políticas públicas] y la superación real de pobreza en comunidades urbanas de países tercermundistas?. Los proyectos de renovación urbana, pretendiendo no sólo generar suelo urbano para vivienda de interés prioritario e interés social, sino reducir la pobreza, terminan interviniendo el espacio, pero manteniendo y, aun profundizando las condiciones de pobreza e infelicidad de las comunidades humanas afectadas. Las altas tasas de pobreza y pobreza extrema en Colombia se expresan en problemas por los cuales se está esperando soluciones desde hace decenios, particularmente acceso a vivienda propia digna, mientras los índices de desigualdad en el ingreso, desempleo y empleo precario crecen. Este trabajo centrado en el seguimiento de un proyecto de renovación urbana en la ciudad de Manizales, muestra cómo políticas públicas mal diseñadas y peor ejecutadas, sin participación ciudadana en su concepción, generan más pobreza, desigualdad e infelicidad para los más desprotegidos.

Planeación en tiempos de globalización y la Seguridad Democrática

Es *natural* decir que constituye un ejercicio académico interesante examinar las condiciones bajo las cuales se despliegan las políticas públicas en estos tiempos de globalización, vale decir, del imperio neoliberal y seguir el proceso de metamorfosis de los ciudadanos en usuarios y, finalmente, en clientes. Los objetos de la metamorfosis se caracterizan porque no alcanzan a entender qué es lo que está ocurriendo y por qué se les denomina beneficiarios de una u otra política pública, cuando en realidad se sienten damnificados de la misma. Si el ejercicio académico se

califica como interesante, suponiendo que se hace con la asepsia que recomiendan algunos, seguramente estamos lejos de considerar que fungiendo como investigadores sociales tenemos compromisos con las comunidades humanas, así como compromiso con el mismo desarrollo de las ciencias de lo social. Calificarnos como *indignados* o algún otro término que señale una posición política que supere la asepsia, es dar un paso en el reconocimiento de la fuerza como intelectuales. Y realmente, como investigadores nos declaramos indignados frente a una política pública, asumida como *renovación urbana*, que golpea de manera tan aleve a los ciudadanos y ciudadanas de la Comuna San José en la ciudad de Manizales.

Investigadores sociales como Luis Fernando Acebedo (2012) afirman que el megaproyecto de renovación urbana de la Comuna San José en la ciudad de Manizales ha fracasado después de cuatro (4) años de despliegue sobre el territorio que constituye una de las referencias históricas de la capital departamental. En la caracterización del megaproyecto, trataremos los siguientes asuntos centrales; primero, un acercamiento a las cualidades de la planeación visible en el megaproyecto; luego, subrayar las cualidades de la formalización de los derechos y libertades, como central en la democracia colombiana; y finalmente, una contrastación entre el carácter social de la Comuna San José, como vecindario urbano popular y las características hasta ahora conocidas de lo que eventualmente desarrollará el proyecto.

En torno a la construcción de una política pública de renovación urbana

El proyecto de renovación urbana de la Comuna San José en la ciudad de Manizales [Prum], se realiza desde 2008 en el contexto general del programa “Ciudades amables”, que hace parte del Plan de Desarrollo: Estado Comunitario Desarrollo para

todos de Uribe Vélez y, en cierto modo, despliega uno de los fundamentos de la posibilidad de megaproyectos de interés social configurados por la Ley de Ordenamiento Territorial, regulación subsecuente con el decreto 4260 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT-, y el Conpes 3583 de 2009, que definen el marco para la generación de suelo urbano para el desarrollo de elementos de política de vivienda de interés social.

De los megaproyectos originalmente presentados para su desarrollo en todo el país, el de la Comuna San José en la ciudad de Manizales continuó, una vez que la corte constitucional mediante la sentencia C-149-10 declarara inexecutable el decreto 79 del Plan Nacional de Desarrollo (PND, Ley 1151 de 2007) autorizando con estos aquellos que estuviesen ya en marcha. (Acebedo, 2010)

Pensar en la democracia en Colombia, en tiempos de globalización y en la especificidad del régimen de la Seguridad Democrática, sólo es posible con la redefinición del concepto. El decreto 4260/2007 y el Conpes 3583/2009, se colocan por encima de cualquier forma de regulación de las relaciones entre entidades de los órdenes nacional y subnacional, colocando por fuera de la probabilidad de planeación de las administraciones territoriales todos aquellos megaproyectos así autodefinidos que requirieran por su tamaño la orientación desde el poder central. Se subraya así, no sólo la subordinación de lo local [municipal], lo seccional [departamental] y regional a lo presuntamente nacional, como también lo plantea Acebedo (2010) sino al ejecutivo nacional, vía la hipertrofia de un superministerio conocido como la Presidencia de la República. Presuntamente nacional, reafirma el carácter ejecutivo del ejercicio del poder en Colombia y las tendencias claramente centralistas, más allá del discurso y la formalidad de la ley que abre paso a los desarrollos regionales.

Estamos ante un poder que se presenta como el “gran proveedor”, propio de las sociedades premodernas, pero clara expresión del poder autoritario de Uribe Vélez y el de su ex ministro de defensa “nacional”, hoy presidente de la república.

Megaproyectos como el de San José se adopta en lo local, como una imposición del ejecutivo central, sin el control político del concejo municipal y se expresa como una política pública sin público, sin ciudadanos, devenidos en clientes de los apartamentos de 45,15 m de los multifamiliares y en vendedores por coacción de los predios en donde se levantaban sus viviendas. Constituye la política presidencial [no nacional], de los megaproyectos, una oportunidad de evadir todo tipo de control, presentar salidas a grandes problemas, esos si nacionales, como el déficit de vivienda, pero dentro del cálculo electoral, al tiempo que genera enormes volúmenes de plusvalía para el sector financiero y los propietarios de las grandes negocios inmobiliarios.

El PRUM tiene las cualidades propias de los grandes megaproyectos en Colombia y particularmente en Caldas: ausencia de planeación, indeterminación de costos y desplazamiento forzado. No existe un solo estudio de impacto del PRUM, ni impactos ambientales, económicos, psicosociales. Inicialmente se estimó un costo de \$260 mil millones de pesos; a mediados de 2011 \$660 mil millones de pesos y en tiempo más reciente de 2 ó 3 billones de pesos (dos o tres millones de millones de pesos). Esta falta de planeación sólo es comparable con el megaproyecto de “Aerocafé”.

Formalización de la participación.

Una característica central del PRUM ha sido la ausencia de planes de contingencia, demandados por los pobladores, denunciado por el Comité de Veeduría Ciudadana y con memoria en la Contraloría Municipal. El proceso de demolición de la comuna,

iniciado en 2011, ha generado focos infecciosos, riesgo en la caída de materiales de las viviendas en demolición, al tiempo que se ha acentuado la inseguridad, endémica. Cuando se examina con funcionarios de la alcaldía de Manizales, la Empresa de Renovación Urbana y Patrimonio Autónomo, manejadores del megaproyecto, con distintos niveles, grados y campos de responsabilidad, la forma como se han establecido mecanismos de consulta con los pobladores, es impresionante advertir la presencia de agencias del Estado, ONG's y empresa privada acompañando el proyecto, ello al menos citando talleres, reuniones, capacitaciones, etc. Empero, cuando se consulta a los pobladores, estos definen muy bien el tamaño e importancia de cada acción, destacando cómo la intervención es formal, en gran parte es gestión social," realizada por intermediarios, redirigiendo las inquietudes de la gente, pero sin que ello se traduzca en proyectos en áreas específicas de las comunidades, que aminoren los problemas coyunturales y centrales o generen respuestas estructurales a los problemas que persisten en el tiempo y que hacen parte del malvivir de las gentes. La formalidad de la intervención estatal en la Comuna San José es el común denominador, advirtiéndose en la confusión de la socialización de las decisiones con la participación en la asunción de las mismas. A los pobladores de la comuna nunca se les preguntó cómo querían vivir o si eso que advirtieron los investigadores sociales como malvivir y se quería transformar en un "mejorestar", era deseado por la gente. El denominado imaginario construido sobre la Comuna San José por los manizaleños, por lo general se reduce a pensar que allí sólo hay prostitutas, ladrones y viciosos, habitando en casas que amenazan ruina, con altos niveles de hacinamiento y con riesgo ambiental especialmente en las áreas de ladera, habitadas por invasores. Para decirlo en pocas palabras, se requería, según expresó Juan Manuel Llano, el alcalde

del momento ante el Congreso Nacional, erradicar las “ratoneras” en donde mal vivía la gente. Esta descalificación de la gente de la comuna precede a la intervención, es necesario hacer ver que cualquier cosa será mejor que el presente. Sin embargo, como más adelante lo desarrollaremos, si bien es cierto que la Comuna San José experimenta los problemas de las barriadas populares, en donde la clase obrera y los sectores populares han tendido a transformarse, vía desproletarización, y concomitante fortalecimiento de sectores agobiados por la pobreza y la ignorancia, deviniendo de manera gradual en el microtráfico de sustancias psicoactivas y el deterioro moral de sus gentes, que se exterioriza con el desgaste físico de los vecindarios y el surgimiento de bandas que viven del crimen; decimos con claridad, que la comuna sigue conservando valores de diverso orden que hacen ver que si se requiere un proyecto de renovación urbana no hay duda, lo que no se requiere es el proyecto producido en la atmosfera de la seguridad democrática, sin crítica en el Congreso ni en los demás cuerpos colegiados. De hecho, el PRUM no existe para la Gobernación de Caldas ni para la Asamblea Departamental. Los principios fundamentales de la intervención estatal en donde confluyen intereses comunes de diverso nivel, la concurrencia, la subsidiariedad y la complementariedad, se ignoran por completo en estos territorios del café.

Carácter social de la Comuna San José en tiempos de renovación urbana.

La pobreza es proverbial en América Latina y en Colombia. El índice GINI, una de las medidas técnicas más eficaces para medir la pobreza a través de la desigualdad del ingreso, expresa que Colombia, con un índice de 0,58 en 2010 y de 0.54 en 2011, es uno de los tres países del planeta en donde hay mayor desigualdad en el ingreso y,

vergonzosamente, el primero en América Latina. Se reafirma con los índices de pobreza y pobreza extrema [indigencia], los cuáles se sitúan en promedios nacionales de 34,1% de pobreza y de 10,6% de pobreza extrema. Estamos hablando de más de 20 millones de colombianos, superviviendo entre la pobreza y la indigencia. (DANE, 2011)

En Manizales en 2009, era una de las ciudades con mayor prevalencia de pobreza e indigencia. Sin embargo, con los cambios en la metodología para medir pobreza, realizados por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), las cifras de pobreza han tendido a disminuir, de tal modo que, por ejemplo, la indigencia pasó en 2010 de 12,3 a 10,6 en 2011. Manizales expresa en la nueva metodología un índice Gini de 0,47 en 2011, pobreza en 19,2% e indigencia en 2,3%. Comparado con los índices de 2009, los cambios son sustanciales: Manizales había reportado una tasa de pobreza del 45% el año 2009, El mayor índice de pobreza entre las 13 principales ciudades del país. Como si fuera poco, ocupó el primer lugar en indigencia, con una tasa del 11,7%. (DANE, 2011)

La prevalencia de la pobreza y la indigencia son preocupantes, más si tenemos en cuenta que medida la pobreza desde la perspectiva del Banco Mundial, que sitúa la pobreza en hogares de hasta 4 personas con ingresos inferiores a \$1.100.000 en 2009 y pobreza extrema en hogares de cuatro personas con ingresos inferiores a unos \$550.000, examinando a la Comuna San José, la pobreza se sitúa en 38% y la indigencia en 45%. Si sumamos pobres e indigentes en la Comuna San José, tenemos que el 83% son pobres o indigentes. Ello se puede traducir en personas, considerando que antes de iniciar el proceso de renovación urbana, de acuerdo con cifras del Sisben

y del Dane, se estimaba una población de 28.500 habitantes¹ (Cantor et al. 2010)

Las anteriores cifras son muy importantes si las colocamos al lado del porcentaje de propietarios de vivienda en la Comuna San José, del porcentaje de jefaturas de hogar que corresponden a mujeres, la precariedad en el empleo, es decir, a la prevalencia del trabajo informal o “cuenta propia” como aparece en la terminología del Dane, y en los reducidos niveles de educación, que son causa y efecto al mismo tiempo de la pobreza y la indigencia que campean en la Comuna San José.

En efecto, el 53% de los hogares habitan en condiciones de inquilinos; el 47% de las jefaturas de hogar son femeninas; cerca del 60% de jóvenes entre los 15 y los 24 años no asiste a ningún centro educativo; sólo el 7% (entre los 15 y 24 años) asisten a instituciones de educación superior; el 63% de quienes tienen un empleo, la gran mayoría de este es informal; por lo anterior, el 92% de las familias de la comuna no tienen posibilidades de ahorro; el 78% no tiene capacidad para realizar préstamos; el 71% no pertenecen a regímenes de pensiones, por la misma condición de informalidad del empleo. (Cantor et al. 2010)

Lo anterior quiere decir que los pobladores de la Comuna San José tienen condiciones de calidad de vida, que ameritan que si se quiere incidir significativamente, de manera positiva, en su forma de existencia, sólo podrían acceder a vivienda en la misma comuna que ellos han construido históricamente, en planes de vivienda que otorguen de manera gratuita un techo bajo el cual puedan vivir dignamente. Para decirlo con claridad, es improbable que hogares que reciben apenas unos 500 mil pesos de

¹ De acuerdo con el Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisben), la población de la Comuna San José pertenece en un 53% al estrato I y en un 40% al estrato II. Al estrato III sólo pertenece el 7% de los comuneros. En Manizales el Sisben atiende a 234.000 personas de los 380.000 que habitan la ciudad

ingreso mensual, puedan pagar, después de todos los subsidios locales y nacionales, 180 mil pesos de cuota mensual, sin incluir el pago de los servicios públicos.

En una ciudad, un departamento y una región con cualidades agrestes, con una fuerte energía del relieve, la Comuna San José cuenta con una de las zonas más planas de la ciudad, haciendo parte de su mismo centro histórico. Los modos de vida, sin duda urbanos, empero, aparecen acompañados de modos de vida propiamente rurales, campesinos. Las grandes casonas albergan en su interior varios hogares, con grandes patios y solares. El tamaño promedio de los predios es de 102m², con un buen número de propiedades que fácilmente superan los 150 0 200m². Aunque parezca extraño, el hacinamiento es muy bajo, justamente por el tamaño de los predios y la existencia de apartamentos y casas de habitación en su interior.² (Cantor et al. 2010)

Este territorio, con gran valor patrimonial para la ciudad de Manizales, estuvo presente en grandes momentos de la historia de la ciudad, especialmente en los grandes incendios de 1922, 1925 y 1926, que convirtieron en ruinas el centro de la ciudad. Comerciantes y propietarios de grandes negocios en el centro se trasladaron a la muy cercana, colindante, San José, reproduciendo las tendencias arquitectónicas propias de los grandes centros urbanos de ancestro castellano. (Cantor, 2011 p.7).

El campo urbano popular, que define el carácter de la Comuna San José, se manifiesta por estar organizado con la lógica de los barrios populares, con una distribución horizontal de los vecindarios, estimulando las redes sociales reales entre los vecinos (amigos y familiares), en las relaciones de quienes viven en la misma *cuadra*, la

² El estudio del *Antonio García*, revela 2 personas por dormitorio en el 49% de los hogares y de una persona por dormitorio en el 32% de los hogares. Esto es coherente con el tamaño de las viviendas. El tamaño de los hogares es de 4,6 personas., lo cual estaría sugiriendo un probable hacinamiento en los nuevos multifamiliares, que en la expresión de los apartamentos de Vivienda de Interés Prioritario es de apenas 45 m², tamaño definido recientemente, porque la proyección inicial había sido de apenas 41,57 m².

misma *manzana* o, en algunos casos, a lo largo de una luenga calle con casas a lado y lado. El acceso directo a la calle y a los otros vecinos, permite que haya una gran cantidad de pequeños negocios en las casas con ventas tradicionales como arepas, buñuelos y empanadas. En estos sectores populares la casa de habitación no termina en el portón de ingreso; el portón tiende a estar abierto durante el día, comunica con el andén y la calle, que hacen parte de las viviendas, como una forma de comunicación entre lo privado y lo público. Generacionalmente no hay distinciones significativas en el uso de espacios públicos y privados, destacándose una línea muy fluida que no interrumpe sino que comunica. Estas complejas relaciones, constituyen una urdimbre de hilos de solidaridad y cooperación que explican cómo familias de cuatro o más integrantes son capaces de vivir con un salario mínimo mensual.

A pesar de las limitaciones de las viviendas, arriba citadas, cuando se pregunta a la gente acerca del grado de satisfacción con la vivienda, el 86% dicen estar entre satisfechos y muy satisfechos. Cuando se precisa la razón, es claro para ellos, que independientemente del estado de su casa, de los materiales de construcción predominantes, etc, lo más importante es porque es de su propiedad y están asentados en la Comuna San José lo cual constituye una enorme ventaja comparativa por la cercanía al centro de la ciudad y la prestación de servicios público de todo orden, así como la existencia de la galería, parte indisoluble de la comuna en términos de empleo, de lugar de venta y compra de mercancías y servicios.

Conclusiones

La construcción de políticas sociales, sugiere el reconocimiento de una serie de problemas y necesidades que afectan a la población; sin embargo, en el Estado

neoliberal, el derecho a los bienes públicos se reduce o traduce al acceso a servicios públicos, considerados como mercancías. El ciudadano, deviene en usuario y luego en cliente. El formalismo jurídico se confunde con la democracia participativa. La socialización de propuestas y decisiones se confunde con la obligada consulta previa en los grandes proyectos.

Como ha acontecido en otros planes de renovación urbana desplegados en Colombia y otros lugares del mundo, quizá haya una renovación del espacio, limpio quirúrgicamente, pero continuación de la pobreza, dado que no se habrán atacado sus fundamentos y sus trampas.

Corresponde a la Academia y a los sectores organizados de la sociedad civil, en un diálogo de saberes, no sólo elaborar un inventario de una comuna que tenderá a perder su esencia como barriada popular, significativo culturalmente, sino en plantear soluciones para la interlocución con el Estado.

Suponiendo que el acceso a los multifamiliares VIP, de apenas 45,15 m², sean una conquista para aquellos que viven en riesgo ambiental y para los inquilinos de hoy, quedarse en la comuna es apenas una ilusión si tenemos en cuenta que el 90% de los comuneros no tiene posibilidades de ahorro y, al menos un 70% no cotiza en fondos de cesantías y pensiones, dadas las condiciones del empleo informal. Sin cesantías, sin pensiones, sin trabajo decente, el acceso a vivienda propia es poco menos que una ilusión. Las condiciones de acceso a los multifamiliares, a pesar de los subsidios estatales, no alcanzarán para que los antiguos pobladores puedan disponer de medios para pagar la nueva vivienda. Los no afectados directamente, probablemente salgan expulsados vía incremento exponencial de la plusvalía urbana.

Nadie deja su propio territorio, que supone rupturas afectivas, sociales, laborales, sin que le impacte profundamente. Es necesario subrayar, que aún no se conocen los impactos psicosociales producido por la ejecución del PRUM. El desarraigo, que supone la fractura del tejido social construido pacientemente durante decenios, constituye uno de los efectos más fuertes producidos por el PRUM, por la forma como se ejecuta. El respeto por el otro, por el pobre, no ha sido una distinción en el trato oficial.

El trasfondo antidemocrático del PRUM, ambientado por las tendencias autoritarias del poder, con el Estado central eludiendo sus responsabilidades sociales, fortaleciendo su carácter policial; construye modelos de desarrollo fundados en megaproyectos que exigen desplazamientos masivos de comunidades humanas; al tiempo que el signo de Financiarización reduce al conjunto de los ciudadanos en siervos modernos, no da razones para el optimismo. Así, las luchas sociales por la ciudad, por la dignidad y la libertad están al orden del día. Tal vez sea precisamente la lucha, la disidencia, la negación al silencio, el comienzo de la emancipación humana.

REFERENCIAS CITADAS

- Acebedo Restrepo, Luis Fernando. (2010). *Eureka, la corte declaró inconstitucional los MISN.* Recuperado: <http://caleidoscopiosurbanos.blogspot.com/2010/03/eureka-la-corte-declaro.html>
- Acebedo Restrepo, Luis Fernando. (2012) *Fracasó Macroproyecto San José. Hay que Reformularlo.*
- Recuperado:<http://caleidoscopiosurbanos.blogspot.com/2012/08/fracasomacroproyecto-san-jose-hay-que.html>
- Cantor Amador, Fernando. (2009). *El Carácter Social de la Comuna San José en Tiempos de Renovación Urbana.* Universidad de Caldas Manizales.
- Cantor Amador, Fernando. (2011). *La Comuna San José en Manizales: memoria, demoliciones e ilusiones.* Opiniones, Número 5 p. 7. Manizales
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2011.* Boletín de Prensa. Bogotá, mayo 17 de 2011.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardoso, Fernando y Faletto Enzo. 1978 (1969) Dependencia y Desarrollo en América Latina. Decimo cuarta edición. (México: Siglo XXI)
- Lezama, José Luis. (1993) Teoría Social, Espacio y Ciudad. México.
- Kliksberg, Bernardo. (2004) Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina. En: La ilusión de un buen gobierno. Unesco – Most, Montevideo.
- Reyes Morris, Víctor. 2008 “Pobre del pobre, Pobreza y Exclusión. Análisis conceptual y empírico”. En: Revista Colombiana de Sociología. (Bogotá) N° 30
- Tilly, Charles. 2000 (1998) La Desigualdad Persistente. (Buenos Aires: Manantial)
- Tukey, J. W. (1951).
- Ziccardi, Alicia. (coordinadora) 2002 “Las ciudades y la cuestión social” en Ziccardi, Alicia (comp.) Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Los Límites de las Políticas Sociales en América Latina (Buenos Aires: Clacso)