

SERVIVIENDA Y LA EMERGENCIA DEL NEVADO DEL RUIZ

LOURDES MEDINA H. *

ABSTRACT

Miss Medina presents a case study of the action of SERVIVIENDA after the disaster created by the eruption of the Nevado del Ruiz volcano in Colombia. She shows the ways the action was locally controlled and the idea of creating a revolving fund based on the large amounts of help that arrived to help the local communities affected by the disaster. The whole project was dismantled by the intervention of one of the large donors which simply skipped local channels and institutions and destroyed the whole idea of the revolving fund frustrating any further intention of permanent funding for local development.

Si bien es cierto que la situación del Tolima y Caldas, departamentos localizados en la zona centro occidente de Colombia, tiene características muy particulares, no es menos cierto que el cuadro desolador se asemeja de alguna manera a otros desastres como la avalancha del río Huaylas en el Perú en 1970, al terremoto de Guatemala en febrero de 1976 o al terremoto que devastó Ciudad de México en septiembre de 1985, para mencionar sólo algunos.

No se trata de analizar solamente la intervención de SERVIVIENDA como respuesta a la emergencia, sino de ilustrar sobre el proceso social que se pretendía generar. Un proceso de organización para que la misma comunidad manejara la recaudación de los "pagos de la vivienda" y se responsabilizara de la movilización de esos recursos y de su inversión en la construcción de los servicios comunitarios, tal como se había convenido con el donante, pero la intransigencia de un funcionario de la Institución donante o su desconocimiento del medio, impidió que este objetivo se lograra.

Por ser del interés particular de este informe describiré en capítulo especial lo relacionado con la recuperación del capital.

* Funcionaria de SERVIVIENDA, Colombia. Trabajo presentado al seminario internacional "El Tercer Sector y la vivienda": ¿Una alternativa para el desarrollo del hábitat de sectores de bajos ingresos?" celebrado en Santiago, en marzo de 1987.

El objetivo esencial de SERVIVIENDA es el desarrollo social de la familia y la comunidad evitando actitudes y posiciones paternalistas que generen relaciones de dependencia nocivas y que limitan las posibilidades de autogestión de la población. El problema fundamental lo constituía, en el caso en comento, el déficit habitacional y el desempleo.

ANTECEDENTES

Tras el desastre causado por el volcán del Nevado del Ruiz en el norte del Tolima y la cuenca del río Chinchiná en Caldas, todos los sectores tanto a nivel nacional como internacional se movilizaron para enviar auxilios en dinero y en especie a las 200 mil personas afectadas. Para canalizar los auxilios, así como para coordinar la financiación y ejecución de las obras necesarias para la rehabilitación social, económica y material de la población y las zonas afectadas (mediante Decreto 3406), se creó el Fondo de Reconstrucción, "RESURGIR", como establecimiento público dotado de personería jurídica y patrimonio propio. RESURGIR definió un proyecto urbanístico basado en 5 principios:

Alcance regional.

Integración de lo existente y lo nuevo.

Preservación de los valores culturales y ambientales de la región.

Programa de servicios comunitarios.

Desarrollo en el tiempo. Participación/cambio.

A pesar de esto, hoy, 16 meses después la tarea de reconstrucción realizada es mínima comparada o lo que aún queda por hacer. Problemas burocráticos y legales, indecisión en la búsqueda de soluciones, conflictos de intereses y otras circunstancias han hecho que ese otro volcán de la exasperación represada de los damnificados siga vivo e hirviente.

Un aspecto que bien vale la pena anotar es la actitud paternalista de varias entidades tanto oficiales como privadas que ha desarrollado entre los damnificados una sicología muy característica que se manifiesta en dependencia, inconformidad con los servicios que se le prestan, agresividad dentro del grupo familiar, de las familias entre sí y contra las instituciones e indolencia y pasividad ante el esfuerzo que exige el proceso de reconstrucción física, social y económica.

RECURSOS FINANCIEROS RECIBIDOS POR SERVIVIENDA

Los recursos con que se han financiado los trabajos provienen de donantes nacionales y extranjeros, siendo estos últimos los más significativos. SERVIVIENDA ha tenido estrechas relaciones de cooperación con varias entidades extranjeras que apoyan programas de desarrollo o prestan su ayuda en momentos de catástrofes.

Conscientes de la seriedad con que actúa SERVIVIENDA, algunos recursos fueron ofrecidos directamente a SERVIVIENDA sin solicitud previa. Este es el caso de la Cruz Roja Alemana que entregó US\$ 939.636*.

SERVIVIENDA consiguió con la Pan American Development Foundation, entidad privada con sede en Washington, una donación muy significativa de herramientas manuales y mecánicas que ha constituido un valioso instrumento para el fomento de empresas familiares y comunitarias. La distribución de las mismas se ha canalizado prioritariamente a través de las instituciones que están promoviendo y financiando la creación de microempresas.

RESPUESTA DE SERVIVIENDA A LA EMERGENCIA

En la misma semana de la catástrofe SERVIVIENDA instaló tres puestos de recepción de heridos costeados por la Institución.

En las semanas subsiguientes se instalaron varias construcciones para diferentes instituciones que trabajaban en la zona y algunas viviendas para los damnificados.

Los primeros planes de vivienda a pequeña escala los adelantó SERVIVIENDA en las poblaciones de la vertiente oriental de la Cordillera Central, porque dichas poblaciones estaban al margen de las prioridades de los organismos gubernamentales. En enero de 1986 los directivos de SERVIVIENDA visitaron los pueblos de la Cordillera y en coordinación con los señores curas párrocos y autoridades civiles hicieron una evaluación de la situación. Como fruto de esta visita se constituyeron 75 unidades con un total de 3.322 metros cuadrados.

En marzo de 1986 SERVIVIENDA propuso a RESURGIR un plan de intervención global en la zona cuyos lineamientos generales son los siguientes:

— *Primera Fase:*

Traslado inmediato de las familias a su lote definitivo, un módulo básico prefabricado tipo SERVIVIENDA de 18 M² con dos espacios que forman parte integral de la vivienda definitiva.

Se aceptaron solamente las familias que voluntariamente quisieran acogerse al programa.

Este asentamiento definitivo permitió romper rápidamente con el hacinamiento y promiscuidad de los campamentos y los albergues y arraigar a la familia a su propiedad en su hogar definitivo.

* Otros donantes fueron: Servicios Católicos de Estados Unidos (US\$ 100.639); UMCOR, EE.UU. (US\$ 62.531); TROCAIRE, de Irlanda (US\$ 19.281); MANOS UNIDAS, España (US\$ 145.320); DESWOS, Alemania Occidental (US\$ 158) : y otros 27 donantes (US\$ 54.902).

— *Segunda Fase:*

Expansión de la vivienda por el sistema de ayuda mutua hasta obtener un área de 60 m² por vivienda. Parte de esas ampliaciones es en prefabricado y parte son construcciones en mampostería. El énfasis de esta fase es la ayuda a la estabilización psicológica y económica de las familias y la conformación de una comunidad.

— *Tercera Fase:*

La dinámica general en las fases anteriores debía permitir la individualización de las viviendas y la reorientación de las prioridades de la comunidad hacia intereses más trascendentales.

RECUPERACIÓN DE CAPITAL

SERVIVIENDA partió de los siguientes presupuestos:

- a) El dinero ha sido donado a través de las instituciones para los damnificados. A ellos les pertenece.
- b) No conviene entregar las viviendas gratuitamente. No sólo crea relaciones de dependencia nociva sino es ofensivo a la dignidad humana (Memorándum 0261 enviado por el Director de SERVIVIENDA a RESURGIR en marzo de 1986).

En el plan presentado a la Cruz Roja Alemana también se identificaron muy claramente estos presupuestos. De igual manera fueron discutidos y analizados en las reuniones con otras instituciones que adelantan programas de vivienda en la zona y que muchas aceptaron como modelo para ser implementado en sus programas.

De acuerdo con los presupuestos anotados se definió que el 50% del costo de la vivienda fuera subsidiado y el otro 50% se pagara de dos formas:

En trabajo que cada familia pudiera realizar en las actividades comunitarias.

En efectivo. (Sin interés alguno).

Durante el período de divulgación e inscripción al programa se enfatizó en el compromiso que encontrará como familia de empezar a aportar una módica suma convenida con los usuarios, estimada en \$ 1.000,00 mensuales (US 4), desde el mes siguiente de su traslado al módulo definitivo.

Con el dinero que cada familia comenzaba a pagar, se abriría una cuenta bancaria que sería administrada por la comunidad. Este esquema exigía desde el comienzo un modelo de participación tanto para el desarrollo de trabajos comunitarios como para la administración del dinero recaudado y atención de otras necesidades de la población. Así lo comprendieron las familias y surgió la forma de implementar el modelo: trabajo

de integración a nivel de grupos, elección de coordinador de cada grupo y trabajo con grupos de coordinadores con miras a la conformación del organismo representativo de la comunidad.

En asamblea de coordinadores se discutió y aprobó:

- a. Iniciar el fondo por grupos de familias para solucionar sus necesidades.
- b. Aportar proporcionalmente al número de integrantes por grupo para el desarrollo de obras que beneficiarán a toda la comunidad.

El 60% aprobó esta decisión.

En septiembre de 1986, 4 de los 17 grupos abrieron sus cuentas de ahorros.

En noviembre, intervino el representante de la Cruz Roja Alemana e informó a la comunidad que no debía cancelar el costo del 50% de la vivienda porque su entidad había hecho una donación para cubrir este rubro.

Lo anterior dejó como consecuencias:

- Impidió que el modelo continuara implementándose.
- Generó actitudes disociativas.
- Frenó las posibilidades de autofinanciación comunitaria.
- Debilitó la confianza de la comunidad en la Institución y en el equipo de trabajo.
- Fortaleció las actitudes de dependencia y el concepto de damnificado.

A pesar de estas dificultades y de la tensión general de la zona, la organización comunitaria continúa avanzando en forma satisfactoria. A partir del mes de diciembre la comunidad estructura aún más su organización, conformando la Junta de Acción Comunal como su unidad rectora que asume las responsabilidades de planificación y ejecución de proyectos apoyada y orientada por las Trabajadoras Sociales.

CONCLUSIONES

En una emergencia de esta naturaleza se presentan situaciones que superan nuestras posibilidades. Hay una serie de determinaciones que son de responsabilidad del Estado, pero que necesariamente afectan la intervención de las O.N.G.: Carnetización; Coordinación interinstitucional y, de manera especial, Definición de políticas generales.

No se deben construir viviendas provisionales. Es conveniente adelantar programas de Desarrollo Progresivo que permiten el asentamiento inmediato y definitivo de las familias y su arraigo a la propiedad.

Se deben dar subsidios en aquellos aspectos que no produzcan bienes que pueden ser colocados en el mercado. En casos de emergencia por

ejemplo, atención médica y salud en general, capacitación y educación. No se deben otorgar subsidios cuando los resultados lo constituyen mercancías intercambiables en el mercado¹. A no ser en casos especiales, obviamente en el momento de emergencia aguda no sería humanitario negar ayuda en especie. Sin embargo, la conclusión de todas formas es general porque en el momento de la emergencia aguda no pueden ser colocados en el mercado.

Las entidades intermediarias entre el donante y el beneficiario deben hacer conscientes a ambos de lo anterior, ya que la incompatibilidad de criterios institucionales genera confusiones y frustraciones no sólo entre los funcionarios sino también en la comunidad.

En una emergencia hay que distinguir las diferentes etapas de atención:

- Rescate de heridos.
- Supervivencia de los damnificados.
- Saneamiento ambiental.
- Reconstrucción física y humana.

Esta última se refiere a la Post-Emergencia y es necesario aceptar y transmitir que el restablecimiento suele retrasarse mucho más de lo que se acostumbra anunciar; de esta manera no se crean falsas expectativas.

La actitud de mendicantes que ha asumido la comunidad es difícil de neutralizar, por cuanto políticos interesados en conseguir simpatizantes procuran manipularlos para afianzar su posición. Es un elemento que se debe tener en cuenta en el proceso de organización y desarrollo, puesto que implica un mayor trabajo de concientización y autodeterminación de la comunidad para que puedan contrarrestar esas fuerzas foráneas.

¹ Vivienda, ropa, equipos, herramientas, etc.