

Política pública de vivienda para el municipio de Melgar

Estrategia para la reubicación de la población en zona de riesgo no mitigable

Diana Carolina Esquivel Ortiz

dcesquivelo@ut.edu.co

Universidad del Tolima

Tutor: Andrés Ernesto Francel Delgado

aefrancel@ut.edu.co

Universidad del Tolima

RESUMEN

El presente contenido de investigación, exterioriza el desarrollo conceptual relacionado con la formulación de una política pública, enfocada en el hábitat y la vivienda en el municipio de Melgar y dentro de este enfocarse en la elaboración de un plan para la reubicación de la población en zona de amenaza alta por movimiento en masa específicamente del sector de los Barrios Unidos del municipio, como respuesta del Estado a la sociedad, en este caso de la Administración municipal a los habitantes de este sector del municipio de Melgar, cuyas condiciones de vulnerabilidad y habitabilidad han sido evidente desde el nacimiento del asentamiento humano. Es por ello que, más allá de generar un número de soluciones de unidades de vivienda se busca a través de la implementación de las políticas públicas ser garantes y fijar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la reubicación de esta población, en donde se involucren aspectos sociales, económicos, políticos y medio ambientales.

Palabras-claves: *Vivienda, zona de amenaza alta, política pública, plan, reubicación, condiciones habitacionales.*

ABSTRACT

The present research content externalizes the conceptual development related to the formulation of a public policy, focused on habitat and housing in the municipality of Melgar and within this focus on the development of a plan for the relocation of the population in the area. of high threat due to mass movement specifically in the United Neighborhoods sector of the municipality, as a response from the State to society, in this case from the Municipal Administration to the inhabitants of this sector of the municipality of Melgar, whose conditions of vulnerability and habitability have been evident since the birth of human settlement. That is why, beyond generating a number of housing unit solutions, it is sought through the implementation of public policies to be guarantors and set the conditions to make effective the right to relocation of this population, where they are involved social, economic, political and environmental aspects.

Keywords: *Housing, high threat area, public policy, plan, relocation, housing conditions.*

Introducción

A través del presente documento se busca plantear el tema de investigación sobre el cual se trabaja como estudio de caso el municipio de Melgar departamento del Tolima, en cual se realiza el planteamiento de una estrategia para la reubicación de la población localizada en zona de alto riesgo no mitigable, en el marco de la política pública de vivienda y hábitat determinada en Plan Básico de Ordenamiento Territorial municipal. Así mismo, se evalúan las políticas vigentes y las estrategias planteadas para el municipio con el fin de realizar los ajustes necesarios para generar condiciones habitacionales óptimas de estos territorios.

Usualmente los déficits de vivienda cualitativos y cuantitativos van enlazados a la pobreza, precariedad y las falencias en las condiciones de habitabilidad de poblaciones vulnerables, como es la zona del presente estudio de caso. En atención a lo cual, es interesante dar un enfoque hacia el sector de los Barrios Unidos en donde se ubica gran parte de la población vulnerable del municipio, ya que se

encuentran situados en terrenos catalogados como de amenaza alta por movimiento en masa, así como en la ilegalidad de los títulos por ser en su mayoría terrenos del Ministerio de Defensa Nacional, razón por la cual estas poblaciones, se encuentran en la lista prioritaria de reubicación, por lo que al municipio le urgen una regulación en temas de políticas públicas de vivienda y hábitat.

Dentro del desarrollo del presente contenido de investigación se abordaran distintas posiciones de autores a cerca de la implementación de las políticas públicas como instrumentos de gestión, llama la atención el planteamiento en el cual se define que “Las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (A., 2013, pág. 15), por lo anterior expuesto, se pretende hacer una conceptualización a cerca de las políticas públicas, definiciones e implementación, así mismo realizar el estudio de caso para el municipio de Melgar especialmente se ahondará en las zonas ubicadas en alto riesgo no mitigable del sector de los Barrios Unidos, finalmente, se pretende generar un instrumento de gestión que de solución a la problemática, a través del cual se planteen criterios específicos para la generación de unidades habitacionales enfocadas en la población a la cual se dirige con características sostenibles y sustentables..

Generalidades

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el Artículo 51 establece el derecho a la vivienda digna como un deber del Estado, el cual deberá fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, así mismo, deberá promover los planes de vivienda de interés social y los sistemas de financiación a utilizar.

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Melgar, por su parte, dentro del Subcapítulo VI “Del atributo Vivienda” describe la Política de

Hábitat, la cual busca promover el acceso a la tierra urbanizada y la vivienda digna para reducir el déficit habitacional en el municipio

Desde las leyes, el Estado ha buscado garantizar el acceso a la vivienda social, dirigida fundamentalmente a población vulnerable, sin embargo, dentro de las limitantes que se encuentran está garantizar terrenos óptimos sobre los cuales se desarrollen este tipo de proyectos. Asegurar las condiciones ideales y establecer lineamientos para la adquisición de predios, no solo genera, soluciones a una problemática por déficits cualitativos y cuantitativos en temas de vivienda, sino además una garantía para el óptimo ordenamiento territorial de una ciudad, “la población de bajos ingresos no logra acceder a una vivienda, lo que refuerza la segregación socioespacial y muestra la necesidad de la gestión pública del suelo” (Santos, 2021, pág. 97) viéndolo desde esta óptica la administración municipal es el principal garante entre otras cosas de identificar la población que necesita la solución, así como de identificar las zonas a donde es posible una reubicación de estos asentamientos, garantizar el mejor valor de los inmuebles evitando que los sobrecostos sean la razón por la cual no se puedan otorgar soluciones optimas de acceso a la vivienda, que a su vez trae como consecuencia la proliferación de asentamientos humanos ilegales, desorganizados y con carencia de aspectos fundamentales.

Por tal motivo, se busca desde la investigación realizar el análisis de lo referente con la vivienda en el municipio de Melgar, exactamente partiendo desde la necesidad que tiene la administración municipal en implementar una política pública de vivienda, que permita ser garante en el establecimiento de las estrategias para que el déficit cuantitativo y cualitativo en temas referentes a la vivienda disminuya considerablemente.

Las políticas públicas dentro de una sociedad son fundamentales para el desarrollo y la solución de situaciones al interior de los territorios, “son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades

individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad” (A., 2013, pág. 15) situación en la cual el Estado se convierte en proveedor de servicios y orientador de soluciones colectivas para la población. La administración municipal como actor fundamental es sobre quien recae la responsabilidad de acuerdo con lo estipulado en la constitución política, de desarrollar proyectos de vivienda que permita superar el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda de población vulnerable. Es por ello la razón importante de establecer a través de un plan las estrategias necesarias para la implementación de políticas públicas de base al desarrollo disminución de las cifras en lo correspondiente a la vivienda, así como la reorganización de los territorios.

Llevando ese análisis de la política pública a un territorio específico, en esta investigación se pretende abordar uno de los sectores más vulnerables del municipio, llamado Barrios Unidos, sector cuyas características principales se han visto reflejadas en los problemas, sociales, económicos, ambientales y habitacionales en los que viven las familias allí asentadas. Toda esta trascendencia hace que la mirada a la aplicación de la política pública a través del plan de reubicación se realice desde el enfoque teórico definido por Roth como Teorías mixtas en el cual se busca “un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia” (Roth Deubel, 2002, pág. 31), esto con la finalidad de crear políticas públicas pensadas con un fin específico y dirigidas a una población en especial, desde la aplicación de la participación de la comunidad, quien finalmente es la que conoce de mano sus necesidades básicas insatisfechas, así se podrá crea una política más eficiente.

El sector de los barrios unidos, sobre el cual se enfoca el desarrollo de esta estrategia de la política pública, surgió en el municipio, a partir de la conformación de asentamientos humanos ilegales, establecidos principalmente sobre terrenos de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional, este sector se ha caracterizado

principalmente por su “desarrollo incompleto y/o informal que requieren acciones encaminadas a corregir deficiencias urbanísticas y que apunten a construir y/o cualificar el espacio público, los equipamientos y las infraestructuras viales y de servicios públicos, las condiciones de habitabilidad, el reconocimiento de las edificaciones, el mejoramiento de las viviendas y su reforzamiento estructural” (Municipio de Melgar, 2016) Este tipo de desarrollos urbanos no planificados, surgieron como respuesta inapropiada al apresurado crecimiento poblacional, lo cual ocasiona el surgimiento de asentamientos en terrenos no aptos para construir, inexistencia de la malla vial, inexistencia de infraestructura de servicios públicos e inexistencia de títulos de terreno.

Materiales y Métodos

El método que se utilizará para resolver el problema de investigación se enfoca en los análisis cuantitativos y cualitativos, la recolección y el análisis de los datos que permitan llegar a conclusiones y metas de la investigación

El primer paso para realizar la investigación es a través de la observación y estudio de caso, en el cual se deben consultar las fuentes principales de la investigación principalmente a través de trabajo de campo por lo cual es necesario un acercamiento a la zona de estudio, es decir a los “Barrios Unidos”, así como la consulta de programas, proyectos y documentos existentes en el municipio al respecto, en donde se busca entre otros realizar los análisis de las situaciones descritas a continuación:

- Llenos y vacíos: para evaluar la densidad habitacional
- Estructura familiar
- Condiciones socioeconómicas
- Accesibilidad
- Transporte público
- Inventario de zonas verdes y espacios de recreación

La recolección de la información permitirá establecer resultados compilados a través de levantamientos fotográficos, planimetrías, tablas y bases de consultas que permitan el análisis y la comprensión de los datos que se desea obtener para establecer rutas de solución al estudio de caso. Y mediante estos instituir las condiciones técnicas, jurídicas y ambientales necesarias para hacer efectiva la reubicación de la población vulnerable de las zonas de alto riesgo del municipio. Además de la Identificación de la población que se encuentra en las zonas de alto riesgo por movimiento en masa en el sector de los barrios unidos del municipio de Melgar. Y finalmente planificar el destino de las áreas que serán liberadas con la ejecución del plan de reubicación

Resultados

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Melgar, dentro de su cartografía delimita y zonifica a través de polígonos, aquellos espacios urbanos y rurales con condición de amenaza alta, media y baja, las cuales se encuentran clasificadas por inundación y por remoción en masa.

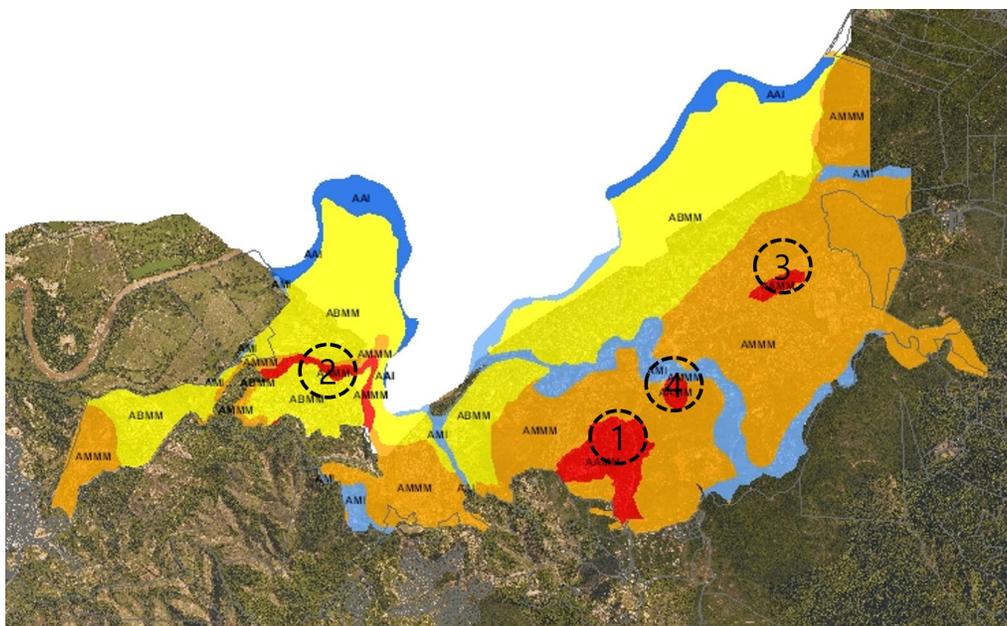


Ilustración 1.. Polígono Amenaza Alta por Movimiento en Masa Municipio de Melgar

Fuente: Mapa G3-Plan Básico de Ordenamiento Territorial Acuerdo 001 de 2016

Para el caso de estudio, nos centraremos en el análisis de las zonas urbanas ubicadas en Amenaza Alta por Movimiento en masa, exactamente sobre el polígono de los llamados barrios unidos, correspondiente a una extensión según registra el PBOT de 51 hectáreas.

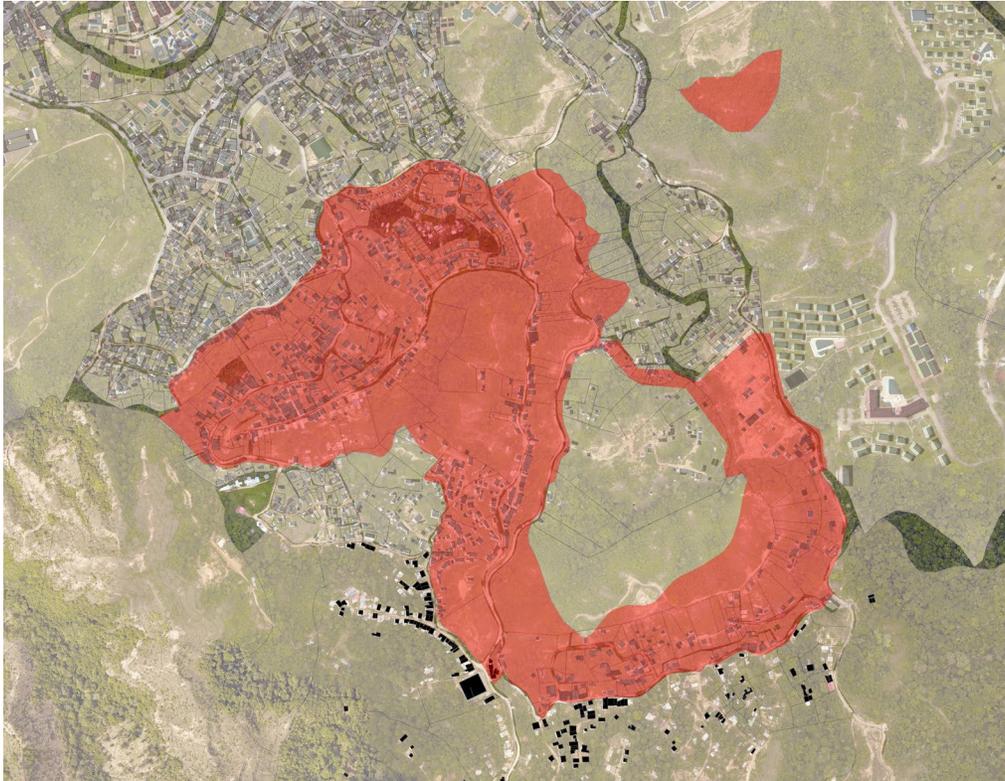


Ilustración 2. Polígono Amenaza Alta por Movimiento en Masa Sector Barrios Unidos.

Fuente: Mapa G3-Plan Básico de Ordenamiento Territorial Acuerdo 001 de 2016

Las mencionadas zonas por sus características intrínsecas presentan una susceptibilidad elevada a presentar fenómenos de movimiento en masa, deslizamientos, erosión, entre otros, de acuerdo a las tipologías geomorfológicas, geológicas e hidro climatológicas, en su mayoría se presentan pendientes entre los 30°-90°. La zona de estudio se encuentra dentro de las zonas en riesgo alto no mitigable las cuales son definidas por el PBOT como

“aquellas zonas del municipio sometidas a una condición de amenaza y vulnerabilidad en las cuales no es viable ni recomendable luego de evaluar

las alternativas de atención, realizar intervenciones o medidas de prevención o mitigación. La solución y/o tratamiento técnico recomendado es el reasentamiento” (Municipio de Melgar, 2016).

Las características mencionadas han hecho que estos sectores se vean altamente afectados en cada temporada de lluvias e incremento de las precipitaciones en el municipio, situaciones que han sido reportadas con frecuencia, y que han afectado a gran parte de esta población.

Además de las situaciones naturales de los terrenos, se suma que el sector de los Barrios Unidos surgió de la motivación de la necesidad urgente de una población de poseer su vivienda propia, por lo cual, ha tenido un crecimiento exponencial, falta de planificación y legalidad. Lo que permite evidenciar en el trabajo de campo realizado que, entre muchas otras circunstancias, se carece de títulos, planificación de crecimiento urbanístico, déficit de infraestructura, déficit de servicios públicos, difícil accesibilidad y la constante existencia de construcciones realizadas bajo el modelo de autoconstrucción de baja calidad lo que incrementa el riesgo al que se encuentra expuesta esta población y necesidad de priorizar la reubicación de estos asentamientos.





Uno de los principales inconvenientes evidenciados en el municipio de Melgar, que corresponde a la poca disposición de predios urbanizables ofertados a costos razonables para la implementación de programas de vivienda de interés social por lo que se establece que “la escasez de suelo disponible en la ciudad y en la región para el desarrollo de proyectos urbanos y productivos tiene varias causas indirectas y directas a nivel institucional y social” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021, pág. 1). Este siendo el principal obstáculo al que se exponen las administraciones y los ejecutores de proyectos ante las iniciativas para realizar programas de reubicación y otorgar soluciones a poblaciones vulnerables. Y aunque se encuentra planteado en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial como estrategia el “promover el desarrollo de vivienda de interés social y prioritario a partir del desarrollo de incentivos en materia de edificabilidad, y de reparto de cargas y beneficios” (Municipio de Melgar, 2016) al momento de buscar terrenos resulta toda una travesía el obtener predios a un costo lo suficientemente razonable para la construcción de vivienda social y que ofrezca la información de suelo habilitado y disponible.

Es además, evidente que la disposición de predios urbanizables del municipio se encuentran especialmente dispuestos en las periferias de la ciudad, situación que forzaría a que de entrada se piense en soluciones de reubicación en estas zonas, sin embargo, la presente propuesta de implementación y diseño va más allá de lo tradicional y lo que se acostumbra a realizar como una solución a un estudio de caso de este tipo, ya que, resulta muy común ver desarrollo de vivienda de interés social, en donde el enfoque principal es generar cierta cantidad de unidades de vivienda, pero no hay una real concepción del espacio y de la sociedad. Mas allá de esto lo que se busca es “Investigar la forma en que diversos programas de desarrollo corresponden o no a las necesidades del país” (Escobar, 1986, pág. 11) en lo cual las políticas públicas deben enfocarse en el desarrollo integral sostenible, en donde se integren aspectos fundamentales que permitan que la comunidad viva y se apropie del espacio, es decir que para ello se deben tener en cuenta las características propias de una comunidad que lo habita. Cuando se habla de una reubicación, considero que los aspectos determinantes no solo deben contemplar un numero sino unas costumbres y tradiciones de la población hacia la que se dirige.

Conclusiones

Al final de la investigación, se espera a través de la política pública planteada desde el plan de reubicación, promover el acceso a la tierra urbanizada y la vivienda digna en el municipio de Melgar, a través del planteamiento de las estrategias a implementar por parte de la administración municipal, la delimitación de las zonas a reubicar con la ayuda de los sistemas de información geográfica, así como la identificación de las zonas susceptibles a la ubicación de aquellos nuevos proyectos de vivienda de interés social. De igual manera la identificación clara de la población a la cual se dirige, establecer los sistemas de financiación, determinar los estándares de calidad mínimos que deberán cumplir diseñadores y constructores y finalmente pero no menos importante la destinación final que tendrán las áreas

liberadas por procesos de reubicación, este último como estrategia para prevenir que surjan nuevamente asentamientos en estos sectores.

El plan de reubicación, de este modo, haría parte de los componentes de la política pública de vivienda y hábitat del municipio de Melgar, que a su vez se debe enlazar con las políticas del gobierno nacional y todos los planes que este desarrolle. Ya que se determina como primera medida pretende realizar el análisis de la población que se encuentra en condición de vulnerabilidad, así mismo encontrar estrategias para la reubicación de esta población y finalmente establecer el manejo que se le dará a las áreas liberadas por procesos de reasentamiento asignándolas al municipio para su respectivo manejo y adecuación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 121 de la Ley 388 de 1997.

Referencias bibliográficas

- A., J. T.-J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación con el Estado y ciudadanía*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Congreso de Colombia. (1989). *Ley 9 de 1989*. Función pública. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *UNA APROXIMACIÓN A LA VULNERABILIDAD*. Bogotá D.C.
- Ministerio del Interior y de justicia. (2011). *Ley orgánica de ordenamiento territorial*. Mininterior. Obtenido de http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf
- Municipio de Melgar. (17 de Febrero de 2016). *Alcaldía de Melgar*. Obtenido de Alcaldía de Melgar: <http://www.melgar-tolima.gov.co/planes/plan-basico-de-ordenamiento-territorial>
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Santos, C. R. (2021). Democratización del acceso al suelo urbano En Colombia y Brasil: alcance y límite de las normas. *Revistas UdeA*, 78. Obtenido de <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a04>
- Villa, M. L. (1999). *La política de vivienda de interés*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5287/S995336_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y