

**DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA A LA LEGITIMACIÓN DE LA  
VULNERABILIDAD RURAL. UNA APROXIMACIÓN A LA EMERGENCIA  
INVERNAL EN CUNDINAMARCA**

**FROM HOUSING POLICY TO THE LEGITIMATION OF RURAL VULNERABILITY  
AN APPROACH TO THE EMERGENCY BY HEAVY RAIN IN CUNDINAMARCA**

**DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO PARA A LEGITIMAÇÃO DA VULNERABILIDADE  
RURAL. APROXIMAÇÃO À EMERGÊNCIA INVERNAL EM CUNDINAMARCA**

**Mercedes Castillo de Herrera**

Doctora en Urbanismo  
Docente invitada / Maestría en Hábitat  
mcastillod@unal.edu.co / merceditasc@gmail.com

**Nubia Yaneth Ruiz Ruíz**

Doctora en demografía  
Profesora Asociada Universidad Nacional de Colombia  
nyruizr@unal.edu.co / nubia.ruiz@gmail.com

**Jhennifer Almonacid Velosa**

Geógrafa / candidata a Magíster en Geografía  
jalmonacidv@unal.edu.co / almonacidvelosa@gmail.com

**Didier Rey Venegas**

Arquitecto / Magíster en Hábitat  
areyv@habitatbogota.gov.co / [didierreyvenegas@gmail.com](mailto:didierreyvenegas@gmail.com)

Integrantes del Grupo de Investigación en Dinámicas Económicas, Sociales y Territoriales - **GIDEST**

**RESUMEN**

En el presente escrito se presentan reflexiones extraídas del proceso de gestión técnica y administrativa realizado para diagnosticar viviendas rurales y urbanas afectadas por las emergencias causadas por periodos de lluvias intensas en 2008 y 2009 en treinta y cinco municipios del departamento de Cundinamarca. Esta labor tuvo como propósito formular proyectos de reparación, reconstrucción y reubicación de viviendas, haciendo uso de los

recursos provenientes de Subsidios de Vivienda de interés Social y de los procesos normativos establecidos por la política pública en vivienda.

Mediante el proceso desarrollado fue posible establecer que las “emergencias naturales” no son ni emergencias, ni naturales, cuando se reconoce que la vulnerabilidad de la población rural es un problema latente pero inducido por la conveniencia que tiene para quienes intervienen, administran y planifican los territorios bajo intereses particulares. Se logró establecer que las acciones de la administración pública gestionan los desastres y no los riesgos, permitiendo legitimar la condición de vulnerabilidad en territorios rurales.

## **INTRODUCCIÓN**

La pobreza y abandono de gran parte de la población en Colombia nunca está tan en evidencia y muestra sus condiciones desproporcionadas e irreversibles como cuando se pone a prueba la capacidad de respuesta del Estado frente a emergencias causadas por fenómenos naturales. La mal llamada *emergencia invernal*<sup>1</sup> vivida en el país entre 2008 y 2010, permitió sacar a la luz las condiciones de vulnerabilidad de la población que habita en zonas alejadas de los principales centros urbanos. La presencia de desastres causados por periodos de lluvias intensas ha concentrado la atención de la sociedad en las consecuencias medio ambientales únicamente, sin considerar que los daños más grandes recaen sobre la población que vive su cotidianidad en medio del desamparo y la precariedad.

Al final de 2009, la Gobernación de Cundinamarca y la Universidad Nacional suscribieron un convenio mediante el cual se designó al GIDEST para diagnosticar viviendas afectadas por lluvias intensas en treinta y cinco municipios del departamento y formular proyectos de

---

<sup>1</sup> Existe un error conceptual en la expresión *ola invernal*, comúnmente usada por entidades públicas y medios de comunicación. En Colombia no se presentan estaciones climatológicas como el invierno característico de zonas ubicadas en latitudes medias, sino periodos de lluvias intensas, los cuales registran incrementos a causa de fenómenos climatológicos.

reparación si presentaban afectaciones leves; de construcción en sitio propio, si presentaban afectaciones estructurales y la familia poseía un predio fuera de la zona de riesgo; y de reubicación cuando las afectaciones fueran estructurales y no se poseyera otro predio o se estuviera en zona de riesgo. Estos proyectos serían financiados con Subsidios de Vivienda de interés Social y recursos nacionales y departamentales para la atención de las familias damnificadas.

La labor se realizó con el acompañamiento de las administraciones, abriéndonos el acceso a realidades insospechadas y permitiéndonos construir, a partir de relatos de los actores involucrados, una mirada sobre la realidad social de diversas comunidades en la que al menos 3.282 familias habían sufrido la destrucción total o parcial de sus viviendas tras inundaciones y deslizamientos. Así emergieron responsabilidades por los daños causados por fenómenos naturales que no pueden ser advertidos, pero si prevenidos, al planear el territorio, al igual que identificar tendencias según las cuales las políticas de atención a poblaciones en condición de vulnerabilidad<sup>2</sup> se han direccionado hacia la gestión de los desastres y no a la gestión de los riesgos.

## **EL TERRITORIO DE LO RURAL**

Se partió de una lectura compleja de las dinámicas y los actores que construyen los territorios evaluados. El territorio rural es entendido como un sistema de espacios geográficos naturales y artificiales bajo el dominio o control de los seres humanos, permitiendo el uso y aprovechamiento de sus recursos y en torno al cual se convoca y

---

<sup>2</sup> Entendemos por vulnerabilidad a la falta de preparación para enfrentar un evento, aumentando sus impactos. Constituye una debilidad interna del propio sistema y su existencia permite la acción de agentes externos constituidos en amenazas. Las amenazas son los agentes o las acciones externas a un sistema, espontáneas o intencionales, que se aprovechan o se sirven de su vulnerabilidad para generar un desastre, pequeño o grande. Riesgo es el grado de exposición a una amenaza, cuando existe vulnerabilidad. Es la posibilidad de que ocurra un evento sin que se tenga control total sobre él.

organiza la población que lo habita construyendo sistemas sociales, políticos y económicos, que establecen lógicas de poder entre individuo y comunidad, es decir, formas de gobierno no solo orientadas por la administración pública. El territorio es la “delimitación específica de la sociedad. Expresa unas relaciones de producción, una forma de aplicar tecnología a la naturaleza, una tradición cultural, una red de relaciones de poder, una historia y una práctica cotidiana” (Castells, 1981:298).

Bajo esta perspectiva, se encontró que los modos de habitar de la población de los territorios afectados están en relación con sus actividades productivas de cultivos de pan coger, pesca, producción de panela y pequeñas actividades mineras a nivel de subsistencia. De ahí que se considere errado pensar en la construcción de soluciones habitacionales en área de no riesgo como solución temporal y/o política, sin atender a las causas socioeconómicas e históricas reales de esa vulnerabilidad. Se trata de pensar, de forma integral, las dinámicas sociales, culturales y económicas construidas en torno a los espacios íntimos, familiares, colectivos, productivos que constituyen lugares de vida, que fortalecen los vínculos entre la cotidianidad, la integralidad de la vivienda, el cuidado de la tierra y la resignificación de los territorios. Así,

un habitante debe ser visto como quien a su manera habita, no sólo como quien reside como ocupante de una residencia, más allá de un número a registrar como población al cual se le responde numéricamente con una solución, el habitante teje un sistema de relaciones desde el que forma su propia espacialidad a propósito de las necesidades que resuelve, adaptándose y adaptando los espacios que recorre y ocupa. (Echeverría, 2003:23).

El territorio de lo rural hace parte indisoluble de los lugares de vida de la población, aún cuando la vulnerabilidad haga parte de su diario sobrevivir. Por eso, constituye un concepto indispensable en el momento de analizar los impactos y transformaciones que enfrenta la población cuando su vivienda colapsa, sus cultivos se pierden o su tierra se derrumba por vivir en zonas de riesgo. Y cuando se ven obligados a emigrar o a *desterritorializarse*<sup>3</sup> en busca de otro lugar para sobrevivir.

### **CUNDINAMARCA ANTE LA VULNERABILIDAD DEL SISTEMA**

Aunque Cundinamarca es una unidad político-administrativa, la comprensión de la dinámica territorial se hizo desde su reconocimiento como sistema. Por tanto, aunque el estudio se haya realizado en este departamento, su dinámica fue interpretada desde una estructura más compleja que comprende la política nacional, en cuanto a la producción de vivienda, gestión del riesgo y atención de desastres; el sistema agrario colombiano, retomando la estructura de producción, distribución y tenencia de la tierra; y el sistema físico-geográfico del país, producto de las condiciones y procesos físicos del planeta.

En 2007 Colombia sufrió los efectos del fenómeno de La Niña que se extendieron hasta 2012, con sus repercusiones más graves en 2008 y 2011. El departamento de Cundinamarca, por estar en el centro del país y sobre la cordillera oriental, recibió efectos muy fuertes de las precipitaciones y vientos, muy por encima del promedio. Estos eventos generaron inundaciones, fenómenos de remoción en masa y vendavales, amenazas naturales latentes que, sumadas a la vulnerabilidad social y natural y a la exposición física, detonaron

---

<sup>3</sup> Se comprende por desterritorialización la pérdida del espacio vital, la ruptura que hace la población al momento de ser forzado a abandonar su sitio habitual de vivienda y dirigirse a buscar y construir un nuevo territorio.

un desastre ambiental de gran magnitud reforzado por la falta de una respuesta efectiva, en la que no hubo gestión del riesgo sino un tratamiento de gestión del desastre.

Las características físico-geográficas del departamento, que lo hacen propenso a eventos naturales extremos, así como las condiciones sociales, económicas y políticas de la población, ayudan a constituir su vulnerabilidad<sup>4</sup> hacia amenazas naturales. La distribución espacial de la población es un factor clave a considerar pues ha aumentado tanto la densidad de la población rural como el número de habitantes de las áreas urbanas más cercanas a Bogotá y a sus conurbaciones, funcionando esta ciudad como polo social, económico y político (Secretaría de Planeación, 2005). Mientras la Población Económicamente Activa y un alto porcentaje de niños pequeños se concentran en los municipios cercanos a la Sabana de Bogotá, la población mayor de 45 años se concentra en los municipios del occidente, mucho más distantes (Secretaría de Planeación, 2005).

Esta población rural desarrolla cultivos de caña panelera, frutales y papa, pesca y pequeña ganadería. No obstante, la excesiva parcelación de los predios, el debilitamiento de estructuras de producción agropecuaria, los altos costos y la baja cualificación de las técnicas para la producción obstaculizan la obtención de mayores ingresos y el mejoramiento de sus capacidades productivas agudizando la pobreza.

## **LA EMERGENCIA POR LLUVIAS INTENSAS EN CUNDINAMARCA 2008 – 2009**

Con la llegada de lluvias intensas aparecen los deslizamientos de tierra y desbordamientos de ríos y quebradas. Se afectan familias, viviendas y cultivos de manera total o parcial y aparecen las estrategias de atención inmediata para *asistir de forma definitiva* a las familias

---

<sup>4</sup> La vulnerabilidad está presente en humanos, ecosistemas e infraestructuras, es el grado de susceptibilidad de estos a sufrir daños. Se pueden establecer dos tipos de vulnerabilidades, la humana y la natural; la humana, está dada por las condiciones y características de la sociedad, la natural, hace referencia a las características físicas del espacio geográfico.

que lo han perdido todo. Las diferentes instituciones inician diagnósticos acelerados de daños y censos oficiales de damnificados. Se construye la base de datos sobre la que se formularán proyectos para mitigar los efectos del *fenómeno natural*. Sin embargo, lo que parecerían acciones efectivas apoyadas en voluntades políticas, en la total disposición de las administraciones locales y departamentales, y en la designación de recursos económicos públicos y privados, termina en un profundo letargo lleno de trámites y promesas para la población que continua en el territorio como una cuestión de supervivencia.

Emergen, como realidad histórica de la población rural, los efectos y las secuelas de los múltiples conflictos que se superponen en el país, los conflictos armados, las profundas inequidades entre pequeños campesinos y terratenientes, la fragilidad de la producción agropecuaria, los desplazamientos, la rígida estructura en la tenencia de la tierra modificada sólo para concentrarla aún más, la corrupción política y administrativa, el persistente gamonalismo, la insatisfacción de las necesidades más básicas, la desigualdad en el acceso a oportunidades, la perpetuación de la miseria campesina ahora unida al efecto de fenómenos naturales, cuyas causas además de naturales y socioculturales, son antrópicas.

Es en ese territorio donde se ponen en ejercicio instrumentos emergentes de política pública comprometida con una población que se visibiliza sólo con los desastres. El equipo inicia un diagnóstico detallado para evaluar las condiciones estructurales, habitacionales y geotécnicas de 3.282 viviendas afectadas distribuidas en treinta y cinco municipios, para la posterior formulación de proyectos con el consecuente acompañamiento y gestión, desde la recolección de documentación de cada familia hasta la postulación para solicitar subsidio.

Al recorrer la difícil geografía del departamento y llegar hasta cada vivienda se puede establecer que un número grande de familias han afrontado procesos migratorios, que sus

viviendas están en materiales frágiles, son de baja calidad técnica y habitacional, asentadas de forma temporal en predios con pleitos legales, en rondas de ríos, en laderas con pendientes superiores al 30%, con suelos inestables por sobreexplotación agrícola y minera, en áreas inaccesibles por falta de vías y de transporte público y particularmente asentadas en predios cuya tenencia es la posesión temporal o el arrendamiento, situación que impide la reconstrucción de una vivienda con recursos públicos. Por ello se sostiene que el grado de afectación de las familias diagnosticadas no depende tanto de la intensidad de los fenómenos naturales como de la sobreexposición a riesgos que van desde la desnutrición infantil hasta la falta de accesibilidad a servicios públicos.

## **LAS CONCLUSIONES (DE NUESTRO TRABAJO) Y ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN**

Las dinámicas demográficas de la población afectada muestran una pérdida permanente de población joven y adulta joven. La violencia, la crisis agraria, la acumulación de tierras productivas en pocas manos, el monopolio de cultivos tradicionales y la entrega de los derechos pesqueros, entre otros hechos económicos y políticos han transformado las estructuras demográfica y económica de la población, dejando como resultado el despoblamiento y la precarización de las zonas rurales. En conclusión, los municipios se convierten en expulsores de PEA, mientras que la población envejecida incrementa su condición de vulnerabilidad. La inseparable relación entre la población, su vivienda y sus actividades económicas se ve vulnerada cuando se reubican poblaciones que históricamente han habitado territorios rurales, en predios del perímetro urbano por ser éstos los que tienen viabilidad técnica y normativa. Esta población, se enfrenta de repente al hecho de que su vivienda se ha destruido por la crecida del río, que ya no es posible recuperar los cultivos y



que la alternativa propuesta por el gobierno es la reubicación en espacios urbanos, en viviendas estandarizadas que no ofrecen alternativas productivas. Así, los pocos proyectos de vivienda que logran ser gestionados no son adecuados a los modos de habitar de la población campesina y no reponen a las condiciones de calidad habitacional que hasta entonces ellos tenían. La tipología de vivienda reconstruida en áreas rurales no logra competir con la funcionalidad y adaptabilidad que les ofrecía la vivienda tradicional, a pesar de estar mal construida o en situación de riesgo. Por lo tanto, muchos campesinos renuncian a la posibilidad de tener una vivienda nueva que les mejore su condición de vulnerabilidad tras la consideración de que de ninguna manera, una vivienda de tipología urbana de 35 m<sup>2</sup>, asentada en medio de un predio rural, les puede garantizar modos de habitar ligados a la producción de la tierra. Frente a esta situación, la población desarrolla estrategias de sobrevivencia, arreglos familiares para convivir bajo un mismo techo, venta de terrenos a terratenientes por muy bajo precio y hasta el abandono de sus fincas, lo que significa la pérdida de su territorio.

Se concluye que la vivienda es un proyecto asociado a la vida de sus habitantes, por lo tanto la gestión, formulación, y construcción de proyectos arquitectónicos y urbanos debe soportarse en el principio de potenciar el desarrollo de las sociedades y sus modos de habitar y no el propósito único de cumplir con indicadores cuantitativos de atención a emergencias. Sin una gestión integral consecuente con la realidad de las problemáticas rurales, cualquier decisión recrea modelos de desarrollo territorial figurativos, que en la práctica propician la omisión como acción administrativa, facilitan el privilegio de intereses particulares y, sobre todo, aumentan exponencialmente la vulnerabilidad rural legitimando y agudizando la pobreza y la inequidad en el aprovechamiento del territorio.

La gestión de proyectos de vivienda para población afectada por fenómenos naturales, es un asunto incluido en los planes de gobiernos locales, departamentales y nacionales que deberían desembocar en resultados concretos. Pero las acciones administrativas y legislativas resultan insuficientes ante la magnitud de las dificultades que atraviesa la población en condición de vulnerabilidad y, sobre todo, ante los profundos intereses que hacen de la falta de vivienda un problema conveniente que produce alta rentabilidad para los sectores que intervienen en su producción. Grandes y pequeños promotores de proyectos de vivienda y de obras civiles operan como carteles de la contratación que de la mano de alcaldes, concejales y diputados, afinan la habilidad de producir el mayor número de soluciones habitacionales con propuestas arquitectónicas y urbanas precarias e inviables, reducen costos por materiales de construcción y mano de obra. De esta manera, maximizan sus niveles de rentabilidad, suficientes para generar ganancias y pagar prebendas.

Constatamos que no es suficiente la voluntad de los mandatarios locales y la existencia de recursos si ante la necesidad evidente de vivienda, surgen los frenos burocráticos del cumplimiento de requisitos y tramites incomprensibles y la intermediación de cajas de compensación y otras instituciones administradoras de recursos que dilatan por años la posibilidad de plantear soluciones efectivas a un problema inmediato.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Castells, Manuel. Crisis Urbana y Cambio Social. México: Siglo XXI Editores, 1981.

Echeverría, María Clara. ¿Qué es el hábitat? Medellín: Editor Universidad Nacional de Colombia, 2009.