

Planeación, vivienda y erosión: la experiencia de Bucaramanga, 1953-1970¹

Vladimir Sánchez-Calderón

fabiosac@uis.edu.co

Doctor en Historia

Docente UIS

Miguel Cuadros Sánchez

mcuadsan@correo.uis.edu.co

Magíster en Historia

Docente UIS

Resumen:

Mediante el estudio de la experiencia de Bucaramanga, esta ponencia desarrolla una perspectiva histórica sobre la relación entre la planeación urbana, concebida como un campo en construcción, la construcción de vivienda y, lo que en términos actuales se denomina la gestión del riesgo. Su principal objetivo es analizar la particularidad de la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) y su papel en la política de vivienda en los años sesenta del siglo XX. A diferencia de otras corporaciones regionales, como la CAR o la CVC planeadas para promover el desarrollo económico regional, la CDMB fue una institución limitada al ámbito urbano y con fuerte peso en el control de la erosión en los alrededores de la ciudad. Otro objetivo de la ponencia es situar este caso en el contexto nacional y continental, pues los aspectos involucrados deben entenderse como parte de discursos y prácticas transnacionales sobre la modernización y el desarrollo formulados durante el periodo estudiado.

Palabras clave: planeación, vivienda, erosión, riesgos urbanos, Bucaramanga.

Introducción

En 1953, la firma Tipton RJ y Asociados de Colombia, una consultora técnica con casa matriz en Estados Unidos y asociados en Colombia, publicó los resultados del estudio sobre la erosión en la meseta de Bucaramanga que previamente le había comisionado el gobierno nacional. Sus conclusiones fueron contundentes: la erosión de la “escarpa” occidental de la meseta representaba un alto riesgo para toda la actividad urbana de la ciudad, en particular para suplir la creciente demanda de vivienda en medio del crecimiento poblacional sostenido y la migración masiva desde las zonas rurales. La ciudad pasó de 51.283 habitantes en 1938 a 112.152 en 1951, casi duplicándose de nuevo para 1961 cuando se registraron 208.640 personas asentadas en su territorio. Este crecimiento correspondió con el periodo de mayor actividad industrial en la historia de la ciudad, la década de 1950 (Universidad Industrial de Santander, 1970).

Las recomendaciones del informe Tipton tardaron un tiempo en traducirse en acciones concretas. Esto sólo empezó a concretarse en la década de 1960, y en aún en forma simultánea con el deterioro de la escarpa occidental de la ciudad y la afectación de las viviendas construidas en sus inmediaciones. A partir de entonces, diversas instituciones públicas, como la seccional del Instituto de Crédito Territorial y la Universidad Industrial de Santander, y privadas, como la constructora Urbanas y la seccional Santander de la Asociación Nacional de Industriales, dedicaron una mayor atención a este factor de riesgo en el estudio y planificación de los procesos urbanos de la localidad.

¹ Esta ponencia es un resultado parcial del proyecto de investigación “La cuestión de la vivienda en Bucaramanga, 1949-1970” financiado por la Universidad Industrial de Santander (Código Interno 2513).

El problema de la erosión motivó incluso a la creación, en 1965, de una entidad especializada en la atención de esta problemática, la Corporación autónoma regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB). La CDMB hizo parte de una serie de entidades de planeación regional en Colombia, pero a diferencia de las más conocidas, como la CVC, en el Valle del Cauca, y la CAR, en Cundinamarca y Boyacá, su principal objetivo no era la promoción del desarrollo económico regional, sino el control de la erosión dentro del ámbito urbano -la defensa de la ciudad-. En tal sentido, esta entidad centralizó las acciones gubernamentales frente el problema de la erosión y en el proceso estableció diferentes relaciones con la planificación de los procesos urbanos, en especial respecto a la construcción de viviendas. Por supuesto, estas relaciones no siempre fueron armoniosas pues involucraban visiones e intereses en disputa. En resumen, la erosión se configuró en un punto de convergencia para una amplio grupo de procesos y actores como pocos otros casos en la historia de las ciudades colombianas.

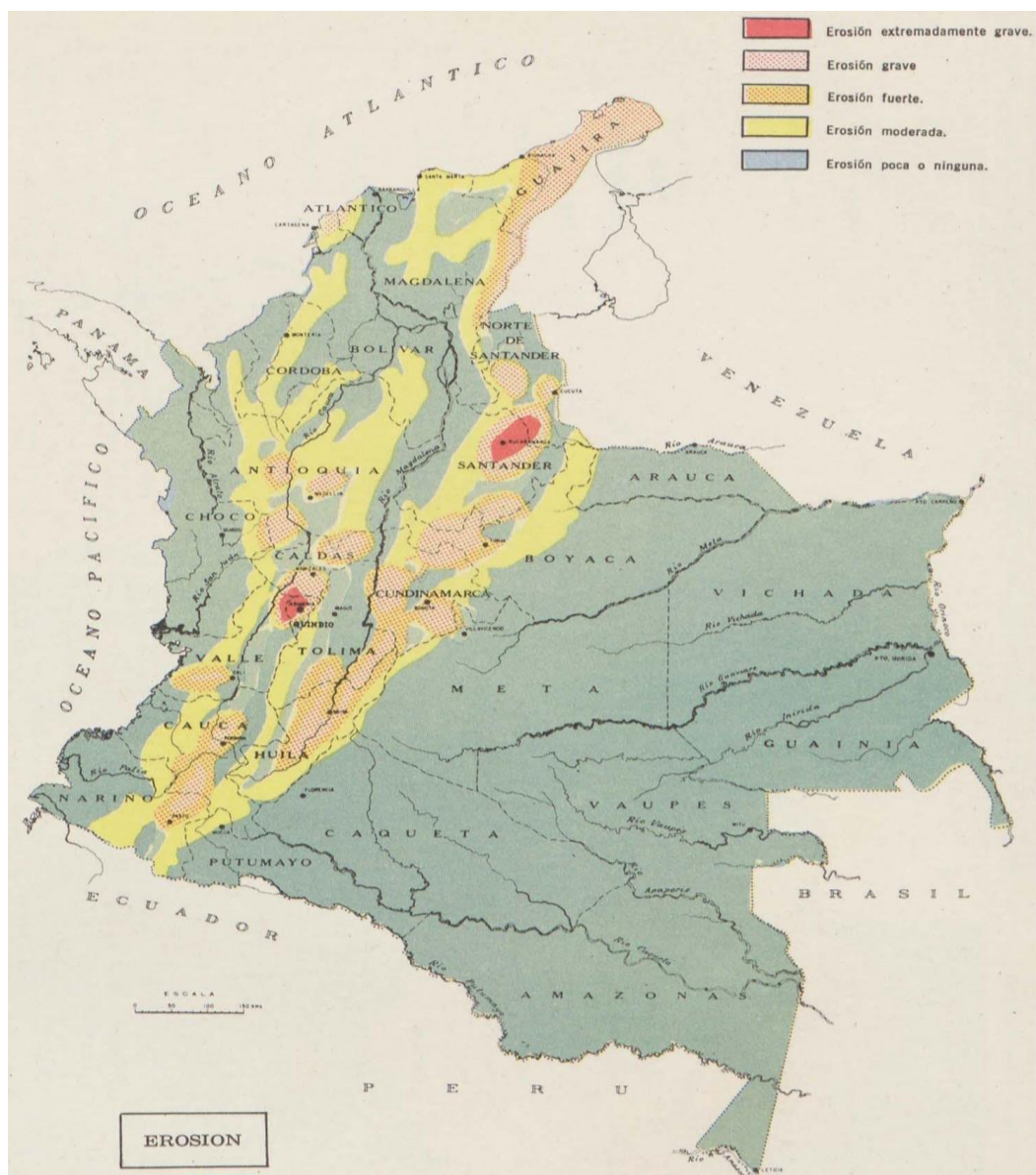


Fig. 1. Mapa de la erosión en Colombia, Atlas Básico de Colombia IGAC (1969)

Fuente: Mapoteca Biblioteca Nacional de Colombia

El *Atlas Básico de Colombia* del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, publicado en 1969 bajo la coordinación del reconocido geógrafo Eduardo Acebedo Latorre, es considerado el documento que puso por primera vez al alcance de la población escolar un documento global sobre las características de nuestro país. Uno de los mapas de este atlas representó el problema de la erosión a nivel nacional (Ver Fig. 1). En una escala que clasificaba la magnitud del problema de poca o ninguna (en verde) a extremadamente grave (en rojo), las dos únicas zonas en el máximo riesgo son Santander y Quindío, puntualmente las inmediaciones de sus principales ciudades Bucaramanga y Armenia respectivamente. Si bien la representación del caso de Bucaramanga puede estar sobredimensionada por la cercanía con el Cañón del Chicamocha, lo cierto es que el área representada incluye la capital santandereana lo que es evidencia de que la preocupación por el problema de la erosión en esta ciudad representa una experiencia muy particular en el contexto nacional.

Más allá de la continuidad de algunas afectaciones en viviendas populares, los registros de la prensa local y la documentación oficial indican que para 1970 el problema de la erosión en Bucaramanga no era entendido ya como una amenaza latente para el crecimiento urbano de la ciudad. Para entonces, el desarrollo constante de obras de intervención y prevención en las zonas de riesgo por parte de la CDMB daban la sensación que el problema era ahora manejable. Por lo tanto, la atención de los actores públicos y privados locales pasó a enfocarse en aspectos como el desarrollo de los estudios por parte de Jacques Mosseri, experto del Centro de Planificación y Urbanismo (CPU) de la Universidad de los Andes, para la creación de un Área Metropolitana que integrara a Bucaramanga con los municipios colindantes de Piedecuesta, Girón y Floridablanca. Además, la inauguración del viaducto Benjamín García Cadena, inaugurado a mediados del mismo año, era una confirmación de la expansión urbana fuera de la meseta y hacia la zona sur, con la consecuente ampliación de las posibilidades para la construcción de viviendas en terrenos con poca o prácticamente nula afectación por la erosión (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2015).

Es precisamente en este marco de relaciones que la experiencia de Bucaramanga permite comprender en una perspectiva histórica la relación entre la planeación urbana, la construcción de vivienda y la gestión del riesgo. Ahora bien, la especificidad de este caso de estudio puede precisarse y comprenderse mejor mediante su adecuada contextualización en el marco global. La vivienda urbana se conecta con diversas actividades y experiencias. Esto reafirma la necesidad de abordar la cuestión de la vivienda con un enfoque relacional que pueda dar cuenta de las múltiples conexiones con el contexto, el balance entre los patrones macro y las particularidades locales y la ineludible interacción de las dos fuerzas (Murphy, 2013, 15). No en vano, en la transición entre los años cincuenta y sesenta del siglo XX en América Latina, intelectuales y funcionarios gubernamentales compartieron una visión de la sociedad de su tiempo como aquella en la que el repentino avance de la pobreza requería de la intervención del estado y los expertos. En este contexto, se empezó a construir el problema de la vivienda bajo la sombra del desarrollismo, incluso antes de la formulación de la Alianza para el Progreso. Se trataba de un enfoque que minimizaba las particularidades y diferencias para privilegiar la comparación a gran escala, la estandarización y la aplicación global (Benmergui, 2013, 40).

I. La meseta de Bucaramanga y su relación histórica con la erosión

Aunque parezca una obviedad, no siempre se reconoce de manera adecuada la influencia de las condiciones geográficas en el desarrollo histórico de procesos urbanos como la construcción de viviendas. El historiador Leandro Benmergui (2009, 305) así lo reconoce en su caracterización de las experiencias de construcción de vivienda popular masiva en las principales urbes de Argentina y Brasil durante la década de 1960. Mientras Buenos Aires está localizada en un área relativamente plana de bajas elevaciones que permitió el desarrollo de proyectos de vivienda de orientación vertical sin mayores obstáculos naturales, la topografía de Río de Janeiro, con sus laderas, montañas, bahías, ríos, un lago y playas, marcó el predominio de la construcción horizontal de las viviendas. En el caso de Bucaramanga, la topografía de meseta, la meteorología y los suelos de sedimentos aluviales configuraron un contexto geográfico en el que la erosión tuvo una especial incidencia en la construcción de diferentes proyectos de vivienda, incluyendo la destinada a segmentos “populares”, durante la segunda mitad del siglo XX.

A partir de 1950, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) seccional se especializó en comprar predios a bajos costos en la zona de la escarpa occidental para la construcción de vivienda popular, particularmente en el barrio La Joya. Si bien desde antes de la publicación del Informe Tipton eran de amplio conocimiento los problemas de erosión que podrían afectar a estas viviendas, la decisión del ICT fue tolerada desde la administración municipal. Por supuesto, estas viviendas se vieron seriamente afectadas por deslizamientos del suelo en periodos de lluvia a lo largo de la década de los años sesenta (Rueda, 2003, 113). Este ejemplo permite considerar una arista más en el panorama de la manera en que el Estado ha afrontado la cuestión de la vivienda en Colombia. Es claro que debido a dicha incapacidad una proporción considerable de los nuevos habitantes de las ciudades durante estos años debieron satisfacer su necesidad habitacional por ellos mismos, en los llamados “barrios marginales” o “tugurios” y recurriendo a urbanizadores privados que actuaban en el margen de la legalidad, conocidos en el caso colombiano como “urbanizadores piratas” (Muñoz, 2004). No obstante, la incapacidad estatal también incluyó decisiones como la del ICT en Bucaramanga, con las cuales la vivienda formal tampoco cumplía en el largo plazo con las exigencias de una vivienda adecuada para las masas.

El problema de la erosión también involucraba a los actores privados de la ciudad. En la promoción de su proyecto de vivienda popular en el barrio Campo Hermoso, también ubicado en la escarpa occidental de la ciudad y desarrollado a partir de 1960, la constructora privada Urbanas planteó que la entrega de lotes urbanizados, una de las principales estrategias del ICT, y no de viviendas con dotación de servicios públicos, como las de Campo Hermoso, impedían el adecuado manejo de la erosión; entendido no sólo como un problema geográfico sino también como producto de la actividad humana (puntualmente de la descarga inadecuada de las aguas residuales residenciales).² Una visión similar se difundió en un informe de la seccional Bucaramanga de la Asociación Nacional de Industriales, publicado en 1962. Allí se pedía mesura ante ciertas manifestaciones públicas que difundían visiones catastróficas sobre el problema de la erosión en la ciudad. Citando el propio informe Tipton, los expertos de la ANDI Bucaramanga concebían la erosión como un fenómeno artificial y controlable mediante la

² Vanguardia Liberal, “Casas para los periodistas”, Octubre 22 de 1960, Páginas 1 y 18.

canalización de agua lluvias y la estabilización de las laderas de la escarpa occidental (ANDI, 1962).

En estos planteamientos autorreferenciales de los actores privados no se reconocía su responsabilidad directa respecto a la profundización del problema de la erosión. No obstante, desde la perspectiva técnica y académica sí planteó la situación. Un estudio de la Universidad Industrial de Santander sobre los tugurios de Bucaramanga, publicado en 1965, identificó siete zonas en la ciudad con esta característica y afirmaba que la erosión era producto tanto de la falta de un plan ordenador de la ciudad como de la actitud de los propietarios de terrenos con problemas de erosión, pues debido a la devaluación de sus terrenos por este factor la descuidaban y terminaban facilitando las invasiones que luego se convertían en tugurios (Universidad Industrial de Santander, 1965).

En 1968, el estudio urbanístico preliminar de Bucaramanga elaborado por Luis Raúl Rodríguez y Carlos Virviescas, como parte de una consultoría macro realizada por la firma Hidroestudios/ Boyle Engineering para la CDMB, enfrentó la situación de forma directa. Allí se plantea que los constructores privados de Bucaramanga también promovieron la construcción de vivienda en zonas dispersas y afectadas por la erosión, priorizando los bajos costos de los terrenos por sobre criterios de planeación urbana. De todos modos, los planteamientos de este estudio terminaron coincidiendo con la visión de los actores privados en cuanto a la posibilidad de controlar la erosión mediante la intervención de sus factores artificiales (o de causa humana) (Rodríguez y Virviescas, 1968).

Es más, en este estudio se llegó a sugerir que el manejo de la erosión, o la gestión del riesgo en términos contemporáneos, era una excelente oportunidad para planificar los procesos de urbanización de la ciudad de forma ordenada y coherente. En tal sentido, se proponía proteger la meseta y organizar las viviendas al borde de la escarpa obteniendo un mejor aprovechamiento de sus áreas centrales, intensificación de la densidad e incentivando la renovación urbana del sector. Para ello se proponía el trabajo conjunto entre el ICT, que coordinaría la urbanización y construcción de nuevas viviendas, la Oficina de Valorización Municipal, que debía gestionar la compra de los terrenos, Planeación Municipal, que tendría a cargo el control de edificaciones en la zona, y la CDMB, con la financiación y supervisión de obras de control de la erosión (Rodríguez y Virviescas, 1968, 59).

II. De la resignación al triunfalismo

En la antesala a la conformación de la CDMB, la discusión sobre el problema de la erosión y su impacto en los procesos urbanos de Bucaramanga estuvo marcada por un cierto sentido de resignación. En mayo de 1964, un informe presentado por los funcionarios de la Alcaldía de Bucaramanga encargados del manejo de la erosión referenciaba los esfuerzos encaminados a contrarrestar el problema desde el punto de vista técnico en cuatro áreas de acción: alcantarillado, cañadas, taludes y reforestación.³ No obstante, esto no resultaba suficiente. Un reporte de prensa publicado un mes después sobre la situación del barrio Alfonso López, también ubicado en la escarpa occidental, indicaba que la erosión avanzaba sin una verdadera atención de las autoridades, las cuales se veían superadas por las dimensiones económicas que el

³ Vanguardia Liberal, “Cómo se está cumpliendo la campaña de defensa a la ciudad de Bucaramanga”, Mayo 12 de 1964, Páginas 1 y 7.

problema había adquirido debido a su prolongada desatención⁴. Esto se confirmó a finales de ese año con la conformación de un nuevo concejo municipal y la designación de nuevo alcalde, Eduardo Rueda Clausen. La discusión política sobre la destinación de los recursos públicos para la atención del problema oscilaba entre la implementación de las recomendaciones del plan Tipton o la contratación de un nuevo estudio.⁵

En medio de estas dificultades, los constructores privados de Bucaramanga buscaban sus propias soluciones al problema de la erosión sin esperar la intervención estatal. En uno de sus folletos publicitarios, publicado en 1965, Urbanas hace referencia específica a los colectores, gaviones y graderías de desagüe construidos por la compañía como parte del proyecto de vivienda clase media del barrio Las Terrazas. En sus propios términos, estas obras de defensa construidas por la empresa privada era un aporte real y positivo a la solución del gran problema de Bucaramanga (Urbanas, 1965, 15).

La creación de la CDMB fue formalizada por el Concejo Municipal de Bucaramanga mediante el Acuerdo 004, del 17 de Mayo de 1965. En su conformación inicial participaron el Municipio de Bucaramanga, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), la Corporación Regional Autónoma de los Valles del Sinú y Magdalena (CVM), el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFUPAL). La CDMB se creó como una entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, con patrimonio y personería jurídica propios, cuyo objeto principal era estudiar, organizar, proyectar y ejecutar las obras necesarias para la conservación, estabilización y recuperación de tierras para la defensa de la meseta de Bucaramanga. Así mismo, mediante el Acuerdo 005, el Concejo autorizó al municipio para que le aportara a la recién constituida Corporación un empréstito por 25 millones de pesos, respaldado en emisión de bonos de deuda pública denominados “bonos de defensa de Bucaramanga”, y la propiedad de unos terrenos del municipio en la escarpa occidental.

Con este nuevo marco, las acciones para la atención de la erosión fueron más consistentes. Ya en 1967, la CDMB formuló un plan maestro de alcantarillado para la ciudad, el cual contemplaba también obra de estabilización y protección de taludes y estudios urbanísticos la remodelación urbana y la expansión de la ciudad. Para 1970 la entidad destinó recursos superiores a los cinco millones de pesos para construcción de colectores interceptores de aguas lluvias de la escarpa nororiental. El gerente de la CDMB desde su creación, Eduardo Parra Gómez, llegó a plantear entonces que gracias a estas acciones la erosión había perdido su batalla contra Bucaramanga.⁶ Además las acciones empezaron a tener un alcance global con la gestión de un préstamo del Banco Mundial por 120 millones de pesos para obras encaminadas al control de la erosión.⁷

Es más, la eficaz gestión de la CDMB generó nuevos escenarios de discusión entre el sector oficial y el sector privado sobre el manejo de la erosión. Por ejemplo, el gerente de Urbanas y también concejal, Armando Puyana Puyana se mostró en desacuerdo sobre el cobro de un nuevo impuesto para profundizar las labores de la CDMB. Puyana señalaba que el cobro se debía hacer en función del beneficio y que, por ende, las exenciones a predios con montos menores no era coherente pues estos predios serían los más beneficiados con el trabajo contra la

⁴ Vanguardia Liberal, “Andando por los barrios: Alfonso López”, Julio 22 de 1964, Página 9:

⁵ Vanguardia Liberal, “Erosión y valorización”, Noviembre 14 de 1964, Página 4.

⁶ Vanguardia Liberal, “La erosión perdió la batalla”, Abril 3 de 1970, Páginas 1 y 3.

⁷ Vanguardia Liberal, “Llegó la hora de la verdad en el debate sobre erosión”, Junio 8 de 1970, Página 1.

erosión y no a los barrios que ya contaban con los trabajos requeridos. Para ilustrar su posición recordó que al momento de construir el barrio Terrazas, al oriente de la ciudad, la constructora se comprometió y cumplió con las obras, evitando con esto trabajos a costo de la CDMB⁸.

Conclusión

Las particularidades geológicas y climáticas en las que se emplazó Bucaramanga se conjugaron con la manera en que se construyó la ciudad para hacer de la erosión de la zona occidental de la ciudad, conocida localmente como la “escarpa”, un problema central para la ciudad. La erosión se volvió uno de los principales retos en las décadas de mitad de siglo en la capital santandereana, y la acción de la sociedad combinó la elaboración de estudios técnicos por parte de entidades públicas y privadas, así como el concurso de actores nacionales, departamentales y locales. En medio de un proceso de crecimiento urbano inusitado para la ciudad, pero compartido con otras ciudades capitales del país, la erosión fue determinante para que se fundara la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga –CDMB. Esta institución se convirtió desde mediados de los años sesenta en el principal órgano de planificación urbana y de coordinación de las demás entidades públicas y privadas para la gestión del riesgo. Aunque ese término es anacrónico, creemos que la experiencia acá expuesta llama la atención para profundizar en los procesos históricos que han enfrentado las sociedades urbanas mucho antes de que se institucionalizara una política pública urbana de atención a los desastres.

Bibliografía

- Asociación Nacional de Industriales. (1962). *Bucaramanga. Development and perspectives*. Bucaramanga: ANDI.
- Benmergui, L. (2009). The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s, *Urban History*, 36 (2), 303-326.
- Benmergui, L. (2013). The Transnationalization of The ‘Housing Problem’: Social Sciences and Developmentalism in Postwar Argentina. En Murphy y Hourani (Comp.), *The Housing Question: Tensions, Continuities, and Contingencies in the Modern City* (pp. 35-55). Burlington: Ashgate.
- Cámara de Comercio de Bucaramanga. (2015). *100 años creyendo en la región*. Bucaramanga: Cámara de Comercio de Bucaramanga.
- Muñoz, O. (2004). *Urbanizadores piratas*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Murphy, E. (2013). Introduction: Housing Questions Past, Present and Future. En Murphy y Hourani (Comp.), *The Housing Question: Tensions, Continuities, and Contingencies in the Modern City* (pp. 1-20). Burlington: Ashgate.
- Rodríguez, L. (1968). *Estudio urbanístico preliminar de la ciudad de Bucaramanga*. Bucaramanga: Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga.

⁸ Vanguardia Liberal, “Proporción con el beneficio sugiere gerente de Urbanas”, Junio 9 de 1970, Páginas 1 y 3.

- Rueda, N. (2003). *Bucaramanga: paradojas de un ordenamiento urbano*. Bucaramanga: Universidad Santo Tomás.
- Universidad Industrial de Santander.(1965). *Control y erradicación de tugurios en Bucaramanga*. Bucaramanga: Ediciones UIS.
- Universidad Industrial de Santander.(1970). *Estudio de la vivienda en Bucaramanga*. Bucaramanga: Ediciones UIS.
- Urbanas (1965). *40 años de empresa privada al servicio del desarrollo urbanístico y habitacional de una ciudad*. Bucaramanga: Urbanas.