UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas

Programa de : ECONOMIA

DE : COMITE DE GRADUACION

PARA : Dr. RUDERICO TRUJILLO PRINS

REFERENCIA : Tesis de Grado

FECHA: MAYO 15 DE 1.991.

Para su consideración y estudio remito a Ustedes la Tesis de Grado ; FACTORES SOCIOECONOMICOS QUE CARACTERIZAN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO EN CARTAGENA Y SUS POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCION.

Presentadoa por los Señores : EDITH HERRERA TEHERAN
WALTER PEREZ TORRENEGRA.

Sírvanse remitir el Concepto respectivo en el original de esta hoja , marcando con una x los términos de ;

APROBADA : [X]

MERITORIA : [ ]

LAUREADA: [ ]

NO APROBADA (motivo) [ ]

Observaciones :

Plazo de entrega 30 días a partir de la fecha .

Cordialmente ,

El Profesor (Jurado)

T
330.9861142
H565

2

FACTORES SOCIO-ECONOMICOS QUE CARACTERIZAN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO EN CARTAGENA Y SUS POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCION

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

EDITH HERRERA TEHERAN
WALTER PEREZ TORRENEGRA

SCIB
00025516-8

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

no. 57395

SCIB

FACTORES SOCIO-ECONOMICOS QUE CARACTERIZAN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO EN CARTAGENA Y SUS POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCION

EDITH HERRERA TEHERAN

WALTER PEREZ TORRENEGRA

ASESOR:

EDGARDO DE LA CRUZ DEL V.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

4

FACTORES SOCIO-ECONOMICOS QUE CARACTERIZAN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO EN CARTAGENA Y SUS POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCION

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

EDITH HERRERA TEHERAN

WALTER PEREZ TORRENEGRA

SCIB

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar el titulo de Economista.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA

Cartagena, 22 de abril de 1991

Señores
COMITE DE TESIS
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Ciudad

Respetados Señores:

En mi calidad de Presidente y Asesor de la tesis titulada: "FACTORES SOCIOECONOMICOS QUE CARACTERIZAN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO EN CARTAGENA Y SUS POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCION", elaborada por: EDITH HERRERA TEHERAN y WALTER PEREZ TORRENEGRA, me permito hacer la presentación formal de la misma.

Atentamente,

EDGARDO DE LA CRUZ DEL VILLAR

Cartagena, abril 22 de 1991

Señores
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Ciudad

Respetados Señores:

De la manera más cordial nos dirigimos a Ustedes con el fin de presentarles nuestro trabajo de grado titulado: "FACTORES SOCIOECONOMICOS QUE CARACTERIZAN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO EN CARTAGENA Y SUS POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCION", para que sea sometida a su estudio y aprobación con el fin de optar el Titulo de Económista.

Nuestro Asesor y Presidente de tesis es el Doctor Edgardo de la Cruz del Villar.

Agradecemos toda la atención que dediquen a la presente.

Atentamente,

EDITH HERRERA TEHERAN

WALTER PEREZ TORRENEGRA

AGRADECIMIENTOS

A nuestro asesor Doctor EDGARDO DE LA CRUZ, por su valiosa colaboración y orientación en el desarrollo de la presente investigación.

A los compañeros LUIS PEREZ y HAROLDO GONZALEZ, miembros de la Fundación Ecológica del Caribe, por su aporte investigativo para el enriquecimiento del presente trabajo.

A toda la comunidad de las zonas de alto riesgo, pues sin su colaboración y participación no hubiese sido posible desarrollar el presente trabajo.

A todas aquellas personas y entidades que de una u otra forma nos colaboraron y sin los cuales habría sido imposible culminar esta investigación.

A todos...

MUCHAS GRACIAS

DEDICATORIA

A mis padres y hermanos, por su ejemplo y el apoyo constante con el que siempre me han premiado.

A todos mis compañeros, a mis amigos de hoy y de siempre, quienes con su apoyo me motivaron siempre a seguir adelante, hasta alcanzar este triunfo.

A todos ellos dedico este trabajo.

EDITH

TABLA DE CONTENIDO

		pág.
0.	INTRODUCCION	1
1.	PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA	2
2.	DELIMITACION DEL TEMA	4
2.1	Delimitación formal	4
2.1.1	Tiempo	4
2.1.2	Espacio	4
2.2	Delimitación material	5
2.2.1	Variable dependiente	5
2.2.2	Variable independiente	5
3.	JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	5
4.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	7
4.1	Objetivo general	7
4.2	Objetivos específicos	7
5.	FORMULACION DE HIPOTESIS	8
5.1	Hipótesis general	8
5.2	Hipótesis de trabajo	8
6.	OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS	9
6.1	Definiciones conceptuales	9
6.2	Definiciones operativas	11

pág.

7.	MARCO TEORICO	12
7.1	Marco conceptual	18
8.	METODOLOGIA	20
8.1	Tipo de problema a investigar	20
8.2	Diseño de la investigación	20
8.3	Clase de observación	20
8.4	Técnicas de investigación de campo	21
	CAPITULOS	
1.	GENERALIDADES DE LAS ZONAS DE ALTO RIESGO	23
1.1	Proceso histórico de la población de Cartagena. Su Evolución.	23
1.1.1	Evolución de la población	23
1.1.2	Proceso migratorio	27
1.2	Proceso histórico-social	31
1.3	Ubicación geográfica	35
1.3.1	Estructura e infraestructura física	35
1.3.2	Condiciones ambientales	38
2.	DIAGNOSTICO DE LA POBLACION DE LAS ZONAS DE ALTO RIESGO.	44
2.1	Razones por las cuales han sido declaradas como zonas de alto riesgo.	44
2.2	Características de la población	49

pág.

2.2.1	Aspectos estaticos	49
2.2.1.1	Distribución de la población según edad y sexo	54
2.2.2	Aspectos dinámicos	61
2.2.2.1	Tasa bruta de natalidad	61
2.3	Condiciones generales de vida	65
2.3.1	Vivienda	65
2.3.2	Salud y contaminación	76
2.3.3	Edúcación	86
2.3.4	Servicios públicos	90
2.3.4.1	Acueducto	91
2.3.4.2	Alcantarrillado	92
2.3.4.3	Energía eléctrica	93
2.3.4.4	Telefono	93
2.3.4.5	Transporte	95
2.3.4.6	Recolección de basuras	96
2.3.4.7	Recreación	96
3.	LEY 9º DE 1989 DE REFORMA URBANA	98
3.1	Fundamentación de la ley 9º de Reforma Urbana	98
3.2	Importancia de la planeación en el desarrollo Municipal.	103
3.3.	Intervención de instituciones gubernamentales en el planeamiento urbano.	109
3.4	Financiación de la vivienda de interés social en la Reforma Urbana.	113

pág.

3.5	Incidencia socio-económica en las familias desplazadas.	127
3.6	Reforma Urbana ante el crecimiento urbano	132
4.	ALTERNATIVAS POSIBLES	138
4.1	Autoconstrucción de viviendas	138
4.1.1	Modalidades	141
4.2	Reforma Agraria y Reforma Urbana democráticas y coordinadas.	148
4.2.1	Plan de desarrollo económico y social	152
4.2.2	Tenencia de la tierra	157
4.3	Exigencias inmediatas de los habitantes de las zonas de alto riesgo.	160
4.3.1	Acoplamiento entre tecnología y su medio cultural	162
4.3.2	Salud ambiental como equilibrio sistemático del hombre.	166
4.3.3	Educación	167
4.3.4	Programas de rehabilitación en las zonas de alto riesgo.	170
	RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	176
	BIBLIOGRAFIA	
	ANEXOS	

LISTADO DE TABLAS

TABLA 1: Población ajustada de 1951-1964-1973-1985 de Cartagena y cuatro ciudades principales del país.

TABLA 2: Tasas de crecimiento intercensal 1951-1964-1973-1985 de Cartagena y cuatro principales ciudades del país. Cifras porcentuales.

TABLA 3: Participación porcentual de la población de Bolívar y Cartagena con respecto al total del país 1951-1964-1973-1985.

TABLA 4: Población de Bolívar y Cartagena.

TABLA 5: Población de Cartagena-cabecera y resto.

TABLA 6: Población de inmigrantes a Cartagena según lugar de procedencia. Cifras porcentuales.

TABLA 7: Información sobre el empleo.

TABLA 8: Información sobre el ingreso familiar.

TABLA 9: Distribución porcentual pro grandes grupos de edad y sexo.

TABLA 10: Distribución de la población según edad y sexo.

TABLA 11: Estructura familiar según número de hijos.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

0. INTRODUCCION

La presente investigación pretende constituirse en un aporte para el análisis de la problemática urbana, más específicamente en materia de Asentamientos Humanos y Zonas de Alto Riesgo que existen en la ciudad de Cartagena.

La investigación trata básicamente los aspectos que caracterizan a esta población, así como sus condiciones reales de vida. También busca determinar el ugar de procedencia de la población que en estas zonas se ubica y las causas que los obliga a establecer sus viviendas en forma permanente, a pesar de conocer el riesgo que implica el habitar en estos lugares.

También se hizó un análisis sistemático y coherente acerca de la intervención y participación del Estado, en el planteamiento de soluciones a la problemática que afecta a estas zonas y su posible relación con los movimientos sociales que se viven actualmente en el país.

Al final se hizó un análisis relacionado con las condiciones socio-económicas de esta población, persiguiendo plantear posibles alternativas de solución a este problema que de una u otra forma influye en el desarrollo económico y social de esta histórica ciudad.

1. PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA

El crecimiento de las ciudades en el país, se presenta como una consecuencia del proceso acelerado en el que la población ha dejado de ser mayoritariamente rural, para convertirse en urbana; condición ésta que ha originado un crecimiento sin planificación alguna, que necesariamente tendría que desembocar en los problemas urbanos que hoy agobian a todas las ciudades del país.

La forma tan desigual como se han asignado los recursos, entre ellos la inversión, por parte de las diferentes administraciones; han originado un desarrollo desigual entre el campo y la ciudad, que convierte a éstas en un centro de atracción para la población rural, que ve representada en ellas sus expectativas de mejorar su nivel de vida y ante la falta de alternativas que encuentran en el campo se ven practicamente obligados a emigrar hacia los centros urbanos, para encontrar en éstos una cruda realidad, falta de oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas.

La población rural que llega a los centros urbanos en procura de ubi

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

carse permanentemente en éstos, generalmente no cuenta con los recursos económicos necesarios para poseer una vivienda en las condiciones que exige la dignidad humana, tampoco cuentan en la ciudad con un empleo que le garantice un ingreso permanente, esto último debido a que generalmente es mano de obra no calificada y a que contamos con una industria insuficiente para absolverla; todas estas situaciones obligan al inmigrante y a los sectores marginados de las propias ciudades a fijar sus viviendas en terrenos baldíos que generalmente no sólo, no reunen las condiciones mínimas de sanidad, acceso y subsistencia, sino que representan un peligro para la salud física y emocional de quienes en ella habitan.

Otro aspecto no menos importante, que afecta directamente al individuo que habita en estas zonas es el de las características de la vivienda, puesto que éstas se construyen con recursos muy limitados y por lo tanto no reunen las condiciones mínimas de comodidad y seguridad que se requiere para vivir dignamente, tampoco se cuenta con asesoría especializada que permita una planificación urbanística del asentamiento que se construye, lo cual necesariamente tiene que desembocar en un crecimiento desordenado, generando en esto una serie de conflictos sociales y enfrentamientos entre la población ubicada en estos asentamientos, que buscan mejorar sus condiciones de vida y que tienen una serie de necesidades que no encuentran como satisfacerlas y las autoridades administrativas que no presentan una alternativa real de solución a estos conflictos, de una parte porque los

recursos con que cuentan son bastante limitados y de otra, porque carecen de la voluntad política para enfrentar y solucionar esta problemática. Cuestión que ha permitido que estos asentamientos se sigan incrementando, hasta tal punto que hoy constituyen verdaderos problemas para las autoridades encargadas de la planeación urbana y del bienestar social de la población.

Es toda esta problemática aquí esbozada la que nos lleva a plantear si: ¿Existen alternativas viables para la solución de la problemática de las personas que viven en las zonas de alto riesgo de la ciudad de Cartagena?.

2. DELIMITACION DEL TEMA

2.1 Delimitación formal

2.1.1 Tiempo

El período que enmarcará nuestro estudio corresponde a los años de 1990 - 1991.

2.1.2 Espacio

Este estudio lo desarrollaremos en la ciudad de Cartagena, más exacta

mente en los sectores ubicados alrededor de la zona Industrial de Mamonal y en los sectores ubicados en la falda del Cerro de la Popa, Fredonia, Villa Rosita, El Pozón y el sector de Ceballos.

2.2 Delimitación material

2.2.1 Variable dependiente

Factores socio-económicos que predominan en las zonas de alto riesgo en Cartagena.

2.2.2 Variable independiente

Inversión, recursos humanos, infraestructura, planificación municipal y nacional, actitud hacia el problema, distribución del ingreso.

3. JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

Las condiciones físicas y sociales en que se desenvuelve el ser humano constituyen un factor determinante para su desarrollo integral, de ahí que debe ser motivo de especial atención la situación físico geografica de las zonas donde una comunidad fijará su vivienda en

forma permanente.

Esta investigación pretende constituirse en un aporte para el conocimiento de las condiciones económico-sociales de las zonas de alto riesgo en la ciudad de Cartagena, de tal manera que contribuya a la aplicación de una solución acorde a los problemas de estas comunidades.

Teniendo como premisa básica la sanción de la ley 9ª de Reforma Urbana que reglamenta las zonas de alto riesgo en el país, cobra gran vigencia una investigación de estas características, ya que el conocimiento de esta problemática es de vital importancia para la aplicación de dicha reforma.

De otra parte tenemos que tener en cuenta que las nuevas condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo suscita conflictos y contradicciones, que en la práctica social conocemos como problemas urbanos y que se hace necesario conocer para poderlos transformar. Es por ello que dedicamos nuestro estudio a avanzar en este proceso tratando de evitar que los costos sociales que este problema ocasiona, sean los menores posibles para el conjunto de la economía carta genera.

Para la realización de esta investigación encontramos condiciones favorables ya que en la actualidad éste constituye uno de los gran

des retos que tiene la Administración Municipal y ha despertado el in terés de todos los sectores sociales que están a la expectativa de las soluciones que el gobierno plantee a esta problemática.

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

4.1 Objetivo general

Precisar los factores socio-económicos que caracterizan a las comuni dades que habitan en las zonas de alto riesgo en Cartagena, así como identificar las alternativas que permitan el desarrollo integral de sus habitantes.

4.2 Objetivos específicos

- Cuantificar las niveles de satisfacción de necesidades por infra estructura de servicios públicos (agua, luz, alcantarrillado, educación).

- Determinar los niveles de ingreso por familia en las zonas de al to riesgo en Cartagena.

- Identificar niveles de participación ciudadana que permitan el fo

mento, promoción, recuperación y rehabilitación de su modo de vida.

5. FORMULACION DE HIPOTESIS

5.1 Hipotesis general

La Reforma Urbana emanada del Congreso de la República al igual que las alternativas planteadas por la Administración Municipal no son herramientas claves para solucionar la problemática socio-económica que afecta a los asentamientos humanos ubicados en las zonas de alto riesgo de la ciudad de Cartagena.

5.2 Hipotesis de trabajo

El conocimiento y análisis de las condiciones socio-económicas de las comunidades que habitan en las zonas de alto riesgo, es la base sobre la cual deben partir los organismos oficiales encargados de la planeación y organización urbana, al momento de determinar que acciones desarrollar, con miras a la solución de esta problemática.

institución que toma esa decisión, o sea el mejoramiento total del bienestar de la sociedad en su conjunto, incluyendo al que toma la decisión.

Redistribución del ingreso: Repartir o distribuir el ingreso total, de tal forma que a todos los sectores económicos y zonas poblacionales se les asigne de acuerdo a sus necesidades y las prioridades que se establezcan en el programa de desarrollo.

Zona de alto riesgo: Zona que presenta alto riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos, o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presentan condiciones insalubres para la vivienda. (1)

Movimiento social: Se refiere a los enfrentamientos que se presentan entre una u otra clase social, este nos índica el grado de las contradicciones sociales en un momento determinado, y surgen como producto de la inconformidad de una clase ante la insatisfacción de sus necesidades básicas.

Participación comunitaria: Apersonamiento, individual y/o colectivo de ciertor roles y necesidades. Apersonamiento que define la capaci

---

(1). Artículo 56, Ley 9ª de enero de 1989 de Reforma Urbana.

6. OPERACIONALIZACION DE HIPOTESIS

6.1 Definiciones conceptuales

Reforma Urbana: Instrumento de la política económica, mediante el cual se pretende dar cumplimiento a la obligación estatal de regular el crecimiento urbano en función del interés general de la sociedad, y de ayudar a satisfacer las necesidades habitacionales de los grupos más pobres de la población. La ley 9ª de 1989, viene a suplir la necesidad de un estatuto urbano, con un marco coherente y orgánico de normas que regulen los fenómenos resultantes de una acelerada urbanización no asimilada institucionalmente. Esta ley otorga a los poderes públicos y especialmente s las autoridades municipales, instrumentos para el adelanto de la reforma, con esto se deja claramente establecido, quienes deben ser los responsables de regular el crecimiento urbano.

Realidad socio-económica: Situación real que en términos económicos y sociales enfrenta una comunidad, más estrictamente tiene que ver con el nivel de ingreso y las condiciones sociales en que vive esa comunidad.

Asentamientos humanos:. Grupos de familias que por su crítica situación económica se ubican en zonas marginadas no aptas para ser habitadas.

Beneficio social: Todos los logros en bienestar que se derivan de una decisión económica determinada, sea que beneficie o nó a la persona o

dad de movilidad de los sujetos, para la construcción de sus propios proyectos de vida y realización como entes relacionales.

6.2 Definiciones operativas

Variables	Indicadores	Fuente
Estructura funcional de los asentamientos humanos.	Nivel de pobreza, condiciones de alojamiento, infraestructura de servicios públicos, niveles de riesgo locacionales.	Alcaldía Municipal Secretaria de Planeación Municipal, EE.PP.DD., Electribol
Desarrollo social.	Niveles de educación, salubridad, nivel de aceptación institucional.	Sena, Secretaría de educación, Secretaría de Salud.
Planes Municipales	Programas políticos y estrategias de desarrollo urbanístico y rural del municipio.	Secretaría de Planeación, Planeación Nacional, Alcaldía Municipal.
Zonas de alto riesgo	ubicación, deruumbes, deslizamientos, inundaciones contaminación.	Reforma Urbana, Alcaldía Municipal, Secretaría.

Variables	Indicadores	Fuente
Realidad socio-económica.	Ingreso percapita, promedio, educación, fuentes de ingreso, condiciones de alojamiento, tamaño de la familia.	Encuestas y observación directa, información SENA y DANE.
Redistribución del ingreso.	Inversión en obras públicas, en servicios sociales y de bienestar social.	Alcaldía Municipal, Planeación Municipal, Empresas de Desarrollo Urbano.
Movimiento social	Número de organizaciones cívicas y sociales, gremiales, relaciones con la Administración Municipal, participación comunitaria en las alternativas planteadas.	Encuestas, información de la comunidad, Alcaldía Municipal.

7. MARCO TEORICO

El desarrollo de la comunidad es una técnica social, entendiendose por

tal, un conjunto de reglas prácticas y sistemáticas y cuyos procedimientos se aplican para mejorar o transformar algún aspecto de la sociedad. La acción social se sustenta también en una filosofía, en cuanto ésta le propórciona los principios rectores que conciernen a las formas en que debe ser organizada y debe vivir la comunidad. En este sentido la caracterizamos como una técnica social de promoción del hombre y de movilización de recursos humanos, mediante la participación activa y democrática de la población en el planeamiento y ejecución de programas a nivel de comunidades de base, destinados a mejorar sus niveles de vida.

Son muy variados los estudios que sobre el desarrollo de las comunidades urbanas y crecimiento de las ciudades se han elaborado y desarrollado en América Latina y el mundo entero, tratando siempre de dar una explicación o de justificar las razones que estimulan el crecimiento de las ciudades. Las que más sobresalen en estos estudios son fundamentalmente de orden económico; medios de transporte y comunicación, recursos energéticos, fuentes de trabajo, también encontramos razones de orden político y social que determinan el crecimiento de las ciudades.

Robert Park, en su obra "Ecología Humana", considera la ciudad como una realidad que se produce por procesos y leyes propias no controladas por el hombre, son procesos naturales. Park investigó el proceso a través del cual la comunidad urbana alcanza su equilibrio y den

tro de ésta como se mantiene la comunidad humana como tal?. El cambio y el crecimiento son elementos constitutivos de todo organismo humano. Cual es la dinámica de este proceso de cambio y crecimiento?

Según Park, la comunidad simbiotica, no conciente, posee un mecanismo para regular el número de miembros de la población y para preservar el equilibrio entre todos los miembros de que ésta compuesta. Este mecanismo es la competencia. La cual en un ambiente de recursos escasos, es visible especialmente en el campo económico. La dinámica primaria en la ecología humana es la economía. La competencia se manifiesta en varios procesos ecológicos que se manifiestan en la ciudad, estos procesos son los siguientes:

a. La concentración de la población: De esta resulta la división del trabajo.

b. La centralización: La agrupación de la industria y el comercio en las ciudades muy visible, la lucha entre varios competidores por el espacio, termina en la dominación de unos sobre otros. De tal manera que aquellos grupos y actividades que tienen mayores recursos, generalmente ocupan las áreas que tienen los terrenos mejor ubicados y de más alto valor.

c. La segregación: Los grupos humanos y la industria se distribuyen a través de la ciudad, esta distribución no ocurre al azar. Las personas o individuos con características semejantes se van agrupando

La forma que toma la ciudad es el resultado de una pugna por el espacio limitado entre grupos con diferentes recursos materiales y políticos.

d. Invasión: En el proceso de crecimiento y de competencia unos grupos o actividades van penetrando a un área habitada, ajena a ellos.

e. Sucesión: Una actividad o un grupo toma control del área.

f. Desconcentración: A medida que crece la ciudad, la población se va desplazando hacia la periferia.

g. Descentralización: El comercio va buscando la población hacia la periferia.

Ernest Burguess, en su obra "El crecimiento de la ciudad", consideró que la expansión de las ciudades industriales de occidente, se debe al grado de concentración de la población en las grandes ciudades, ilustra esto, con una serie de circulos concentricos, enúmerados de dentro hacia afuera, para designar las zonas sucesivas y los tipos de áreas diferenciadas en el proceso de expansión.

En América Latina, la CEPAL, en "Algunos problemas regionales del Desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización" y en

"Urbanización y dependencia de América Latina", ha establecido cifras concretas que nos indican el grado de concentración de la población en grandes ciudades, el acelerado proceso de urbanización de las ciudades intermedias y las razones esencialmente económicas y sociales que han originado este fenómeno en América Latina.

Así mismo establece, como características generalizadas del crecimiento de las ciudades en América Latina, "pero detrás del desmesurado crecimiento de algunas ciudades y del crecimiento urbano en general, hay un hecho económico característico de América Latina: El crecimiento de las ciudades no va acompañado de un aumento proporcional de la población que trabaja en la industria o del paso de una economía agraria a una economía industrial; es decir, no hay un aumento del sector secundario, o de transformación. Hay un aumento muy considerable del sector terciario, es decir, de los empleados, comercio, bancos, transporte, etc. igualmente, tampoco se ha habilitado los mecanismos de planeación necesarios para regular este crecimiento urbano".

En Colombia, en los últimos años ha sido motivo de gran interés el crecimiento desmesurado y desordenado de algunos centros urbanos tanto para analistas y estudiosos de la materia como para instituciones oficiales y Federaciones Nacionales que surgen como un intento organizativo para buscar soluciones conjuntas a esta gran problemática, así mismo han surgido fundaciones sin ánimo de lucro cuya actividade central gira alrededor de éstos problemas urbanos (asinamiento humano

en sectores periféricos no aptos para la vivienda).

Así por ejemplo como Gonzalo Vargas Sierra, Luis Calderon, Carlos Castillo y otros han realizado números estudios que recogen la problemática originada a partir del acelerado proceso de urbanización en Colombia; al mismo tiempo instituciones como el Sena, el D.N.P., Fedesarrollo, también han dedicado esfuerzos y recursos para analizar este aspecto y buscarle solución. Igualmente la Universidad de Antioquia Universidad Nacional y la Universidad Santo Tomás; se han vinculado a estos estudios.

Han surgido federaciones como FEDEVIVIENDA, CONSTRUYAMOS y PROMOVIVIENDA, que son federaciones nacionales que aglutinan a la gran mayoría de proyectos de construcción asociativa diseminados en todo el país, igualmente existen fundaciones como "El minuto de Dios" que a través de la colaboración solidaria de unos sectores, realizan construcciones de viviendas para sectores marginados, rehabilitación y adecuación del entorno social en diferentes ciudades del país; en Cartagena, existe la experiencia de reubicación del barrio San José de las Reinas, antiguo barrio San José con la participación directa de esta corporación.

Dentro de este marco general, el gobierno nacional aprueba una Reforma Urbana, que a partir de reconocer el problema y clasificar las zonas específicas donde debe aplicarse, plantea algunas vías a explorar tratando de confrontar esta problemática que crece todos los días y cada

vez parece más difícil de erradicar. Sin embargo sobre este tema se han realizado pocos estudios de casos concretos, no obstante la importancia que deben tener para un adecuado planeamiento urbano, así mismo para la adopción de una política social que beneficie a las grandes mayorías, ya que estos asentamientos huamnos cada día adquieren mayor magnitud en cuanto al área ocupada y población afectada; así mismo aumentan los riesgos que por diferentes causas deben afrontar en forma permanente estas comunidades.

7.1 MARCO CONCEPTUAL

Teniendo en cuenta que un asentamiento humano y más exactamente una comunidad subnormal, es aquella que aún no ha sido integrada a pautas culturales e ideológicas de la sociedad en que viven y en la que predominan viviendas deterioradas, insalubres, limitaciones de servicios públicos y sanitarios, los cuales requieren un desarrollo acelerado y más cuando los amplios cambios de la época contemporanea reflejan grandes transformaciones sociales. Los asentamientos humanos o comunidades subnormales, vienen a ser considerados como una de las características del subdesarrollo, es decir, como consecuencia de un proceso de marginación en el que importantes sectores de la población, no tuvieron posibilidades de integrarse a la modernización, y por la alta tasa de natalidad de las familias de bajos recursos, y por los movimientos migratorios producidos por un creciente desequi

librio entre el campo y la ciudad, crecen en forma desmesurada.

Tal es el caso específico de la ciudad de Cartagena, donde un promedio de 10.000 familias son afectadas por este problema y hasta ahora la única solución que se ha planteado, es la del desalojo, con el cual se logra desplazar el problema, más no solucionarlo, aumentando con esto las dificultades de la población que ahora tiene que hacerle frente, no solo a los problemas naturales de cada zona, sino que además de és te se le suma el atropello de que son objeto en forma cada vez más fre cuente por parte de los organismos de seguridad que tienen a su cargo el desalojo.

Partiendo de la realidad, anteriormente expuesta, es que consideramos que el planeamiento urbano es una cuestión que amerita una especial atención por parte de los organismos oficiales creados para tal fin, los cuales deben partir de la realidad socio-económica y cultural con creta de las diferentes comunidades para así proyectarse a la generali dad del problema urbano en Cartagena, y plantear las alternativas de solución que correspondan. El objeto de este estudio es avanzar en es te aspecto.

8. METODOLOGIA

8.1 Tipo de problema a investigar

Nuestro estudio es de tipo análítico-descriptivo, porque en él se analizan elementos, aspectos y carácteres de interés socio-económico,con miras a buscar posibles soluciones a problemas, principalmente de vivienda y de servicios públicos.

8.2 El diseño de la investigación

Esta será de campo y bibliografica ya que a través de éstas podremos obtener un diagnóstico efectivo de la problemática.

8.3 Clase de observación

Esta se realizará mediante informes y documentos que nos darán las bases teóricas que sustenten la práctica. También con la observación participante nos vincularemos más estrechamente con el problema, conociendo las características generales de la comunidad, cual es su situación real, y así hacernos un concepto de lo que conocemos y lo que deseamos saber de la comunidad.

8.4 Técnicas de investigación de campo

Nuestra técnica de recolección de datos se establecerá mediante encuestas formales de opinión y de escogencia. Nuestra población esta conformada por personas de escasos recursos económicos, dedicados en su mayoría a actividades de la economía informal, con ingresos inferiores o iguales al salario mínimo, nivel de escolaridad primario, conformación familiar de 6 personas aproximadamente.

Para hallar la muestra del número de encuestados utilizaremos la siguiente formula:

$$n = \frac{Z\ \&/2\ .\ P.q.n.}{e\ (N-1) + Z/2.P.Q}$$ en donde :

Z = Curva de probabilidad en el área

n = Tamaño de la muestra

& = Coeficiente de confianza

P = Proporción de éxito

Q = Proporción de fracaso

N = Tamaño de la población

e = Error muestral

n = ?

Z = 1.96

e = 0.05

N = 10.000

P = 0.5

Q = 0.5

Luego :

$$n = \frac{(1.96)^2 \cdot (0.5)(0.5)(10.000)}{(0.05)^2 \ (10.000-1) + (1.96)^2 \ (0.5)(0.5)}$$

$$n = \frac{(3.84161) \ (0.25) \ (10.000)}{(0.0025) \ (9.999) + (3.8416) \ (0.25)} = 370$$

$$n = \frac{9.604}{24.9975 + 0.9604}$$

$$n = \frac{9.604}{25.96}$$

n = 370 encuestas

1. GENERALIDADES DE LAS ZONAS DE ALTO RIESGO

1.1 PROCESO HISTORICO DE LA POBLACION DE CARTAGENA. SU EVOLUCION

El crecimiento de la población, la estructura por edad y sexo, la tasa de fecundidad y mortalidad, los movimientos migratorios y en general las tendencias pasadas, presentes y futuras de la población afectan la demanda por servicios públicos, por vivienda, por educación, por salud, por viás de comunicación, etc. Igualmente nos obliga a estimar los ingresos para financiar programas y proyectos ajustados a las necesidades reales de la ciudad.

De ahí la importancia de un estudio serio de esta variable (población), en el conjunto de la ciudad para luego centrarnos en las zonas objeto de nuestro estudio, examinaremos en evolución reciente y estructura actual, así como el proceso migratorio.

1.1.1 EVOLUCION DE LA POBLACION

El último censo nos muestra la étapa de profundos cambios demo

gráficos en la cual nos encontramos. De una étapa de explosión demo gráfica que se vivía a mediados de los años sesenta, pasamos a otra de transición demográfica con descensos agúdos de la natalidad, dismi nuyendo las tasas de crecimiento de la población de lás principales ciudades del país, incluida Cartagena. No obstante este comportamien to, el ritmo del descenso en Cartagena, fué uno de los más lentos del país, como lo muestra el cuadro número 1.

TABLA 1

POBLACION AJUSTADA DE 1.951-1.964-1.973- 1.985

DE CARTAGENA Y CUATRO CIUDADES PRINCIPALES

DEL PAIS.

CIUDAD	1.951	1.964	1.973	1.985
BOGOTA D.E.	765.581	1'723.707	2'961.013	4'176.929
MEDELLIN	383.500	785.454	1'163.868	1'440.896
CALI	304.286	648.302	991.549	1'418.747
BARRANQUILLA	299.387	506.676	703.488	936.468
CARTAGENA	128.877	242.085	348.960	531.426
COLOMBIA	12'026.713	17'771.643	22'915.225	29'334.027

FUENTE: Tomado de "Evolución de la población de Cartagena 1950-1965 y proyecciones hasta el año 2010". Edgardo de la Cruz. Universidad de Cartagena.

TABLA 2

TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSAL 1.951 - 1.964 - 1.973 - 1.985 DE CARTAGENA Y CUATRO PRINCIPALES CIUDADES DEL PAIS. CIFRAS PORCENTUALES

CIUDAD	1.951 1.964	1.964 1.973	1.973 1.985
BOGOTA D.E.	6.15	5.47	3.15
MEDELLIN	5.44	4.24	2.39
CALI-	5.74	4.59	2.99
BARRANQUILLA	3.99	3.54	2.40
CARTAGENA	4.96	4.14	3.56
COLOMBIA	2.96	2.74	2.6

FUENTE: Tomado de "Evolución de la población de Cartagena 1950-1985 y proyecciones hasta el año 2.010". Edgardo de la Cruz. Universidad de Cartagena.

Las cifras y porcentajes anotados en los cuadros 1 y 2 nos revelan el aumento considerable de la población de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla entre 1950-1985; por ejemplo, en 1951 Bogotá tenía 765.581 habitantes mientras que en 1985 ya contaba con 4'176.929 habitantes. Sin embargo, su tasa de crecimiento empezó a declinar desde 1964, ya que de una tasa alarmante de 6.15% en 1.951- 1.964 pasó a una

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

de 3.15% en 1973-1985 es decir, se redujo a la mitad, igual comporta miento han tenido Medellín, Cali y Barranquilla; como se puede dedu cir del examen de los cuadros.

La población total de Colombia no escapa a estos cambios, aunque los mismos son de menor intensidad en razón a que el crecimiento de las ciudades está afectado por la migración entre el campo y la ciudad. Estas modificaciones en las tendencias demográficas hacen que la po blación de Colombia y las ciudades mencionadas tiendan a ser más ma duras, con hondas repercuciones en la estructura de edades y en su incidencia económica y social.

A pesar de que en Cartagena se experimentó el mismo fenómeno, su des censo fué más lento, pues pasó de una tasa de crecimiento de 4.96% en 1951-1964 a otra de 3.56% durante el período 1.973-1.985 con esta última tasa de crecimiento, Cartagena se situa entre las cinco prin cipales ciudades del país, como las de mayor crecimiento poblacional por encima de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Este comportamiento se traduce en una mayor participación porcentual de la población de Cartagena con respecto a la población colombiana.

El departamento de Bolívar, por el contrario, después de un proceso de aumento continuo en su participación relativa con respecto a la población total de Colombia en casi todos los períodos, en el último,

disminuyó. El cuadro número 3 nos revela una participación en asecenso de 3.7%, 4.0% y 4.3%; luego disminuye a un 4.1% para los años de 1.951-1.964-1.973 y 1.985 respectivamente.

TABLA Nº 3

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LA POBLACION DE BOLIVAR Y CARTAGENA CON RESPECTO AL TOTAL DEL PAIS 1951-1964-1973 y 1985.

AÑOS	DPTO. DE BOLIVAR	%	MUNICIPIO DE CARTAGENA	%	COLOMBIA	%
1.951	439.953	3.7	128.877	1.1	12'026.643	100
1.964	702.953	4.0	242.085	1.4	17'771.643	100
1.973	980.606	4.3	348.962	1.5	22'915.225	100
1.985	1'197.623	4.1	531.426	1.8	29'334.027	100

FUENTE: Tomado de "Evolución de la población de Cartagena 1950-1985 y proyección hasta el año 2.010". Edgardo de la Cruz. Universidad de Cartagena.

1.1.2 PROCESO MIGRATORIO

Bolívar al igual que el resto de departamentos ha venido concentrando su población, en mayor volumen, en su ciudad capital. Ha continuado un rápido proceso de urbanización por el desplazamiento de las gentes del campo a la ciudad o de otras

zonas urbanas. Este desplazamiento obedeció a razones económicas y sociales y últimamente se agregan causas políticas.

El cuadro número 3 nos muestra la evolución de la población de Bolívar y la de Cartagena desde 1951 hasta el último censo de 1985. Las cifras son elocuentes, pues nos muestran un aumento sorprendente del número de habitantes que hay necesidad de atender tanto en el área rural, como en las zonas urbanas.

Mientras que en 1951 la población de Cartagena representaba un 29% de la población del departamento, en 1985 su participación relativa se situa en el 44%, lo cual indica que el incremento migratorio anual en Cartagena ha conservado una tendencia al 1.30% aproximadamente.

POBLACION DE BOLIVAR Y CARTAGENA

TABLA 4

POBLACION DE BOLIVAR Y CARTAGENA

AÑOS	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	%	MUNICIPIO DE CARTAGENA	%
1951	439.953	3.7	128.837	29
1964	702.953	4.0	242.085	34
1973	980.606	4.3	348.961	36
1985	1'197.623	4.1	531.426	44

FUENTE: DANE

Durante todo el período estudiado se observan tres étapas cuyos comportamientos son diferentes. La primera corresponde al período 1951 1964 en donde se advierte un aumento del 17%; la segunda corresponde a 1964-1973 durante la cual se desacelera el crecimiento situandose en el 6% y en la última correspondiente al período 1973-1985 en donde nuevamente cobra fuerza el proceso de urbanización, creciendo en un 22%. Esta última étapa coincide con la agudización de la violencia (por causas políticas) en los campos de Bolívar.

La conclusión que se desprende del análisis anterior es de que, no obstante, la menor presión en el crecimiento de la población de Cartagena, sus tasas de crecimiento y de urbanización siguen siendo de los más altos del país (cuadro número 2). En efecto, Cartagena duplicaba su población en 14 años en el período 1951-1964, en el período siguiente 1964-1973 lo hacia en 17 años y en 1973-1985 lo hacia en 20 años.

Se estima que para el período 2.000-2.010, Cartagena duplique su población en 43 años. (2)

La población urbana de las mayores ciudades del país crece más por el flujo migratorio que por el crecimiento vegetativo de la población residente.

---

(2) Revista Información, SENA abril-mayo. 1990

TABLA 5

POBLACION DE CARTAGENA-CABECERA Y RESTO.

AÑOS	MUNICIPIO DE CARTAGENA AREA URBANA	%	MUNICIPIO DE CARTAGENA AREA RURAL	%
1.951	111.291	86.4	17.586	13.6
1.964	217.910	90	24.175	10.0
1.973	311.664	89	37.297	11.0
1.985	491.368	92	40.058	8.0

FUENTE: DANE

TABLA 6

POBLACION DE INMIGRANTES A CARTAGENA SEGUN LUGAR DE PROCEDENCIA. CIFRAS PORCENTUALES

AÑOS	INMIGRANTES	DEL MISMO DPTO.	DE OTROS DPTOS.
1.934 (1)	32.3	18.9	13.4
1.973 (1)	35.8	14.2	21.6
1.983 (2)	35.4	13.5	21.1

FUENTE: (1) Cifras tomadas del PIN 1979-1982

(2) Encuesta Socio-económica por muestreo realizado por C.H.S y EE.PP.MM. Citado por estudio de población D.I.E.S. Universidad de Cartagena.

La tabla 6 nos señala que en 1964 de cada 100 residentes en Cartagena 32.3 personas eran inmigrantes; 18.9 lo eran del mismo departamento y 13.4 procedían de otros departamentos diferentes a Bolívar. En 1973 de cada 100 residentes, el número de inmigrantes aumentó a 35.8 habitantes de los cuales 14.2 procedían de otras poblaciones de Bolívar y 21.6 eran de otros departamentos diferentes, en 1985 esta tendencia se mantuvo.

En los últimos años los procesos de migración hacia las grandes ciudades se ha detenido y en algunos casos esta decendiendo mostrando sintomas de saturación. Cartagena por el contrario, que no estaba considerada como gran centro de atracción poblacional, se esta convirtiendo en una ciudad con estructura demográfica abierta, ya que no sólo presentó inmigración del mismo departamento, sino también de otros departamentos del país, siendo esta última tendencia la predominante.

1.2. PROCESO HISTORICO SOCIAL

El origen histórico social de la ubicación de estas familias, en las zonas que hoy han sido clasificadas como de alto riesgo, lo constituyó el conflicto entre la necesidad y la disponibilidad legal de la vivienda, los servicios y el trabajo.

En forma general, las tierras que hoy forman parte de estas comuni

dades, anteriormente eran baldías, pero posteriormente fueron invadi das por familias de bajos recursos económicos y que no poseían vi vienda propia. Sin embargo, las dos zonas objeto de nuestro estudio, como son: la ubicada en la falda del Cerro de la Popa y la ubicada en la zona aledaña al complejo industrial de Mamonal, presentan algu nas particularidades entre sí en cuanto a su proceso histórico-so cial.

Así encontramos que en el caso particular del Cerro de la Popa, ha cía mediados del siglo XVIII se fueron creando barrios aledaños al Cerro, con una población poco densa, pero que con el transcurso de los años se ha ido incrementando por diferentes causas, entre las cua les podemos hacer énfasis en el flujo migratorio proveniente de los pueblos y comunidades marginadas del departamento de Bolívar, quienes han llegado en busca de mejores servicios, empleo, educación, trabajo en fín, en busca de un mejor nivel de vida; estamos hablando de una población particular que es la más atropellada socialmente, debido a la carencia de recursos económicos, pero que al llegar a la ciudad só lo consiguen aumentar los cinturones de miseria palpables en los ba rrios subnormales ubicados en la falda del Cerro de la Popa, por enci ma de cota 23.

La mayor parte de las personas que llegan a vivir a esta zona han sido provenientes de las zonas rurales, que no cuentan con suficientes re cursos económicos y por lo tanto no logran encontrar ubicación en otro lugar más adecuado para la construcción de sus viviendas. Trayendo es

to como consecuencia la invasión del Cerro de la Popa, ya sea en for ma arbitraria o adquiriendolas legalmente, mediante la compra de estos terrenos a personas particulares que de una u otra forma hacen las gestiones y venden estos terrenos con certificación justificada y a precios modicos y comodos para estas personas, que se han establecido en el Cerro de la Popa y cuyas características topográficas, como la irregularidad del terreno no es apta para la construcción de vivienda y mucho menos para el incremento demográfico, que fundamentalmente se ha extendido debido a que generación tras generación se han asentado en estos terrenos, lo cual hace muy frecuente encontrar en todo el sec tor varios miembros de una sola familia, ya sea en las misma residen cia o diseminados en la zona, esto amén de los processo migratorios.

De otra parte, para el caso de la zona aledaña al complejo Industrial de Mamonal el acercamiento fue inicialmente por razones de trabajo, así fueron llegando personas de bajos recursos en calidad de jornale ros o trabajadores ocasionales o simplemente dedicados a la economía del rebusque, generalmente son personas provenientes de otros secto res marginados de la ciudad y que les resultaba realmente difícil su desplazamiento diario hasta esta zona, a buscar un mínimo ingreso pa ra el sostenimiento de su familia, así se fueron agrupando en grupos de amigos, algunos con vínculos familiares y en su gran mayoría prove nientes de la zona norte de la ciudad.

En el proceso de ocupación de estas zonas se reconocen algunas étapas

importantes; no obstante el proceso no es homógeneo en todos los barrios:

a. Etapa de acercamiento entre el grupo de amigos y reconocimiento de los terrenos.

b. Etapa de construcción de las primeras casetas de madera y desalojo por parte de la fuerza pública. En esta étapa se inicia la presión por parte de las autoridades, destruyendo las casetas construidas.

c. Etapa de organización de los ocupantes y construcción por segunda vez de casetas de madera con nuevos desalojos y enfrentamiento entre la fuerza pública y la comunidad, se producen algunas detenciones.

d. Etapa de iniciación del proceso legal para conseguir la propiedad de los terrenos.

e. Etapa de construcción de la primera caseta con materiales convencionales y formalización de la organización de la comunidad (Junta de acción comunal)

f. Etapa de asentamiento y organización para la defensa de los terrenos y la mejora del entorno social de la vivienda (conseguir dotación de algunos servicios, aún cuando sea en forma pirata).

1.3 UBICACION GEOGRAFICA

El Cerro de la Popa, esta ubicado al este de la ciudad de Cartagena, es una angosta serranía que alcanza su mayor altura a los 148 mtros, en su extremo meridional que toca al continente es un cerro de cor te vertical que por ser más ancho y achatado recibió el nombre de "La Popa de la Galera", o simplemente "La Popa" como se le suele lla mar generalmente, en la cual estan asentados once (11) barrios con una población de 17.795 habitantes aproximadamente; incluidos todos en la comuna número 5.

En las postrimerias del siglo XVI, el Cerro de la Popa, era todavía un lugar salvaje, asiento de espesa selva y morada de toda clase de reptiles. Actualmente de la flora y la fauna solamente quedan algunas clases de árboles madereros.

Por su parte la zona de Mamonal está ubicada en la zona sur-occidental de Cartagena, en su gran mayoría son terrenos planos, con algunas ele vaciones en las cuales se explotan algunas canteras, a su alrededor se encuentran ubicados ocho (8) barrios con una población aproximada de 9.720 habitantes, incluidos todos en la comuna número 26 de la ciu dad de Cartagena. Ver anexo.

1.3.1 ESTRUCTURA E INFRAESTRUCTURA FISICA

El Cerro de la Popa, es una elevación de tierra en forma de colina,

con una densa vegetación y una accidentalidad, en su aspecto físico, propia de este tipo de relieve; en un principio, el Cerro de la Popa estaba constituido por una abundante vegetación, solo se encontraba en su cima, el Convento construido alrededor del año 1603 aproximadamente.

En el Cerro de la Popa se encuentran terrenos ocupados que hacen difícil la construcción de sistemas de alcantarrillado por lo escarpado y erosionado del terreno, dada las características del lugar es también difícil la regulación de vías públicas y adecuada utilización de los lotes, presentandose por ello una anarquía en la distribución urbana.

En este sector la conquista del lugar se hace mediante la eliminación previa de la maleza y la adecuación del sitio, para poder construir las viviendas. Estos barrios a pesar de tener muchos años de existencia, en su gran mayoría no cuentan con los servicios públicos necesarios y en algunas casas existen a través de conoxiones clandestinas realizadas por sus pobladores para desempeñar ciertas labores donde se requieren.

En lo referente a las vías de acceso a este sector, en forma general, sus habitantes lo hacen a través de calles destapadas (en tierra) ya que es muy difícil, dada la topografía del terreno, que existan

vías claramente definidas y mucho menos asfaltadas, en su gran mayoría, el sistema de transporte vehicular sólo llega hasta barrios aledaños a los comprendidos en esta zona, como la Esperanza, San Francisco, Nariño, Torices, etc.

Esta zona está ubicada alrededor de barrios que cuentan con condiciones poco favorables en cuanto a servicios públicos y asistenciales, vías, etc. Por lo cual podemos decir que esta zona presenta grandes dificultades en cuanto a su infraestructura física para las comunidades que en ella habitan.

Por su parte la zona de Mamonal se encuentra localizada sobre el costado oriental de la bahia de Cartagena, el terreno es ligeramente ondulado y alto, sin embargo, hay un 10% aproximadamente, de él que es bajo e inundable por las mareas. Lo cual implica que en epocas de lluvia algunos barrios tengan que enfrentar problemas por inundaciones, con las consecuencias que esto conlleva para la salud de sus moradores.

En cuanto a las vías de acceso, la principal es la vía Ceballos-Pasacaballos, la cual es una carretera amplia, asfaltada, paralela a la costa y cuyo mantenimiento esta a cargo de las empresas industriales del área, sin embargo como quiera que estos barrios no estan ubicados a la orilla de la carretera, es necesario aclarar que el acceso directo al sector es a través de una carretera destapada y en mal estado,

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

sobre todo en época de lluvia.

La ruta de buses, con las que puede contar esta zona es la de Albornóz y en alguna medida la de Pasacaballos, y algunos colectivos que prestan servicios a este sector. El transporte es usualmente difícil por lo escaso, lo cual se hace particularmente agúdo en las horas de la noche.

Muy a pesar de que la zona industrial de Mamonal cuenta con servicios públicos muy eficientes y con redes propias, las comunidades residentes en este sector sólo cuentan con algunas e ineficientes conexiones clandestinas de luz, el servicio de agua llega a través de carrotanques o piletas construidas por la gestión comunitaria y no cuentan con servicios de alcantarrillado.

Esta zona presenta menos problemas en materia de infraestructura física que la anterior, por las condiciones propias del terreno, pero en la actualidad enfrenta las mismas deficiencias y aún mayores en materia de transporte y servicios públicos asistenciales.

1.3.2 CONDICIONES AMBIENTALES

Este aspecto tiene vital importancia para el desarrollo normal de los individuos, pues las condiciones ambientales donde se

da la vida de estas comunidades marginales está tipificado por el arrasamiento de los recursos naturales en áreas de una supervivencia cada vez más difícil, por la carencia de servicios básicos y por la múltiple contaminación de desperdicios químicos y organicos propios de las zonas perifericas de la ciudad.

En estas áreas físicas, el crecimiento acelerado, caótico de núcleos de viviendas, supera las posibilidades de implementación estatal de una infraestructura básica que garantice condiciones mínimas de higiene, salubridad, comunicación, etc., dando lugar a un sensible deterioro en la calidad de vida que a su vez tiene gran incidencia en las expectativas de esta población.

No en vano en Colombia, los índices más altos de mortalidad juvenil e infantil obedecen a factores socio-ambientales, es decir, tienen su origen concreto en las perturbaciones del sistema social y del medio natural; las familias de estos sectores viven en medio de animales y basura, las heces fecales son arrojadas a los cuerpos de agua o en solares desocupados, aumentando con ello cada día la proliferación de enfermedades infecciosas, que tienen su origen en las condiciones ambientales que tienen que enfrentar.

Es bueno anotar que éste no es un problema exclusivo de Colombia ni de los paises subdesarrollados, Hoy por hoy la contaminación atmosferica y salud ambiental resulta ser un problema mundial, pero los

paises pobres estan en clara desventaja frente al reto de la problemática ambiental. Como dice el informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, "pocos gobiernos municipales en los paises en desarrollo tienen el poder, los recursos y el personal entrenado para proveer rápidamente a una población creciente con tierra, servicios y las facilidades necesarias para una adecuada calidad de vida: agua potable, salubridad, escuelas y transporte. El resultado es la acumulación de asentamientos ilegales, con primitivos servicios, hacinamiento poblacional y creciente insalubridad, debido a las pesimas condiciones ambientales".

Los paises industrializados han logrado, sin duda, controlar moderadamente los problemas de la contaminación urbana, pero algunas de las medidas adoptadas van en detrimento de los paises pobres. Estos se estan convirtiendo en el basusrero de la industrialización, la transnacionalización de la economía ha permitido el desplazamiento hacia los paises pobres de las industrias más contaminantes o de productos toxicos cuyo uso ha sido prohibido en los paises de origen.

Volviendo a nuestro caso específico, encontramos que la Bahia de Cartagena sufre una peligrosa contaminación por los desechos mercuriales arrojados al mar por la producción de cloro-soda de la planta electrlítica de la empresa Alcalis de Colombia.

La producción comenzó en el año 1972 y en septiembre de 1976 el Comi

té de Información Ambiental de Cartagena, recogió, en solo media hora, 9 kilos y 600 gramos de mercurio. Luego de un sondeo en el lugar don de se vierten los residuos al mar.

La dirección del Inderena dijo entonces, que en el estudio realizado por el Instituto y el Ministerio de Salud, el 65% de los peces analiza dos tenían concentración mercurial, por encima de los límites permisi bles en Estados Unidos, Suecia y Japón. En algunas partes de la Bahia fueron halladas concentraciones hasta 180 veces mayores que los límí tes máximos de tolerancia establecidos por la Organización Mundial de la Salud, en el caso del mercurio.

Se considera que el mercurio que se arrojó a la tierra fué estimado en 1.5 toneladas, y el emitido al aire fué de 22,5 toneladas, con graves consecuencias para los trabajadores y habitantes de la zona, así como para aquellas familias que directa o indirectamente consumen comida ex traida de esta zona.

Otros casos igualmente dramaticos han ocurrido en materia de contamina ción de las aguas de la Bahia, en detrimento de la salud ambiental de toda la zona de influencia de está por ejemplo el caso del Planchon de la empresa TRANSFUCOL que se hundió frente al muelle de Ecopetrol, li berando continuamente desde el día 10 hasta le día 24 de noviembre de 1940 una cantidad estimada en 800 barriles de Fuel-Oil en la Bahia de Cartagena.

Se aplicó el dispersante COREXIT 9527 fabricado por la Exxon. La aplicación del mismo debe hacerse de volumen a volumen y para esa fecha no se conocia la cantidad de petroleo vertido, por lo cual su empleo fue irregular. Es conveniente tener en cuenta que un litro de acéite pesado es suficiente para contaminar un millon de litros de agua.

El efecto toxico directo del Fuel-Oil sobre las playas rocosas se tradujo en la desaparición casi completa de las poblaciones de algas verdes filamentos adheridos a ellas, de lo cual se puede decir el efecto altamente perjudicial que esto produce al contacto directo con la piel de las personas; lo cual se hace necesario considerar si se tiene en cuenta que en gran parte de las zonas de influencia de estos cuerpos de aguas, el liquido es utilizado para el baño, la limpieza y el lavado de la ropa de algunas familias, en detrimento de la salud.

Otro elemento altamente perjudicial para la salud de estas comunidades fundamentalmente las ubicadas en la comuna 26, lo constituye la ubicación del basurero público en esta zona, aquí se descargan todos los desechos recolectados por Empresas Públicas, sin ninguna clase de tratamiento previo y sin ningún control, ya que para la empresa éste es el destino final de las basuras.

No obstante muchas de las familias de este sector obtienen su sustento de la clasificación y venta posterior de desechos reciclbles, lo cual acentúa su marginalidad, pues se convierten en una extraña paradoja

y en un aparente circulo vicioso, ya que al tiempo que le provee re cursos mínimos para su sobrevivencia, su estadía en el lugar se convierte en la causa principal de la progresiva disminución de la esperanza de vida de estas comunidades.

2. DIAGNOSTICO DE LA POBLACION DE LAS ZONAS DE ALTO RIESGO

2.1 RAZONES POR LAS CUALES HAN SIDO DECLARADAS COMO ZONAS DE ALTO RIESGO.

La ciudad como los individuos crece y se desarrolla. Se ha comprobado que en general, las ciudades más pobladas y más industrializadas son justamente las que atraen más a la población y a la industria que crean problemas terribles de espacio nuevo y de utilización del área disponible. La expansión de las ciudades se realiza a expensas de los campos circundantes y a menudo en detrimento de tierras fértiles.

La extensión del centro también perjudica a las estructuras que lo rodean, transformandose barrios residenciales en barrios comerciales, mientras se instalan industrias en los campos periféricos. El problema de la ocupación del paisaje por el hombre es crucial, ante esta explosión demográfica, el soporte ecológico de la población humana se halla triplemente limitado por el

espacio habitable, alimento y recursos naturales; esto se debe a la ignorancia del hombre para vivir en armonía con la naturaleza. En realidad los límites de utilización del espacio deben ser concretados, lo que implica observaciones y mediciones para las cuales, hoy todavía, nos encontramos poco preparados; la ordenación anarquica del territorio conduce al desmejoramiento de los paisajes naturales, a lo que se añade el efecto desmoralizador de una monotonía cada vez más acentuada y acompañada de una simplificación paralela de los eco sistemas, dispuestos sin orden ni concierto aniquilando lugares históricos y familiares caso que ha ido afectando a toda la ciudad y en forma particular a los sectores periféricos, ejemplo palpable de esto lo constituye el ecosistema del Cerro de la popa.

El hombre a través de los tiempos se ha ido deshumanizando, simplemente toma el mundo como una presa destinada solo a él, que debasta no tan sólo, los recursos que posee la superficie de la tierra si nó también los que se hallan en sus profundidades.

Lo que ocurre tanto en el Cerro de la Popa como en la Zona Industrial de Mamonal es que sus habitantes toman la madera de los árboles y también forman canteras como medio de subsistencia, sin medir las consecuencias que les afectan directamente a ellos ya que van destruyendo su espacio habitacional y los agotan sin medida ni preocupación en una especie de delirio de consumo que corresponde exactamente con la incapacidad estructural de satisfacer las necesidades primarias que son inherentes a la vida misma.

En alguna medida la Reforma Urbana va encaminada a suplir estas grandes fallas en el ordenamiento urbano y de ahí que contenga toda una serie de disposiciones encaminadas a lograr una real y efectiva presencia del Estado, a través de sus instituciones, en la regulación y utilización del espacio urbano.

La ley 09 de enero de 1989, de Reforma Urbana, en su artículo 56, ordena a los Alcaldes y al Intendente de San Andres y Providencia, levantar un inventario de los asentamientos humanos que presentan altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadisos y sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presentan condiciones insalubres para la vivienda.

Con este marco de referencia y en cumplimiento de la ley el alcalde de Cartagena, Doctor Manuel Domingo Rojas, expíde el Decreto número 288 de julio 7 de 1989 (ver anexo) por medio del cual se ordena el inventario de asentamientos humanos que presentan altos riesgos para sus habitantes, en la ciudad de Cartagena.

En su artículo primero, literal A del Decreto arriba mencionado, dice textualmente: "Por amenazar erosión, estar sujeta a derrumbes y deslizamientos y encontrarse localizados en zonas de reserva ecológica y patrimonio histórico de la nación; área del Cerro de la Popa a partir de la cota 20, que incluye:

- Carretera a la Popa.

- República del Caribe
- Petare
- Paraiso Nº 2
- Loma Fresca
- San Bernardo
- Delicias
- El Cielo
- Lomas del Cielo
- Caribe
- Comuneros.

En el mismo artículo, literal D dice: " Por estar localizadas en zona de industria pesada, con latos núcleos de contaminación atmosferica, no aptos para asentamientos residenciales permanentes, la zona de Ma monal que incluye:

- Policarpa Salavarrieta
- Arroz Barato
- Puerta de Hierro
- Henequen
- Otros asentamientos diseminados en la zona.

Según el Decreto en mención en Cartagena han sido declaradas cerca de 10 sectores, como zonas de alto riesgo, en el marco del programa de reordenamiento urbano del alcalde Manuel Domingo Rojas. No obstante el 1º de agosto de 1990 se publicó en la prensa local, un pronunciami

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

ento dela Procuraduría primera delegada para la vigilancia administrativa, según el cual se sancionaba al primer alclade popular de Cartagena, Manuel Domingo Rojas Salgado, al comprobar su extralimitación en expedición de normas de ordenamiento urbano y rediseño de asentamientos humanos.

Según el Ministerio Público, el Decreto 288 de 1989 a través del cual el mandatario municipal dispuso la puesta en marcha del programa de asentamientos humanos en la capital de Bolívar no estuvo ajustado a las facultades otorgadas por la Reforma Urbana.

El Ministerio Público sostiene que, contrariando el mandato del artículo 56 de la Reforma Urbana, el exalcalde Rojas Salgado clasificó como asentamientos de alto riesgo algunos barrios populares cuyas características no se ajustaban a lo previsto en las normas legales.

Entre esos sectores afectados, según el Ministerio Público, se encontraban los barrios de Policarpa, Puerta de Hierro y Henequen, en la zona sur-occidental de Cartagena, ocupados en su mayoría por gentes de escasos recursos. (3)

De otra parte, tampoco existe claridad en el Decreto 288 cuando se refiere a "otros asentamientos diseminados en la zona" que al no espe

---

(3). "El Universal" Cartagena agosto 1 de 1990 pag. 1 y 2.

cificarlos claramente se prestan para abusos de parte de personas interesadas en acomodar la norma a sus intereses particulares, es el caso de asentamientos como Membrillal que aún encontrandose más cerca a la zona industrial propiamente dicha y enfrentando mayores dificultades de acceso por la irregularidad del terreno, no se especifica en el documento, sin embargo, dentro de la misma ambiguedad del Decreto sí se consideró a sectores como Albornóz y Ceballos dentro de esta clasificación; lo cual deja entrever otros intereses más de tipo económicos que social en la fundamentación del Decreto 288 de 1989 por medio del cual el exalcalde inició su programa de reordenamiento urbano.

Dentro de este proceso, el exalcalde de la capital bolivarense, no pudo desvirtuar los cargos formulados en este sentido a comienzos de marzo pasado, por el Ministerio Público.

Será el estudio detallado de las condiciones de vida de estas comunidades lo que en últimas nos permitirá determinar la alternativa de solución más viable a estos problemas.

2.2 CARACTERISTICAS DE LA POBLACION

2.2.1 ASPECTOS ESTATICOS

La población cartagenera es más o menos heterogénea desde el punto de

vista étnico y donde el sistema social ha sido condicionado por las relaciones de producción, el nivel de vida, determina, en un grado bastante considerable el status de la persona en la sociedad y su correspondiente género de vida. Se puede dividir la población carta genera en tres grandes estratos así:

Bajo: El 85% de la población; medio el 10% de la población; alto el 5% de la población.

La movilidad entre un estrato inferior y uno superior y viceversa, esta en función de la poseción de bienes de capital y también lógica mente de bienes de consumo. El status social cartagenero se orienta en función de los nombres y no de las personas, es decir, que el sis tema de relación no está condicionado por las relaciones de produc ción, sino por privilegios heredados de generación en generación; claro está que ese rasgo superestructural no puede ser analizado sin su complemento infraestructural, las mentalidades y actitudes de los individuos no se transforman por una dinámica sicológica interna, ge neralmente son los cambios morfológicos y ecológicos, es decir, del medio ambiente y las influencias espirituales e ideológicas venidas del exterior las que modifican las actitudes y configuran una buena mentalidad.

La población ubicada en las zonas de alto riesgo, no es ajena a esta situación, ya que hace parte del contexto social de la ciudad de Car

tagena. La población de estas zonas se ha dado paulatinamente, debido a la descomposición de la vida del campo, a la carestía de la vida, la escasez y los elevados costos del espacio apto para la vivienda y el alza en las tarifas de vivienda. Las personas que habitan estas zonas, poseen bajos recursos económicos, producto en su gran mayoría de la insuficiente preparación educacional para desempeñarse en un buen trabajo y a lo reducido del mercado laboral en este país, en su gran mayoría son personas que no tienen ingresos fijos permanentes, algunos trabajan en forma espóradica, con largos períodos de desocupación, lo cual se traduce en que sus ingresos son muy bajos y provienen de una diversidad de ocupaciones no calificadas, como vendedores ambulantes, albañiles, herreros, coteros, recolectores de basuras, explotación de pequeñas canteras, obreros del área de la construcción, etc.

Muestra de esta situación se expresa claramente en las cifras y porcentajes que nos muestran las tablas 7 y 8 en las cuales se relacionan las características del empleo, sobresaliendo el empleo temporal que cubre el 58.85% de la población empleada (según encuesta realizada en estas zonas), seguido por el nivel de empleados permanentes que alcanza un 22.96% y un número demasiado alto de desempleados del 15.31% que sobreviven con lo que espóradicamente pueden obtener en cualquier actividad informal y porque no decirlo [illegible] del hurto callejero.

TABLA 7

INFORMACION SOBRE EL EMPLEO

TERMINO DEL CONTRATO	CANTIDAD	%
PERMANENTE	84	22.16
TEMPORAL	181	48.91
DESEMPLEADO	59	15.94
OTRO	19	5.94
SIN INFORMACION	27	7.2
TOTAL	370	100

FUENTE: Encuesta realizada en noviembre de 1990.

Esta inestabilidad laboral se refleja en el nivel de ingreso de estas comunidades, que se refleja en la tabla 8 donde el grupo mayor se encuentra en el intervalo 30.000 - 40.000 pesos con un 34.4% que sí lo comparamos con el valor de la canasta familiar calculada por el DANE para 1990 que fué de $ 47.486.oo (4). Es claro que con este nivel de ingresos estas personas apenas logran sobrevivir, el panorama es aún más alarmante cuando miramos la cifra también significativa del

(4). El Espectador, Semana Económica.. Cartagena junio 10 de 1990.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

grupo poblacional que solamente persive ingresos mensuales hasta de $ 30.000 que alcanza el 40.7% de la población encuestada, es decir, que el 88.91% de esta población calcula que sus ingresos mensuales en un valor inferior a un salario mínimo oficial en pesos en 1991. Cifra ésta bastante diciente para comprender las condiciones precarias en que estas comunidades se desenvuelven.

TABLA 8

INFORMACION SOBRE EL INGRESO FAMILIAR

NIVEL DE INGRESO MENSUAL	CANTIDAD	%
0 - 20.000	63	14.83
20.000 - 30.000	86	25.87
30.000 - 40.000	105	34.4
40.000 - 50.000	61	13.87
50.000 y más	55	11.00
TOTAL	370	100

FUENTE: Encuestas realizadas en noviembre de 1990.

2.2.1.1 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACION SEGUN EDAD Y SEXO

El estudio de la población en relación con su composición y distribución según edad y sexo, son factores determinantes para conocer las características fundamentales que contribuyen a la comprensión de la estructura de la sociedad y su funcionamiento.

Esta distribución de la población muestra como las condiciones del desarrollo número dependen en gran parte del equilibrio de ambos sexos éstos se hayan correlacionados en grado diverso, pero su importancia está ligada a su relación con otras características, lo cual es lógico si se piensa que las funciones biológicas y socioeconómicas del individuo varían con la edad y el sexo.

A través del análisis de la población por edad y sexo es posible conseguir aspectos como: proporción de la población que constituye carga económica, número de personas en edad de trabaja, estado de la población según la proporción de jóvenes, adultos y ancianos, cuales son los futuros escolares, etc. Todas estas características que permiten conocer las actividades futuras y generales de una determinada población.

Deteniendonos en la tabla 9 de la distribución según edad y sexo, nos muestra que: hay una gran compensación de hombres y mujeres, o sea, aproximadamente un 50% y 50% respectivamente.

Podría anotarse que en estas comunidades, desprovistas de un desarro llo próspero, las edades oscilan en menos de 30 años, lo cual nos lle va a concluir que son comunidades con vínculos matrimoniales muy jóve nes.

La tabla 9 nos muestra que el 86.6% de la muestra encuestada es menor de 40 años y de manera más detallada se muestra que dentro de este grupo de edad, el 54% lo componen el grupo menor de 20 años y el 32.6% le corresponde al grupo que media entre mayores de 20 años y menores de 40 años. Los grupos de edades de 40 y 60 años y más estan distri buidos en el 10.7% y el 2.6% respectivamente; esta clasificación nos permite establecer con mayor claridad el estado de juventud, adultes y vejéz en que se hayan estas comunidades, siendo así hemos determina do tres categorias de 0 - 19 años la compone un total de 26.7% del sexo masculino y un 27.1% el sexo femenino; el grupo de 40 a 54 años se distribuye en un 5.8% de hombres y un 4.9% de mujeres alternadamen te, los de 60 y más años presentan un 1.6% de hombres y solo alcanza un 0.3% de mujeres.

TABLA 9

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR GRANDES GRUPOS DE EDAD Y SEXO

GRUPOS DE EDAD	HOMBRES + MUJERES	%
MENORES DE 20 AÑOS	330	54
20 a 39 AÑOS	200	32.6
40 a 59 AÑOS	66	10.7
60 AÑOS Y MAS	16	2.6
TOTAL	612	100

FUENTE: Encuestas realizadas en noviembre de 1990.

Refiriéndonos a la tabla 10, encontramos de manera más detallada, que el grupo de edad que presenta mayor porcentaje se situa en el rango de 5 a 9 años alcanzado en 19%, luego le sigue el rango de 0 - 4 años con un 15.3% y de manera significativa tenemos el grupo de 25 a 29 años con un 11.1%.

Estos grupos de edad nos lleva a considerar que existen diferentes criterios para la construcción de una sociedad, y sobre todo existe la

exigencia de una vida digna, para toda comunidad que se haya en un proceso de reordenamiento urbano con algunas formas para rehabilitación. Nos indica también que son comunidades en su mayoría jóvenes en donde predomina la población infantil, sin perder de vista la población en edad de procrear. Luego tampoco se desliga de todo esto la problemática ambiental ya que está va a incidir en el desarrollo biológico de éstos y su posterior desarrollo.

PIRAMIDE POBLACIONAL

Analizando la gráfica de la piramide poblacional, reafirmamos el análisis anterior en el sentido de que la mayoría de la población de estas comunidades es joven entre los 0 y los 39 años, siendo el más significativo el grupo representado entre los 5 y 9 años de edad, seguido del grupo relacionado entre 0 - 4 años y del grupo 25 - 29 años de edad, como los más representativos.

A medida que avanzamos en los grupos poblacionales por edad, observamos la gran disminución lo cual es una muestra más de las precarias condiciones de vida de estas comunidades que se expresa en la composición de su población como detalladamente lo vemos en la tabla 10 y la piramide poblacional.

TABLA 10

DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN EDAD Y SEXO

EDAD	M	%	F	%	SUBTOTAL	%
0 - 4	44	7.18	50	8.16	94	15.3
5 - 9	60	9.8	56	9.15	116	19.0
10 - 14	34	5.55	25	4.24	60	9.7
15 - 19	26	4.24	34	5.55	60	9.7
20 - 24	26	4.24	30	4,90	56	9.1
25 - 29	26	4.24	42	6.86	68	11.1
30 - 34	24	3.92	20	3.26	44	7.1
35 - 39	20	3.26	12	2.00	32	5.2
40 - 44	10	1.63	8	1.30	18	3.0
45 - 49	14	2.28	8	1.30	22	3.5
50 - 54	9	1.30	6	1.00	14	2.3
55 - 59	4	0.65	8	1.30	12	2.00
60 - 64	6	0.98	-	-	6	1.00
65 - 69	2	0.36	2	0.36	4	0.72
70 y más	2	0.36	4	0.65	6	1.00
SUBTOTAL	306	500	306	50.3	612	100%

FUENTE: Encuestas realizadas en noviembre de 1990.

Tabla #4 Distribución de la Población según edad y sexo

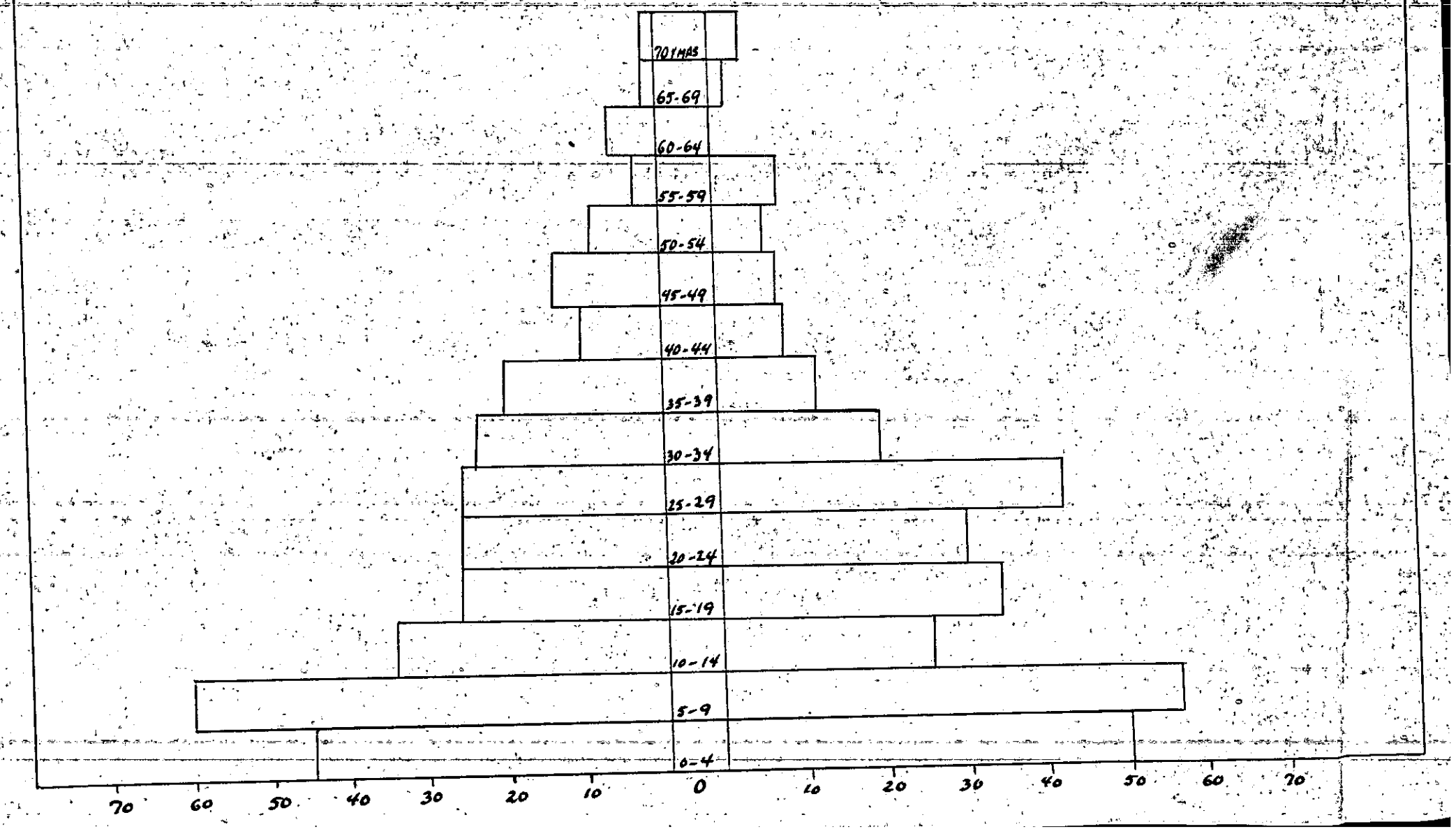


TABLA 11

ESTRUCTURA FAMILIAR SEGUN NUMERO DE HIJOS

NIVELES /NUMERO DE HIJOS	CANTIDAD	%
0 - 2 HIJOS	155	40.19
2 - 4 HIJOS	132	35.88
4 - 6 HIJOS	66	16.74
6 y más HIJOS	27	5.74
TOTAL	370	100

FUENTE: Encuestas realizadas en noviembre de 1990.

En cuanto a la estructura familiar, encontramos que ésta generalmente es extensa, pues existe la tendencia a que los hijos una vez crecidos y organizados con su pareja permanecen en la casa de los progenitores dados sus escasos recursos para dotarse de una vivienda propia. Generalmente son familias númerosas, como lo podemos observar en la tabla 11 donde el grupo que sobresale es aquel que corresponde a las familias entre 0 y 4 hijos que sumado a la juventud casi generalizada con que se organizan las parejas tienen la tendencia permanente a incrementarse. En la muestra encuestada este grupo representa el 76.07%

del total y las familias que cuentan entre 4 y 6 hijos representan también la significativa suma de 35 que equivale al 16.74% esto nos da una idea del espacio que necesita una familia de este tamaño para desarrollarse normalmente, es decir, del tamaño mínimo de la vivienda para que está pueda cumplir su papel en la socialización del individuo y de su familia.

2.2.2 ASPECTOS DINAMICOS

2.2.2.1 TASA BRUTA DE NATALIDAD

En 1964 Cartagena, tenía una tasa de natalidad del 48.7 por mil, en 1968 se había reducido a 38.3 por mil y a un nivel de 30 por mil para los años 1970-75, como se puede apreciar la fecundidad de la población cartagenera ha experimentado descensos de consideración, pero todavía su tasa de natalidad es alta, como se puede analizar en la parte pertinente del primer capitulo del presente trabajo.

Como consecuencia de lo anterior se espera que la tasa de natalidad siguiera descendiendo de tal manera que para el período de 1980-85 su nivel podría ser de 25 por mil y reducirse a 19.6 por mil para el período 1990-2000.

La mayor o menor natalidad de una población depende de una serie de

factores como: la distribución de la población por grupos de edades, la nupcialidad y factores de tipo sicológicos, social, económico y religioso en algunos casos.

La tasa bruta de natalidad resulta de la comparación entre el número de nacimientos vivos ocurridos en una población y la estimación de la población de la misma zona.

Según datos obtenidos de las encuestas realizadas a una muestra poblacional de las zonas de alto riesgo, encontramos que en éstas, la tasa bruta de natalidad es de:

$b = \frac{B \times K}{N}$, donde

B = Total de nacimientos ocurridos en el último año

N = Población total

K = Constante

Entonces:

$b = \frac{5}{612} \quad 1000 = 8.16$

La tasa bruta de natalidad en las zonas de alto riesgo ubicadas en la falda del Cerro de la Popa y la zona de Mamonal fué en el último año de 8.1 lo cual indica que por cada 1000 personas habían nacido en los últimos 12 meses 8 niños, representando un 4% aproximadamen

te del total de las familias encuestadas (209). Esta tasa es bastan te alta dado el poco control natal y a que en su mayoría son hogares formados a temprana edad.

2.2.2.2 TASA BRUTA DE MORTALIDAD

La tasa de mortalidad en Cartagena fué en 1967 de 6.8 por mil y en 1972 de 6.4 por mil, esta deberá seguir descendiendo, sí se incremen tan los recursos en general y se da en especial, una mejor racionali zación de los recursos médicos y asistenciales.

La tasa bruta de mortalidad mide la cantidad de muertes o defunciones por cada mil habitantes que ocurre en un área determinada en un año calendario y permite conocer su nivel. Esta es la siguiente:

$M = \frac{D}{N} \times K$, donde

M = Mortalidad

D = Defunciones

N = Población total

K = Constante

Entonces; $M = \frac{3}{612} \times 1000 = 4.9$

Esto quiere decir que en estas zonas de cada 1000 habitantes mueren 5 aproximadamente en un año, tasa que aún se considera relativamente alta, pero dad las condiciones de marginalidad en que sobreviven estas comunidades, esta tiende a mantenerse y con tendencia a aumentar en su gran mayoría han sido de niños menores de 4 años y por causas que tienen su origen, fundamentalmente, en la casi nula asistencia médica para prevenir enfermedades que por el hacinamiento y las condiciones insalubres de estas zonas son muy frecuentes y a veces fatales sobre todo para la población infantíl que es la más desprotegida.

TASA GENERAL DE FECUNDIDAD

Esta se define como el número de nacidos vivos sobre la población que está en edad de producirla, multiplicada por mil.

$$T.F.G. = \frac{B}{N^f(15\text{-}49)} \times K \quad \text{donde,}$$

B = Número de nacidos en un año

N^f = (15-49) Población femenina entre los 15-49 años de edad.

K = Constante

Entonces: $T.F.G. = \frac{5}{159} \times 1000 = 31.44$

Esto nos indica que por cada mil mujeres en edad fertil estan nacien do 31 niños aproximadamente en un año.

2.3 CONDICIONES GENERALES DE VIDA

2.3.1 VIVIENDA

La necesidad de la vivienda, ha sido identificado en nuestro estudio como la causa fundamental del origen y proliferación de los cinturones de miseria en las ciudades.

En las ciudades como Cartagena, no incluidas como grandes centros de atracción poblacional, pero que sin embargo se observa un elevado incremento de la tasa poblacional anualmente, lo que se deduce y demuestra, según opinión de las personas encuestadas es que llegan a esta ciudad buscando un refugio y explorando una posibilidad real de mejorar su nivel de vida, sin embargo, la realidad que encuentran es diametralmente opuesta.

Para hacernos una guia general de la trayectoria que ha seguido la problemática de la vivienda en el país, veamos algunas de las políticas que en esta materia se han adoptado en los últimos años.

Iniciamos a partir de 1970, con la puesta en funcionamiento de las Corporaciones Privadas de Ahorro y Vivienda (CAV), lo cual se enmarca en el plan general de desarrollo de las "Cuatro Estrategias". Este plan hace referencia al desarrollo urbano donde se encuentran los recursos en la industria edificadora tanto de la vivienda como de servicios complementarios.

Ya para el período 74-78 la política urbana persiguió dos objetivos fundamentalmente: el primero, una nacionalización del desarrollo interno de las grandes ciudades para reducir los problemas de marginalidad y provisión de servicios y transporte; el segundo, encausar la migración hacia varios centros para lograr una mejor distribución de la población urbana. Así mismo racionalizar el uso del suelo urbano y desplazar los recursos captados por medio del sistema UPAC a la financiación de vivienda de bajo costo planteados dentro del esquema "Ciudades dentro de las ciudades" y por último centralizar la planeación otorgándole al Estado el papel de coordinador y a la empresa privada el de financista y constructor.

En el período 1978-1982, fueron trazados los siguientes objetivos en materia de vivienda:

a: En la dimensión urbana, recuperar para el Estado la capacidad de dirigir el crecimiento de las ciudades, en tal forma que se puedan preveer niveles adecuados de bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

b. En la dimensión regional, procurar una utilización racional de los recursos que ofrecieran las diferentes regiones del país y crear condiciones económicas y sociales que aseguren un crecimiento endógeno propio que no derivará hacia los centros ya establecidos. En resumen la descentralización y la autonomía regional.

En el período 1982-1986, se inicia la construcción de viviendas a través del plan "Viviendas sin cuota inicial". Este plan pretendía obligar a los CAV a financiar los planes populares, bajar las tasas de interés, eliminar la especulación del suelo urbano, desconcentrar la producción, reactivar la economía a partir de la industria de la construcción.

Detengamonos un poco en este período para observar el comportamiento de una política que en teoría creó muchas expectativas en los sectores populares, en la medida en que veían en esto una posibilidad real de adquirir su vivienda propia.

La realidad nos mostró otra cosa, a finales de 1986 las tasas de interés se mantenían altas, al igual que las tarifas de los servicios públicos y los impuestos prosiguieron su escalado ejemplo, los fondos privados y estatales para adelantar el plan.

A finales de 1990 y como consecuencia de ésta política en Cartagena 7.000 deudores morosos se verán abocados a cancelar su deudad con la entidad, o a desalojar sus viviendas, en caso contrario, los deudores tendrán la oportunidad de "renegociar la deuda" a través de programas de refinación que establecerá el I.C.T. con diferentes bancos y corporaciones de ahorro y vivienda. Según el ICT, las causas de tal morosidad al parecer son:

En primera instancia se atribuye a programa de vivienda sin cuota inicial, que en muchas ocasiones y en forma irresponsable, adjudicó viviendas a personas, económicamente incapaces de cumplir con las cuotas. (5)

Aquí se ve planteado que el plan Bandera del presidente Belisario Betancurt no se cumplió en su totalidad sino que se obtuvó una baja en los niveles de inversión que afectaría la construcción y por ende al conjunto de la economía, dado los efectos encadenados que la edificación presenta en ésta.

En el período 1986-1990, la política de vivienda es la siguiente: "Que las entidades especializadas en la financiación económica reorientarán sus programas hacia esquemas inovativos que se enmarcan en una concepción integral de los asentamientos humanos, en desarrollo de los cuales no se financiarón solamente a los usuarios de nuevas viviendas de bajo precio sino a los que subdividan o constituyan ampliaciones para arrendar (Plan Terraza), desarrollen su propia vivienda progresivamente, o adecuen inquilinatos o viviendas compartidas. El BCH adoptará nuevos métodos de captación de ahorros y lineas de crédito a largo plazo, con el fin de financiar en condiciones acordes con las nuevas modalidades de construcción y mejoramiento de vivienda". (6)

---

(5) "El Universal" - Finca Raiz - Cartagena 2 de febrero de 1990. pag. 4

Entre otras se llevarían a cabo las siguientes lineas de acción en materia de vivienda:

a. Creación y operación de un sistema de autoconstrucción y autogestión para el desarrollo, adecuación de nuevas tecnologías que permitan un uso intensivo de materiales locales, recursos humanos locales y reducción de costos financieros y mayor rentabilidad social.

b. Operación de un programa de formación de tecnología social de líderes y técnicos para la autogestión y la autoconstrucción en el asentamiento.

c. Creación y operación de un sistema comunitario de acopio, suministro y crédito de materiales de construcción en el asentamiento.

d. Creación y operación de un sistema de participación financiera que consulte las circunstancias específicas de la comunidad gestora del proyecto.

---

(6). "Políticas Generales de lucha contra la pobreza y para la generación de empleo". Documento tratado y aprobado en las reuniones del COMPES, en reuniones de :
10.20 de octubre y 4,18 de diciembre de 1986.

e. Creación y operación de un sistema leasing tecnológico popular para estimular la modernización de los procesos productivos en los proyectos.

Para el período 1990-1994 el actual gobierno se propone en materia de vivienda como meta física, producir 500.000 soluciones de vivienda adecuadas a las necesidades de la demanda, entendiendola como la necesidad de atender prioritariamente los fenómenos actuales de habitabilidad, legalidad y subnormalidad vigentes en las ciudades.

El Inscredial con el apoyo del Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, viene realizando el inventario de zonas subnormales, que en su etapa inicial comprende las 70 ciudades de mayor población del país y sus áreas metropolitanas y permitirá leer sobre cartografía adecuada las zonas de asentamientos de alto riesgo, las coberuras de los servicios públicos, las formas de tenencia de la tierra y de la vivienda, y establecer el perfil socio-económico de la demanda efectiva.

Los datos preliminares arrojados por esta "Fotografía de la subnormalidad", ha permitido comprobar la concentración en las principales ciudades de volumenes significativos de demanda, suceptibles de ser atendidos a través de programas masivos de legalización, rehabilitación, mejoramiento y habilitación de servicios que le permitiran al ICT aprovechar la economía de escala.

Gestar estos proyectos en asocio con las administraciones municipales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de vivienda popular; será la principal función del Instituto de Crédito Territorial en su nueva étapa.

Hemos hecho un recorrido por la política de vivienda de los últimos gobiernos, que en teoría muestran una buena voluntad de administración por solucionar el problema de la necesidad de vivienda y el crecimiento urbano, pero la realidad nacional y la que concierne al desarrollo de nuestro estudio en esta materia nos demuestra un distanciamiento entre los planes de vivienda y los efectivamente desarrollados. Lo que nos demuestra es que estas políticas no han sido ejecutadas en su totalidad y que solo se han hecho esfuerzos parciales, es decir, programas que no responden a la realidad económica y social de las personas de bajos recursos que generalmente habitan en las zonas subnormales de las ciudades.

CAMACOL en 1971, conceptuó que el problema de la vivienda radicaba dentro de otros factores en el hecho de que aproximadamente un 48% de las familias no podían beneficiarse de los préstamos para vivienda de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, cuyas exigencias de garantías monetarias eran muy altas.

En 1974 Camacol señaló como, mientras la construcción de vivienda había aumentado, el deficit cualitativo había disminuido. Como objetivo planteó la necesidad de utilizar adecuados mecanismos de crédito para

57395

lograr que la demanda potencial por vivienda de las familias de bajos y medios recursos se convirtieran en demanda efectiva.

En 1989 Camacol afirma, que como consecuencia de las medidas tomadas por el gobierno nacional en relación con la financiación de vivienda de interés social se provea la reactivación del sector de la construcción. Por otra parte, la eliminación de las restricciones en cuanto al volumen de colocaciones y los limites impuestos por la Junta Monetaria, son medidas que reactivaron el sector en el país, ya que se estima que las contribuciones de los CAV en vivienda económica puede llegar este año al 40% de sus desembolsos, lo que significa un monto de más de 100.000 millones de pesos".

Al finalizar el año de 1989 los CAV otorgaron a los constructores préstamos por valor de $235.303 millones, lo que significa un incremento del 58% respecto a 1988.

Según estudios de Camacol se demuestra que el 79% de las necesidades habitacionales esta en viviendas que cuestan entre 1'600.000 y 7'000.000 millones de pesos. La idea es que el Inscredial solo atienda la necesidad de vivienda de hasta $ 2'000.000, el 31% de la demanda, y las corporaciones atiendan el resto, un 46%.

Pero según informes del presidente de Camacol, Gabriel Jaime-Giraldo, en 1989 el país no invirtió un solo peso en vivienda para clases popu

lares. Ahora el gobierno expide un decreto de reforma al UPAC, que de alguna manera, a pretendido llenar el vacio de la "Empantanada" Reforma Urbana, pero esto no es suficiente.

Ahora en 1991 Camacol considera que la nueva política de vivienda, es quizas la única alternativa que tiene el sector de la construcción para salir de la situación de receso en que se encuentra desde 1988 y comparte con el ICT la solicitud a los constructores privados de afrontar sin dilaciones el compromiso de construir vivienda hasta de 4.5 millones de pesos.

Sin embargo, cabe anotar que para expertos como Ramiro Cardona, "El deficit creciente de viviendas conlleva a dos formas de urbanización y construcción: una legal, auspiciada por la empresa privada y estatal y otra ilegal o clandestina, como es el caso de las invasiones en Colombia, señala el mismo autor:

- Las invasiones o forma ilegal de urbanización, se han venido desenvolviendo constantemente en una situación de conflicto, ya que la creciente migración, al no tener una respuesta a sus demandas de vivienda, busca satisfacerla recurriendo a medios ilegales; lo cual genera a su vez mecanismos concientes de defensa a las partes (Estados y pobladores), lo cual les permite mantenerse en lo que cada uno cree que es derecho.

Para precisar mejor la problemática de la vivienda en nuestro estudio

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernandez de Madrid

realizamos una encuesta que fué aplicada a una muestra para luego deducir las condiciones generales de esta problemáticaen las zonas de alto riesgo, ya que presentan características similares. Los resultados arrojados por la encuesta fueron los siguientes:

El 75.2% vive en casa propia, el 10.5% es arrendada y el 14.1% se encuentra en la clasificación, otra que en algunos casos significa que la estan cuidando o es de un familiar.

En su totalidad las viviendas en estas zonas han sido construidas por autoconstrucción, y solo un 39% esta construida en materiales convencionales, el resto son construidas en madera, latones, con techo de zinc y en su mayoría los pisos son de tierra, solo un 11.7% tiene piso de cemento y un 2.2% en baldosas.

En estas zonas existe otro problema que se agrega a las condiciones de por sí precarias en que habitan estas familias, es el referente al deficit cuantitativo de la vivienda, es decir, entendido como la diferencia entre el número de familias existentes y el número de viviendas de que se dispone; así encontramos al analizar los resultados de la encuesta que además del deficit cualitativo de la vivienda y su entorno, estas familias deben enfrentar, el hecho de compartir la vivienda con otras familias dado el deficit real de viviendas y la imposibilidad económica para construir otra o ampliar la ya existente.

Veamos algunos datos referenciales, que nos indican el grado de hacinamiento en que se convive en estas zonas:

Según datos suministrados por la oficina de Planeación Municipal en lo referente a población y vivienda en las diferentes comunas en que se haya dividida la ciudad, encontramos que en la comuna número 5, que es la que corresponde a los barrios construidos en la falda del Cerro de la Popa, existen un total de 3.800 viviendas que las comparten un total de 20.755 habitantes, lo cual nos arroja un promedio de 5.4 personas por vivienda; al tiempo que la comuna 26 que corresponde a los barrios contiguos a la zona industrial de Mamonal existen un total de 3.747 viviendas y un total de 25.854 habitantes, lo cual nos arroja un total de 6.9 personas por vivienda. Comparativamente en la comuna número 1 ubicada al norte de la ciudad existe un total de 4.585 viviendas que comparten un total de 26.637 personas, lo cual nos indica que en promedio existen un total de 5.8 personas por vivienda, mientras que en otra zona de la ciudad en la comuna 2 existen un total de 4.500 viviendas que comparten un total de 21.770 personas, esto es un promedio de 4.8 personas por vivienda.

Las anteriores cifras hablan por sí solas de las condiciones precarias en que estas familias tienen que desarrollar su actividad familiar, lo cual esta directamente concatenado con el desarrollo social de las personas y va en detrimento del desarrollo integral del individuo toda vez que su vida en comunidad se hace casi que necesariamente conflictiva.

2.3.2 SALUD Y CONTAMINACION

El día 18 de diciembre de 1990, la prensa local publicó un informe del estudio realizado por la Empresa de Desarrollo urbano "EDURBE". Según el cual se reconoce por parte de la institución oficial, "que más de la mitad de los habitantes de la ciudad, 310.365 viven en el área de influencia de los cuerpos de agua, o enfrentan problemas de salud en razón de su ubicación en zonas de alta contaminación ambiental, o sea que el 53% de la población total existente en la Heroica vive en condiciones infrahumanas por el hacinamiento, la insalubridad y la carencia total de servicios públicos.

De acuerdo con este estudio, basado en información obtenida en el Distrito Integrado de Salud y en los puestos de salud de la zona. La situación de estas personas es drámatica, según las estadisticas entre enero y agosto de 1990 en Cartagena murieron 1.789 personas. De ellas 390 habitaban en zonas marginadas y de influencia de los cuerpos de agua y 152 de estas muertes, el 38.98% ocurrieron como consecuencia de enfermedades producidas por problemas de agua y del medio ambiente. Esos mismos informes muestran otra cifra escalofriante, el 41.43% de los infantes entre 0 y 4 años sufren de desnutrición.

A pesar de lo desalentador de estas cifras la realidad es más patetica aún, si se tiene en cuenta que las anteriores son cifras oficiales de personas que acuden a consulta, pero la "totalidad de los habitantes

de estas zonas tienen parasitos y afecciones en la piel. Ambos como consecuencia de las precarias condiciones de vida en el lugar. Estas afecciones son universales en ese medio, lo que sucede es que solo van a consulta aquellos que estan muy mal, ya que para ellos los problemas de ese tipo son normales", sustenta el médico Miguel Camacho del Distrito Integrado de Salud.

El profesional va más alla cuando afirma que el 66% de la población cartagenera padece de paños, o micosis en la piel, afecciones estas que son producidas por las condiciones hidrico-ambientales de la ciudad, sin embargo, las personas no le dan importancia a este tipo de afecciones y solo consultan cuando el problema es realmente serio y más difícil de controlar.

Las estadisticas muestran que entre enero y agosto del presente año se ha registrado en estos barrios 29.004 consultas externas, de las cuales 10.181 corresponden a consultas por enfermedades de origen hidrico y del medio ambiente, equivalente al 35.10% del total de las consultas realizadas.

De estos 10.181 casos investigados, 2.597 (25.51%) se hacen por enfermedades en la piel, 2.441 por afecciones diareícas agúdas (23.98%), 1.921 por afecciones respiratorias agúdas (18.87%) y 1.442 a parasitosis intestinal, (14.16%)

Los niños son los principales victimas de estas condiciones pésimas

de vida y de la falta de hábitos de higiene, alimentación, prevención de enfermedades y adecuada atención cuando estas se presentan, puesto que los escasos recursos de los padres y la insuficiencia en la capacidad de cobertura de estos servicios hacen más difícil la atención oportuna de tales afecciones.

Las principales causas de consulta por enfermedades relacionadas con el ambiente en estas zonas son las siguientes: dermatitis, abcesos, furonculosis, enfermedades diarreicas agúdas, infecciones respiratorias agúdas, bronconeumonía, neumonía, asma bronquial, parasitosis, amibiasis, anemía, enfermedades del aparato urinario, entre muchas otras.

Un factor determinante de la salud se relaciona con una alimentación adecuada, esta situación esta condicionada por aspectos socio-culturales y económicos de la población. En las zonas de nuestro estudio, encontramos que a las precarias condiciones ambientales y de infraestructura de servicios públicos se agrega la falta de una alimentación adecuada y balanceada.

Los moradores de la zona, especialmente los niños, se encuentran inermes, expuestos a cualquier enfermedad por la falta de defensas, no solo porque no ingieren las cantidades necesarias de nutrientes sino porque el uso de aguas contaminadas, impiden la digestión y absorción de los pocos alimentos que pueden consumir, lo que les ocasiona dia

rrea y gastritis, entre otras afecciones.

De acuerdo con el informe final de EDURBE, la totalidad de los hogares infantiles ubicados en estas zonas, tienen la presencia nefasta de la desnutrición, en diversos grados y proporciones variables, el 41.43% de los infantes están desnutridos y únicamente se registraron el 0.85% de niños con sobre peso.

Comparativamente observamos que el barrio Las Gaviotas se presenta un índice de 1.33% de niños desnutridos, cifra considerablemente inferior a los hogares anteriormente mencionados.. Lo cual es una clara evidencia de la relación directa que tienen las condiciones socio-económicas y ambientales en la nutrición de las personas, sobre todo de los niños.

Esta es en términos generales, la realidad que en materia de salubridad general enfrentan las comunidades ubicadas en las zonas de alto riesgo, en donde la imprevisión de la población y la inoperancia de la administración municipal se convierte en causa y consecuencia de su marginalidad.

La insuficiencia en el servicio de recolección y disposición final de las basuras resulta ser un factor altamente contaminante para el medio ambiente de estas comunidades y se extiende a gran parte de la población cartagenera, sobre todo en las épocas de lluvia que como producto de la descomposición de materia órganica la población tiene que convi

vir con un ambiente absolutamente intolerable para cualquier persona, independientemente de su marginalidad, o nó, ya que este problema se extiende a toda la zona sur-occidental de la ciudad de Cartagena.

Ante esta crítica situación necesariamente, tenemos que mirar a través del tiempo el comportamiento de las autoridades en el orden nacional y municipal para atender estos problemas que progresivamente se han ido acumulando y cada día son más difíciles de controlar y erradicar, observamos que los diferentes planes en materia de salud recogen las necesidades en materia de atención médica primaria, con promoción de la salud y control de las enfermedades; dando prioridad a los que habitan en barrios marginados, las zonas rurales más pobres y a grupos específicos. Donde se fortalecerán la red de puestos de salud y de los hospitales locales mediante un plan de recuperación, mantenimiento, dotación de equipos y áreas fisicas, recuperación y rehabilitación de cuerpos de aguas y adecuación de centros de atención primaria y preventiva y adelantar con la comunidad programas encaminados a lograr una cultura de la salud donde además de la atención a la persona, se desarrollen acciones de atención al medio ambiente relacionados especialmente con el control de la calidad del agua y de los alimentos.

Nos damos cuenta al observar la realidad, que las políticas trzadas por las diferentes administraciones no han sido llevadas a cabo en su totalidad, si bien se han hecho algunos intentos por lograr la solución de estos problemas, la mayoría de los proyectos adolecen de un factor fun

damental para su cumplimiento como es la falta de asignaciones presupuestales que lo garanticen.

En las comunidades estudiadas la salubridad se encuentra en situaciones precarias, partiendo de que nisiquierá cuentan con un centro de salud adecuado y los servicios asistenciales no llegan a una parte considerable de la población, y solo aquellos que cuentan con los medios pueden pagar una atención médica adecuada, lo cual resulta muy difícil si tenemos en cuenta que el nivel de ingresos de estas comunidades apenas les permite sobrevivir.

Servicios Asistenciales.

La comuna 26, que corresponde a la zona Industrial de Mamonal cuenta con tres centros médicos de los cuales sólo uno presta el servicio a los barrios hoy declarados como zona de alto riesgo en esta comuna, pues los otros dos se encuentran demasiado distantes de estas comunidades.

El Centro de Salud al cual acuden mayoritariamente estas personas se encuentra ubicado en el barrio Albornóz y cuenta con el siguiente personal médico:

Dos médicos, que prestan sus servicios en dos jornadas, el primero en

tra a las 9:00 am y termina a las 12:00 m y el segundo entra a la 1:30 pm hasta las 4:30 pm. Un odontólogo que presta sus servicios de 1:30pm hasta las 4:30 pm; una enfermera, que atiende el Centro de Salud en toda la jornada estos es 8:00 am hasta las 12:00 m y 1:30 hasta las 4:30 pm; un ayudante de enfermería, que atiende los servicios de vacunación y curaciones y un auxiliar de odontología en el mismo horario del odontólogo.

Este centro asistencial cuenta con los siguientes servicios:

1. Consulta externa
2. Programa materno infantil
3. Control prenatal
4. Crecimiento y desarrollo
5. Planificación familiar
6. Rehidratación oral
7. Vacunación
8. Curaciones e inyectología
9. Control del embarazo
10. Odontología

En materia de infraestructura física, es una área bastante pequeña pues solo cuenta con una sala de espera para todo los servicios, y tres habitaciones que se distribuyen así; una para las externas, otra para el servicio de odontología y una tercera para el servicio de

enfermería, vacunación, curaciones y algunas emergencias. En lo refe rente a equipo y dotación de medicamentos, tenemos que anotar que los servicios se prestan en forma precaria dado que el centro no cuenta con equipos sofisticados, tampoco cuenta con los elementos esenciales pues los pacientes deben comprar en las droguerias lo referente a je ringas, sueros para rehidratar, gasa y demás elementos para curaciones e incluso guantes desechables.

El cubrimiento médico en estos barrios es bastante deficiente como lo podemos deducir de la siguiente información, la cual nos muestra el nú mero de médicos por habitantes, los barrios ubicados en la comuna 26 y que comprenden nuestro estudio cuentan con un total de 9.730 habitan tes y un total de dos médicos, teniendo en cuenta esto, el promedio de médicos por pacientes será de :

$$P.M.P. = \frac{2 \times 1.000}{9.730} = 0.21$$

Como podemos observar este cubrimiento de 0.21 médicos por cada mil ha bitantes es demasiado bajo, ya que una gran cantidad de personas de los que habitan en estos barrios no podrá tener acceso a los servicios médicos, lo cual constituye un factor más del deterioro acelerado del estado de salud de esta comunidad.

Por su parte la comuna número 5, que corresponde a los barrios ubica dos en la falda del Cerro de la Popa cuanta a su alrededor con algunos

centros asistenciales a los cuales acuden normalmente sus habitantes en total son cuatro centros, que de conjunto cuentan con el siguiente personal médico:

- 6 médicos, que prestan sus servicios en dos jornadas, mañana y tarde.
- 4 odontólogos, que prestan servicios en dos jornadas.
- 6 auxiliares de enfermería.
- 4 auxiliares de odontología.

Prestan a la comunidad los siguientes programas:

1. Odontología
2. Consulta externa
3. Rehidratación oral
4. Vacunación
5. Curaciones-inyectología
6. Programa materno infantil
7. Crecimiento y desarrollo
8. Control prenatal
9. Planificación familiar
10. Remisión de pacientes (este servicio solo lo prestan 2 de los 4 centros asistenciales), y los remiten a los centros hospitalarios de la ciudad de acuerdo con la especialidad de la enfermedad y la edad del paciente.
11. Laboratorio clínico, sólo uno de estos centros presta el servicio de laboratorio a la comunidad.

En cuanto a la dotación y equipos en términos generales cuentan con las mismas deficiencias que anotamos para el caso anterior, ya que este es un problema generalizado, en cuanto a este servicio se refiere en todos los centros asistenciales de carácter oficial en nuestra sociedad.

El cubrimiento médico por habitantes, si bien a primera vista parece algo mayor que la anterior, propórcionalmente es más baja si se tiene en cuenta que estos centros asistenciales no están ubicados exactamente en la zona de estudio, lo cual implica que deben atender también a esta población de la cual no tenemos información exacta, por lo tanto no es posible precisar la tasa promedio de médicos por habitantes real para esta zona, no obstante trabajaremos con está, teniendo en cuenta las imprecisiones anteriores a las cuales tenemos, necesariamente, que agregarle otro inconveniente como es el que tiene que ver con las distancias en la ubicación de los centros asistenciales y algunos sectores de esta comunidad, haciendo más difícil el acceso de ésta, al servicio asistencial. La tasa promedio de médicos en esta zona es:

$$P.M.P. = \frac{6 \times 1.000}{17.795} = 0.34$$

Lo cual es todavía bastante baja para cualquier población; mucho más para estas comunidades si tenemos en cuenta los múltiples riesgos,

que en razón de la ubicación y condiciones socio-económicas en que viven, estan sometidos en forma permanente. Si promediamos el cubrimiento de médicos por habitante en las dos zonas de nuestro estudio obtendriamos una tasa promedio de 0.27.5 médicos por cada mil habitantes, el cual es muy bajo para cualquier comunidad.

Cartagena cuenta con 15 instituciones hospitalarias, de las cuales 5 son oficiales y 8 privadas, 1 es descentralizada y 1 pertenece al I.S.S., las oficiales prestan el 33% del servicio; las privadas el 53% y las descentralizadas y el I.S.S. el 14%. Esto demuestra que aunque existen centros hospitalarios en la ciudad, es importante considerar la deficiencia en cuanto a puestos de salud se refiere en los diferentes barrios de la ciudad y que además la capacidad de los centros hospitalarios oficiales no se corresponde con la proporción de la población que por falta de recursos económicos tiene que acudir a ellos.

2.3.3 EDUCACION

Este aspecto es considerado una de las fuentes fundamentales para el desarrollo y bienestar de una comunidad en general, por medio del logro de su optimización podrá desarrollarse en mejor forma, toda una serie de oportunidades como: mejores oportunidades de trabajo, mejor conocimiento nutricional, un conocimiento positivo acerca de la

salud, mejor conocimiento acerca de la planificación familiar, etc. Ventajas que en una u otra forma van a contribuir a mejorar su nivel de vida. Entre mayor sea el grado de alfabetismo de un país, mayor será su desarrollo económico-social.

La alfabetización es el primer paso que permite participar más en la vida de la comunidad, porque ofrece nuevos elementos para descubrir toda una serie de valores escondidos de la gente y tomar conciencia de la realidad de injusticias en que se vive para buscar en comunidad la manera de transformarla.

La educación por su esencia pertenece a toda la comunidad, de allí la importancia que adquiere la cobertura real de este factor en el desarrollo de un pueblo, es además causa y símbolo de desarrollo de las naciones.

En colombia, la educación ha sido factor de preocupación constante para autoridades y comunidad, tratando siempre de lograr una mayor cobertura y una mejor formación del educando, período tras período se han planteado políticas dirigidas a cumplir con este fin, pero esto generalmente cuenta con un gran obstaculo y la falta de un presupuesto adecuado para cumplir las obligaciones que se demandan esto sumado al crecimiento constante de la población en edad esco lar, limita en gran parte la aplicabilidad de estas políticas.

De otra parte, fenómenos como el de la descentralización del servicio

educativo, han contribuido por sus propias deficiencias a desmejorar aún más la calidad y la eficiencia en la prestación de este servicio; aspectos como: la nación reglamenta y paga pero conoce de mecanismos para imponer decisiones, y donde a los departamentos se les atribuye una responsabilidad (nominatoria, para lo cual no se preveen los recursos permanentes necesarios) han propiciado la descordinación, la duplicidad de funciones, el desaprovechamiento de recursos de por si escasos, la colisión de competencias y el abierto desconocimiento de obligaciones, trayendo como consecuencia el detrimento de las finanzas de la educación, lo que impide en muchos casos la cancelación oportuna de salarios y de prestaciones sociales de los servicios de la educación, con la siguientes inestabilidad y malestar que ello provoca ocasionando en última instancia una cobertura limitada de los servicios de educación, altas tasas de deserción que registra el aparato educativo, en los costos crecientes del servicio, en la declinante calidad de la educación pública que se ofrece y en la incapacidad de las entidades territoriales para proveer un buen servicio educativo particulamente en las regiones apartadas, en las zonas de fronteras y de manera especialmente eficiente en las comunidades altamente marginadas.

No obstante, estas deficiencias para las autoridades educativas en el país es claro que una mejora en la calidad de la educación garantizará en el futuro mayor eficacia en la transferencia tecnológica, la educación es considerada hoy como un instrumento importante para la

promoción económico-social: en sus posibilidades se encuentra implica da, la oportunidad real de estructurar una sociedad, cuyo fin sea el desarrollo integral de la personalidad humana, y así mismo es de natu raleza educativa la transformación que se opera en las comunidades cuando progresa el alfabetismo, la capacitación técnica y el desarro llo de actitudes positivas para la comunidad, la educación influye di rectamente en la economía de un país o de una región, ya que el aumen tar la suma de conocimientos en determinadas áreas del saber, se per fecciona y califica la mano de obra, y al mismo tiempo, se estructura el personal humano que a de administrar los recursos naturales, finan cieros y humanos en provecho de la comunidad logrando de esta forma incrementar el nivel de vida y bienestar de la comunidad.

Por medio de la educación se puede transformar una sociedad, mejorar el nivel de vida de los pueblos y elevar las condiciones del hombre, este es uno de los medios estrategicos para obtener el bienestar so cial de la comunidad.

Es por todas estas razones que de manera particular nos hemos intere zado por conocer el acceso que estas comunidades han tenido tradicio nalmente y tienen en estos momentos al servicio educativo. Encontra mos que en la comuna 26 solo existen cuatro escuelas de primaria, no existe centro de educación secundaria técnicas, ni mucho menos profe sional, en la comuna 5 por su parte solo existen dos escuelas oficia les, mal dotadas y con una cobertura muy limitada solo para la educa

ción primaria; esto nos lleva necesariamente a cuestionar las posibilidades reales de progreso que los habitantes de estas comunidades tienen en un futuro de mejorar su nivel de vida y el de sus familias, así necesariamente tienen que dedicarse desde temprana edad a procurarse un aumento del ingreso para su sostenimiento personal.

Según los datos arrojados por la encuesta aplicada a una muestra poblacional de estas comunidades, encontramos que un 85% de los habitantes han tenido acceso a la educación primaria, pero solo un 58% alcanzó a terminarla, un 46% inició estudios secundarios, solo un 18% alcanzó algún tipo de formación técnica no formal y el 1.6% alcanzó un nivel de formación profesional.

Estos porcentajes elevadisimos de deserción escolar se justifican en gran parte porque la cobertura del servicio disminuye a medida que ascendemos en la escala de niveles educativos y porque el menor se ve obligado a trabajar desde temprana edad para sostenerse y ayudar a la familia.

2.3.4 SERVICIOS PUBLICOS

Estas zonas por sus propias características han sido tradicionalmente olvidadas por las distintas administraciones que han tenido a su cargo el gobierno municipal. De allí que encontramos grandes deficiencias en materia de infraestructura de servicios públicos.

2.3.4.1 ACUEDUCTO

En Cartagena para el servicio de acueducto la fuente de abastecimiento es el Canal del Dique, brazo que se desprende cerca de la desembocadura del rio Magdalena. El acueducto de Cartagena tiene su captación en Gambote, puerto sobre el Canal del Dique, para luego ser conducidas por tuberias hasta sus dos plantas de tratamiento localizadas en el barrio el Bosque, sitio denominado Loma del Marión.

Con la incorporación del acueducto de Planta de Soda, se tiene otra fuente de abastecimiento en la Cienaga de los Dolores, perteneciente al sistema lagunar de Juan Goméz, Bohorquez y Dolores; las cuales son mantenidas por el Canal del Dique.

En los barrios que integran la zona objeto de nuestro estudio, inicialmente se dieron conexiones ilegales al servicio de acueducto en las tuberias de barrios aledaños, luego con la gestión de las organizaciones sociales de sus habitantes se ha logrado la conexión legal al servicio pero éste se presta en forma muy deficiente, y en algunos sitios nunca llega, además de que existen sectores que aún no cuentan con el servicio, en parte dado la imposibilidad física de construir las redes de tuberias que lleven este servicio hasta las viviendas, y sí a esta le sumamos la tradicional marginalidad a que han sido sometidos estos sectores por las autoridades municipales que sólo los recuerdan en épocas de campañas electorales, la situación en este aspecto se hace más cri

tica. En la comuna 26 el servicio de acueducto presenta una deficiencia de cobertura del 30% y en la comuna 5 la deficiencia alcanza el nivel deñ 47%.

2.3.4.2 ALCANTARRILLADO

En la ciudad de Cartagena el alcantarrillado es de tipo separado, es decir, uno sanitario y uno pluvial; los cuales funcionan independientemente. El sanitario tiene dos formas de disposición final de aguas servidas: el vertimiento a la Cienaga de la Virgen y el vertimiento a la Bahía cerca del Manzanillo.

El alcantarrillado pluvial existe para aguas lluvias para algunos sectores del centro amurrallado y el barrio Getsemaní. En las zonas de alto riesgo ubicadas en las comunas 5 y 26 no existe alcantarrillado, en la mayoría de los casos se están haciendo posas septicas o utilizando el campo abierto para cubrir esta necesidad con el consecuente efecto negativo que esto genera para la salud ambiental, ya bastante maltratada de estas zonas.

En la gran mayoría de los sectores populares de Cartagena la conexión al servicio de alcantarrillado se ha realizado por la autogestión de las comunidades que generalmente les toca cubrir el costo de los materiales necesarios para la obra y las Empresas Públicas prestan la ma

quinaria y el personal; en las comunidades objeto de nuestro estudio esto se hace imposible dado los bajisimos niveles de ingresos de las familias y el alto nivel de desempleo y subempleo característico de estas zonas. En la comuna 26 el deficit de este servicio es del 80% y en la comuna 5 el deficit es absoluto.

2.3.4.3 ENERGIA ELECTRICA

El servicio de energía eléctrica en Cartagena es suministrado por la Electrificadora de Bolívar y Corelca.

En estas zonas se cuenta con un servicio de energía eléctrica conectado clandestinamente a los postes de luz de los barrios vecinos, lo cual hace el servicio muy deficiente en cuanto a intensidad tanto para las conexiones ilegales como para las legales e incrementa el costo de las conexiones legales. Estas comunidades se han visto en la necesidad de recurrir a esto ya que no han encontrado respuesta a las múltiples peticiones que en este sentido han manifestado a la Electrificadora de Bolívar.

2.3.4.4 TELEFONO

Este servicio, tan necesario en la vida actual, es de por sí deficien

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

te en toda la ciudad, incluso sectores poblacionales con ingresos permanentes no cuentan con el servicio por la imposibilidad de la empresa de cubrir la demanda.

Si este es el panorama general de la ciudad, podemos deducir el servicio que en esta materia se prestan a estas comunidades marginadas. Así encontramos que en la comuna número 5 no se cuenta con servicios privados de lineas telefonicas y el servicio público es aún más deficiente sólo en las instalaciones públicas cercanas con la Inspección de Policía y la escuela cercana.

En la actualidad no se cuenta ni siquiera con la perspectiva del servicio dada las condiciones inestables en que se encuentran luego de su declaración como zonas de alto riesgo. Lo cual se convierte en una dificultad más pues resulta paradógico que en una zona con tantas dificultades para sus habitantes no exista un sistema de comunicación agil que permita en un momento dado prevenir desastres o contra los aspectos inevitables de los desastres naturales a que están expuestas por su ubicación geografica.

La deficiencia de este servicio en las zonas alcanza niveles del 98%, aproximadamente.

2.3.4.5 TRANSPORTE

La zona del Cerro de la Popa, (comuna 5) cuenta con vías de acceso fundamentalmente con la avenida Pedro de Heredía y la vía que conduce al barrio Daniel Lemaitre, lo cual hace el servicio de buses bastante aceptable, pero las vías internas ya propiamente en la comuna en un 95% se encuentran en pesimo estado dadas las características topográficas del terreno lo cual hace imposible el tráfico de vehiculos por ellas, las pocas vías que por su amplitud se prestan para el tráfico vehicular se encuentran sumamente descuidadas y por lo tanto es imposible transitar por ellas, sobre todo en épocas de lluvia.

En cuanto a la comuna 26 (zona industrial) la principal vía de acceso con que cuenta es la carretera Central del Bosque que se encuentra en buen estado, pero el acceso directo a la zona debe hacerse a través de un desvió que se encuentra en muy mal estado. La ruta de buses que más se acerca a la zona es la de Albornóz, que cuenta con un total de 20 buses que salen cada 10 minutos. Este servicio es deficiente ya que los buses son pocos para lo extenso de la zona y se hace sumamente difícil en la noche; otros buses con los que cuenta esta comunidad son los de la ruta de Pasacaballos, que en su gran mayoría se encuentran en mal estado y no tienen capacidad para suplir las deficiencias de este servicio en la zona.

2.3.4.6 RECOLECCION DE BASURAS

Por estas zonas no pasa el recolector de basuras, al contrario la depositan en esta parte, tal es el caso del sector de Henequen en la comuna 26 y el botadero y quema de basuras en la comuna 5, como se puede observar en el anexo.

Esta problemática genera una situación muy preocupante para los habitantes de estas zonas por el deterioro progresivo de la salud ambiental y el alto porcentaje de contaminación por los desechos sólidos y gases en la atmósfera. (Mamonal, la Bahía, Basurero, Explotación de canteras, etc.).

2.3.4.7 RECREACION

En estas zonas no existen canchas deportivas, no tenemos información de que existan grupos culturales formales, sin embargo, sí encontramos una gran iniciativa sobre todo en los jóvenes para desarrollar actividades culturales en sus mismos barrios, es así como encontramos que generalmente organizan y animan sus propias fiestas con grupos y con instrumentos domésticos se animan y crean su propio ambiente folklorico.

Es precisamente en estos sectores tan marginados donde con mayor

entusiasmo se participa en festividades puramente populares como la de la Vigen de la Candelaria y la Virgen del Carmen, los jóvenes principalmente, encuentran en esto una oportunidad para desahogar y expresar al público y a su manera, la problemática cotidiana en que se desarrolla su vida.

Estas comunidades no cuentan con parques para la recreación, lo que hace que los niños y jóvenes recurran a las calles para entretenerse practicando su deporte favorito.

3. LEY 9º DE 1989 DE REFORMA URBANA

3.1 FUNDAMENTACION DE LA LEY 9º DE REFORMA URBANA.

La Reforma urbana tiene una gran potencialidad que requiere de ingentes esfuerzos adicionales para su puesta en marcha. Si las normas anteriores de descentralización se evaluan desde el punto de vista de su contribución a la generación de un standar mínimo de habitación para todos los colombianos, se concluye que este proceso se había quedado incompleto.

Las leyes anteriores que han fortalecido a los municipios, han creado los medios para racionalizar y dirigir la inversión estatal, delegando progresivamente las decisiones de gasto público en las instancias más cercanas a la comunidad. Entendiendo que ésta es la verdadera conocedora de sus necesidades y prioridades. Ahora mediante esta ley, se pretende que esa comunidad pueda decidir y ejecutar la distribución deseada del espacio urbano, para aprovechar optimamente las mejoras físicas que el mismo municipio realice.

Como consecuencia de lo anterior, la nueva ley tiene la virtud, de entregarle al municipio un nuevo e inmenso recurso representado en la capitalización en cabeza propia y no de particulares, de un esfuerzo público en materia de reordenamiento urbano y desarrollo municipal que inevitablemente debe acometer. Ahora le corresponde utilizar los instrumentos de la ley para mejorar sus técnicas de coordinación de la acción urbanizadora, de determinación de los usos del suelo, y de la expansión de sus perímetros de servicios, y a esto agregar, el uso de los nuevos instrumentos para la enajenación de tierras para así contar con el inmenso recurso que en otros paises se ha traducido en el fortalecimiento de las finanzas territoriales y en la posibilidad de favorecer a las clases marginadas.

Ya se ha dicho, y será cada día más claro que los recursos de la reforma no pueden medirse sólo por los nuevos recursos que van a ingresar a los presupuestos públicos, sino que también deben medirse por los ahorros que posibilita y la capitalización social que genera.

El control sobre el suelo urbano, permitirá a los municipios ahorrar recursos destinados a la dotación de servicios públicos y vías porque gracias a la optimización del uso de la tierra, se disminuirá el gasto necesario por cada metro cuadrado de urbanización, a la vez que aumentará las dificultades para que los propietarios privados de la tierra se apropien a través de la valorización, de la inversión de las municipalidades.

Indiscutiblemente, que en la ley de Reforma Urbana, hay elementos de gran valor como aporte al objetivo central de ordenamiento urbano. Algunos de ellos pueden representar un impulso significativo en el proceso de la descentralización y el refuerzo de las bases necesarias para un manejo nacional y posible de los asentamientos humanos. Es tas razones son suficientes para afirmar que lo sensato no puede ser tumbar la ley sino corregir sus fallas para salvar su vigencia efec tiva en beneficio del país.

El primero de estos aciertos esta, sin duda, en la definición de un nuevo régimen para la expropiación. Es evidente que se ha dado un gran paso para superar el anacronismo de normas que habian llegado a convertirse en obstaculo pernicioso para cualquier empresa de utili dad pública. Si bien es cierto que para lgunos no se llegó a lo de seable, resulta claro que los procesos de expropiación se han coloca do en dirección más acorde con la defensa de las aspiraciones comuni tarias. De igual manera, aunque son entendibles muchos de los argu mentos que se han levantado en contra, las normas sobre extinción de dominio y sobre expropiación sin indemnización para los urbanizado res piratas resultan plenamente justificadas a la luz de incuestiona bles principios de equidad social.

Con posibles y necesarios ajustes se piensa que el tema de la extin ción de dominio puede colocarse en un plano de mayor claridad que elimine el peligro de acciones arbitrarias. No obstante hay que des

tacar que esa posibilidad empieza a darse en la ley desde el momento en que se establece, como preresquisito para la aplicación de la norma, la existencia de un plan de desarrollo que haya calificado en debida forma la asignación prioritaria en los usos del suelo, Ya preexistencia de este plan, se ha colocado con muy bien juicio tam bién como un elemento para determinar los procedimientos mismos en el juicio de expropiación.

No obstante nadie podría ignorar que dentro de una visión global del desarrollo, la verdadera ley sustantiva del ordenamiento urbano debe encontrarse en el estatuto básico de los entes territoriales. Para fortuna nuestra, Colombia tiene en la reforma municipal del año 1986 un gran punto de referencia.

Es preciso reconocer sin embargo, que en más de una ocasión se pierde esa coherencia indispensable en la ley. Ello sucede principalmente cuando ella incurre en incidencias de tipo centralistas y cuando igno ra u olvida los impulsos generados ya por la reforma municipal, crean do a veces verdaderas incursiones en contravía. Es el caso de la per sistencia de mecanismos institucionales y financieros centralistas pa ra el manejo de asentamientos humanos. No se entiende por ejemplo, qué papel puede cumplir el Instituto de Crédito Territorial, como sim ple dispensador de cuotas clientelistas de vivienda, por fuera de un ámbito en que la construcción de la vivienda es el producto final de un proceso autónomo, consciente y planificado de decisiones comunita

rias para ordenar la formación de la ciudad. Estas contradicciones dentro del mismo estatuto urbano han creado el peligro de frustrar sus bondades intrínsicas.

Lo más obvio sería afirmar que antes que esta ley ordenadora que convoca hoy a la discusión se dió la ciudad misma con sus vitúdes y defectos, con sus elementos espontáneos y con sus áreas planificadas, con sus luces y con sus sombras. Como es apenas natural, algunos de los mecanismos externos a la ciudad, pero necesarios para su ordenamiento, estan así, muchas veces antes que la ley, esperando a que ésta aparezca o en ocasiones, preparandole conscientemente el camino.

Cuando se tiene ésta idea global sobre los procesos de ordenamiento urbano y sobre su creciente complejidad, se entiende porque esa gran decisión política, no puede ingenuamente atribuirse todos los actos de su creación, ni menos aún pasar con arrogancia sobre la evidencia de mecanismos institucionales actuantes y eficaces.

Haciendo referencia a los urbanizadores piratas, se espera que con la ley 9º de Reforma Urbana, estos desaparezcan y así ofrecer mayores garantías a los habitantes de esas urbanizaciones piratas. Esta ley ha creado un nuevo y amplio campo de responsabilidad estatal, representado en la demanda de solución habitacional para familias que hacen parte del 40% más pobre de la sociedad. Y no solo es voluminosa esta responsabilidad, sino que en caso de no darsele una adecuada atención seguramente resultará en nuevas y más sofisticadas formas de urbaniza

ción informal y en invasiones.

3.2 IMPORTANCIA DE LA PLANEACION EN EL DESARROLLO MUNICIPAL

La obligatoriedad para los municipios de planificar el desarrollo urbano, planificar el uso del suelo, elaborar el programa de inversiones y el de actuar en la atención de la demanda de vivienda en pro del interés común, constituye, indudablemente elemento positivo. Igualmente lo son la ampliación del concepto de espacio público y la definición de procedimientos administrativos más ágiles que los vigentes para permitir al Estado disponer de los terrenos necesarios para el desarrollo de los planes, bien por negociación o expropiación. Se contemplan en ambos casos mecanismos destinados a proteger al propietario frente a eventuales abusos de las autoridades.

La creación de los Bancos de Tierras otorga a los municipios, por otra parte una poderosa palanca de intervención en el suelo urbano y unas mejores condiciones financieras para el adelanto de los programas de desarrollo y particularmente de los programas de vivienda popular.

Con relación a la legislación sustituida que en el caso de las urbanizaciones piratas sancionaba a la par al urbanizador y a su victima, la legislación recientemente aprobada, contempla mecanismos claros

de defensa para este; al declarar que existen motivos de equidad para decretar la expropiación sin indemnización al promotor de asentamientos clandestinos, acción que no se extiende a la construcción y mejoras adelantadas por los ocupantes.

Los núcleos urbanos que experimentan mayor crecimiento actualmente son las llamadas ciudades intermedias. A ellos se dirigen con mayor insistencia e intensidad las familias desplazadas por la violencia y la falta de oportunidades en el campo. Allí no puede cometerse el mismo error de las grandes ciudades: el crecimiento caótico, la mala utilización de las tierras urbanas, la especialización.

El objetivo que aquí se persigue es el de dotar a todos los municipios del país de un instrumento o plan de desarrollo, que les permita hacer frente a su crecimiento físico, económico, social y administrativo y a las necesidades que se desprendan de él.

Los municipios con una población mayor de 100.000 habitantes deben formular un plan de desarrollo que incluya:

- Un plan y un reglamento de usos del suelo.
- Un plan vial de servicios públicos y obras públicas.
- Un programa de inversiones, en servicios públicos y sociales, de acuerdo con las condiciones específicas de cada ciudad. Se incluirán primodialmente los servicios de suministro de agua, alcantarrillado, energía, gas, télefono, recolección y disposición técnica

de basuras, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad y recrea ción.

- Permite crear una reserva de tierras urbanizables para atender la demanda de vivienda de interés social y reubicar asentamientos que se encuentren en zonas de riesgo.
- La asignación en áreas urbanas de actitividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir inmuebles necesarios para la comunidad, conservar zonas de interés histórico y arquitectónico, reservar zonas para la protección del medio ambiente, renovar y desarrollar zonas afectadas por diferentes fenómenos y rehabilitar zonas de desarrollo incompleto o inadecuado.
- Un plan para la conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles que constituyan el espacio público.

En nuestro país cada ciudad presenta unas realidades diversas y unas particularidades en su proceso de crecimiento, de tal manera que es saludable impulsar a los diversos niveles del Estado o recionalizar sus inversiones, sus procesos de decisión y de administración a través de la planeación.

El problema radica en que dada la diversidad de los niveles de desarrollo en los municipios colombianos y la desigualdad en su capacidad administrativa, la implantación de normas generales a todos no es considerada conveniente. Y no lo es porque se sospecha que el

carácter obligatorio de la planeación en la ley, en lugar de motivar procesos cada vez más aplios de racionalización de la administración municipal, reduzca el proceso a la elaboración de planes-libro que se contratan con entidades especializadas ajenas al municipio y que luego de ser presentados como requisito se archivan.

Según algunos entendidos en la materia, los puntos incluidos en el plan de desarrollo responden más a un plan de ordenamiento urbano, ya que no se contemplan aspectos como el desarrollo rural o el desa rrollo productivo, ni proyectos orientados a modernizar la adminis tración municipal.

En este aspecto, de la planeación municipal y la ley 9ª, nos llama particularmente la atención, lo que a nuestro modo de ver es una in coherencia, entre la presentación del plan de desarrollo, el plan de inversión y el presupuesto y la relación que la planificación de be guardar con la participación comunitaria.

El cronograma para presentar el plan de desarrollo, consagrado por la ley 9º y el establecido para el plan de inversiones y el presupu esto no parecen coincidir con la lógica del proceso de planeación. Pues, se ordena presentarel plan de desarrollo en el mes de noviem bre y el plan de inversión y el presupuesto antes del 15 de septiem bre (Departamentos) o 31 de diciembre (Intendencias y Comisarias).

Es evidente que estos dos últimos documentos deben estar basados en el plan de desarrollo y no puede ser así, si se tienen que presentar antes que él.

En cuanto a la participación comunitaria en la planeación, a la cual nos referimos no porque la ley 9ª establesca algo definido al respecto, sino porque nos parece que en el proceso de planeación se juega la más efectiva posibilidad de participación comunitaria.

En primer término porque el plan de desarrollo es la base de la transparencia administrativa en la gestión municipal, asunto de enorme importancia para una comunidad que quiera fiscalizar su administración.

En segundo término porque solamente cuando se trabaje con planes preestablecidos, el mandato delegado mediante la votación popular en el alcalde reflejará un compromiso con los electores. Entre tanto seguirá vigente el sistema de promesas de unos y vagas esperanzas de otros.

Pero, lo más importante del plan municipal es sin duda la posibilidad de convertirse en un instrumento que como una brújula, oriente las diversas ocasiones de la administración municipal.

Esta es la función básica de un plan: organizar y dar coherencia al conjunto de actividades municipales, todo lo cual supone un proceso

previo de toma de decisiones, sobre las políticas de desarrollo, la forma de utilización de los recursos y la relación que tendrán los diversos sectores sociales con el Estado.

El plan reflejará las decisiones sobre el qué hacer, como hacerlo, para quien, cuándo, etc. Y desde luego, si de participar se trata, será el momento decisivo para hacerlo. De allí en adelante la participación será alrededor de la ejecución de una voluntad política ya manifestada en el plan.

Es obvio que para que esta participación, sea efectiva y eficaz se requiere que el SENA y las instituciones de formación profesional al servicio del Estado, establescan una relación más directa con los municipios, descentralizándose en función de sus necesidades, fortaleciendo la capacitación para la participación comunitaria y convirtiéndose en socios del desarrollo de esos municipios.

En fecha reciente, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Desarrollo y la Consejería Presidencial para el desarrollo social, reconociendo la importancia de que el municipio pueda hacer uso de los instrumentos que facilita la ley 9ª de 1989 para su desarrollo han convocado un grupo de Jefes de Planeación Municipal de ciudades grandes, e intermedias y dos Jefes departamentales de planeación para estudiar con ellos las diferentes experiencias que se tienen en el país y para analizar la aplicabilidad de experiencias de otros paises

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

diferentes al nuestro.

3.3 INTERVENCION DE INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN EL PLANEAMIENTO URBANO.

Hace referncia con el supuesto que concibe al Estado como totalidad y le reconoce su condición de instancia única y reguladora de la vida social. Esto quiere decir, que toda intervención institucional debe suponer que el Estado es uno y que su función prioritaria procura un bienestar colectivo.

Mucho se ha hablado en nuestro país acerca de que el Estado ha permanecido ausente por muchos años de zonas y regiones enteras de nuestra geografía social y física. Esta ausencia no puede ser tomada solo desde el punto de vista de que el Estado y sus instituciones no hacen presencia física en aquellas zonas y regiones; quizas lo más grave ha sido la falta de una intervención eficaz, coherente de las instituciones sobre la sociedad civil. El Estado ha perdido su identidad por cuanto que en muchos años lo ha caracterizado la desvertebración de sus instituciones y la coherencia de sus propositos, todo ello motivado por la predominancia en su seno de prácticas políticas poco ortodoxas.

Para recuperar la identidad del Estado y la presencia reguladora de

éste en la sociedad civil es requisito indispensable resaltar el sentido de unidad estatal. Se torna entonces inaplazable el conquistar el sentido de pertenencia de todas las entidades oficiales y públicas de carácter nacional, departamental y municipal, a la esfera del Estado nacional. Es hora que las instituciones en su cotidiano quehacer recuperen y reflejen sobre la sociedad civil el sentido de pertenencia al Estado como condición básica para encontrar en el ciudadano y las comunidades, comportamientos de respaldo y solidaridad.

En la medida que los diferentes niveles y las diferentes instituciones del Estado, se muestren como verdaderos interpretes de las aspiraciones y del sentimiento colectivo encontrarán el acatamiento de la autoridad por parte de la sociedad civil y se constituirán en verdaderos guardianes del orden y del equilibrio social.

Para administrar la escacez de recursos con que cuenta el Estado para satisfacer la creciente demanda de servicios y necesidades de la población, es indispensable racionalizar y optimizar los recursos y esfuerzos. Evitar al máximo la duplicación de funciones y el celo institucional, es propósito fundamental si se quiere superar las deficiencias del Estado. Comprende el sentido de la especificidad de las funciones institucionales, para que sobre la base del cumplimiento de los objetivos específicos de cada una de ellas, se pueda alcanzar el objetivo fundamental del Estado. Este principio debe conducir a que las instituciones que participan en cada uno de los programas

gubernamentales, deben clasificar y precisar su disponibilidad de recursos tanto humanos como técnicos y económicos; al mismo tiempo se debe hacer claridad sobre las iniciativas y propuestas de intervención institucional y así sobre esa base, construir un solo paquete que contenga los lineamientos de cada programa o proyecto y la disponibilidad de recursos con los cuales las instituciones, lideradas en el actual momento histórico por la municipalidad, se presenten ante la comunidad para propiciar la concertación, porque se habla de liderazgo que la municipalidad debe asumir frente a los otros niveles y a las demás instituciones estatales en el marco de los planeamientos de desarrollo.

Esto es válido puesto que toda acción institucional debe estar en correspondencia con el momento histórico por el cual atraviezan las relaciones entre las diversas fuerzas que se constituyen en la sociedad como consecuencia de la incesante interacción de los sectores y clases sociales. Es así como en los actuales momentos no se puede concebir el desempeño institucional por fuera del significativo movimiento de descentralización política-administrativa y fiscal que vive nuestro país; proceso éste que se caracteriza porque el Estado recupera para sí el sentido y papel protagónico que juega la municipalidad en el contexto de su quehacer regulador y ordenador.

Devolver a la municipalidad su condición de espacio social en el que el ciudadano establece su relación más próxima con el Estado, es uno

de los propósitos del movimiento transformador por el que atravieza nuestra institucionalidad. No basta con que el Estado se identifique consigo mismo, es necesario que el ciudadano y la sociedad civil se identifiquen con el Estado, o que por lo menos éstos encuentren en él y sus instituciones, a un interlocutor que se constituya en un mediador de sus aspiraciones y necesidades y que escuche sus frustraciones y proyectos.

El Estado existe para el ciudadano porque existe el alcalde y la administración municipal con sus fuerzas de policía y de justicia, todo lo demás son puras ilusiones que son mayores y se convierten en grandes frustraciones en la medida en que la centralización de las decisiones y el poder no permiten una gestión estatal que redunde en la satisfacción de las aspiraciones y necesidades ciudadanas.

Conferirle carácter protagónico a la instancia municipal esta mucho más cerca de lo que se cree del reconocimiento del carácter jerarquico de aquél. Al propender por una mayor capacidad de la municipalidad a los requerimientos de la población por la vía de fortalecer la gestión administrativa y fiscal, se le está dando una dimensión diferente al desempeño estatal que asume la forma de una doble responsabilidad del municipio para con la sociedad civil. De un lado, se le encarga de la responsabilidad de hacer mucho más eficiente la función del Estado y del otro lado se le exige la responsabilidad de ser la expresión de los intereses y las aspiraciones de la comunidad

municipal.

El municipio debe ser la encarnación de la voluntad estatal, debe expresar el proyecto de regulación y beneficio colectivo formulado para la totalidad del Estado, pero también debe ser la expresión del sentimiento y la voluntad de la comunidad municipal.

Lograr que los propósitos y las aspiraciones que se expresan en los planes y programas nacionales coincidan con las necesidades y aspiraciones de la municipalidad, es el gran reto que deben asumir en la actualidad los gobiernos locales.

Interinstitucionalidad en la intervención estatal significa, entonces, voluntad de unificar propósitos e iniciativas por parte de las instituciones de carácter nacional y departamental para satisfacer las demandas y los requerimientos de la comunidad a los proyectos y propósitos que el Estado y el gobierno central tienen para la estructuración y el ordenamiento de la nacionalidad.

3.4 FINANCIACION DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN LA REFORMA URBANA.

El Artículo 44 de la Ley 9ª de 1989 dice textualmente: "Entiendesé por vivienda de interés social, todas aquellas soluciones de vivi

enda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido, en la fecha de su adquisición.

a. Inferior o igual a cien (100) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con ciel mil (100.000) habitantes o menos.

b. Inferior o igual a ciento veinte (120) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con más de cien mil (100.000) habitantes, pero menos de quinientos mil (500.000) habitantes.

c. Inferior o igual a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales en las ciudades en las cuales, según el último censo del DANE, cuenten con más de quinientos mil (500.000) habitantes".

Para lograr todos los objetivos que se plantea la Reforma urbana, es necesario obtener dinero. Este es tal vez uno de los aspectos más debatidos de la Ley 9ª, la prohibición de definir términos financieros para la vivienda de interés social (V.I.S.) distintos a los allí establecidos y la imposibilidad de utilizar el sistema de ahorro y vivienda de valor constante, constituyen los elementos más criticos de esta discusión.

En efecto el Artículo 59 de la Ley 9ª dispone expresamente: "Los créditos que se otorguen para la compra, mejora, construcción o subdivisión de vivienda de interés social, no podran pactarse en signos monetarios distintos a la moneda legal de curso forzoso".

La upaquización de la economía se ha convertido en un peligroso virus social cuyo mejor agente transmisor es el UPAC. Este sistema jamás fue concebido para el financiamiento de la vivienda popular, así lo han reconocido hasta los más vehementes defensores del mismo, como el expresidente Misael Pastrana. El costo del sistema y sus condiciones de pago están en abierta contravía con las que podriamos señalar como características de financiación en términos sociales. Es por ello preocupante la forma como el crédito social para vivienda, que antes atendía el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Central Hipotecario, primordialmente se ha venido desplazando hacia el sistema de valor constante. En efecto, mientras en el año de 1984 el Instituto de Crédito Territorial financiaba el 26% del total de la vivienda y el 52% de la vivienda de estratos bajos, para el año 1989 (primeros tres trimestres) estas contribuciones habían descendido al 2% y al 16% respectivamente, mientras que la responsabilidad del UPAC en la financiación total de la vivienda pasaba del 40% en 1984 al 59% en el 1989.

El efecto "elitizante" de este cambio de fuentes de financiación es evidente; la participación de la financiación de la vivienda de estra

tos bajos, pasó de representar el 42% en 1984 a representar el 17%, en 1989, mientras que los recursos disponibles para los estratos altos se aumentaron de 11% en 1984 a 21% en el año pasado.

Estos datos nos muestran como paulatinamente se a ido acabando el crédito, para vivienda social, a medida que el gobierno nacional, ha recargado su compromiso ineludible de construir y financiar viviendas de interés social en el sector privado, representado por las corporaciones de ahorro y vivienda, y que las Autoridades Monetarias han persistido en dejar al juego de un mercado, cada día más concentrado, de recursos financieros, la asignación social de los créditos individuales de vivienda.

Otro aspecto importante en la financiación de la vivienda de interés social, es el que nosotros consideramos como premisa básica, y es que no basta con construir y adjudicar más vivienda de interés social si los términos de financiación de las mismas no incluye una forma de subsidio que las haga aceptablemente pagables por parte de los usuarios, pues mientras este aspecto no se considere, se corre el riesgo de repetir, proyectos de adjudicación, como el Plan de Viviendas sin cuota inicial, que a los pocos meses los adjudicatarios tendrán que devolverlas porque sus condiciones financieras los están ahorcando. Lo anterior conyebaría al incremento desmedido de la cartera morosa del I.C.T. y a generalizar casos, como el que hoy se presenta en Cartagena, donde existe un deficit de 18 mil viviendas de interés so

cial y un superavít de 500 viviendas suntuarias, según lo ha reconoci do la Administración Municipal. (7) Lo cual perjudica notablemente el desarrollo urbano e impide que se trcen políticas coherentes en la materia.

Así mientras el gobierno Nacional no reasuma su obligación irrenuncia ble de atender las necesidades habitacionales de los estratos más ne cesitados, cubiertos precisamente por la definición de viviendas de interés social, y no lo haga en términos subsidiados no será posible conseguir el propósito social implicito en toda la Reforma urbana de sentar las bases para una nueva política de vivienda social.

En el transcurso de esta controversia han surgido afirmaciones que de jan entrever los intereses de los grandes constructores y de quienes en los últimos años han financiado los procesos de construcción de vi vienda, en el sentido de que como consecuencia de la Ley 9ª de Refor ma Urbana la vivienda de interés social quedó desfinanciada ... porque las Corporaciones de Ahorro y Vivienda ya no podrán prestar sus fondos hacia este segmento de vivienda. Esta afirmación no es válida y solo busca justificar el comportamiento de las C.A.V. al no destinar sus recursos para este fin. Lo que en realidad pretende la ley es prohi bir el sistema de financiación en valor constante, no la financiación con recursos del sistema de valor constante.

---

(7). "El Universal", Cartagena, abril 3 de 1991. pag. 6

Consideramos que lo que más daño hace a los deudores del UPAC, es la manera como la cuota va creciendo en forma ascendente durante el año, mientras que los ingresos permanecen anualmente congelados; esto, en un lenguaje más técnico, conduce a una inflación de expectativas en que todo el mundo, por protegerse de la inflación que se le anuncia diariamente, termina por ajustes en sus ingresos por encima del nivel de precios, acelerando su incremento. Lo que el gobierno nacional debe empezar a diseñar en forma inmediata, es un nuevo sistema de financiación de vivienda dirigido hacia los segmentos medios y bajos de la población. Así como el sistema tradicional del BCH fué el que prevaleció en la decada de los sesenta, el del UPAC en los setenta y ochenta esta decada deberá caracterizarse por el perfeccionamiento de un nuevo sistema, no necesariamente excluyente de los anteriores, que en términos razonables permita la construcción de miles de viviendas para los sectores más necesitados de la población colombiana.

En cuanto al nuevo sistema de financiación de vivienda de interés social, la ley de Reforma Urbana contempla un preciso marco normativo que, bien desarrollado, permitirá diseñar y poner en marcha el nuevo sistema de financiación para este tipo de vivienda. Lamentablemente, las instituciones que han debido liderar la construcción de este tipo de vivienda no lo han hecho.

Unos como el BCH, por una obstensible desviación de los objetivos para los cuales fué creado y otros, como el ICT, por el abandono presu

puestal del gobierno central.

El BCH hace mucho tiempo que dejo de ser el Banco Hipotecario de la clase media colombiana. Obligado a captar recursos directamente del mercado, el 42% de sus captaciones actuales provienen del UPAC.

Ahora con la Ley 9ª , el BCH esta obligado a destinar el 50% de sus recursos de captación, siempre y cuando se dedujera del mismo la suma destinada al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, lo cual en la práctica implica un compromiso entre el 42% y 43%, dedicados a la financiación de viviendas cuyo valor comercial no exceda a 135 salarios mínimos. Pero mientras que los altos funcionarios del BCH no entiendan que la función de la entidad, que hace algunos años fué gloria de la clase media colombiana, no es competir con las corporaciones de ahorro y vivienda en la construcción y financiación de viviendas suntuarias y centros comerciales, no alcanzará ningún recurso para apoyar un programa verdaderamente audáz en la previsión de vivienda para las grandes mayorías sociales del país que hoy carecen de vivienda.

Pero el caso del ICT va más allá de la voluntad de sus altos funcionarios, el caso es que el Estado abandonó su función de financiación de la vivienda popular. Así lo prueban las cifras sobre participación del presupuesto en los recursos de operación del instituto. Entre el año de 1983 y 1988 el Gobierno Nacional ha contribuido con

$ 21.278 millones al ICT, lo cual indica que el gobierno ha construi do, con sus propios fondos, 21.278 viviendas, en 6% de lo construido en el mismo período por todas las entidades del sector; la privatiza ción de la financiación de la vivienda, como la privatización de la salud o la educación y porque no, la privatización de la justicia que representan los grupos paramilitares, es la más obstensible se ñal de alarma de que el Estado se alejó de sus objetivos primordia les, con un costo muy alto para los niveles generales de distribución del ingreso.

De otra parte, en los actuales momentos el gobierno nacional, a tra vés de sus autoridades monetarias, está trabajando en el diseño de un fondo de financiación de la vivienda de interés social cuyos pri meros propósitos sería subsidiar la diferencia entre sistemas comer ciales de financiación y los establecidos por la ley para la vivien da de interés social. Es mucho lo que sobre este tema se ha plantea do para estructurar este fondo, sus fuentes, entidad encargada de ad ministrarlo, inversiones prioritarias, etc.; pero cualquiera que sea la definición final, lo que el gobierno nacional y sus organismos co nexos deben tener como premisa básica, es que el problema de la vivi enda para los más pobres, no es primordialmente el de la vivienda, el de su alto costo, el de su localización y dotación, sino básica mente el de su pobreza.

Un problema identificado en el cual coinciden, tanto constructores,

C.A.V., organismos oficiales y los mismos pobladores, es la imposibilidad real de un amplio sector de la población para acceder a la vivienda por carecer de los ingresos requeridos ya sea para entrar en el llamado mercado informal o para acceder al crédito estatal o privado. Se constata que en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, se presenta un deficit en el parque habitacional que alcanza una cifra de 600 mil viviendas, concentrando el 92% en los estratos de ingresos más bajos. . . Según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), casi el 44% del total de las familias colombianas están por debajo de los 2.5 salarios mínimos, 32% reciben menos de 1.7 salarios mínimos mensuales. Se entiende perfectamente que para estas familias su posibilidad de ahorro no es que sea "casi nula" sino que es nula. Con esta estructura de ingresos, la posibilidad de acceso al mercado formal de la vivienda no es que sea limitada, sino imposible. A este rango de población le queda sólo el sector informal como posibilidad para adquirir una vivienda.

Vemos, como referencia, un programa de financiación de vivienda popular que se colocó, en principio cercano, a lo propuesto y a las necesidades de este sector de la población.

Como se mencionó antes, la política de Belisario Betancurt "Vivienda sin cuota inicial" pretendió llegar a los sectores populares con la construcción de 4.000 viviendas durante los 4 años de su administración. Un hecho innegable es que el gobierno del presidente Betancur

realizó un gigantesco esfuerzo y que en términos cualitativos el programa se colocó muy cercano a las promesas electorales que el propio Betancurt habia realizado en su campaña. Durante su gobierno se construyeron 382.000 soluciones de vivienda. No obstante para evaluar este programa de vivienda es necesario examinar también los problemas posteriores que esta política dejo planteados.

Es cierto que muchos sectores, no diremos de la franja más pobre de la población, pero, sí sectores obreros y de clase media baja llegaron al programa de las casas sin cuota inicial. Desde este punto de vista el programa podría considerarse exitoso. Pero que ha pasado después?. Un primer problema es que la cartera morosa de todo sistema de financiamiento de la vivienda, tanto la ofrecida por los organismos públicos (ICT, BCH, FNA), como por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), inflaron sus ingresos y posteriormente no han podido cancelar sus cuotas.

El crecimiento de la cartera morosa esta intimamente ligado con la pobreza y la insuficiencia de recursos que caracteriza a una parte importante de los deudores hipotecarios del ICT, BCH, FNA y CAV; lo que queremos decir es que Betancurt se empeño a fondo, estableciendo modificaciones en las políticas de financiamiento: financiamiento al ICT por parte del presupuesto público y limitaciones y reglamentación de las inversiones de las CAV. Los resultados posteriores son importantes para la reformulación de una política de vivienda popular, pues

lo que estan mostrando estos problemas, son los limites de las instituciones y de las políticas para resolver los problemas de la vivienda y del habitat popular hoy en Colombia, pues lo que ha quedado implicito es que con los créditos upaquizados es muy difícil enfrentar la problemática de la vivienda popular. La política de vivienda de Belisario Betancurt dejó perfectamente claro que para llegar a los sectores más pobres el Estado debe diseñar políticas de subsidio y debe tener la voluntad política para redistribuir por esta vía la concentración del ingreso.

Veamos primero el marco general de financiamiento de la Ley 9ª y luego nos detenemos a mirar el financiamiento de la vivienda popular.

La ley de Reforma Urbana creó para su financiamiento dos nuevos impuestos: el primero es el impuesto a la plusvalía o contribución al desarrollo urbano municipal, que siendo un impuesto de carácter nacional, es cedido a los municipios, este impuesto busca que el Estado pueda captar parte de la valorización social que las obras públicas y sociales generen sobre propiedades individuales: por ejemplo.

- Cambio del perimetro: tierra rural que pasa a ser urbana.
- Cambio del uso de la tierra: de residencial pasa a comercial, por ejemplo.
- Cambio de densidad: cuando de ser un terreno donde había una casa pasa a construirse un edificio, por ejemplo.

Este impuesto es uno de los pocos caminos posibles para coregir en parte las inquietudes propias del enriquecimiento sin causa, producido por el propio desarrollo urbano.

En esta misma dirección podemos considerar el segundo impuesto que establece la Ley 9ª para su financiamiento; es el impuesto a la estratificación socio-económica, que grava a los poseedores de vivienda de los estratos alto y medio alto. Es un impuesto que se establecerá con base en los avaluos catastrales existentes y previa revisión de la estratificación socio-económica existente en los municipios.

El futuro de estos dos nuevos impuestos dependerá de la voluntad política de los gobernantes locales, pues no es tan facil como aparece en el papel, entrar a fijar las tasas de contribución.

El otro mecanismo de financiación previsto por la Ley 9ª es el restablecimiento del IVA al cemento. En un escenario normal el cobro del IVA al cemento producirá $ 9.052 millones en 1988, $ 12.099 millones en 1989 y 16.172 millones en 1990. Según las estimaciones del Instituto de Crédito Territorial en 1988. Estos recursos irán al ICT, durante los próximos cinco años y muy probablemente, durante los cinco años siguientes, pues la ley plantea esta posibilidad.

La extensión del IVA al cemento es un impuesto regresivo pues grava especialmente a las clases populares, donde el cemento incide en ma

yor proporción en el costo de la vivienda. Programas como los de lotes con servicio o de autoconstrucción, que han mostrado sus alcances en la solución de la vivienda popular, se veran seriamente afectados porque el cemento es su principal insumo.

Pero, este impuesto además de gravar el consumo, frente al cual todos los clientes son iguales, tiene otros problemas. Es un impuesto destinado específicamente al ICT, el cual no ha sido restructurado pese a las innumerables críticas que se han hecho en relación a su manejo. Estas limitaciones hacen dudar de la contribución favorable que la reactivación del IVA al cemento pueda tener para el fomento de la construcción de vivienda popular.

Con relación a este último punto (financiamiento de vivienda popular) la ley establece un sistema de financiación en el cual la tasa de interés anual no excede el porcentake del último reajuste del salario mínimo y su incremento anual de cuotas de amortización no supere el 50% del mismo índice de reajuste. (Ley de Reforma Urbana, artículo 44).

Igualmente establece que el ICT, deberá financiar con un monto no inferior al 80% de sus recursos, directa o indirectamente a través del mercado secundario de hipotecas, viviendas cuyo precio de venta no supere el valor equivalente a ciento diez (110) salarios mínimos mensuales.

También en adelante el Banco Central Hipotecario (BCH) financiará con un monto no inferior al 50% de sus recursos, directa o indirecta mente a través del mercado secundario de hipotecas, viviendas o lo tes con servicio cuyo precio de venta no supere un valor equivalente a ciento treinta (130) salarios mínimos mensuales.

Finalmente y con respecto a la financiación de vivienda popular ó vi vienda de interés social, como la denomina la Ley 9ª, la experiencia reciente muestra que el sistema upaquizado no es adecuado, algunos hechos concretos nos permiten sustentar esta afirmación, por ejemplo:

El crecimiento más o menos rápido de la cartera morosa en estratos de la población que sin ser de salario mínimo no logran sostener las cuo tas mensuales. Como resultado la cartera irrecuperable ha ido en au mento. Otro hecho que reafirma lo anterior es el que tiene que ver con la importancia que ha adquirido el sector informal en la produc ción de vivienda y en la construcción del espacio urbano, sobre todo en las principales ciudades del país; esto se explica por la inexis tencia de una política de vivienda popular, dirigida a los sectores de menores ingresos. Un tercer ejemplo que sustenta la afirmación inicial, es la disminución de la calidad de la vivienda y del área de la misma. Esto es más notorio en la vivienda de menor costo. Así podriamos seguir anotando un sinnúmero de hechos, como el del espa cio habitacional consumido por los inquilinatos, etc.; todo muestra

claro de que no se puede concebir al sistema UPAC para financiar pro yectos de vivienda popular y mucho menos para brindar solución al problema de vivienda de las comunidades que hoy se encuentran asgna das en zonas de alto riesgo y que necesariamente habrá que reubicar por razones humanitarias y en aras de dar cumplimiento al reordenami ento urbano que plantea la Ley 9ª de 1989 de Reforma Urbana.

3.5 INCIDENCIA SOCIOECONOMICA EN LAS FAMILIAS DESPLAZADAS

En Colombia, la historia reciente muestra que las presiones migrato rias y la demanda de espacios urbanizados ha rebozado la capacidad de respuesta estatal. El principal signo de nuestro proceso de urbaniza ción ha sido el rezago del Estado, representado en sus empresas públi cas, frente a las exigencias de la comunidad. Todo lo cual ha resul tado en un inmenso deficit cualitativo, en la presencia de subnormali dad. Esta dinámica, a su vez, ha arrinconado al Estado y ha hecho inevitable que éste oriente buena parte de sus políticas sociales a tratar de remediar hechos cumplidos producto de la falta de planifi cación y coordinación hacia la rehabilitación.

Adicionalmente, si el municipio logra con éxito sustituir la acción que hasta ahora venían realizando los llamados urbanizadores piratas se eliminarán o disminuirán en favor de la comunidad los extra cos tos que implica atender hoy las necesidades de áreas urbanizadas con

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Bibliteca Universitaria
Fernández de Madrid

tra todo criterio técnico, por encima de las cotas de servicio de acueducto por gravedad, o en terrenos de altas pendientes o de sue los de baja calidad, ect. Resta por clarificar en la actualidad el problema de la construcción de la vivienda misma, específicamente lo popular o de interés social.

Las cifras principales del último censo muestran que el país tiene un deficit de vivienda superior a las 800.000 viviendas, que pueden tener un costo total equivalente al triple de lo que tiene captado el sistema UPAC en sus 16 años de existencia en Colombia.

Por otro lado, de los 5.9 millones de vivienda con que cuenta el país, cerca del 45% se encuentra dentro de la subnormalidad, como resultado acumulado de decadas de urbanización espóntanea, de ese 45% de urbanización que se realiza por fuera de las normas, sin con tar con licencias de construcción.

Esta es la magnitud del problema urbano, para el que se tiene que di señar nuevas estrategías de acción en el orden nacional y que los mu nicipios deberán aplicar de acuerdo con sus necesidades específicas y posibilidades reales.

El sector privado, representado en el sistema UPAC, financió vivien dad de precios superiores a los 1.400 UPAC (al precio de hoy $ 4'383.400), esto es familias con ingresos de 3.6 salarios mínimos

mensuales en adelante. Por su parte el sector público central, representado por el ICT y el BCH han descendido a estratos inferiores de ingresos, pero pocas veces, se ha acercado siquiera a financiar viviendas de 700 UPAC ($2'191.700), la financiación ha sido a precios inferiores a los 700 UPAC, que es a la que pueden acceder las familias con ingresos inferiores a los 2.2 salarios mínimos, la presencia institucional no ha sido significativa; tan solo algunas entidades sin ánimo de lucro han llegado a estos estratos.

Este ha sido el escenario que ha permitido que proliferen diferentes formas de informalidad, entre ellas la de la llamada Urbanización Pirata. Sin embargo, si bien el sistema de urbanización pirata tiene innumerables problemas, entre ellos la inequidad implicita en las formas de pago y en los costos ocultos y diferidos, cierto es también que ese sistema de construcción era una solución al problema habitacional.

Si bien corresponde al Estado evitar que esto suceda, es también claro, que la Reforma Urbana debe tener responsabilidades claramente establecidas y para este caso coincidimos con la Doctora Maria Merce des Martines, exjefe del Departamento Nacional de Planificación, en que debe ser el municipio, guiado por una política nacional de vivienda quien acometa esta tarea de vital importancia para evitar que los costos sociales de la reforma sean demasiado altos.

Ahora bien, ya hemos dicho en páginas anteriores que es preciso que este tipo de vivienda debe tener forzosamente un alto contenido de subsidio, lo cual consideramos se debe manejar con sumo cuidado y con un alto nivel de participación de la comunidad, para minimizar las posibilidades de intermediación de intereses particulares o políticos como generalmente se han manejado los asuntos del Estado en materia de beneficios sociales.

Para el caso concreto de Cartagena y los asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo, es indudable que la Reforma Urbana tenga grandes efectos sociales que tienen su manifestación fundamental en la necesaria reubicación de que deben ser objeto en aras de alcanzar el ordenamiento urbano que posibilite una mejor forma de desarrollo urbano. Es pues, una tarea prioritaria, adelantar un plan integral de adecuación de las zonas preestablecidas como receptoras o de lo contrario solo se logrará trasladar el problema y crear un conflicto mayor, que redundaría en alteraciones de orden social y político, y por qué no decirlo económico en la medida en que la gran mayoría de estas personas sobreviven con los recursos que logran extraer de su zona de vivienda, por ejemplo, los habitantes de la zona industrial, viven del trabajo ocasional que la zona les ofrece; los habitantes del Cerro de la Popa, viven de la explotación de canteras y árboles madereros y disfruntan de los beneficios que les ofrece su ubicación cercana a la zona centrica de la ciudad, para el comercio informal; los habitantes de las zonas aledañas a los cuerpos de

agua, viven de la pesca que pueden extraer, etc.; esto no lo encontramos en la zona sur-occidental, comunas 26 y 33 que hasta ahora han sido señaladas por la administración municipal como receptoras.

Estas condiciones originarían enfrentamientos entre la comunidad receptora y la comunidad que llega a la zona, en la medida que éstos últimos llegarán a disputarle los ya precarios servicios públicos y asistenciales con que cuenta esta zona, y entre ambas comunidades y la administración municipal que de no atenderse oportuna y eficazmente puede redundar en costos sociales demasiados altos para toda la comunidad cartagenera.

Introducimos estos elementos, toda vez que en la actualidad se están planteando desalojos en un sector del barrio Ceballos y en sectores de la falda del Cerro de la Popa sin las más mínimas orientaciones de reubicación, ni mucho menos de adecuación de la zona receptora. Todo parece indicar hasta el momento que esta designación (zona receptora) sólo ha sido para cumplir un requisito del cual habla la Reforma urbana en el punto de Reordenamiento Urbano.

Aunque de parte de Planeación Municipal se nos ha informado de un Plan de Reubicación para los sectores que estan ubicados por encima de la cota 25 del Cerro de la Popa, no ha sido posible conocer el contenido del proyecto, sin embargo el proceso de desalojo ya esta programado.

Otro aspecto a tener en cuenta, en este punto, es el que tiene que ver con el medio socio-cultural al que de una u otra forma estan habituadas estas comunidades (habitantes de las zonas de alto riesgo), toda vez que la vivienda fué realizada por un proceso de autoconstrucción en el cual, el propietario decidió de acuerdo a sus necesidades y posibilidades el diseño y tamaño de la vivienda. Factor este que es importante asimilar en todo proceso de reubicación, en la medida que éstos representan las costumbres socio-culturales de sus habitantes.

3.6 REFORMA URBANA ANTE EL CRECIMIENTO URBANO

El crecimiento urbano, fenómeno de particular dinámismo, en Colombia, en los últimos 40 años, trae consigo consecuencias económicas de honda complejidad y distorsiones en aspectos tales como el precio de la tierra que exigen y justifican la adecuada intervención del Estado.

Uno de los efectos del proceso de urbanización es el de la captación de rentas monopolicas para aquellos propietarios con acceso privilegiado a tierras convenientemente localizadas, resultado, no del esfuerzo individual del propietario, sino la mayoría de las veces del esfuerzo publico. Cuando esta situación, se origina en el mantenimiento de "lotes de engorde", cuya única justificación es la busque

da de valorización fútura, estamos frente a las típicas secuelas negativas de una asignación de recursos derivados de situaciones de monopolio y a la negación de la función social de la propiedad consagrada en la, todavía vigente, Constitución Nacional.

Los costos de esa ineficacia recaen sobre el conjunto de la sociedad y se manifiestan, a través del crecimiento desordenado del espacio urbano y su uso, la incorporación implicable de tierras agricolamente productivas, el mayor esfuerzo económico, necesario para la provisión de servicios básicos, que sumados conllevan al deterioro progresivo en la calidad de vida de la población. El perjuicio derivado es particularmente grave para los habitantes urbanos de bajos ingresos.

Los costos elevados del suelo obligan a vastos sectores de la población a fijar su vivienda en zonas perifericas, o en terrenos inadecuados, con deficiente infraestructura de servicios y de vías.

Una legislación deficiente, sumada a la desidia y a menudo complicidad de las autoridades públicas, facilita que esta población sea victima permanente de la acción estafadora de los urbanizadores piratas.

Las razones anteriores, explican la preocupación que ha existido en Colombia desde hace varios años por forzar al Estado a una más activa participación reguladora en el mercado de tierras y por definir

mecanismos que pongan al alcance de los grupos de bajos ingresos una vivienda digna, tal y como corresponde al habitat urbano; con todos los servicios públicos y asistenciales a su alcance, con vías y par ques recreativos. etc.

Después de varios intentos en éste sentido, el Congreso de la Repú blica, aprobó en su última legislatura de 1988 la Ley de Reforma Ur bana y que fuera sancionada luego el 11 de enero de 1989, mediante el Decreto No. 0093 de 1989 por el entonces presidente de la Repú blica, Doctor Virgilio Barco V. (Ley 9ª de 1989).

Hasta que punto responden las normas allí contenidas, a las expecta tivas de regulación estatal en materia de crecimiento urbano?. Cómo los instrumentos, tanto legales como financieros, allí contenidos, posibilitan una acción importante en la previsión de vivienda de in terés social?. Una primera consideración para resolver estos inte rrogantes, exige entender que el problema urbano, reclama además de leyes, un cambio total en la actitud de quienes deben aplicarlas.

La legislación anterior contemplaba también estrictas normas de pro tección al espacio público, castigaba la acción de los urbanizado res piratas y confería poderes a las autoridades para declarar de utilidad pública ciertos predios cuando éstos fueran indispensables para el adelanto de proyectos de interés colectivo. Se complementa ba además por normas de carácter local a cargo de los Consejos Muni

cipales. Todas estas regulaciones han sido burladas.

Con todo el anterior marco de referencia, es indudable que la ley 9ª proporcione elementos adicionales y más efectivos, a las autoridades para garantizar la defensa del interés colectivo, intervenir en el mercado de la tierra y acometer proyectos de vivienda popular.

Pero solo el tiempo podrá decir, a medida que la ley se ponga en práctica, si sus disposiciones son las adecuadas y sobre todo si existe por parte de los diferentes actores involucrados en este proceso, voluntad política y la capacidad para concretar dichos objetivos. Entidades como: el Ministerio de Desarrollo, el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario y los propios municipios sobre los cuales recae la responsabilidad mayor en la ejecución de la reforma, deberan adecuar sus estructuras administrativas y sus cuerpos técnicos a las nuevas exigencias.

El reordenamiento financiero en el caso particular del Instituto de Crédito Territorial es también condición sine qua non para el éxito de la reforma. Sin embargo hoy, se detectan deficiencias e impresiciones que de no corregirse afectarán de manera seria el cumplimiento de los objetivos que se propone.

Temas de particular complejidad, tales como la manera de adelantar por parte del organismo oficial correspondiente, Instituto Geográfico Agus

tín Codazzi u Oficinas de Catastro, el avaluo administrativo para la negociación entre el Estado y un particular, es resuelto en la ley, simplemente ordenando al evaluador aislar aquellas acciones o intensiones manifiestas y recientes del Estado que sean suceptibles de producir una valorización evidente de los bienes avaluados. (8)

Pese a que la ley cita ejemplos de estas "acciones o intensiones", no queda claro cuales deben ser los criterios técnicos con que los organismos evaluadores cumpliran ese difícil ejercicio.

La generalidad de la norma, solo puede dificultar el proceso de negociación. A esto hay que sumar que en determinadas circunstancias será preferible para el propietario hacer frente a un juicio de expropiación aún teniendo en cuenta las condiciones desfavorables en que se pagará el valor del predio. Además de que el juez puede apartar si avaluo fijado por la autoridad catastral, la indemnización correspondiente debe incluir el daño causado y el lucro cesante. Este último puede estar relacionado directamente con el valor integral del predio, sin aislar el resultado, que sobre éste tenga, la acción estatal, aspecto que supuestamente, no intervendría en la adopción del predio de negociación.

No obstante estas limitaciones, la Ley 9ª es un aporte importante en

---

(8): Ley 9ª de 1989 de Reforma Urbana, Artículo 18.

el proceso de reordenamiento urbano que se requiere en forma urgente para frenar el crecimiento caótico de las ciudades y acabar con la marginalidad de las zonas perifericas de la ciudad.

Con la Reforma Urbana lo que se busca es adecuar la infraestructura física de las ciudades, toda vez que la población, y muy especialmente, la urbana seguira aumentando, lo cual presionará aún más sobre la vivienda y los servicios urbanos. Es así, como esta Reforma Urbana ha dado prioridad al problema de la vivienda y la tierra, pero se queda corta en materia de planificación y desarrollo urbano, pues éstos ocupan lugar secundario en sus preocupaciones y objetivos.

4. ALTERNATIVAS POSIBLES

4.1 AUTOCONSTRUCCION DE VIVIENDAS

Esta es una forma de producción en la cual el productor directo asume simultaneamente las funciones de trabajo directo, control técnico y económico directo de la producción, es un proceso productivo orienta do en principio al autosuministro de la vivienda.

Es básicamente una respuesta de sectores populares quienes al no po der acceder a la demanda solvente de la producción promocional o por encargo, buscan reducir el costo monetario de adquisición de este va lor de uso. Mediante en remplazo de mano de obra asalariada por fuerza de trabajo propia o familiar, y mediante la eliminación de la ganancia del capitalista que financiaría la construcción de la vivien da.

El proceso de producción de la vivienda tradicional, especialmente el no organizado es costoso pues implica un hacer de acuerdo a los

recursos disponibles, en vez de un plan constructivo. La mayoría de las veces el tener que proveerse de un alojamiento rápido ocasiona una inversión temporal.

Mediante este proceso se busca que toda inversión realizada debe ser parte de un avance en la dotación definitiva de la misma, lo contrario es incurrir en sobre costos haciendo que un metro cuadrado de construcción de vivienda popular definitivo, sea paradógico e injustamente igual o superior al de una vivienda de estratos medios. Otro criterio ligado con el de la autoconstrucción es que la solución propuesta facilita la ejecución de las étapas y cualquier inversión que se realiza apunta al logro de una solución final.

La autoconstrucción también se emplea en las viviendas populares que se entregan inconclusas, pues en ellas se construye la parte restante a la que entrega la institución o el empresario.

En esta medida lo que se pretende es vincular al beneficiario al proceso de adquisición y construcción de la vivienda, así como a la utilización del espacio público de tal manera que esto responda a las necesidades socio-culturales de la comunidad que habitará y no se entre en una situación de choque entre el individuo y su medio. Este proceso implica un proceso educativo que le permita a la comunidad valorar los elementos nuevos a los cuales necesariamente tendrá que hacer frente puesto que de lo que se trata es de mejorar las condi

ciones de vida de la comunidad, lo cual requiere necesariamente que ésta (la comunidad) adapte algunas normas de comportamiento que le permitan optimizar los beneficios que el medio le provea.

Este tiene que ser un proceso lento, si se tiene en cuenta el bajo nivel educativo que caracteriza a estas comunidades, igualmente se trata de lograr un acoplamiento entre necesidad-comunidad-institución oficial, pues a través del tiempo estas comunidades han sufrido las consecuencias del abandono al que por acción o por omisión se han encontrado sometidas por parte de los organismos oficiales encargados de atender sus necesidades, lo cual se ha ido acumulando en resentimiento y excepticismo de las comunidades hacia la institución, y lo que es aún peor, se han llegado a considerar mutuamente excluyentes como que los intereses de unos marchan en sentido contrario al otro. En este sentido la autoconstrucción pretende, a través de la vinculación al proceso de estos tres factores integrantes, la óptima utilización de los recursos, disminuir el costo social y económico del proyecto y solucionar el problema de vivienda de grandes sectores marginados de la población Cartagenara que hoy habitan en estas zonas subnormales de la ciudad.

Este proceso necesariamente tiene que ser liderado por las instituciones oficiales y a la cabeza de está la administración municipal, como quiera que es la autoridad encargada del cumplimiento de la Reforma Urbana vigente.

Consideramos que la autoconstrucción de vivienda no sólo encierra, una solución material reflejada en la producción de unidades habitacionales, sino que va más allá, extendiendose hasta unos objetivos de mayor contenido social, como el que tiene que ver con el ambiente socio-cultural y las costumbres de la comunidad beneficiaria, en la medida en que ésta se vincula al proceso de planificación de la construcción de las unidades habitacionales y su entorno socio- cultural, ésto es, la utilización del espacio público, de los inmuebles de uso público y las normas culturales y de comportamiento que generán el desarrollo de la comunidad; todo esto es posible ya que la autoconstrucción, sirve de medio para la conformación de unidades autosuficientes, solidarias y que se autohabitan para exigir y solucionar el mejoramiento de su habitat.

Generalmente los procesos de autoconstrucción son generados por la insuficiencia en la cobertura de la acción estatal en la construcción de vivienda popular y por los bajos ingresos de los beneficiarios para acceder a una vivienda construida por el sector formal.

4.1.1 MODALIDADES

Cada una de las diferentes modalidades, representa en mayor o menor grado de participación de la comunidad en todo el proceso de construcción, tanto en el control y administración, como en la ejecución

de las viviendas, la producción de insumos, el poblamiento y la apropiación del espacio público. Encontramos las siguientes modalidades;

Autoconstrucción asociativa: Esta modalidad se caracteriza por:

a. Su definición organica y jurídica; esto es, estructuras conocidas y con cierto reconocimiento legal (Asociaciones, cooperativas o juntas comunales), así no respondan a los requerimientos organizativos del programa de construcción.

b. Un menor grado de participación comunitaria, lo cual implica que los mecanismos existentes para la toma de decisiones, no estan diseñados para ser elementos canalizadores de iniciativas comunitarias.

c. Los diferentes organismos no poseen una correspondencia con los tipos de control, es decir, que la asignación de responsabilidades está determinada por la conformación de instrumentos creados para fines específicos, que se complementan unos con los otros (Comités de vivienda, finanzas, obras, vigilancia). La correspondencia entre estos comités y los tipos de control no existe, parecen concebidos en forma separada, pues el control se realiza con informes esporádicos por la falta de un trabajo sistemático y lo suficientemente planeado, ocasionando problemas que afectan al conjunto de la estructura.

d. Presenta una visión parcial del proceso sin una clara articulación con los objetivos generales, esto es, el fin primordial es la construcción de vivienda, sin estar articulada a otros objetivos que

busquen entregar la comunidad al control del espacio público y el desarrollo de las ciudades. La vivienda aparece como una necesidad no articulada al conjunto de los derechos sociales de los ciudadanos y una vez terminada no existe objeto para continuar con la organización conformada.

Autoconstrucción comunal: Las características de esta modalidad configuran un menor nivel de participación y organización, estas son:

a. Accionar espontáneo acompañado de un bajo nivel técnico; la actividad en cada etapa del programa es fruto de improvización en materia técnica, con muy poca o nula planificación, generandose las más de las veces sobre costos por la utilización de estructuras sobredimensionadas, que en materia de calidad los coloca por encima de los constructores privados de vivienda popular, pero a la vez les acerca en los costos finales a la vivienda terminada.
b. Proceso de construcción más individual, lo cual se traduce en una sustancial disminución del tiempo invertido por unidad de vivienda, al liberar diversas actividades al trabajo particular del núcleo familiar.
c. Toma de decisiones con poca participación de los asociados, esto se reduce a la aprobación ó improbación de los asuntos de carácter general, los problemas más particulares son definidos a nivel de grupo de dirección.
d. Marcada ingerencia de personas de fuera de la comunidad, lo cual va generando una amplia dependencia con personas o instituciones que

intervienen como instrumentos decisorios y a su vez contribuyen a salvar obstáculos de tipo legal o jurídico que en contraprestación condicionan el accionar social o público.

Autoconstrucción dirigida: Esta modalidad está representada por aquellos planes en los cuales aparece vinculada alguna institución estatal particularmente el ICT. El conjunto de ellas posee características claras para su tipificación, derivadas de la concepción que el promotor posee de la actividad autoconstructora. Sus características fundamentales son:

a. Toma de decisiones sin participación comunitaria, esto es que las diversas fases del proceso de construcción de las viviendas son totalmente definidas por el organismos promotor, no se realiza estudio previo de las familias que van a ser beneficiarias de las viviendas, la vinculación se establece por los métodos de selección que el promotor realiza y la financiación esta garantizada por el ICT.
b. Organización formal de la comunidad, grupos de trabajo, equipos de autoconstructores, etc.; formas no definidas, que no se corresponden con el querer del promotor, de mantener una relación entre entidad estatal y organización jurídica de la comunidad, sino entre ésta y cada uno de los adjudicatarios.
c. Subvaloración del trabajo colectivo, esta participación de la comunidad es más el "renombre" de autoconstrucción que se quiere dar

al programa, no hay un análisis sobre las posibilidades de mayor participación de la comunidad, que acompañada de una división del trabajo, logre disminuir los costos finales de la vivienda, pues su aporte se convierte en cuotas iniciales no restadas del valor final de la vivienda y sin poder oponer resistencia, ante el temor de perder el cupo en el programa.

Cualquiera que sea la modalidad que se adopte la autoconstrucción pretende llenar el vacio que implica, para las familias desplazadas por el programa de reordenamiento urbano, el tener que abandonar una vivienda que fué construida por el beneficiario de acuerdo con su nivel socio-cultural y económico y por lo tanto tiene un valor sentimental que la más de las veces se convierte en el mayor factor de resistencia de las familias a no abandonar su vivienda aún conociendo el riesgo permanente que implica permanecer en ellas.

En esa medida se debe convinar el accionar de la institución oficial al determinar la reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda por vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presentan graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes la elaboración de un plan o programa de inversiones, que incluya primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarrillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pú

blica, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones especiales de esta ciudad; así mismo la asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para la protección del medio ambiente y de la ecológia, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y desarrollar zonas afectadas con procesos de deterioro económico, social y físico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado; tal y como lo dispone la Ley 9ª de 1989 ó de Reforma Urbana.

Y la participación comunitaria en cuanto a la distribución del espacio total, esto es, el área construida y el área libre, la forma organizativa que adopte para participar en este proceso, la utilización del espacio público, la construcción de la vivienda en sí, la definición de la política y posterior asignación de subsidios para la vivienda de interés social, en fín todo lo que permita que la comunidad autoconstructora construya un habitat acorde a su identidad socio cultural, un habitat donde el individuo se sienta parte integrante y actuante para mejorar su nivel de vida.

Los proyectos de autoconstrucción hacen posible en gran parte el cumplimiento de este objetivo, además de que han adquirido buena acogida entre las comunidades marginadas que no tienen acceso al mercado

formal de la vivienda, dado que mediante la participación del beneficiario y su familia en el proceso de construcción de la vivienda se consigue reducir en gran parte el costo final de la vivienda; ya que se utiliza una mano de obra barata y además, no necesariamente tiene que dedicarsele de tiempo completo a la actividad constructora. Sin embargo, y a pesar de los beneficios hasta ahora mostrados por la autoconstrucción como recurso de las clases menos favorecidas económicamente, para proveerse de su vivienda, en Colombia los procesos de este tipo que se han acometido, han tenido que enfrentar múltiples dificultades en materia de apoyo oficial, esto es, en asistencia técnica y préstamos para su financiación, así como en apoyo oficial para dotación de servicios públicos y asistenciales.

Un proyecto de autoconstrucción integral encarado simultaneamente por el municipio de Cartagena, en cabeza de su alcalde, como primera autoridad, planeación municipal, como entidad encargada del planeamiento del desarrollo municipal, las instituciones oficiales para el financiamiento de vivienda, ICT-BCH-FNA, como organismos destinados al manejo y administración de los recursos financieros para estos proyectos; la participación de las instituciones de educación técnica y profesional de carácter oficial, Universidad de Cartagena y SENA, como organismos capaces de proveer la ayuda técnica y asesoría profesional que el proyecto requiere; los viviendistas, como organizaciones cuyo objetivo es ayudar a estos sectores a construir su propio techo; a la comunidad beneficiaria del proyecto, como la realmen

te interesada en mejorar a través de éste su nivel de vida; y el apo yo decidido del gobierno nacional para enfrentar los problemas urba nos que se derivan del crecimiento desordenado de las ciudades, cree mos es una convinación de recursos y esfuerzos, que en aras de lo grar, este gran objetivo, bien vale la pena intentar.

4.2 REFORMA AGRARIA Y REFORMA URBANA DEMOCRATICAS Y COORDINADAS

En nuestro estudio hemos identificado el fenómeno de las migraciones campo-ciudad, como causa primordial del exagerado poblamiento urba no, de los últimos años.

Si en 1938 había un colombiano en la ciudad, por cada tres en el cam po, en 1985 la situación era la contraria: tres habitantes de ciudad por cada uno del campo. La migración acelerada a las ciudades, se dió principalmente a raiz de la violencia y la falta de oportunida des laborales en nuestros campos. Esta situación hizo cambiar sus tancialmente todas las relaciones de las personas con el medio en que habitan y seguirá cambiando, ya que nuevos brotes de violencia siguen estimulando las migraciones sobre todo a ciudades intermedias.

Según las proyecciones realizadas por la Subdirección de Política-so cial del SENA en el año 2000 , ocho de cada diez colombianos vi virán en la ciudad; y éstas no estaban ni están preparadas para esto,

ni quienes las administran y planifican; el crecimiento caótico y desproporcionado ha creado grandes carencias de servicios, de espacios públicos, de medios de transporte, de tierra, creó también formas de apropiación de la tierra y de enriquecimiento ilicito que sólo están beneficiando a urbanizadores piratas. Esto llevó a grandes cantidades de familias de bajos recursos y provenientes de los campos colombianos a hacinarse en los famosos cinturones de miseria, en las peores condiciones de vida, a la espera de una oportunidad para disfrutar de los beneficios de la ciudad.

En el caso particular de Cartagena y las zonas subnormales estudiadas se encontró un alto porcentaje de pobladores venidos de otras zonas del departamento y del país.

De acuerdo con esto, no podemos pretender dar solución al problema urbano sin entrar a considerar la situación socio-política, económica y cultural del campo colombiano, de tal manera que una solución definitiva al problema urbano pasa necesariamente por una reforma a la injusta estructura de la propiedad agraria, que actualmente resulta un factor de inequitativa distribución del ingreso y constituye el escollo principal para evitar la desocupacación de grandes extensiones de tierra productiva. Y mientras no se creen nuevas fuentes de empleo en el campo, una estructura educativa acorde con las necesidades socio-culturales y económicas del campo; mientras no se creen los mecánismos jurídico-políticos y económico-sociales para darle una solución defini

tiva al conflicto social que hoy enfrenta el campesinado colombiano y no se provea de la infraestructura necesaria tendiente a mejorar las condiciones generales de vida de este vasto sector de la población colombiana y particularmente del departamento de Bolívar como uno de los que en mayor grado tiene que enfrentar las consecuencias de la violencia, serán insuficientes todas las políticas urbanas tendientes a erradicar la marginalidad y la subnormalidad en las zonas periféricas de los centros urbanos, pues nunca lograrán detener el proceso migratorio y cada día seguirán llegando campesinos desplazados de sus tierras en busca de una oportunidad de empleo, educación y vivienda para él y su familia, lo cual lo llevará necesariamente a repoblar las zonas que hoy estamos tratando de desocupar y rehabilitar.

En opinión de los inmigrantes consultados una reforma agraria democrática que busque solucionar las necesidades prioritarias del campesinado colombiano debe contener entre sus programas y objetivos, los siguientes aspectos:

- Una utilización racional de la tierra, esto es, que independientemente de su propiedad, la optimización en el uso del recurso debe ser el principio que la rija y éste debe ser regulado por la entidad oficial.

- Infraestructura de riego para las zonas y productos que realmente

lo necesitan independientemente de su propiedad.

- Una política de crédito y asesoría técnica para el campesino pobre y medio que consulte las posibilidades reales del suelo, el producto y el beneficiario.

- Un banco de tierras que permita sostener un control seguido de la utilización de la tierra y la producción, lo cual permitirá establecer las medidas de control tendientes a optimizar el rendimiento del recurso.

- Promover la organización de la pequeña y mediana producción en formas asociativas y cooperativas.

- Impulzar la diversificación de la producción agropecuaria a fín de mejorar las condiciones alimenticias del pueblo y el nivel de ingreso de los cultivadores.

- Propiciar el desarrollo tecnológico teniendo encuenta la realidad y la experiencia propia del campesinado, armonizando el avance de las ciencias con las prácticas tradicionales.

- Fomentar el uso de tecnologías, ecologicamente apropiadas que no destruyan el ecosistema natural.

- Desarrollo de una política de mercadeo, crédito y servicios sociales que beneficien al campesinado medio y pobre.

- Impulzar un plan integral de obras públicas (vías, canales, etc.) que posibilite una explotación agrícola racional y altamente productiva.

- Respetar las diversas expresiones étnicas, sus territorios, sus organizaciones, sus tradiciones y manifestaciones culturales.

Todos constituyen mecanismos tendientes a disminuir el gran flujo poblacional campo-ciudad y deben guardar una correlación directa con las políticas de reordenamiento urbano, para que éstas últimas puedan cumplir realmente con el objetivo para el cual fueron creadas.

4.2.1 PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

El crecimiento desordenado y caótico de los centros urbanos se ha ido generalizando en todo el país, se ha ido desplazando hacia las ciudades intermedias a medida que las principales ciudades se han ido saturando, por lo tanto se hace necesario que las medidas que se apliquen para enfrentar esta problemática trasciendan el plano del municipio y la región y confluyan en un plan nacional de desarrollo económico y social que parta del planeamiento municipal, pe

ro que englobe toda la problemática en unas políticas de desarrollo que comprometan a la nación entera, esto es, al gobierno nacional, a los municipios, los organismos descentralizados, a los inversionistas privados y a la comunidad.

Esto porque si bien, la autoridad municipal tiene un mayor conocimiento de la problemática específica que en materia de vivienda y bienestar social tiene que enfrentar, es también por todos conocida las grandes deficiencias que en materia presupuestal enfrentan algunos municipios para cubrir los proyectos que se requieren y el regimen tributario vigente se convierte en una traba más para la consecución de los recursos financieros necesarios y los que en términos reales puede disponer el municipio.

El Plan de Desarrollo Económico y Social buscará entonces, comprometer a la nación entera con el bienestar social de la comunidad y todos los planes, programas y políticas que en él se tracen estarán encaminadas a cumplir con este objetivo y a buscar que la comunidad se convierta en agente de su propio desarrollo.

La comunidad debe convertirse en participe y fiscalizadora de la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo, pues bien conocidos por nosotros son la bondad de los objetivos que planes tras planes se han trazado los diferentes gobiernos, sin embargo algunas veces por falta de voluntad política, otros por falta de presu

puesto y las más de las veces por falta de una oportuna intervención de la comunidad, estos planes se han quedado en el papel y sólo nos han servido a quienes como referencia los utilizamos cada vez que requerimos información sobre tal o cuál tema específico.

No queremos pasar por alto este punto sin tocar un aspecto muy importante, es lo que tiene que ver con la financiación de los proyectos de interés social.

La última información que en esta materia conocemos es la proporcionada por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana. INURBE; " En estos momentos se están entregando formularios a las personas que deseen "competir" por el subsidio que entregará esta dependencia como un aporte a los colombianos de escasos recursos que carescan de casa propia".

¿Qué es el subsidio?. Es un aporte que INURBE entrega como premio a la constancia ahorrativa de aquellos colombianos que quieren obtener vivienda. Ese aporte en dinero o en especies no tendrá que ser pagado, ya que es un "regalo". Las cifras o aportes serán equivalentes al 15% del costo total del tipo de solución a que se aspire. En consecuencia se puede obtener subsidio en los siguientes casos:

- Construcción o adquisición de vivienda.
- Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el

desarrollo progresivo.

- Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo.
- Adquisición de terrenos destinados a vivienda.
- Adquisición de materiales para la construcción.
- Mejoramiento de habitación y subdivisión de vivienda y legalización de titulos de propiedad de aquellos que tienen el carácter de ilega les.

Solo en caso de que el beneficiario de ese subsidio haya entregado in formación falsa, deja de residir en la vivienda antes de cumplir los cinco años de la fecha de asignación o transfiera a otra persona la vivienda, este aporte deberá ser restituido a la entidad.

Ahora bien, sobre los beneficiarios del subsidio, veamos la clasifica ción que hace INURBE:

Podrán aspirar al subsidio:

- Las familias que carezcan de vivienda propia, y además: Tengan in gresos estables entre los 2 y hasta 4 salarios mínimos esto es, de $ 102.000 hasta $ 204.000 al mes. Tengan una cuenta de ahorros en cualquier corporación de ahorro y vivienda (CAV), autorizadas para captar. Esta cifra debe ser mínimo del 5% del costo total de la solución de vivienda.

En nuestro estudio hemos identificado que la capacidad de ahorro de las comunidades que habitan las zonas de alto riesgo es nula, dado sus

bajos niveles de ingresos, y además muy pocos cuentan con empleos permanentes, por lo tanto no tienen ingresos estables; con estos limitantes es un hecho que estas familias no podrán tener acceso al sistema de subsidio para vivienda que el gobierno nacional está ofreciendo a través de INURBE.

Es evidente, entonces, que la política oficial no favorece a estos sectores de población, nos toca entonces preguntarnos hasta donde los medios que se utilizan para la financiación de los proyectos de vivienda de interés social consultan la realidad económica de las clases menos favorecidas, si hemos identificado el valor de la vivienda para estos sectores inferior a los 700 UPAC que al cambio de hoy serían aproximadamente $ 2'184.700 y el 5% de esto serán $ 109.235.00 nosotros nos preguntamos que habitante de estas comunidades podrá cumplir este requisito?.

Ante esta realidad, es necesario que si de verdad se quiere encarar un proceso de reordenamiento urbano y dotar de vivienda digna a los colombianos menos favorecidos económicamente, se debe pensar en un sistema de financiación y subsidio más acorde a la realidad de estas comunidades, pues en el actual siguen siendo los eternamente marginados de las políticas oficiales.

4.2.2 TENENCIA DE LA TIERRA

Uno de los aspectos básicos de cualquier Reforma Urbana sin ninguna duda lo constituye el mecanismo que emplee para democratizar el uso y el precio de la tierra urbana.

Porque la tierra urbana es un bien escaso, muy costoso y facílmente monopolizable. Y lo es porque no se puede fabricar, no se puede ampliar, es una sola, limitada. En las ciudades, la tierra adquiere una elevada utilidad comercial y por lo tanto, una gran demanda.

El precio de la tierra urbana está determinado por su localización y los usos potenciales que brinde. Por la posibilidad de ser monopolizada, la tierra se vuelve un facíl objeto de inversión con la cual se puede especular, afectando gravemente el costo de la tierra disponible para vivienda, servicios públicos, vías y recreación.

El interés de los inversionistas por la tierra urbana como medio de especulación y enrriquecimiento hacen que su manejo se convierta en el problema fundamental a solucionar en la busqueda de un desarrollo urbano equilibrado y menos caótico que el actual.

Aquí se hace una necesidad imprecindible la acción del Estado, porque no podemos olvidar que es el costo de la tierrra, el que determina la dirección del crecimiento urbano y la localización de los

diferentes grupos sociales que conviven en la ciudad. Así las tierras perifericas, alejadas de los centros de trabajo y de servicios y las tierras que ofrecen riesgos de deslizamiento o anegación, son las únicas con un costo accesible a las familias de más bajos ingresos. Luego entonces la acción del Estado debe ser la de regular el uso y el precio de la tierra, evitando los monopolios y atendiendo el interés de la comunidad antes que el de los propietarios.

Porque según los mismos ponentes de la Ley 9ª, en Colombia el 1% de los propietarios son dueños del 70% de las mejores tierras urbanizables y éstas han aumentado su valor a tasas hasta del 40% en los últimos 10 años, o sea han aumentado en proporción 7 veces más que los ingresos de las familias colombianas.

A esto hay que agregarle que el costo de la tierra representa un 30% de los costos totales de la vivienda popular, en donde prima la construcción horizontal, en tanto que sectores medios y altos se distribuyen el precio de la tierra en la denominada propiedad vertical que se da en los edificios de varios pisos.

Estos indicadores hacen urgente una intervención en el mercado de tierras a través de los planes integrales de desarrollo municipal y de mecanismos como la enajenación voluntaria, la expropiación, los bancos de tierra urbana y los planes de renovación urbana con los que la Ley 9ª de Reforma Urbana, dota a los administradores municipales y al Es

tado en su conjunto.

En esta medida adquieren gran importancia los bancos de tierra urbana como un mecanismos que pretende que el Estado pueda adquirir tierras próximas a ser urbanizadas, para ordenar el crecimiento del municipio y evitar que oportunistas y urbanizadores piratas se apropien de los beneficios económicos derivados del cambio de uso de la tierra rural por tierra urbana y de la construcción en ellas de infraestructura de servicios.

El patrimonio de estos bancos de tierras municipales estará constituido por los inmuebles urbanos y suburbanos que adquiera, los bienes vacantes que encuentre en su jurisdicción, las donaciones que reciba, aportes, apropiaciones y traslados que hagan las entidades públicas. Esto implicaría también que cualquier propietario que quiera enajenar sus tierras o inmuebles, deberá ofrecerlos en primera instancia al banco de tierra del municipio.

Otro aspecto que se puede preveer a través de los bancos de tierras es el que tiene que ver con la utilización de la tierra, esto es, que se pueden distribuir ordenadamente la proporción de tierra destinada a la industria, al comercio, a residencias, vías, recreación, servicios asistenciales y áreas de conservación del medio ambiente, para con esto evitar la disputa del espacio entre uno y otro sector que siempre redunda en detrimento del bienestar social de las familias económicamen

te menos favorecidas.

4.3 EXIGENCIAS INMEDIATAS DE LOS HABITANTES DE LAS ZONAS DE ALTO RIESGO.

Cuando se recorre al país y se observan las diferentes formas como los colombianos enfrentan y solucionan sus necesidades de vivienda, cuando se estudian las cifras de los indicadores económicos y sociales, o cuando miramos el panorama urbano y rural de Colombia, donde las soluciones de emergencia priman sobre las propuestas planificadas, es inevitable reconocer que la marginalidad ya no es un problema de excepción y donde se hace necesario la presencia estatal mediante sus instituciones para la prestación de un servicio oportuno en la construcción de obras de infraestructura, que a gritos reclaman los habitantes de las zonas de alto riesgo y todas las zonas marginadas de las ciudades y los campos colombianos.

Se proyecta para fines del presente siglo un incremento de las urbanizaciones espontáneas. Cerca del 90% de los pobres estarán ubicados en zonas marginales urbanas. La magnitud de este problema lleva así mismo a que su solución no sea puntual, ni quede en manos de pocas instituciones, también se requiere la participación de la comunidad como primera beneficiaria.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

Cuando hablamos de asentamientos humanos en Colombia no podemos permitirnos el facilismo de considerar el problema como la forma de darle a cada persona, cuatro muros de ladrillo y un techo. Es necesario insistir en que la vivienda es solo uno de los elementos que conforma el habitat y que tenemos el compromiso de buscar soluciones integrales que den respuesta a las exigencias de los habitantes de las zonas de alto riesgo; necesidades de servicios públicos, seguridad, protección, socialización, producción, educación, salud, recreación, etc.

Por ser zonas expuestas a un alto grado de riesgo, lo primero que las autoridades municipales deben tener en cuenta es su reubicación a lugares aptos para un desarrollo óptimo para estas comunidades, partiendo de la base que su nivel de ingreso, no les permite adquirir lotes adecuados donde cumplir su función social.

La reubicación que requieren estas comunidades debe cumplir los requisitos establecidos por la Ley de vivienda de interés social, Ley 03 de 1991, la cual establece el sistema nacional de vivienda de interés social e integrará a él a las entidades públicas y privadas que se relacionan con la construcción, financiación, mejoramiento, habitación, reubicación y legalización de viviendas de tal naturaleza, es decir, en el sistema de vivienda de interés social estamos todos.

De ahí que entendamos que el compromiso, pero también los derechos son del sector público y del sector privado. La coparticipación en el sistema nos impone ayudar a su conformación, participar en su de sarrollo y acelerar los resultados de su gestión. Desde luego, tam bién nos da atribuciones para insistir en su operatividad, recavar en su dinámica, participar en su cumplimiento y confiar en su éxito.

Es difícil, pero no imposible, la consecución de los objetivos para la construcción de vivienda de interés social, puesto que en Cartage na hay un deficit de 18.000 viviendas de interés social y un supera vit de 500 viviendas suntuarias, que entran a agravar este problema; entonces es claro que este proyecto requiere también de la colabora ción decidida de los constructores y financiadores de la vivienda en Cartagena.

4.3.1 ACOPLAMIENTO ENTRE TECNOLOGIA Y SU MEDIO CULTURAL

Identificamos el medio ambiente urbano, no solamente por sus compo nentes naturales y los objetivos construidos por el hombre, sino tam bién por la historia, los valores expresivos, culturales, la cotidia nidad del poblador y las relaciones que establece con otras personas.

La vivienda, su entorno y la tecnología constructiva son un reflejo de si-mismo, es decir, que se convierte en un vehículo-signo donde

se presenta la familia y el individuo manifestado en aspectos tales como: el uso del color, el tipo de equipamiento, la manera como se distribuye el espacio y los acabados. Todo esto nos informa sobre el status, los valores, los comportamientos y el gusto estetico de los usuarios. Por estas razones el ambiente físico construido, la vivienda y su entorno poseen componentes no solamente técnicos-constructivos sino también afectivos, funcionales, cognoscitivos, sociales y culturales.

Los pobladores tienen ideas de como mejorar y/o adecuar el espacio que habitan, es decir, tienen una intención hacia el diseño y la construcción del espacio urbano y habitacional, en el que han sido actores y modeladores del entorno, en el que han adecuado los resintos que dan cobijo a sus necesidades familiares y comunitarias.

En este contexto el trabajo de diseñar, es decir, el mejoramiento o la incorporación de nuevas obras construidas dentro de un ambiente físico y cultural establecido, tanto en su significación como en su ordenamiento, implica la presentación y discusión colectiva de propuestas para un análisis pormenorizado entre las tecnologías aplicadas y su acoplamiento con el medio cultural de la comunidad beneficiaria, que es donde se puede apreciar el grado de conocimiento entre los habitantes de un sector. La presentación de propuestas ante los pobladores deben ser sustentadas con claras posiciones por parte de los diseñadores, sobre quienes recae la responsabilidad de

las calidades del nuevo entorno.

La participación del usuario debe permitir que éste exprese y reconoz ca sus valores culturales al tiempo que identifique normas organizati vas autónomas a través de las cuales pueda permanecer y actuar más allá del proceso de concepción y construcción de un habitat que satis faga plenamente sus necesidades de espacio familiar y comunal.

Consecuente con esta realidad y con el diagnostico presentado en capi tulos anteriores, que conbinados configuran el perfil de una sociedad desarticulada en la que los criterior de desarrollo no han tenido en cuenta ni las relaciones con el medio natural, ni la satisfacción de las necesidades biológicas y culturales de las mayorías; presentamos a continuación algunas consideraciones a tener en cuenta para lograr una correspondencia entre la tecnología utilizada y el medio socio cul tural de la comunidad beneficiaria:

Es bueno aclarar que la utilización de tecnología que refleja la iden tidad cultural, y el desarrollo industrial en la construcción que sea autóctono, es muy escaso por no decir que inexistente. Es decir, que hay una inclinación hacia "la transferencia de tecnología antes que a la investigación de tecnología adaptada a un acoplamiento de éstas con las características culturales de la comunidad receptora. Cabe re cordar que el barrio Policarpa Salavarrieta hoy considerado como zona de alto riesgo es receptor de una tecnología contaminante intensiva en

mano de obra y capital y poco adecuada a las exigencias ecologicas, sociales y culturales de la población y los trabajadores. Razón de más que nos obliga a mirar el tipo de tecnología a utilizar en el proceso de reordenamiento urbano, la cual debe estar intimamente ligada a las costumbres, habitos, tradiciones y condiciones ambientales de la comunidad y claro esta con la clase de insumos a utilizar. Dentro de las posibilidades tecnológicas a utilizar podemos considerar: una artesanal; una manufacturera; una industrial.

Lo que proponemos es una conbinación de éstas debido a que el proceso de reordenamiento urbano tiene que integrar una diversidad de costumbres dada la composición heterogénea de las comunidades marginadas y que deberán ser reubicadas.

La primera forma parte de tener en cuenta insumos tales como bahareques, maderas, guaduas, etc. en cuenta que un gran número de las personas a ser trasladadas provienen del sector rural y sus costumbres se circunscriben a la utilización de estos materiales, además los puede hacer sentir parte de un nuevo tipo de urbanización en donde no se han marginado las diferentes formas de construcción de la vivienda; eso sí dentro de los parametros necesarios que el desarrollo urbano exige.

La segunda forma contempla insumos de tipo artesanal y semi industrial; y la tercera presupone el empleo de materiales convencionales, blok, ladrillo, tejas, varillas, etc.

Es decir, éstas son formas propias adaptables al contexto económico, social y organizativo de las familias autoconstructoras, ya que no se puede perder de vista que un gran número de estas familias poseen poco manejo de maquinas sofisticadas, luego esto permite disponer de mano de obra barata y lograr hasta cierto punto subsanar el problema del desempleo.

En las comunidades autoconstructoras, hoy ubicadas en zonas de alto riesgo encontramos que los elementos que se conjugan han sido los materiales disponibles, que no siempre son los más adecuados y la tranquilidad del beneficiario o autoconstructor es fundamental; en un proceso de reubicación estos dos elementos deben aprovecharse al máximo para disminuir el costo final de la vivienda.

4.3.2 SALUD AMBIENTAL COMO EQUILIBRIO SISTEMATICO DEL HOMBRE

La salud debe concebirse como el equilibrio sistemático del hombre con su medio social y natural. Proponemos que:

- Se debe prescribir la exigencia absoluta de un ambiente industrial que propicie la salud de los trabajadores.

- El ejercicio de la medicina, puestos de salud y la producción de medicamentos deben convertirse en un servicio social garantizado por las entidades interventoras en el proceso de reubicación, co

mo puede ser el caso de la Universidad de Cartagena por intermedio de la Facultad de Medicina, Enfermería, Química y Farmacia, etc.;

- La consolidación en cada barrio conformando comités de salud comunitaria. Claro está si antes se hace una capacitación integral, como requisito para la prevención de enfermedades.

- Establecer en cada espacio habitacional servicios de alcantarrillado, que contribuye a mejorar la evacuación de aguas que deterioran el ambiente como unidad fundamental del sistema orgánico.

- El reciclaje de los desechos generados por la ciudad, debiera establecerse medios (cooperativa recicladoras) para revertir este proceso el cual debe ir fortaleciéndose y mejorando las condiciones de vida del habitat rural.

4.3.3 EDUCACION

La educación debe vincularse a la solución de problemas ambientales de las comunidades, no como se ha venido impartiendo; no a través de la imposición de modelos teóricos, sino de diagnósticos y propuestas en las cuales participen las comunidades propias a ser trasladadas de un lugar a otro, para que este sea un nuevo modelo de adecuación impartida desde la base de una nueva comunidad.

Creemos que la educación debería tener en cuenta los siguientes aportes:

a. Educación primaria y secundaria se debe organizar en torno al conocimiento del medio natural, a la busqueda colectiva de tecnologías alternativas y a la creatividad cultural.

b. La escuela no debe reemplazar el trabajo creativo, sino organizar la experiencia científica sobre la experiencia social.

c. Como principio educativo se debe fomentar la cooperación, por encima de la competencia.

d. La educación se debe basar en el conocimiento interdisciplinario de la realidad y no en la lucha competitiva por el ascenso social.

e. Las Universidades constituyen un ente vivo y actuante, generador y catalizador de procesos vitales, integrado al cuerpo social no solo desde la actividad tradicional de la trasmisión del saber y la función investigativa, sino tambien desde la práctica sistemática de transformación continua de la realidad.

f. La Universidad de Cartagena debería comprometerse, como responsable de generar una capacidad científica y tecnológica propia, capaz de movilizar el potencial productivo de los recursos naturales y humanos de la región a través de una producción creativa, criti

ca y positiva de nuevo conocimiento para promover estrategías y alternativas de desarrollo.

Los anteriores puntos de vista los hemos incorporado como alternativa educativa, de acuerdo a nuestro profundo seguimiento a estas comunidades y lo que nosotros creemos que puede ser una de las formas de generar nuevas formas de educación popular, en donde la investigación deja de ser un ejercicio puramente académico y elitista, para convertirse en un instrumento de capacitación de las comunidades para la solución de sus problemas inmediatos.

Aunque el criterio anterior no le resta importancia a la investigación básica. Ya que Cartagena como modelo de desarrollo industrial debe desarrollar su capacidad investigativa en la búsqueda de su independencia científica y tecnológica.

Para esto también se pueden realizar algunas actividades como:

a. Identificar e integrar a los lideres cívicos de las comunidades de alto riesgo.
b. Realizar talleres de capacitación (técnicas de grupos, relaciones humanas, formación política, etc.).
c. Realizar encuentros de información y capacitación en forma permanente en cada una de estas comunidades.
d. Estructurar comités de trabajo.

4.3.4 PROGRAMAS DE REHABILITACION EN LAS ZONAS DE ALTO RIESGO

Un proceso de reordenamiento urbano, no puede comprender únicamente un plan de reubicación de las familias que habitan en las zonas de alto riesgo, deberá comprender además un plan integral de recupera ción y rehabilitación de estas zonas con el fín de que éstas puedan constituirse en elementos de equilibrio con la superficie ocupada de la ciudad y las cuales junto con los cuerpos de agua, determinen los factores de protección ambiental y por consiguiente contribuyan a restituir los ecosistemas naturales.

De ahí que sea necesario adelantar las acciones que de acuerdo con proyectos específicos de las entidades responsables de recuperar, conservar, preservar, dotar y vigilar estas áreas, sean necesarios acometer, pára establecer un programa a corto plazo que corresponda a unos objetivos propuestos.

Sobre este aspecto en concreto, en el desarrollo de esta investiga ción pudimos conocer el Decreto número 116 de abril 28 de 1978 de la Alcaldía de Cartagena, mediante el cual se establecen las políticas para recuperar, conservar y preservar las áreas ecológicas localiza das en el perimetro urbano de la ciudad y se dictan otras disposicio nes, las cuales anexaremos al presente trabajo.

El Decreto parte de declarar zona de reserva ecológica al Cerro de...

la Popa, al de Zaragocilla y las lomas de María, en adelante establece una serie de prohibiciones en el sentido de no permitir el desmonte, destrucción y deterioro de la vegetación natural y de carácter marino; y una serie de sanciones para quienes incumplan las disposiciones del Decreto en mención.

Igualmente establece que la Oficina de Planeación Municipal y el Inderena llevarán a cabo el proceso de determinación de límites e incorporación a la zonificación de la ciudad.

Hoy, 12 años despues, estas disposiciones apenas sí se han tenido en cuenta y los urbanizadores piratas siguen traficando con la pobreza de algunas familias y los habitantes siguen explotando con desmedido afán la vegetación natural del Cerro con su consecuente deterioro que podemos observar en las fotografías que anexamos.

También conocimos el Decreto 170 de agosto 16 de 1973, de la Alcaldía de Cartagena, por el cual se declara de utilidad pública una zona de terreno adyacente al Cerro de la Popa. (ver anexo)

Además de la declatoria, como área de utilidad pública e interés social, toda la zona de terreno que circunda al Cerro de la Popa, comprendido a partir de la cota 20 hasta la cima superior en el plano en que está edificada la iglesia y el convento de los padres Agustinos Recoletos, (ver anexo), el Decreto en mención establece que la

Oficina de Planeación Municipal se abstendrá de tramitar toda solici tud de permiso para construcción o reconstrucción dentro de la zona aludida.

Seguidamente establece una serie de sanciones para los posibles in fractores. Sin embargo, con o sin el mencionado permiso de la ofici na de Planeación Municipal la población del Cerro de la Popa y por ende el número de construcciones ha aumentado significativamente, en el tiempo de vigencia de este artículo.

Todas estas normas, han sido burladas, lo cual indica que es necesa rio y urgente entrar a garantizar los recursos financieros y los or ganismos responsables de acometer esta acción, así como el tiempo en que esto se deberá desarrollar, de lo contrario estariamos aplazando indefinidamente la atención de este problema que es muy importante para el equilibrio ecológico de la ciudad.

Igualmente hemos logrado conocer el plan, de la unidad de Investiga ción y Control Ambiental del INDERENA- Regional Bolívar, en el cual se analizan los mecanismos adoptados para la protección del Cerro de la Popa y sus resultados; el cual también anexaremos al presente tra bajo.

En uno de sus apartes el documento sostiene "Haciendo un balance de todas las acciones adelantadas para la conservación y recuperación

del Cerro de la Popa, podría decirse que los resultados obtenidos con la ejecución de las obras para estabilización de la ladera del Salto del Cabrón, han sido los más positivos de todos, por cuanto cumplieron con el fín propuesto; sin embargo, por haberse hecho en forma aislada y puntual, los problemas que estan deteriorando progresivamente este sector, aún subsisten".

Más adelante continua, el mismo documento: "Resulta patente la falta de acción e interés del gobierno municipal en hacer cumplir los decretos anteriormente señalados, pues las invasiones continuan avanzando y actualmente, se encuentran aún en explotación varias canteras, localizadas en la zona de reserva ecológica, que desde 1973 vienen violando lo establecido en ellos, como es el caso de la cantera del señor Rafael Lombana, con el agravante de que esas explotaciones se están realizando con complicidad de organismos oficiales, pues a pesar de las disposiciones aún vigentes, es allí donde se abastecen de arena las volquetas de la Secretaría de Fomento y Desarrollo del Departamento".

Por último el INDERENA hace un llamamiento al señor Alcalde de Cartagena y al Director de la Oficina de Planeación a fín de definir si estos organismos se encuentran realmente en capacidad de detener el avance de invasiones y la explotación de canteras en el Cerro de la Popa, pues mientras esto persista resultá inutil cualquier esfuerzo del INDERENA para controlar la erosión del mismo y conservar esta zo

na de reserva ecológica.

En la actualidad el gobierno municipal elabora el program de reubica ción de las 5000 familias que en condiciones riesgosas, habitan en las faldas del Cerro de la Popa, pero es preocupante que cada año lleguen a Cartagena 3000 personas con problemas habitacionales, toda vez que semejante flujo agudiza y prolonga la crisis, aparte de que incrementa el costo de los programas de reubicación de las familias y rehabilitación de la zona. (9)

De otra parte, conocimos también el proyecto de recuperación de caños, lagunas y cienagas de Cartagena, que a pesar de ser una necesidad so cial apremiante, que no permite más dilación por el costo social que ello representaría para esta ciudad, no parece existir la conciencia necesaria, sobre la magnitud del problema y su urgente solución en las autoridades encargadas de llevarlos a feliz término.

Según un informe de EDURBE, la no ejecución inmediata prevee la muer te de 303 personas relacionadas directamente con la insalubridad de los cuerpos de agua, y sus efectos sobre la población asentada en su área de influencia.

---

(9). El Universal. Cartagena, abril 3 de 1991. pág. 6

Por su parte, y no obstante el gran peligro que en materia de salud ambiental representa para la población la zona sur-occidental de la ciudad no conocemos ningún proyecto, a realizarse en el corto plazo tendiente a solucionar el problema de la disposición técnica final de las basuras y los desechos de toda la ciudad, pues sus efectos colaterales se reflejan en toda la zona sur-occidental que esta pre vista por la Alcaldía Municipal como zona receptora en el eventual proceso de reordenamiento urbano y reubicación de asentamientos hu manos en que están empeñados las autoridades municipales.

Tampoco conocemos ningún proyecto encaminado a contrarestar los de sechos altamente contaminantes que representa el vertimiento de de sechos toxicos y sin tratamiento previo del alcantarrillado munici pal y las empresas industriales del área de Mamonal, sobre las aguas de la bahía de Cartagena y la Cienaga de la Virge, tan importantes para el ecosistema natural de la ciudad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al finalizar nuestro estudio, el cual comprendemos es algo limitado teniendo en cuenta la magnitud del problema urbano en la ciudad de Cartagena, por la diversidad de factores, elementos y entidades que en él se involucran, presentamos a manera de conclusión las siguientes anotaciones y recomendaciones que esperamos sirvan de punto de partida para quienes se interesen en un estudio más profundo del tema y en la busqueda de una solución definitiva para mejorar el nivel de vida de las comunidades marginadas y alcanzar el anelado ordenamiento urbano, tan necesario para el desarrollo urbano.

Cartagena, se encuentra clasificada como ciudad intermedia, lo cual sumado a las posibilidades económicas, políticas, sociales y culturales que en ella se conjugan con gran expectativa nacional para el futuro, la convierten en un polo de atracción para la población del departamento, la Costa y toda Colombia.

Esta característica, es importante tenerla en cuenta, indica que la

ciudad seguirá creciendo y lo que es más importante, que este crecimiento será producto de los movimientos migratorios más que del crecimiento vegetativo de la población cartagenera; esto necesariamente obligará a las autoridades encargadas del planeamiento urbano en el municipio a proveer de la infraestructura necesaria para evitar que en esta ciudad se repita el crecimiento caótico que hoy afecta a las más grandes ciudades del país y toda Latino América.

Indudablemente, que la Reforma Urbana, dota al municipio de unas herramientas importantes para la planificación del crecimiento y reordenamiento urbano, luego es preciso que las autoridades y la misma comunidad aproveche al máximo estas herramientas y las enriquesca con normas complementarias para lograr a cabalidad el objetivo planteado.

Es urgente que este proceso se acometa y con la seriedad y el compromiso que la magnitud del problema requiere, en esta oportunidad no se puede repetir la vieja historia de que se contrata el estudio, se realiza el plan y luego se archiva, porque no existe la voluntad para adelantarlo, por simple negligencia de los responsables o por falta de recursos financieros.

Otro aspecto particularmente importante en el proceso de ordenamiento del crecimiento urbano es el que tiene que ver con la recuperación y conservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico ,

esto es, el saneamiento ambiental.

En este aspecto encontramos que el problema de la contaminación de los cuerpos de agua que rodean la ciudad, adquiere mayor importancia si tenemos en cuenta que más de la mitad de los habitantes de la ciudad, 310.365, viven en su área de influencia, o sea el 53% de la población total existente en la ciudad vive en condiciones infrahumanas por el hacinamiento, la insalubridad y la carencia total de servicios públicos.

Esto hace inaplazable la realización urgente del proyecto de recuperación de caños, lagunas y cienagas de Cartagena, pues además de ser una necesidad social apremiante que no permite más dilaciones por el costo social que ello representaría, se convierte en un regulador e impulsador del desarrollo urbano, con el que toda ciudad gana y más una ciudad que es considerada Distrito Turistico y Patrimonio Histórico de la Humanidad.

El saneamiento de estos cuerpos de agua significa el mejoramiento del nivel de vida de más de 600.000 habitantes de la Heróica y el traslado de 435 familias aproximadamente, por encontrarse en terrenos bajos, inundables y en condiciones infrahumanas, se reducirá de manera importante la mortalidad y la morbilidad que se presentan por los problemas en el agua y que hoy representan la muerte de 152 personas, 84 de ellas en niños menores de 4 años.

lias que se encuentran hacinadas en las zonas demarcadas (ver naexo) para lograr la recuperación del Cerro de la Popa como reserva ecológica y atractivo turistico sin que éste represente un riesgo para la ciudad y los eventuales visitantes.

El otro factor importante que se suma al creciente problema ambiental que hoy tienen que enfrentar más de 600.000 cartageneros es el que tiene que ver con el basurero público ubicado en la zona de Mamonal, sector Henequen; el vertimiento sin ningún tratamiento técnico de materias orgánicas e inorgánicas que conforman la basura de gran parte de la ciudad, constituye factor determinante en la contaminación ambiental que afecta a toda la zona y se convierte en causa principal de las enfermedades en la piel y de tipo respiratorio que afecta a gran parte de la población de ésta zona de la ciudad.

El Distrito Integrado de Salud y la Empresa de Desarrollo Urbano, han establecido, de acuerdo con estudios realizados, que esta zona no es apta para la fijación de vivienda permanente por estar expuesta a altos niveles de contaminación que sobrepasan con mucho, los niveles soportables por el organismo de una persona. Luego entonces es necesario adelantar un plan de reubicación para estas comunidades y un plan de saneamiento de la zona que debe incluir el tratamiento técnico de las basuras y de los residuos tóxicos, contaminantes del complejo industrial de Mamonal.

Ahora bien, un proceso de reubicación de las familias que en condicio nes riesgosas habitan las zonas marginadas de la ciudad, requiere del esfuerzo conjunto de las fuerzas vivas de la ciudad, sus representan tes políticos, los gremios económicos y la comunidad en general, dado la urgencia de adelantar este proyecto, pues el proceso migratorio se guirá incrementandose y la necesidad de vivienda, trabajo, educación, salud, recreación, etc.; seguirá creciendo paralelamente.

Usualmente el mayor escollo que encuentran los proyectos de beneficio social, para su realización, es el financiamiento y dado que un pro yecto de reubicación y rehabilitación de esta magnitud tiene un costo económico bastante elevado es necesario recurrir a mecanismos alterna tivos que reduzcan los costos más no el beneficio.

En nuetro estudio hemos identificado que la autoconstrucción, como re curso de las clases menos favorecidas económicamente, se ha converti do en una alternativa posible para ahorrar costos en el proceso de construcción de la vivienda popular, así lo han demostrado los proyec tos de este tipo que en todo el país se han adelantado con la asesoría del SENA y en algunos casos del ICT, BCH y entidades regionales, así como de corporaciones sin ánimo de lucro.

Además la autoconstrucción permite que la comunidad beneficiaria par ticipe en todo el proceso de construcción de la vivienda y su entorno social, así como en la utilización del espacio público; lo cual le

permite hasta cierto punto satisfacer sus necesidades socio-culturales en el medio en que habita.

Esto posibilita un acercamiento entre la comunidad y las entidades oficiales en la medida en que una se convierte en la colaboradora de la otra, superando el asistencialismo que tradicionalmente las ha caracterizado.

Es claro que un proceso de esta magnitud no se puede acometer sin una preparación previa de la comunidad beneficiaria; a través de la educación para la participación comunitaria que entidades como el SENA y la Universidad de Cartagena pueden adelantar y un cambio de actitud del personal de la administración municipal.

Otro aspecto importante en la reubicación es el que tiene que ver con la adecuación en estructura e infraestructura física y equipamiento de la zona receptora, pues de nada serviría que se reubique a estas familias en una zona que carece de las condiciones mínimas para cumplir tal función, es necesario entonces que la administración municipal entre a controlar lo referente al banco de tierras urbana y a la reserva de tierras para el crecimiento futuro de la ciudad, dotando a éstos de la infraestructura de servicios que requiere la vida urbana.

Pero un proceso de autoconstrucción por sí solo no es suficiente pa

ra superar la marginalidad de estas comunidades. Este proyecto o cualquier otro que se adelante para lograr este objetivo tiene que ser conducido y coordinado por la Administración Municipal, en coordinación, claro está, con la comunidad beneficiaria.

Dado que hemos identificado que, por los bajos niveles de ingreso de la población de estas zonas, la construcción y adjudicación de este tipo de vivienda debe ser subsidiado, es preciso que el INURBE establezca un sistema accesible para la comunidad autoconstructora de las zonas de alto riesgo pues el programa que actualmente adelanta el organismo oficial no se ajusta a la capacidad económica de esta población.

Por último, y no por eso menos importante, es necesario tener en cuenta que al reubicar a estas familias se les está alejando de su sitio de trabajo o de la fuente que le genera los recursos para su subsistencia y como quiera que el objetivo último es mejorar las condiciones de vida de estas comunidades, en este proceso de reordenamiento urbano, necesariamente habría que incluir un plan de fomento a la autogestión a través de la creación de empresas comunitarias, microempresas, cooperativas y precooperativas, de producción, consumo y servicios que le permita a las comunidades beneficiarias del proyecto proveerse de los recursos económicos necesarios para vivir dignamente.

Este es un aspecto que la Ley 9ª deja de lado, pues la preocupación de esta Ley gira en torno a ordenar el crecimiento urbano. Razón de más para que esta ley sea complementada con normas de tipo regional acorde a las necesidades propias de esta ciudad y en esto la partici pación comunitaria debe jugar papel preponderante.

200

BIBLIOGRAFIA

ANDER EGG, Ezequiel. Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad. Buenos Aires. Editorial Ecro 1977.

BECERRA MEJIA, Oscar. Diseño y Construcción Participativa de la Vivienda y su Entorno. Ponencia. ENDA. América Latina Bogotá 1988.

BURGUESS, Ernest W. El Crecimiento de la Ciudad. Labor S.A. Barcelona 1974.

CARVAJALINO B., Hernando. Práctica Barrial No. 3-5-6-9-10- CINEP. 1987-1988-1990.

CASTELLS, Manuel. La Cuestión Urbana. Editorial Siglo Veintiuno. México 1986.

Problemas de Investigación en Sociología Urbana. Siglo Veintiuno. Sexta Edición. México 1986.

Contraloria General de la República. Revista Economía Colombiana No. 215-216, marzo de 1989.

DE LA CRUZ, Edgardo. Evolución de la Población de Cartagena 1950-1985 y Proyección hasta el año 2010. Mecanografiado.

GILBBERT, Jane y Mario. Tecnologías Urbanas Socialmente Apropiadas y Crísis Urbana en Colombia. Ponencia. ENDA América Latina.Bogotá 1988.

MARTINEZ ZUÑIGA, Jesus y Otros. Laboratorio Experimental de Organización una Metodología para la Capacitación en Organización. SENA Regional Bolívar-Sucre.

NAGHI NAMAKFOROOSH, Muhammad. Metodología de la investigación. México Editorial Limusa 1988.

PARDINA, Felipe. Metodología y Técnica de Investigación en Ciencias Sociales. Editorial TEMIS. bogotá 1980.

PARK, Robert E. Ecología Humana. Estudio de Ecología Humana, Labor S.A. Barcelona 1974.

PARRA, Ernesto y Otros. Empresas Comunitarias Urbanas. CINEP 1987.

PARRADO TORRES, Angela. Diseño Participativo Urbanístico y Arquitectónico. Ponencia. ENDA. América Latina Bogotá 1988.

PEREZ, Luis y González Haroldo. La Contaminación de la Bahía y los Cuerpos de Agua de Cartagena, Drama Social y Ambiental. Mecanografiado.

PUELLO CHAMIE, Mario. Fundamentos de la Investigación Socio-Económica Imprenta Universidad de Cartagena. Cartagena 1981.

RENSSOUN, Jhon. Diccionario de Economía.

República de Colombia. Reforma Urbana Ley 09 de 1989 (enero 11) Decreto No. 0093 de 1989.

Revista, OPCION no. 14

SENA, Asentamientos Humanos y Construcción Autogestionada, Experiencias 1989.

SENA. Habitat Popular y Tecnología. Conclusiones Congreso Nacional. Habitat y Tecnología.

VALENZUELA, Carlos. Autogestión y Estado, Manipulación o Democracia. Mecanografiado 1990.

203

VARGAS SIERRA, Gonzalo. Comunidades Urbanas. USTA. Bogotá 1988.

TAMAYO Y TAMAYO, Francisco. Metodología Formal de Investigación Científica. COMEX. Bogotá 1977.

WARE, Carolina. Estudio de la Comunidad. Buenos Aires. Editorial Humanitas 1988.

ANEXOS

ALCALDIA DE CARTAGENA

205

Decreto Número 288 de 1.989
julio 7

"Por medio del cual se ordena el inventario de Asentamientos Humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes"

EL ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA D. T. y C.

en uso de sus facultades legales

y en especial las que le otorga el Artículo 56 de la Ley 09 de 1989

C O N S I D E R A N D O :

Que el Artículo 56 de la Ley 09 de enero de 1989, ordena a los Alcaldes, levantar un inventario de los Asentamientos humanos que presenten altos riesgos para sus habitantes, en razón a su ubicación en sitios anegadizos y sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda, y reubicarán a éstos habitantes en zonas apropiadas, con la participación del Instituto de Crédito Territorial;

Que el Concejo Municipal de Cartagena otorgó facultades al Alcalde Mayor de Cartagena para constituir el Banco de Tierras, precisamente para reubicar los Asentamientos Humanos de Alto Riesgo y por las razones anotadas en el Artículo 56 de la Ley 09 de 1989;

D E C R E T A :

ARTICULO PRIMERO.- Señálanse como Asentamientos Humanos de Alto Riesgo, al tenor de las definiciones establecidas por la Ley 09 de 1989 - las siguientes zonas de la ciudad:

A)- Por amenazar erosión, estar sujetaa a derrumbes y deslizamientos y encontrarse localizados en zona de reserva ecológica y patrimonio histórico de la Nación; área del Cerro de la Popa a partir de la cota 25, que incluye:

- Carretera a la Popa
- República del Caribe
- Petare
- Paraiso No. 2
- Loma Fresca
- San Bernardo
- Delicias
- El Cielo

B)- Por estar expuestas a inundaciones y estar localizadas algunas áreas en zonas de control de navegación y seguridad aeronáuticas - zonas aledañas a los cuer-

ALCALDIA DE CARTAGENA

Decreto Número 288 de 1.989
Julio 7

EL ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA

en uso de sus facultades legales

ARTICULO SEGUNDO.- Señálanse a la Zona Sur-Occidental, Comunas 26 y 33 como áreas receptoras para reubicación de los asentamientos de alto riesgo de conformidad con las normas del Plan de Desarrollo y los Censos elaborados por el Departamento Municipal de Planeación.

ARTICULO TERCERO.- Este Decreto rige a partir de su publicación.

Dado en Cartagena de Indias, D. T. y C., a los Siete días del mes de Julio del año de un mil novecientos ochenta y nueve (1989)

MANUEL CONCHO RODAS S.
ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA DE INDIAS
D.T. y C.

JORGE SALAZAR AVENIA
Secretario Designado

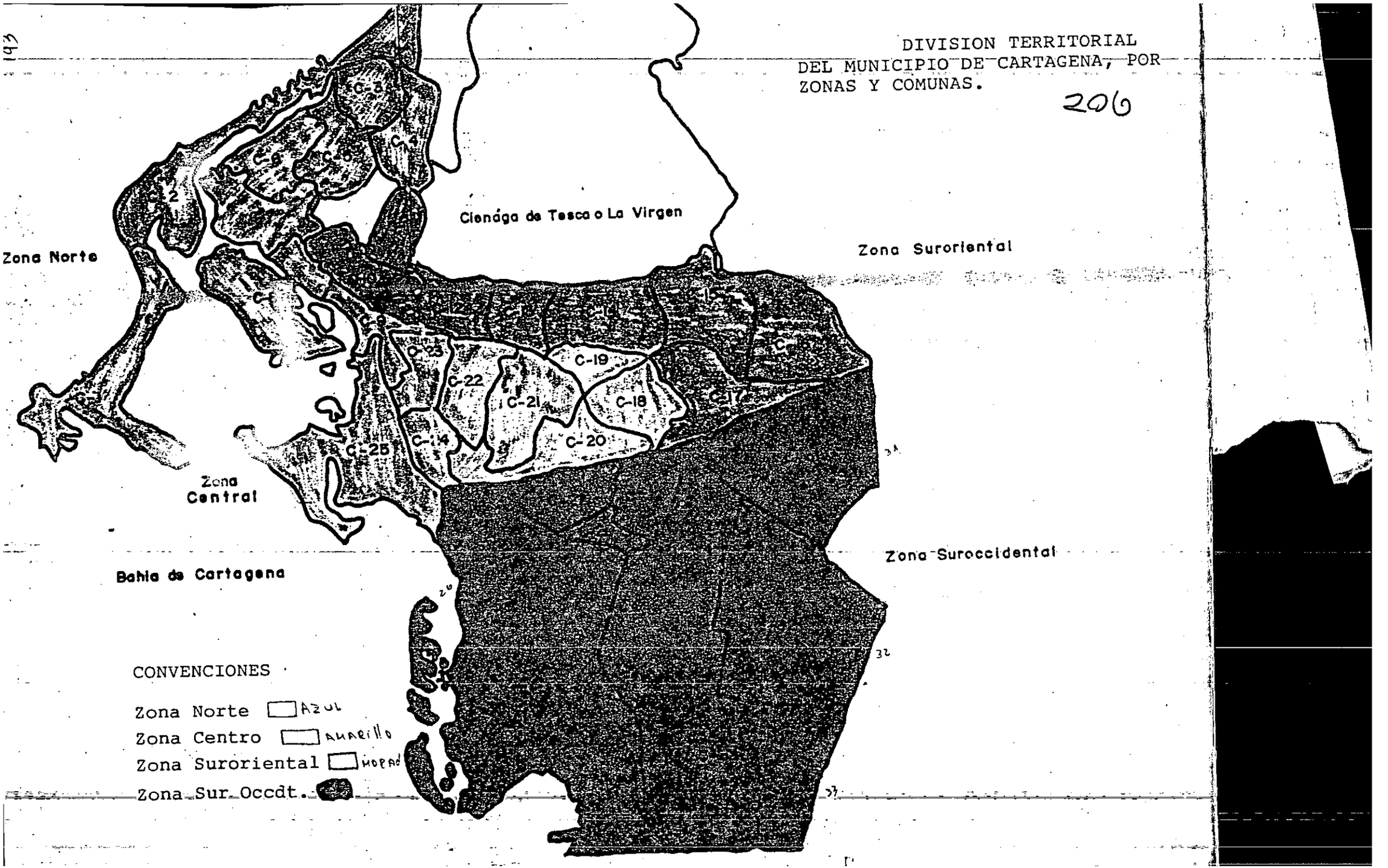
CARMEN MARTINEZ GOMEZ
Secretario de Gobierno

ARMANDO GUERRERO

193

DIVISION TERRITORIAL
DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA, POR
ZONAS Y COMUNAS.

206



PRESUPUESTO

TRANSCRIPCION	$ 30.000.oo
FOTOSCOPIAS	20.100.oo
TRANSPORTE	10.000.oo
PAPELERIA Y UTILES	10.000.oo
ENCUADERNACION	4.000.oo
LIBROS Y REVISTAS	15.000.oo
SUB-TOTAL	89.100.oo
IMPREVISTOS (10% DEL TOTAL)	8.910.oo
TOTAL	98.010.oo

208

21 ABR. 1989

M E M O R A N D O

PARA : PLANEACION DEPARTAMENTAL

DE : Dr. LUCRECIO LARA
Jefe Proyecto Forestal
INDERENA Regional Bolívar

1. TITULO: PLAN DE RECUPERACION FORESTAL Y CONTROL DE ESTACION EN EL SANTUARIO DE LA POPA.

2. RESPONSABLES: INDERENA -PLANEACION DEPARTAMENTAL - CORPORACION RECREACION CARTAGENA -ALCALDIA - GOBERNACION -EDURBE -E. COL. DE TURISMO -Y OTRAS ENTIDADES (ECOPETROL -FLOTA MARTIMA GRAN COLOMBIANA, ETC).

FECHA: INICIACION: Por definir.

3. OBJETIVOS.

- Repoblación forestal de todas sus laderas con especies nativas y exóticas en curvas de nivel.

- Control de erosión por medio de Gaviones, trinches, fadinas y demás obras de defensa.

- Erradicar y/o reubicar el asentamiento urbano que actualmente ocupa predios pertenecientes al Santuario, creando una barrera o cerca metálica a partir de una cota determinada con vigilancia permanente.

-/-

PLANEACION MUNICIPAL

Jefe Depto. [illegible]

- Crear un pulmón de oxigenación y descontaminación para Cartagena por medio del bosque que se establezca en el sitio.

- Crear un sitio de recreación en el tope o cima del Cerro por medio de un futuro cable aéreo y una plataforma de observación cerrada, para los turistas y habitantes de la ciudad, equipada con sistema de telescopios, teatro infantil y salón de conferencias.

- Incrementar la fauna (aves y demás especies típicas del Santuario).

- Incrementar y conservar la flora típica del sitio.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Est...

4. JUSTIFICACION.

- El Santuario de la Popa que adorna la ciudad de Cartagena de Indias constituye el eje central turístico y ambiental de la ciudad, sin embargo presenta en la actualidad un triste aspecto que se incrementa con el verano y el deterioro al cual viene siendo sometida en toda su área, especialmente por las gentes que se establecen en sus laderas y que constituyen un asentamiento humano que agrava y amenaza la conservación de este Santuario, por el daño que sus pobladores de escasos recursos causan en los árboles y especies nativas al derribarlos y utilizar su cada vez más escasa cubierta vegetal como leña para preparar sus alimentos, además, construyen sus viviendas haciendo inicialmen-

- te excavaciones en sus inclinadas laderas, acelerando los procesos erosivos con grave peligro para su propia existencia, especialmente en época de invierno.

- La ciudad de Cartagena y el predominio de sus vientos de Norte a Sur chocan en este sitio de 150 metros de altura y allí se dosifican y reparten sobre la ciudad, obrando como un filtro de descontaminación y oxigenando con aire fresco los sectores de la ciudad.

- En épocas de lluvias el agua baja casi verticalcon gran fuerza y volumen de suelo para llegar al sector de la Avenida Pedro de Heredia a causar taponamiento y destrucción del sistema de alcantarillas con las consecuentes inundaciones de vías y daños en edificios y casas de habitación.

- En el mundo casi todas las colinas o cerros que dominan las ciudades son aprovechadas para el turismo generador de ingresos y aún de divisas.

- El Cerro de la Popa podría convertirse en un polo de desarrollo turístico por medio de la instalación de un pequeño cable aéreo, partiendo de su base hasta el tope de la cima cerca del Santuario. Allí se podría construir un mirador o salón de observación, dotado de un sistema de telescopios, desde los cuales los turistas, colegios y personas visitantes podrían observar la ciudad y sus sitios

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Depto. Investigación y Estadística

históricos. También podría adecuarse este sitio con un salón de conferencia para entidades educativas y eventos de conservación del medio ambiente.

No sería difícil conseguir financiación para este Proyecto, ya que el Santuario de la Popa fue decretado en Julio 21 de 1978, según Decreto 184 de la Alcaldía de Cartagena como Zona Ecológica, factor determinante de su protección en el Artículo 29 que prohibe el desmonte, destrucción y deterioro de su cubierta, levantar vivienda, terraplenes, nivelaciones y demás trabajos.

El carácter que tiene Cartagena como Patrimonio Histórico Universal contribuye a que el Proyecto pueda admitir financiación internacional.

5. MATERIALES Y METODOS.

Inicialmente se efectuará una encuesta o censo para establecer el número de familias invasoras que habitan el área.

5.1 Levantamiento topográfico y cerca de delimitación.

5.1.1 Se hace necesario levantar curva de nivel para demarcar e identificar las especies forestales existentes y señalar los sitios de ubicación.

5.1.2 Se deberá obtener material vegetativo para reforestación masiva para el área, especialmente árboles que no sean de hojas caducas sino perennifolias procedentes de viveros particulares y del INDERENA en lo posible con una altura superior a los 70 cms. para ser planteadas en fajas y en líneas, siguiendo las curvas de nivel. Se prefiere por pseudoestacas en especies nativas y exóticas.

5.1.3 Contratar obras de control de erosión con ingenieros civiles y forestales especializados para construcción de gaviones, trinchos, muros de contención, terrazas y demás obras de protección.

5.1.4 Buscar financiación para la construcción del cerca en postes de concreto y mallas metálicas galvanizadas que proteja toda la base del Cerro de la Popa con una altura no inferior a 2.50 metros.

5.1.5 Crear vigilancia montada forestal que recorra sus linderos diariamente, con puestos de vigilancia intercalados, equipados con radioteléfonos.

6. COSTOS APROXIMADOS.

- Levantamiento topográfico $ 2'000.000

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Est.

- Inventario	$ 1'000.000
- Cercado (malla de protección)	10'000.000
- Obras control de erosión	80'000.000
- Plataforma de observación, sala de conferencias y cable aéreo	200'000.000
- Compra material vegetal e insumos agropecuarios	30'000.000
- Personal técnico: obreros, mano de obras.	15'000.000
- Sistema de vigilancia y casetas	40'000.000
- Imprevistos	33'800.000
TOTAL PROYECTO	$ 392'880.000

PLANEACIÓN MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y [illegible]

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Biblioteca Universitaria
Fernández de Madrid

C R O N O G R A M A D E A C T I V I D A D E S

METAS FISICAS Y/O ACTIVIDADES	1er. TRIMESTRE	2° TRIMESTRE	3er TRIMESTRE	4° TRIMESTRE
1. Encuesta población en el Cerro. Y evacuación de invasores.				
2. Inventario Forestal y localización de los problemas de erosión				
3. Levantamiento topográfico en curvas de nivel.				
4. Reforestación.				
5. Construcción del teleférico o cable aéreo y plataforma de observación en la Popa.				
6. Construcción de cercas, casetas de vigilancia y sistemas de iluminación eléctricas.				
7. Establecimiento de vigilancia definitiva e inauguración de la obra.				

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y F...

7. DURACION DEL DESARROLLO DEL PROYECTO POPA

- 4 años.

8. PROBABLES FUENTES DE FINANCIACION.

- DOW QUIMICA, ALCALIS, ABOCOL, ECOPETROL, FLOTA MERCANTE, EDURBE, GOBERNACION DEPARTAMENTAL, ALCALDIA, MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, GOBIERNO DEL CANADA, -FONDO DE AYUDA PARA LA CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE Y LA NATURALEZA- E INDERENA.

LUCRECIO LARA LONDOÑO
Ingeniero Jefe Proyecto Forestal Bolívar

NOTA: Para el Cerro de Albornoz sería necesario un programa diferente. Se hace prioritario el Proyecto Popa, dadas las características especiales que reviste el Santuario de la Popa.

Fiel copia del Original

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Est.

INDERENA - Regional Bolívar
Unidad de Investigación y Control Ambiental

Informe

20 ABR 1989

COORDINADOR 216

ANALISIS DE LOS MECANISMOS ADOPTADOS PARA LA PROTECCION DEL CERRO DE LA POPA Y SUS RESULTADOS

INTRODUCCION

La conservación y recuperación del Cerro de La Popa, ubicado al este de la ciudad de Cartagena, ha sido desde hace muchos años, motivo de preocupación del gobierno nacional, departamental, municipal, y en especial de la ciudadanía cartagenera.

El creciente deterioro a que se ha visto abocado como consecuencia del continuo proceso de invasión de sus faldas, la explotación de canteras y la tala incontrolada de la vegetación allí existente, con la consiguiente erosión de sus laderas, ha conllevado a dictar una serie de normas y medidas tendientes a proteger esta zona, considerada de invaluable interés histórico, turístico y ecológico para la ciudad, sin que hasta el momento se hallan obtenido los resultados esperados a pesar del esfuerzo realizado, generalmente en forma aislada, por distintas entidades del Estado que han visto truncados sus proyectos, en algunos casos por falta de recursos económicos y en otros simplemente por no recibir oportunamente el apoyo interinstitucional que necesitaban.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Depto. Investigación y Estadística

Conscientes de esta problemática, la UNIDAD DE INVESTIGACION Y CONTROL AMBIENTAL, y el PROYECTO FORESTAL de la Regional Bolívar, han querido al elaborar este Informe, efectuar un análisis objetivo de las acciones adelantadas para detener la degradación del Cerro de La Popa, con el fin de que la Dirección Regional disponga de elementos de juicio lo suficientemente válidos, que le permitan adoptar la posición institucional que considere necesaria ante esta situación.

ANTECEDENTES

Haciendo un breve recuento de los hechos de mayor trascendencia que enmarcan este proceso, se puede anotar lo siguiente:

Mediante Decreto No. 178 de Agosto 16/73 emitido por la Alcaldía de Cartagena, se declaró de "utilidad pública e interés social", toda la zona de terreno que circunda el Cerro de La Popa, comprendida desde la cota 20 hasta la cima superior, prohibiéndose en este área el desmonte o quemas con cualquier pretexto, la construcción de viviendas y terraplenar, nivelar o trabajar de cualquier manera las faldas del Cerro. Este Decreto autorizó al Personero Municipal para iniciar y llevar hasta su final las demandas de expropiación o lanzamientos a que hubiere lugar.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística

Pocos meses antes de la emisión del Decreto anteriormente mencionado, en Diciembre de 1972, se firmó el Convenio No. 133 entre el INDERENA y el Municipio de Cartagena, cuyo objetivo principal era la conservación y recuperación del Cerro de La Popa, para lo cual se acordó mejorar su aspecto paisajístico, controlar la erosión, solucionar el problema social y ejercer una adecuada vigilancia y control; obligándose las partes firmantes a ejecutar en desarrollo de los objetivos propuestos, actividades de reforestación, tratamiento (construcción de muros en gaviones para estabilización de laderas), erradicación de tugurios, reubicación de poblaciones establecidas en él y delimitación del área.

Para un adecuado cumplimiento del Convenio, el INDERENA se comprometió a aportar los insumos y prestar la asistencia técnica para reforestación y tratamientos, elaborar un plan de desarrollo turístico y colaborar con dos Inspectores en las labores de vigilancia, extensión, divulgación y censo de tugurios; y el Municipio, a través de las Empresas Públicas Municipales, a suministrar para el programa de reforestación y tratamientos, la mano de obra necesaria además de los materiales y el acarreo de los mismos, ejecutar el plan de desarrollo turístico que elaborara el INDERENA y colaborar con dos carabineros en la vigilancia y control de la zona; y por intermedio de la Oficina de Rehabilitación de Tugurios, a la erradicación de éstos y reubicación de las poblaciones.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística

219

Aunque el INDERENA cumplió con las obligaciones contraídas en el Convenio 133/72, éste nunca llegó a feliz término. A mediados de Septiembre de 1974, por razones de carácter económico, las Empresas Públicas Municipales paralizaron la construcción del muro de contención en el Salto del Cabrón, al cancelar el personal supernumerario que era financiado por esta entidad.

En forma insistente, como puede observarse en la documentación anexa, el INDERENA solicitó la intervención de las autoridades municipales para reactivar el Convenio sin ningún resultado positivo, pues más de un año después, las obras seguian paralizadas y el proyecto habia sido relegado por las Empresas Públicas Municipales por considerar que éste no era de urgencia dentro del orden de prioridades de la ciudad, teniendo en cuenta los recursos disponibles de la entidad.

Posteriormente, en el año 1976 se consiguió revivir el Convenio, sin embargo, los objetivos propuestos, como ya se mencionó, nunca llegaron a alcanzarse. Un hecho importante en esta segunda etapa, fué la asignación de un millón de pesos ($ 1'000.000.oo) al INDERENA, por parte del Ministerio de Agricultura, para continuar con los trabajos programados, adquiriéndose con estos dineros una malla de aluminio para cercar los sectores de mayor incidencia de invasión a partir de la cota 20. Aunque la malla fué instalada, el programa de vigilancia diseñado para el sector resultó insuficiente para evitar el robo de la misma y el avance de las invasiones.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística

Todo este período se caracteriza por un marcado desinterés de la Alcaldía, por sancionar los casos denunciados por el INDERENA de innumerables violaciones, por parte de propietarios de canteras y colonos de la región, a lo dispuesto en el Decreto 178/73, cuyos expedientes eran enviados a la Secretaría de la Alcadía sin que ésta se manifestara de ninguna manera.

Otro hecho de suma importancia que no ha surtido ningún tipo de efecto, por congelarse desde su gestación, fué la emisión por parte de la Alcaldía de Cartagena, del Decreto 116 de Abril 28/78 mediante el cual fueron declaradas "zonas de reserva ecológica" los Cerros de La Popa, Zaragocilla y las Lomas del Marión, por considerarse que su topografía, ubicación y extensión, constituían factores determinantes de protección ambiental. Este Decreto ordena la incorporación de dichos Cerros con tal uso, en la zonificación de la ciudad y prohibe el desmonte, la construcción de viviendas o trabajar de cualquier manera el suelo en estas áreas; así mismo, queda establecido en su artículo 5o. que corresponde a la Oficina de Planeación Municipal, en colaboración con el INDERENA, encargarse del cumplimiento de lo allí dispuesto. (1).

Por último, en 1983, ante el inminente peligro que representaba para el convento de La Popa la erosión del Cerro en el sector conocido como el "Salto

---

(1) Los Decretos citados fueron incorporados dentro del Plan de Desarrollo de Cartagena (Decreto 184/78).

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística

del Cabrón", las autoridades locales, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, reiniciaron después de un prolongado período en el que solo se realizaron innumerables campañas de arborización por parte del INDERENA, los trabajos conducentes a estabilizar esta ladera, mediante el revestimiento en concreto de la misma.

En 1984, con motivo de la Reunión en Cartagena de los Presidentes de los Países Bolivarianos, se ejecutaron obras de reconstrucción de la carretera existente que conduce hacia el convento de La Popa al igual que la iluminación de la misma.

COMENTARIOS GENERALES

Haciendo un balance de todas las acciones adelantadas para la conservación y recuperación del Cerro de La Popa, podría decirse que los resultados obtenidos con la ejecución de las obras para estabilización de la ladera del Salto del Cabrón, han sido los mas positivos de todos, por cuanto cumplieron con el fin propuesto; sin embargo, por haberse hecho en forma aislada y puntual, los problemas que están deteriorando progresivamente este sector, aún subsisten.

Analizando los antecedentes, es innegable el interés demostrado por el Instituto para preservar el Cerro de La Popa así como la impotencia del mismo para

22

controlar los factores de mayor incidencia en el deterioro de este Cerro, como son la explotación de canteras y la invasión de sus laderas, por ser competencia de la Alcaldía de Cartagena el sancionar las violaciones a los Decretos 178/73, 116/78 y 184/78 (Plan de Desarrollo de Cartagena).

Resulta patente la falta de acción e interés del Gobierno Municipal en hacer cumplir los Decretos anteriormente señalados pues las invasiones continuan avanzando y actualmente se encuentran aún en explotación varias canteras, localizadas en la zona de reserva ecológica, que desde 1973 vienen violando lo establecido en ellos, como es el caso de la cantera del señor Rafael Lombana, con el agravante de que esas explotaciones se están realizando con complicidad de organismos oficiales pues a pesar de las disposiciones aún vigentes, es allí donde se abastecen de arena las volquetas de la Secretaría de Fomento y Desarrollo del Departamento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se considera fundamental promover una reunión con el Señor Alcalde de Cartagena y el Director de la Oficina de Planeación, a fin de definir si estos organismos se encuentran realmente en capacidad de detener el avance de invasiones y la explotación de canteras en el Cerro de La Popa pues mientras ésto persista, resulta inútil cualquier esfuerzo que pueda realizar el INDERENA

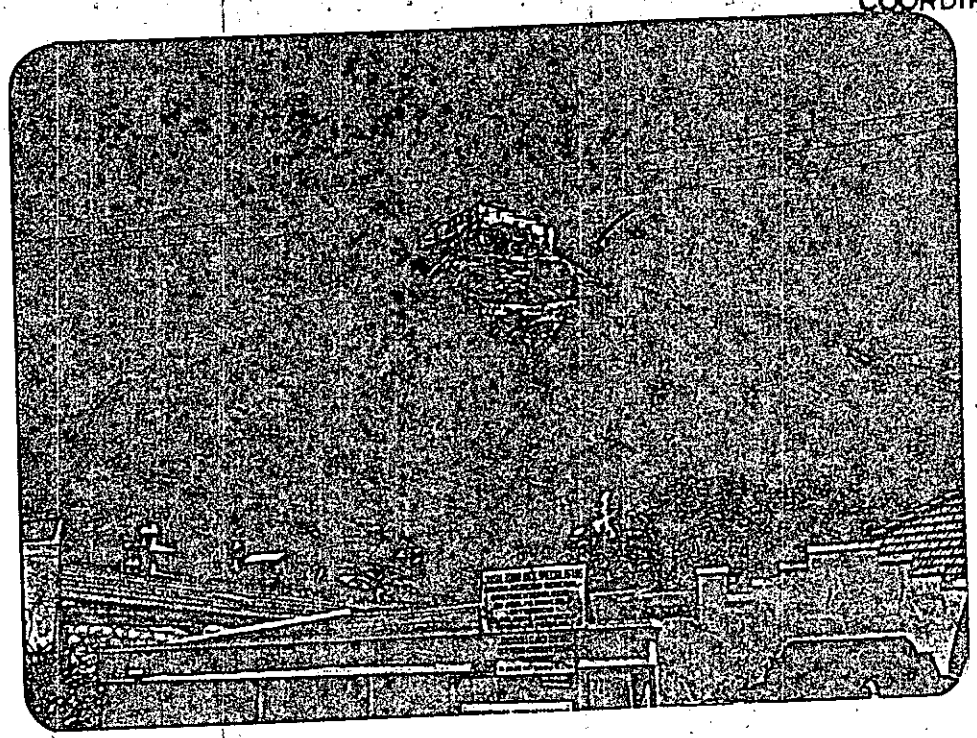
PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadísticas

23

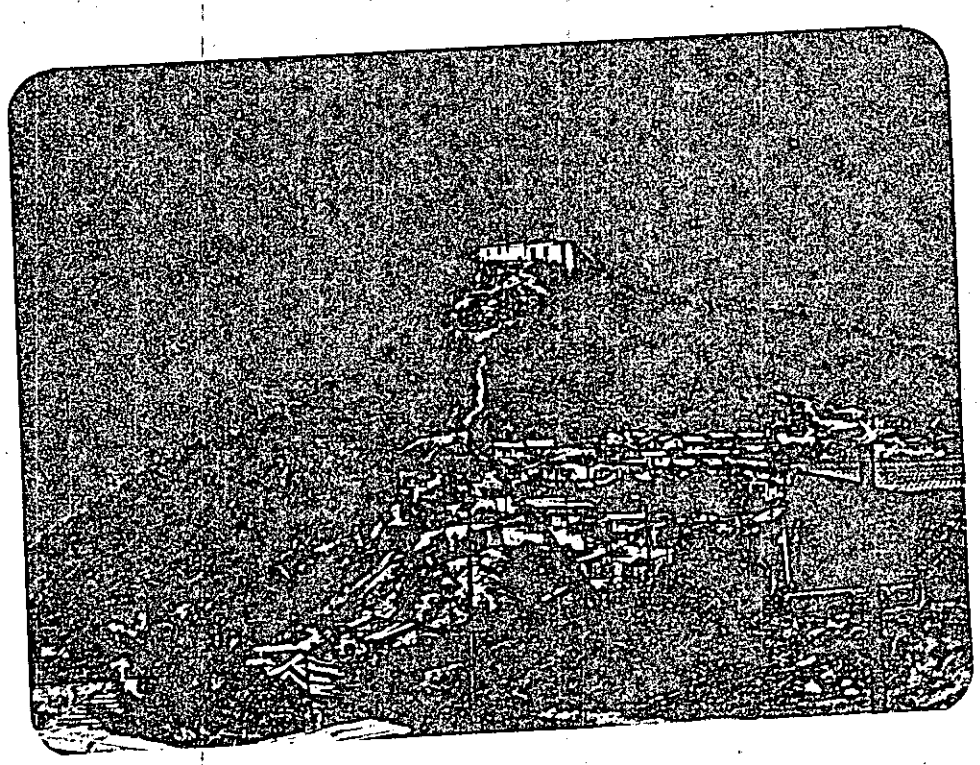
para controlar la erosión del mismo y conservar esta zona de reserva ecológica.

En caso de que estos organismos se declaren incapacitados, sería conveniente por una parte, que la prensa conociera oficialmente esta situación a fin de evitar que se siga culpando al Instituto de indiferencia y falta de acción ante los problemas que están conduciendo al progresivo deterioro del Cerro de La Popa y por la otra, solicitar la modificación del Plan de Desarrollo Urbano de Cartagena en cuanto hace referencia al tipo de actividades y usos permitidos en esta zona.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística



Revestimiento en concreto del "Salto del Cabrón"

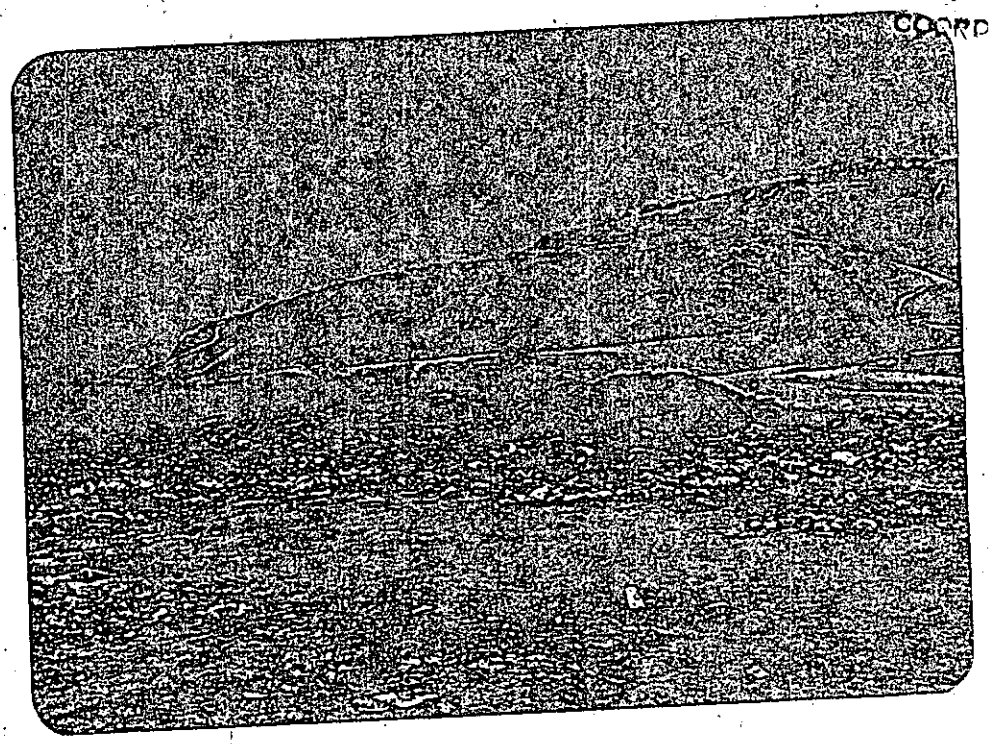


Invasiones por encima de la "Cota 20"

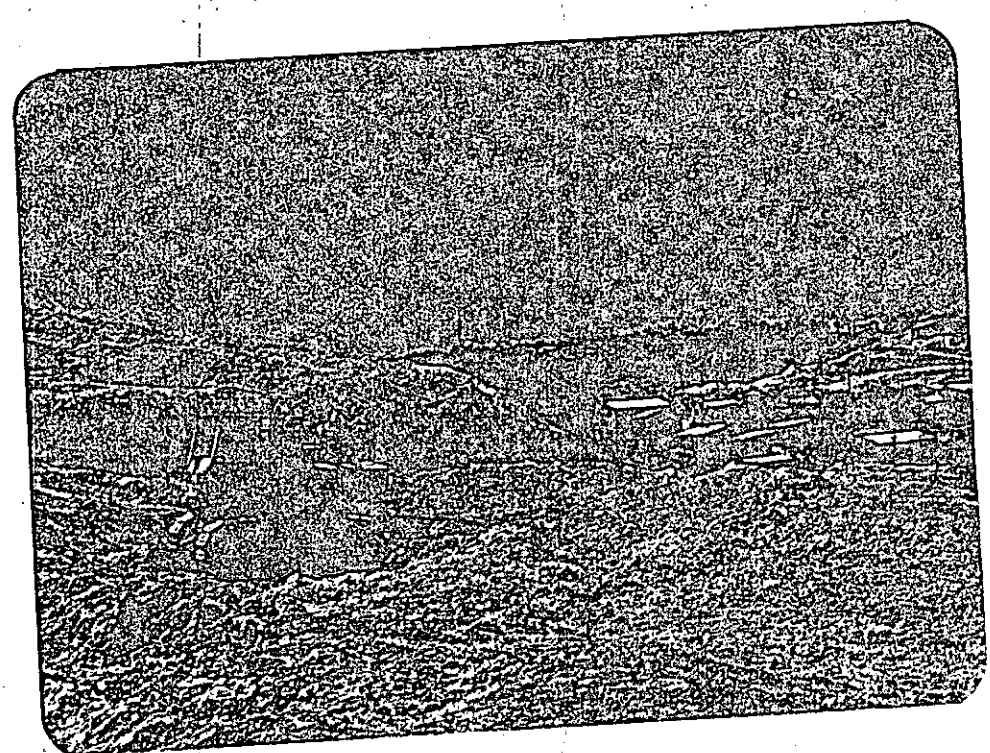
PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Depto. Investigación y Estadística

COORDINADOR

225



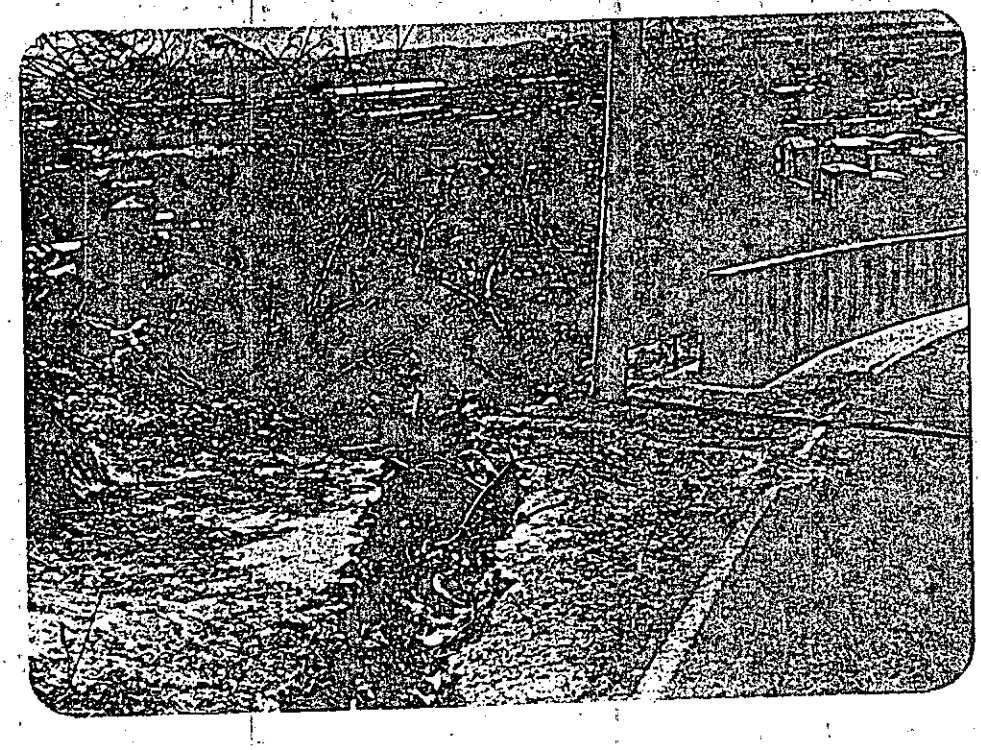
Quema de basuras y explotación de canteras



Explotación de canteras

PLANEACION

226

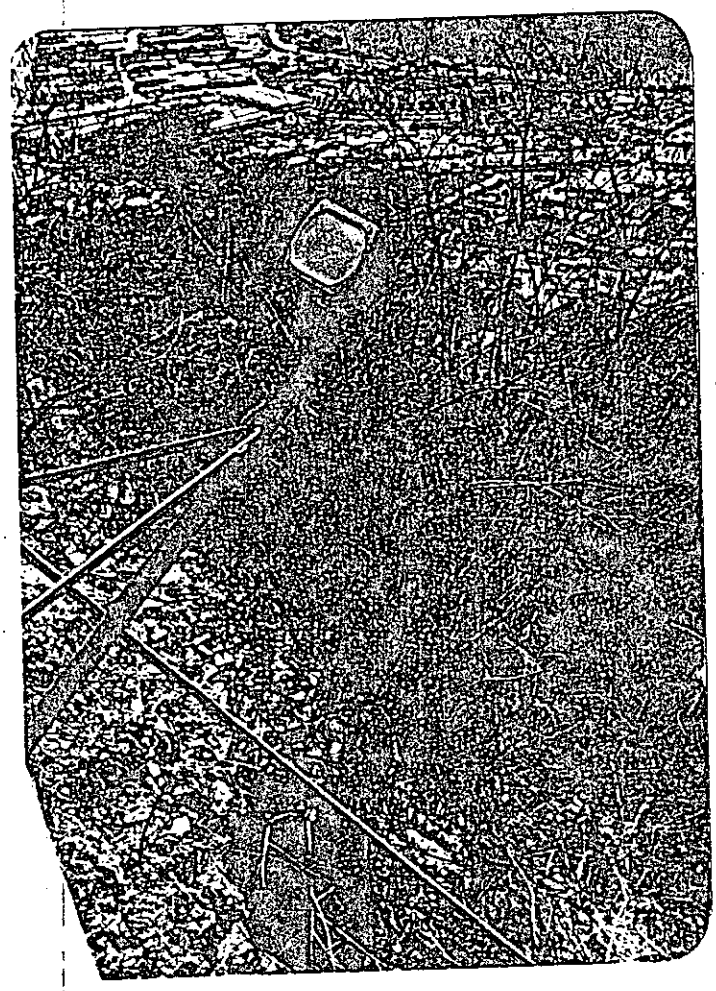


Agrietamiento por erosión

Gaviones para control de erosión

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadí

Campañas de reforestación del INDERENA



Botadero y quema de basuras al lado del Convento

PLANEACION MUNICIPAL
Dpto. Investigación y Estadística

ALCALDIA DE CARTAGENA

DECRETO NUMERO 170 DE 1973

(Agosto 16)

por el cual se declara de utilidad pública una zona de terreno adyacente al Cerro de "La Popa"

EL ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA

en uso de sus facultades legales

CONSIDERANDO:

Que en las faldas del Cerro de "La Popa", desde hace algún tiempo, se vienen efectuando desmontes para hacer rozas periódicas y, últimamente, se han construído varios ranchos o chozas sin autorización ni permiso de la Alcaldía y en donde habita gran número de personas sin ninguna clase de servicios higiénicos ni urbanísticos;

Que no solo la prensa de la ciudad sino varios periódicos de la capital y de otras ciudades del país se han ocupado de la situación que se contempla ante la destrucción metódica de la vegetación y el establecimiento de esa clase de viviendas en la zona mencionada, quejándose contra las autoridades locales por no intervenir y atajar semejante atentado contra la histórica cima;

Que lo más grave del problema consiste en que por causa de la destrucción de la vegetación, para sembrar y construír viviendas, la erosión allí es tremenda hasta el extremo de que ya han ocurrido deslizamientos y existe el inminente peligro de derrumbes generales que de producirse sepultarían a los habitantes de las faldas del Cerro y a gran parte de la población que reside en las barriadas de la zona baja, acontecimiento que traería consigo una secuela de hechos desgraciados que afectarían a la ciudad en todo sentido;

Que los suscritos Alcalde y Secretario General afirman lo anteriormente expresado por conocimiento directo de la situación alarmante que se contempla y que está a la vista de la ciudad, y porque tienen en su poder estudios y conceptos de técnicos en la materia que manifiestan la inminencia del peligro si no se procede a conjurarlo;

Que la Ley 1a. de 1.943 autoriza a los Municipios para expropiar los predios urbanos que sean necesarios para la realización de obras de utilidad pública y de interés social, etc. etc., y

Que el artículo 7o. del Acuerdo número 18 de 1.946 faculta al Alcalde para que siempre que haya necesidad de darse aplicación a la Ley 1a. de 1.943 y demás disposiciones en que sea indispensable declarar de utilidad pública y de interés social la realización de una obra, proceder a dictar las medidas que sean conducentes para tal finalidad,

DECRETA:

Artículo 1o. Declárase de utilidad pública e interés social toda la zona de terreno que circunda el Cerro de "La Popa", ubicado en esta ciudad y comprendido a partir de la cota 20 hasta la cima superior en el plano en que está edificada la Iglesia y el Convento de los Padres Agustinos Recoletos.

Artículo 2o. La Oficina de Planificación Municipal se abstendrá de tramitar toda solicitud de permiso para construcción y reconstrucción dentro de la zona aludida en el artículo anterior.

Artículo 3o. Autorízase al señor Personero Municipal para que inicie y lleve hasta su final, si fuere necesario, ante la justicia ordinaria, las demandas de expropiación o de lanzamiento a que haya lugar, de conformidad con las leyes y demás disposiciones legales relativas a la mate-

Jefe Dpto. Investigación y Esta

229

ALCALDIA DE CARTAGENA

DECRETO NUMERO 178 DE 1973

(Agosto 16)

por el cual se declara de utilidad pública una zona de terreno adyacente al Cerro de "La Popa"

EL ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA

en uso de sus facultades legales

ria, acorde con el parágrafo 1o. del artículo 7o. del Acuerdo número 18 de 1.946.

Artículo 4o. Prohíbese el desmonte o quemas, con cualquier pretexto, en las zonas comprendidas en las faldas del Cerro de "La Popa".

Artículo 5o. Los dueños de las sementeras que actualmente existen en esos sitios, una vez recogidos los frutos o cosechas inmediatos, no podrán rozar allí en los sucesivo.

Artículo 6o. Prohíbese levantar o construir viviendas, así como terraplenar, nivelar o trabajar de cualquier manera en las faldas del Cerro de "La Popa".

Artículo 7o. Ordénese la desocupación de las viviendas que existen en las zonas de peligro de las faldas del Cerro de "La Popa". Para el efecto, señálase el plazo de sesenta (60) días que se contarán a partir de la fecha de este Decreto.

Artículo 8o. Las violaciones o incumplimiento a los mandatos de este Decreto, serán sancionados con multas sucesivas de cien pesos ($ 100.00) a mil pesos ($ 1.000.00).

Artículo 9o. Las Oficinas de Planificación Municipal, de Registro de Instrumentos Públicos y Privados y Seccional de Catastro de Bolívar cumplirán las prohibiciones que contiene este Decreto.

Artículo 10. El presente Decreto rige desde su fecha y si fuere necesario se requerirá el apoyo de la fuerza pública para su cumplimiento.

Comuníquese y publíquese.

Dado en Cartagena, a los 16 días del mes de agosto de mil novecientos setenta y tres.

Juan de Arango
Alcalde.

Roberto Arrazola Julio
Secretario General.

PLANEACION MUNICIPAL

Jefe Dpto. Investigación y Estad

230

ALCALDIA DE CARTAGENA

DECRETO NUMERO 116 de 1978
(Abril 28)

Mediante el cual se establecen las políticas para recuperar, conservar y preservar las áreas ecológicas localizadas en el perímetro urbano de la ciudad, y se dictan otras disposiciones.-

EL ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA

en uso de sus facultades legales

CONSIDERANDO:

Que es necesario conservar cierto tipo de áreas verdes existentes para que se constituyan elementos de equilibrio con la superficie ocupada de la ciudad y las cuales, juntos con los cuerpos de agua, determinen los factores de protección ambiental y por consiguiente contribuyen a restituir los ecosistemas naturales;

Que es indispensable establecer una prioridad en cuanto a extensión, calidad, ubicación de los espacios verdes, cuerpos de agua y otros elementos naturales con el propósito de obtener un sistema coherente con la Sectorización y Zonificación propuesta para la ciudad y que se enmarque dentro de los lineamientos generales del Plan de Desarrollo;

Que es básico proponer e intensificar las acciones, que de acuerdo con proyectos específicos de las Entidades responsables de recuperar, conservar, preservar, dotar y vigilar éstas áreas, sean necesarios acometer, para establecer un programa a corto plazo que corresponda a unos objetivos propuestos;

Que una de las acciones preliminares inmediatas y de sana política de control, que sirva como instrumento de revitalización de las áreas verdes ecológicas existentes e identificadas en los estudios de zonificación del Plan de Desarrollo, es la de contener el desmonte, deterioro y destrucción de la vegetación existente;

Que es imprescindible reglamentar la recuparación, conservación y preservación de las áreas ecológicas, fijando los mecanismos que de acuerdo con el Código Nacional de Recursos Naturales se le implementen y a la vez sus costos sean factibles y su financiación garantizada;

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO.- Declárase zonas de reserva ecológica, los cerros de La Popa y Zaragocilla y las Lomas del Marión, terrenos que por su topografía, ubicación y extensión constituyen factores determinantes de protección ambiental; las Lomas de Albornoz y Cospique como aislamiento natural y necesario entre la ciudad y la industria y ordénase su incorporación con tal uso en la Zonificación de la ciudad.-

Indemnea. Código de recursos Rep.
Alc.-

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística

ALCALDIA DE CARTAGENA

231

DECRETO NUMERO 116 de 1978
(Abril 28)

Mediante el cual se establecen las políticas para recuperar, conservar y preservar las áreas ecológicas localizadas en el perímetro urbano de la ciudad, y se dictan otras disposiciones.-

EL ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA

en uso de sus facultades legales

-2-

ARTICULO SEGUNDO.- Declárase como zona de reserva ecológica los cuerpos de agua conocidos como Ciénaga de la Virgen ó de Tesca, la Bahía de Cartagena, la Bahía de Barbacoas, el Parque Nacional los Corales del Rosario, delimitado en el Artículo 1o. de la Resolución No.165 de Julio 6/77, del Ministerio de Agricultura, los caños y los lagos que circundan la ciudad y en general todas aquéllas zonas que por su carácter de inundables presentan condiciones favorables propicias para el desarrollo de la vegetación marina y ordénase su incorporación con tal uso en la zonificación de la ciudad.-

ARTICULO TERCERO.- Prohíbese el desmonte, destrucción y deterioro de la vegetación natural y de carácter marino, nacientes ó en pleno desarrollo que constituyen elementos de estabilización ambiental, así como también levantar ó construir viviendas, terraplenar, nivelar ó trabajar de cualquier manera, el suelo en las áreas que se señalan en los artículos 1o. y 2o. del presente Decreto.-

PARAGRAFO: En los casos en los cuales por razones técnicas, sociales y económicas se requiera hacer obras que afecten las zonas de reserva de que tratan los artículos 1o. y 2o. del presente Decreto, se requiere la aprobación previa de la Junta de Planeación, con base en un estudio técnico y que se cumplan las normas legales vigentes.-

ARTICULO CUARTO.- Las violaciones, contravenciones e incumplimiento a las medidas adoptadas en el presente Decreto, serán sancionadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Recursos Naturales y protección del medio ambiente (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de Diciembre 8 de 1974), ó de las disposiciones que lo sustituya, sin perjuicio de ordenar la suspensión inmediata de las obras.-

ARTICULO QUINTO.- La Oficina de Rancación Municipal, en colaboración con el Inderena, determinará los límites de las áreas de que tratan los Artículos anteripres del presente Decreto para su incorporación a la Zonificación de la ciudad, se encargará de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto y dictará las normas tendientes a obtener los objetivos propuestos con los siguientes criterios básicos:

1.- Equipar a la ciudad con espacios verdes como elementos de equilibrio del área ocupada de la ciudad.-

./...

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Esta. Investigación y Estadíst

232

ALCALDIA DE CARTAGENA

DECRETO NUMERO 116 de 1978

(Abril 28)

Mediante el cual se establecen las políticas para recuperar, conservar y preservar las áreas ecológicas localizadas en el perímetro urbano de la ciudad, y se dictan otras disposiciones.-

EL ALCALDE MAYOR DE CARTAGENA

en uso de sus facultades legales

2.- Establecer una jerarquía de extensiones, calidades y usos de los espacios verdes, cuerpos de agua y playas, para lograr un sistema coherente con la Sectorización y Zonificación propuestas para la ciudad.-

3.-Reglamentar la recuperación, la conservación y la utilización de las áreas verdes, cuerpos de agua y playas, fijando además los mecanismos que implementen ésta reglamentación; y

4.- Programar las acciones necesarias para iniciar el programa en un corto plazo.-

Parágrafo.- Las acciones deberán programarse teniendo en cuenta la Zonificación de la ciudad, los proyectos específicos de las diferentes entidades y la realidad socio-económica de la ciudad, estableciendo prioridades de acuerdo a necesidades y urgencias.-

ARTICULO SEXTO.- Este Decreto deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y regirá desde la fecha de su expedición.-

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.-

Dado en Cartagena, a los 28 días del mes de Abril de mil novecientos setenta y ocho (1978).-

JOSE HENRIQUE RIZO POMBO
Alcalde Mayor de Cartagena.

HERNANDO SIERRA PEÑA
Secretario General Alcaldía.

EBP/vgv.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Sec. Investigación y Estadística

ARTICULO 30. Las violaciones, contravenciones e incumplimiento a las medidas adoptadas en el presente Decreto serán sancionadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Recursos Naturales y protección del medio ambiente (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de Diciembre 8 de 1.974), ó de las disposiciones que lo sustituyan, sin perjuicio de ordenar la suspensión inmediata de las obras.

ARTICULO 31. La Oficina de Planeación Municipal, en colaboración con el Inderena, determinará los límites de las áreas de que tratan los artículos 26 y 27 del presente Decreto para su incorporación a la Zonificación de la ciudad, se encargará de vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto y dictará las normas tendientes a obtener los objetivos propuestos con los siguientes criterios básicos:

1.- Equipar a la ciudad con espacios verdes como elementos de equilibrio del área ocupada de la ciudad.

2.- Establecer una jerarquía de extensiones, calidades y usos de los espacios verdes, cuerpos de agua y playas, para lograr un sistema coherente con la Sectorización y Zonificación propuestas para la ciudad.

3.- Reglamentar la recuperación, la conservación y la utilización de las áreas verdes, cuerpos de agua, playas, fijando además los mecanismos que implementan ésta reglamentación, y

4.- Programar las acciones necesarias para iniciar el programa en un corto plazo.

PARAGRAFO.- Las acciones deberán programarse teniendo en cuenta la Zonificación de la ciudad, los proyectos específicos de las diferentes entidades y la realidad socio-económica de la ciudad, estableciendo prioridades de acuerdo a necesidades y urgencias.

CAPITULO III.- LAS AREAS DE RESERVA TURISTICA.

ARTICULO 32. Decláranse áreas de Reserva Turística, las ubicadas dentro del Municipio de Cartagena, que por su localización

./.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística

DECRETO NUMERO 184 de 1.978.

"Por el cual se establecen y reglamentan las Instrumentos que implementan el Plan de Desarrollo del Municipio de Cartagena, 1.978 - 1.990".

CAPITULO II.- LAS AREAS DE RESERVA ECOLOGICA.

ARTICULO 26. Declárase Zonas de Reserva Ecológica, los Cerros de la Popa y Zaragocilla y Las Lomas del Marión, terrenos que por su topografía, ubicación y extensión constituyen factores determinantes de protección ambiental; las Lomas de Albornoz y Cospique como aislamiento natural y necesario entre la ciudad y la industria y ordénase su incorporación con tal uso en la Zonificación de la ciudad.

ARTICULO 27. Declárase como Zona de Reserva Ecológica el área de la Isla de Tierrabomba, delimitada en el Plano de Zonificación que hace parte del Código de Urbanismo que se adopta por el presente Decreto.

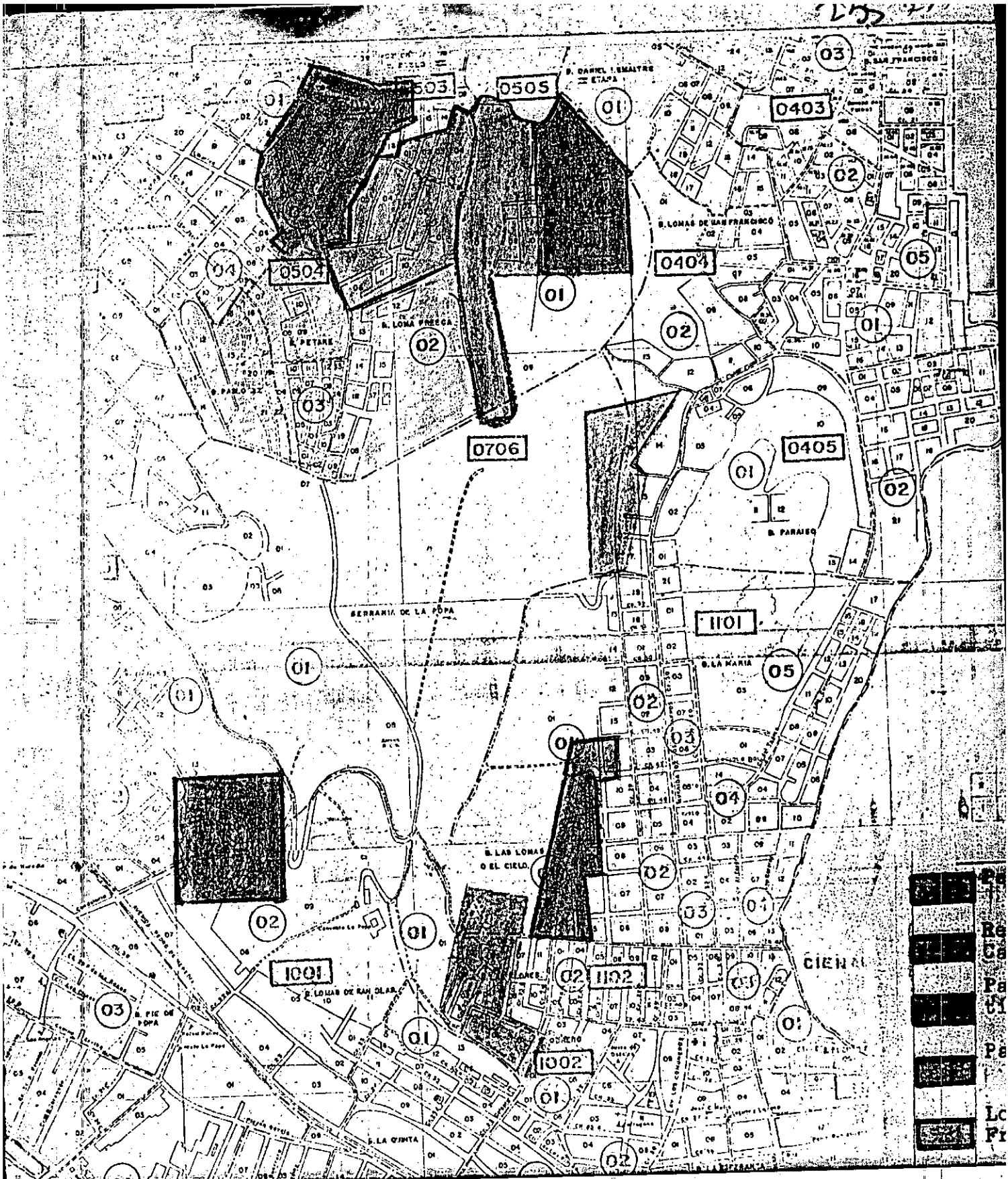
ARTICULO 28. Declárase como Zona de Reserva Ecológica los cuerpos de agua conocidos como Ciénaga de la Virgen o de Tesca, la Bahía de Cartagena, la Bahía de Barbacoas, el Parque Nacional, Los Corales del Rosario, delimitado en el artículo lo. de la Resolución No. 165 de julio 6/77, del Ministerio de Agricultura, los caños y los lagos d que circundan la ciudad y en general todas aquellas zonas que por su carácter de inundables presentan condiciones favorables propicias para el desarrollo de la vegetación marina y ordénase su incorporación con tal uso en la Zonificación de la ciudad.

ARTICULO 29. Prohíbese el desmonte, destrucción y deterioro de la vegetación natural y de carácter marino, nacientes o en pleno desarrollo que constituyen elementos de estabilización ambiental, así como también levantar o construír viviendas, terraplenar, nivelar ó trabajar de cualquier manera, el suelo en las áreas que se señalan en los artículos 26,27 y 28.

PARAGRAFO.- En los casos en los cuales por razones técnicas, sociales y económicas se requiera hacer obras que afecten las zonas de reserva de que tratan los artículos 26,27 ,y 28 del presente Decreto, se requiere la aprobación previa de la Junta de Planeación, con base en un estudio técnico y que se cumplan las normas vigentes.

./.

PLANEACION MUNICIPAL
Jefe Dpto. Investigación y Estadística



0503
0505
0403
0504
0404
0706
0405
1101
1001
1102
1002
B. DANIEL LEMAITRE
B. SAN FRANCISCO
B. LOMAS DE SAN FRANCISCO
B. LOMA FRESCA
B. PETARE
B. PARAISO
SERRANIA DE LA POPA
B. LA MARIA
B. LAS LOMAS O EL CIELO
B. LOMAS DE SAN DIAS
B. PIE DE POPA
B. LA QUINTA
CIENAG