

2

Cartagena, Febrero 26 de 1988

Señores
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Atención: Dra. Beatriz Bechara de Borge
Decana Facultad de Trabajo Social
E. S. D.

Apreciada Doctora:

En atención a la distinción que Usted tan gentilmente me asignara como Directora del Trabajo de Grado de LUZ MARINA CRUZ JARAMILLO y OLGA MARIA CONEO BERMUDEZ, intitulado "EFECTOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES DEL PLAN DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL EN LAS COMUNIDADES NUEVO BOSQUE VI ETAPA, CAMPESTRE, PALMERAS Y CALAMARES III, IV Y V ETAPA DE LA CIUDAD DE CARTAGENA" para obtener el título de Trabajadoras Sociales.

Me permito comunicarle que ha sido concluido, cumpliendo la reglamentación existente en la Facultad, que Usted tan acertadamente dirige.

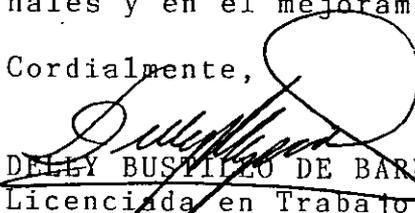
Considero que el trabajo fue diseñado con bases concretas, ajustado a la realidad social ante la problemática de vivienda y desarrollo urbano que afronta el país, sin desconocer que la función humana del habitat no se limita al uso exclusivo de la vivienda, sino proyectando su acción al desarrollo de la comunidad y al fortalecimiento de la familia.

Por lo tanto es de gran valor e importancia el contacto directo de las ponentes con las comunidades analizadas, lo que les permitió un acercamiento a la forma como realmente fue manejado el Programa de Vivienda sin Cuota Inicial y sus consecuencias.

En consideración a lo anterior solicito la máxima nota para las ponentes LUZ MARINA CRUZ JARAMILLO y OLGA MARIA CONEO BERMUDEZ.

Espero haber contribuido a la formación de nuevas profesionales y en el mejoramiento de programas de interés social.

Cordialmente,


DELEY BUSTILLO DE BARRIOS
Licenciada en Trabajo Social

2

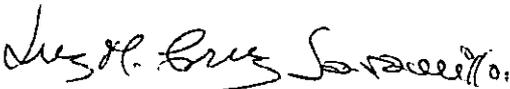
Cartagena, Febrero 25 de 1988

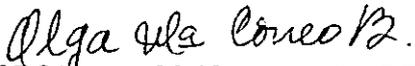
Señores
MIEMBROS COMITE DE TESIS
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
E. S. D.

Apreciados señores:

Por medio de la presente nos permitimos saludarlos y a la vez presentarles nuestro Trabajo de Grado, para optar al título de Licenciadas en Trabajo Social, el cual se intitula "EFECTOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES DEL PROGRAMA DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL EN LAS URBANIZACIONES NUEVO BOSQUE VI ETAPA, EL CAMPESTRE, LAS PALMERAS, LOS CALAMARES III, IV Y V ETAPA EN LA CIUDAD DE CARTAGENA", el cual fue dirigido por la Licenciada DELLY BUSTILLO DE BARRIOS.

De Ustedes, atentamente,


LUZ MARINA CRUZ JARAMILLO


OLGA M. CONEO BERMUDEZ

sdr

Nota de Aceptación

Presidente

Jurado

Jurado

Cartagena, Abril de 1988

DEDICATORIA

Alabo al Todopoderoso por haberme acompañado cada uno de mis días de estudio, sacrificio y gran tesón para alcanzar esta meta y por haber llenado mi corazón de agradecimiento hacia todas las personas que de una u otra forma aportaron ese granito de arena para que este sueño se haya hecho realidad.

Este sentimiento se lo expreso muy especialmente a mi Madre, a Mamá Nena, a la memoria de Papá Villa, a mis Tías, a mis hermanitos, a mis primos y a mis amigos, ya que sin ellos, sin su ayuda y sin su apoyo no se hubiera hecho realidad.

LUZ MARIA CRUZ JARAMILLO

DEDICATORIA

Dios ha querido que todos mis sacrificios y luchas se hayan consolidado para alcanzar esta meta que de una u otra forma es parte de mis padres y hermanos, ya que su apoyo a lo largo de mi carrera hizo posible que viera convertido en realidad mi sueño.

OLGA MARIA CONEO BERMUDEZ

AGRADECIMIENTOS

Las autoras se permiten manifestar sus agradecimientos:

A La Licenciada DELLY BUSTILLO DE BARRIOS, Asesora y Directora de Tesis.

Igualmente a todos los profesores de la Facultad de Trabajo Social por la formación académica que nos impartieron.

A todas las personas que de una u otra forma en un momento dado nos ayudaron para la culminación del proyecto.

7

EFFECTOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES DEL PROGRAMA
DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL DEL INSTITUTO DE CREDITO
TERRITORIAL EN LAS URBANIZACIONES: NUEVO BOSQUE VI ETA
PA, EL CAMPESTRE, LAS PALMERAS, LOS CALAMARES III, IV Y
V ETAPA EN LA CIUDAD DE CARTAGENA

OLGA MARIA CONEO BERMUDEZ
LUZ MARINA CRUZ JARAMILLO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
CARTAGENA, 1988

EFFECTOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES DEL PROGRAMA
DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL DEL INSTITUTO DE CREDITO
TERRITORIAL EN LAS URBANIZACIONES: NUEVO BOSQUE VI ETA
PA, EL CAMPESTRE, LAS PALMERAS, LOS CALAMARES III, IV Y
V ETAPA EN LA CIUDAD DE CARTAGENA

OLGA MARIA CONEO BERMUDEZ

LUZ MARINA CRUZ JARAMILLO

Tesis de Grado presentado como
requisito parcial para optar al
título de Trabajadora Social.

Asesor: Lic. DELLY B. DE BARRIOS

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
CARTAGENA, 1988

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCION	1
1. DISEÑO METODOLOGICO	4
1.1 PLANTEAMIENTO Y CONCEPTUALIZACION DEL PROBLEMA	4
1.1.1 Planteamiento del Problema	4
1.1.2 Justificación	9
1.1.3 Objetivos	11
1.1.3.1 General	11
1.1.3.2 Específicos	11
1.1.4 Marco Teórico	12
1.1.5 Localización	29
1.2 METODOLOGIA	33
1.2.1 Población o Universo	33
1.2 UNIDAD DE ESTUDIO	33
1:2.1 Diseño de la Muestra	34

	pág
1.2.3 Determinación de la Fuente de Información	35
1.2.4 Elaboración de Encuestas y Sistemas de Re colección de la Información	35
1.2.4.1 Técnicas	35
1.2.4.2 Instrumentos	37
1.2.5 Revisión, Corrección y Tabulación de la In formación	37
1.2.6 Análisis e Interpretación de la Información	37
1.2.7 Presentación de los Resultados	38
1.2.8 Variables	38
1.2.8.1 Descomposición de Variables	38
2. PROCESO DE URBANIZACION EN COLOMBIA	42
3. ANTECEDENTES DEL PLAN DE VIVIENDA SIN CUOTA INI CIAL	49
3.1 CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA	51
3.2 LIMITACIONES PARA EL DISEÑO DE LA POLITICA	52
4. EFECTOS SOCIALES, CULTURALES Y ECONOMICOS DEL PLAN DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL	60
4.1 EFECTOS ECONOMICOS	60
4.2 EFECTOS SOCIALES	67
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	82

	pág
BIBLIOGRAFIA	86
ANEXOS	89

INTRODUCCION

El problema de la vivienda es indudablemente el factor que más incide en el comportamiento social de las personas, pues la vivienda es el conjunto de elementos físicos que permiten al hombre desarrollar sus funciones básicas (físicas y psíquicas) inherentes al concepto de vivir; consta de seguridad, de infraestructura, habitación, equipo comunal, vías locales y áreas libres.

Es tal su incidencia en el comportamiento humano que ante la falta de techo donde se gestan las inconformidades y exigencias de las clases necesitadas hacia el Estado, pues son ellas las que realmente padecen el mal, ya que por razones de crítica situación socio-económica, los organismos privados dedicados a la construcción de vivienda han desechado el sector popular.

Ante la situación el Estado Colombiano y particularmente el Gobierno del Doctor Belisario Betancourt Cuartas a través del Instituto de Crédito Territorial (I.C.T.) ha

puesto en marcha la política de vivienda del Plan de Desarrollo "CAMBIO CON EQUIDAD" tomándola como sector clave y como elemento de enlace entre los dos objetivos principales del Plan como son la Reactivación Económica y el Ordenamiento del Cambio Social.

Es así como opta por la construcción masiva de vivienda popular, a fin de solucionar en parte la problemática de los destechados y a la vez apaciguar los ánimos exaltados de la población, la cual mantenía esta actitud debido a las presiones socio-económicas y políticas del momento.

Con el objeto de poner en marcha dicha estrategia social y de pacificación, a partir de 1983 hasta 1986 se construyen a lo largo y ancho del país 140.000 soluciones de vivienda popular con cuota y sin cuota inicial, de las cuales se destinan 3.677 para la ciudad de Cartagena, distribuídas en las Urbanizaciones: Los Comuneros, Nuevo Bosque, Calamares, Palmeras y Campestre, en las cuales exceptuando la primera, realizamos nuestras prácticas pre-profesionales, de donde surge nuestra inquietud de realizar el trabajo de grado, orientado a evaluar los efectos socio-económicos y culturales, del programa de la ciudad, particularmente en las cuatro Urbanizaciones anteriormente anotadas.

Se pretende hacer un aporte al Trabajo Social en el sentido de dar los elementos que posibiliten las correcciones para mejorar el nivel de vida de los usuarios.

1. DISEÑO METODOLOGICO

1.1 PLANTEAMIENTO Y CONCEPTUALIZACION DEL PROBLEMA

1.1.1 Planteamiento del Problema

Estructuralmente América Latina se caracteriza por el endeudamiento con los capitales extranjeros y por una situación de dependencia económica y el constante y profundo cambio de conflictos sociales.

La relación de clases y los mecanismos de Gobierno de estos países se han visto afectados en la medida que han intervenido los grandes grupos financieros, lo cual se refleja en la marcada diferencia de las clases sociales y por ende en la gran desigualdad social, contribuyendo así a la pauperización, el cual exige reivindicaciones ante la carencia o dificultad para satisfacer las necesidades más elementales. Ante estas exigencias es que surgen los conflictos entre las clases de una sociedad, lo que origina la inestabilidad socio-política, lo que re

vierte en la desconfianza de los organismos prestamistas internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para la inversión extranjera en América Latina.

Colombia como país perteneciente al Continente Latinoamericano presenta tales características y ante la mencionada inestabilidad política el gobierno en turno se encarga de implementar mecanismos para contrarrestarla ya sea mediante la represión política, como ocurrió con el Gobierno del Doctor Julio César Turbay Ayala, el cual creó el Estatuto de Seguridad ó como sucedió en el Gobierno del Doctor Belisario Betancourt Cuartas el cual pone en marcha la política social, mediante la cual se asegura aún más el dominio político de una clase sobre otra, el estado centraliza la política asistencial, como una forma de enfrentar el proceso de formación y desarrollo de las clases trabajadoras, así los servicios y/o prestaciones sociales aparecen como una donación y/o favor por parte del Estado, cambiándose la situación de derecho de los ciudadanos a dichos servicios, por las cuales ha pagado a través de impuestos y excedentes creados por los trabajadores⁽¹⁾, optó por desarrollar programas en lo re

(1) LA PRACTICA DEL TRABAJO SOCIAL. Guía de Análisis. Ediciones Celats, Lima, Perú, 1983. pág.31

lacionado a la educación a distancia, la paz y vivienda sin cuota inicial para el sector popular. Este sector tien jerarquizadas sus necesidades entre las cuales ocupa un lugar especial la vivienda, como un punto neurálgico y problemático en la sociedad Colombiana, el que se ha recrudecido en los últimos años debido al rápido crecimiento de la población urbana (vegetativa y migratoriamente campo-ciudad); la distribución desigual del ingreso; el creciente desempleo; el empeoramiento de las condiciones de vida de la población urbana o rural; la inseguridad tanto en las ciudades como en el campo.

Es así como el Gobierno anterior puso en marcha su política de vivienda sin cuota inicial a través del I.C.T. en las ciudades del país que manifestaron un alto déficit de vivienda, entre las cuales se halla Cartagena. En esta ciudad construyó, Calamares III, IV y V Etapa; Campestre, Palmeras y Nuevo Bosque VI Etapa. Las dos primeras pertenecen al tipo mínimo y básico y las dos restantes al tipo popular, ubicación que se hace de acuerdo al área habitacional, costo de la vivienda y el sector socio-cultural a que va dirigido; es decir, las viviendas de tipo mínimo son soluciones iniciales que comprenden desde la unidad mínima de servicios y una cubierta estable, hasta un área construída de 40 M2 con zona para uso múltiple con futuras ampliaciones. Y las de

tipo básico, también van dirigidas al sector de la población de bajos recursos, pero la vivienda está un poco más confortable.

Con la solución popular se beneficia el sector medio-bajo de la población cuya vivienda está dotada con sala, comedor, dos alcobas, cocina, baño y futura ampliación.

Estas Urbanizaciones se caracterizan por presentar un común denominador como es el estar ubicados en zonas periféricas de la ciudad, es decir, distantes del centro y/o del sitio de trabajo del terreno y los materiales de construcción; el reducido espacio habitacional en relación con el tamaño de las familias, las cuales poseen un promedio de ocho miembros, a los que se les dificulta albergarse en viviendas construidas para ser habitadas por familias nucleares y no extensas, ante lo cual se observan hacinamientos; conflictos intervecinales frecuentemente, a pesar de pertenecer los miembros de cada urbanización a una misma clase socio-cultural, existe cierta diferencia y jerarquía entre ellos, lo cual origina un tipo de enfrentamiento socio-cultural; otra característica profundamente marcada en dichas urbanizaciones es la conformación de un grupo de presión hacia el I.C.T. llamado Comité de Adjudicatarios que propenden por la disminución o congelación de las cuotas de pago y por el mejo

ramiento físico de las urbanizaciones, también se nota a simple vista la dualidad de sentimientos de los adjudicatarios hacia la vivienda, lo que se manifiesta en la actitud responsable con la deuda de amortización y mejoramientos estructurales o en el total desapego y desinterés no solo en pagar la deuda, sino sacrificándose personalmente y buscando en el I.C.T. maneras de refinanciar la, hay que anotar que este grupo aportó una especie de cuota inicial, mientras que el segundo grupo no.

El hecho que unas personas contrariando la naturaleza del programa hayan aportado una suma de dinero, obedece, a que después de la adjudicación directa (sorteo y entrega sin cuota inicial), quedaron unas viviendas, debido a que los aspirantes no llenaron los requisitos exigidos (composición familiar incompleta, dineros insuficientes, pago de gastos de documentos, falta de interés en la vivienda, no se presentaron en la fecha prevista para la entrega de documentos, residían fuera de la ciudad, y por poseer vivienda), se hicieron concesiones a Empresas Públicas y Privadas.

En dichas Urbanizaciones realizamos nuestras prácticas profesionales, de donde surgió nuestra inquietud de realizar el trabajo de grado, orientado a evaluar los efectos socio-económicos y culturales del programa en la ciu

20

dad, particularmente en las cuatro Urbanizaciones anteriormente anotadas.

Desde las consideraciones anteriores, se planteó la siguiente pregunta:

¿Cuáles fueron o han sido los efectos sociales, económico y culturales del "Plan de Vivienda sin cuota inicial" llevado a cabo por el I.C.T. en la ciudad de Cartagena en las Urbanizaciones Nuevo Bosque, Calamares, Campestre y Palmeras?

1.1.2 Justificación

Nuestra labor como Trabajadoras Sociales es contribuir a crear conciencia acerca de los grandes problemas sociales y uno de ellos en nuestro país es el de la vivienda. Es así como nuestro estudio adquiere importancia ante las inculcables proporciones que ha adquirido en los últimos años, la falta de vivienda popular, lo cual ha originado la clara concientización nacional sobre la prioridad de ocuparse de él. Pero a pesar de ser tan preocupante tal situación y de despertar un interés general en todos los sectores económicos y sociales del país, se da un desconocimiento inmenso sobre el tema, considerado muchas veces natural y común.

De ahí que consideremos prioritaria la realización del presente estudio, a fin de obtener información actual y veraz sobre las proporciones de tal problemática, especialmente a nivel de Cartagena; siendo esto el origen de nuestra inquietud, hemos programado realizar un estudio sobre aquellos efectos sociales, económicos y culturales del Programa de Vivienda sin Cuota Inicial en las comunidades del I.C.T. (Nuevo Bosque, Palmeras, Calamares, Campestre), porque fue ese el espacio institucional y geográfico donde realizamos nuestras prácticas pre-profesionales y donde pudimos palpar la deficiencia de las políticas estatales para dar respuesta a las necesidades sentidas de los sectores populares, deficiencias que se visualizan a través de la mala distribución del espacio habitacional de las viviendas sorteadas, el cual es muy reducido y se traduce en hacinamiento, y la falta de adaptación del programa a cada región geográfica y a la idiosincracia de cada pueblo, donde posiblemente radiquen los conflictos socio-culturales que se han venido dando en tales urbanizaciones. De igual manera presenta a nuestro entender fallas en las disposiciones económicas pues, al parecer no se tuvo en cuenta para el costo de las viviendas el presupuesto familiar de los sectores populares a los cuales iban dirigidas tales construcciones.

También es importante anotar que este estudio es de uti

lidad práctica para aquellas instituciones encargadas de realizar el programa pues les permite corregir los aspectos negativos y mejorar los positivos en el futuro inmediato, para así proporcionar un mayor bienestar a aquellas personas beneficiadas con el programa.

1.1.3 Objetivos

1.1.3.1 General

Identificar los efectos de tipo social, económico y cultural del plan de vivienda sin cuota inicial en las urbanizaciones Nuevo Bosque, Calamares, Campestre, Las Palmeras.

1.1.3.2 Específicos

- Relacionar los distintos estratos socio-económicos existentes en el barrio.
- Caracterizar la estructura familiar en las comunidades Las Palmeras, Nuevo Bosque, Calamares, Campestre.
- Determinar la incidencia del costo de vivienda en el presupuesto familiar.

- Identificar las relaciones de vecindario.
- Determinar el grado de participación e integración comunitaria.
- Caracterizar el grado de estratificación social

1.1.4 Marco Teórico

La marginalidad y dependencia de América Latina no es un fenómeno reciente, sino que viene de muy atrás en las historias de este continente que se conformó, además del elemento indígena nativo, con dos grandes núcleos de población el Portugués y el Español. Estos dos pueblos aventajaron a la sociedad Anglosajona, colonizadora de la América del Norte, en el sentido de la asimilación racial del elemento nativo (Mestizaje), lo que produce una combinación de sangre que le asegura a estos países tanto su autonomía espiritual como su capacidad de adaptación al ambiente geográfico, que se manifiesta con una tendencia contraria a la estratificación racial, mientras que el criollo busca instintivamente el ascenso y acoge la cultura foránea con espíritu de imitación o de positiva conveniencia para alcanzar altas posiciones en la jerarquía colonial, la cual era una reproducción en pequeña escala de las condiciones sociales de

de la sociedad feudal peninsular. Es así como los naturales americanos se ven enfrentados a una situación ambivalente: o son fieles a su civilización pre-colombina o asimilan los esquemas jurídicos, sociales y culturales traídos desde España y Portugal.

Al erigirse victoriosa la segunda alternativa, cobra fuerza la colonización,; pero, la colonia fue ante todo un sistema de dependencia económica de un continente con respecto a una metrópoli. Es en esos momentos cuando empieza a manifestarse el hábito de la dependencia económica de Latinoamérica, es así como José Carlos Marategui (Autor de "Siete Ensayos de la Realidad Peruana") afirma, que "el retrato socio-económico de Latinoamérica se debe a los tres siglos de colonialismo, donde las relaciones económicas era semif feudales, caracterizadas por los problemas de la tierra; del latifundio y del Indio".

Con el correr del tiempo van surgiendo los inconformes y luchadores que forjan y logran la independencia, con la cual desaparecen las autoridades coloniales y se da un cambio de sistema político y un relevo de gobernantes. Paso a paso se van conformando las naciones Latinoamericanas, producto lógico de la independencia, pero no son más que la subdivisión del continente en naciones desiguales y al amparo de la libertad del comercio, pues se efec

tuó su absorción económica por nuevas metrópolis. La guerra misma de emancipación dejó las famosas deudas externas, contraídas en costosos pagarés, que obligaron a sostener relaciones muy estrechas con los países prestamistas.

Los tratados de comercio y las cláusulas establecidas por las naciones prestamistas, las más favorecidas coadyuvan a vincular el capitalismo industrial a las antiguas colonias Ibérico-Portugués del nuevo continente; a lo que hay que sumarle el gran shock petrolero que se produjo entre 1973 y 1974 el cual puso en manos Arabes una cantidad nunca antes imaginable de recursos monetarios.

Los grandes consumidores de petróleo, EE.UU., Europa y Japón entran en un período de crisis donde todo fue confusión y desorden, lo que los obliga a la adopción de medidas tributarias y monetarias de mucho rigor, produciendo así la más grande recesión económica desde la segunda post-guerra, los Arabes poseían la hegemonía económica y no encontraban acomodo en sus pequeños países para sus miles de millones de dólares, se dedican a comprar empresas occidentales y conmovieron la Bolsa de Valores del Mundo. Para entonces, desde la otra orilla del mundo económico se tejen toda clase de conjeturas para el "Re

ciclaje de los Petrodólares". Así se forma la gran Banca Prestamista y por ende la búsqueda de un deudor. ¿A quien prestar esas montañas de dinero?. Entonces las centenas de casas de establecimientos crediticios de todo el mundo salieron de sus territorios. Es así como Bancos Norteamericanos salieron de su región saltando a Europa y Panamá. Pues era menester encontrar un cliente de muy particulares características: disponible, ávido, generoso y seguro; porque no era tiempo de esperas. El dinero quemaba las cajas de los Bancos tomadores. Avido, pues no era negocio de poca monta, sino el mayor que conociera la historia de las finanzas. Generoso, como se trataba de pagar caro y no era asunto de regatear intereses ni comisiones y seguro, en la medida en que un cliente disponible, ávido y generoso puede serlo.

Los expertos extendieron sus mapas, examinaron el mundo y vieron ante sus ojos esta América, con la misma emoción con que la divisaron los marinos de las tres gloriosas carabelas de Colón. Tanto tiempo a la espera de capital, necesidades postergadas por centurias, planes fantásticos por poner en marcha, audacia ilimitada y ninguna costumbre de desechar ofertas de dinero la convertían en el cliente ideal ;Y así ocurrió!

Este paso abierto al desarrollo del sistema capitalista

le permite tomar fuerza y se va manifestando a través del carácter explotativo que adquieren las relaciones entre los países dominantes y países dependientes, relaciones que van tomando un sentido de dominación, pues llega el momento en que los países prestamistas adoptan formas de proteccionismos e interferencias en los aparatos gubernamentales y hasta en las políticas sociales, por lo cual muchos autores marxistas lo culpan del subdesarrollo latinoamericano y afirman sencillamente que la imposibilidad de desarrollo de nuestros países están dentro del sistema capitalista.(2)

Es bajo la óptica de las desigualdades que arroja el capitalismo en Latinoamérica donde se forman las concretas, prolongadas y a menudo violentas demandas que aseguran mejores condiciones de vida y de trabajo, puestas en marcha por las clases trabajadoras mediante sus organizaciones (obreras, campesinas, poblacionales, etc.), las cuales son capaces de alterar las políticas del estado.

La característica primordial de América Latina en los últimos años ha sido el constante y profundo cambio de con

(2) CAPUTO, Orlando y PIZARRO, Roberto. Imperialismo, Dependencia y Relaciones Económicas Internacionales. Cesó, 1972. pág.70

flictos sociales. La relación de clases de estos países se ha visto afectada en la medida que los grupos financieros transaccionales han supeditado toda la región a sus intereses de lucro, lo que amenaza la mera sobrevivencia de amplios sectores de las masas asalariadas.

Esta actitud asumida por los aparatos estatales ha contribuido a cercenar vigorosamente los canales tradicionales de articulación política como sindicatos y partidos. De ahí surgió una gama de nuevas formas de luchar y de resistencia cotidiana, a fin de conseguir arrancarle algunas concesiones al estado a favor de los sectores populares. En muchos casos estas luchas se dan por la vivienda y la dotación de servicios públicos, luchas que se dan en todas las ciudades grandes de América Latina.

Colombia no es ajena a esa situación manifestada por los otros países Latinoamericanos debido a que son producidas por la condición socio-política y económica y nuestro país en esta materia está en similar o igual condición al resto de los países del continente.

En los últimos 16 años las riendas del estado colombiano han pasado por manos de cuatro presidentes, los cuales con sus respectivos programas nacionales de desarrollo han pretendido darle respuesta a las necesidades y pre

siones de los habitantes de la nación. En tales programas se encuentran computados los lineamientos generales a seguir en cuanto a vivienda, salud, educación, seguridad social, economía, etc. y son elaborados de acuerdo a las orientaciones políticas y filosóficas del gobernante en turno.

Dichos presidentes con sus respectivos programas son:

- Misael Pastrana Borrero

"Las Cuatro Estrategias" 1970-1974

- Alfonso López Michelsen

"Para Cerrar la Brecha" 1974-1978

- Julio César Turbay Ayala

"Plan de Desarrollo Nacional" 1978-1982

- Belisario Betancourt Cuartas

"Cambio con Equidad" 1982-1986

El Plan de las Cuatro Estrategias encausó su acción por

el fomento prioritario de la construcción urbana. Con virtiendo la vivienda más en un objetivo económico que en un programa de bienestar social. Pero falló en primer término porque no pudo romper el ciclo de la actividad edificada; auge (mediados de 1972 a mediados de 1974) receso (años siguientes) y nuevo auge (mediados de 1976 a mediados de 1978), receso (los dos años subsiguientes). En segundo término falló por la ausencia de cambios institucionales que el mismo plan calificaba de necesarios para romper la inmovilidad de los factores de producción debido a los monopolios, a la desigual distribución del ingreso, al conservatismo empresarial y a la rigidez de la política industrial para estimular la modificación de los patrones de producción para el consumo.

Las Cuatro Estrategias a pesar de su toma de conciencia sobre el problema de hacer funcionar mejor los existentes fue un paso atrás en el camino del progreso de la producción y de la movilidad ya que fallaron sus recursos para romper la inmovilidad tradicional de la sociedad Colombiana que vino a reforzarse con la inflación lo que originó una clase emergente de contrabandistas, especuladores y traficantes fiscales que no cambió ni destruyó; sino que más bien consolidó la inmovilidad económica ya que la inflación desencadenó una concentración del capital y del ingreso financiero que montó una nueva inmovi

lidad improductiva del dinero en la economía colombiana que se estableció con la reforma financiera, ya que la aparente movilidad financiera del capital llevaba a la inmovilidad productiva del dinero, a su circulación especulativa y a la concentración del ingreso y de la propiedad en sus formas de bienes raíces y de activos empresariales y financieros. (3)

El Plan para Cerrar la Brecha concentró sus esfuerzos en la estrategia del Banco Mundial, del Desarrollo Rural Integrado (DRI) para la promoción de unidades de acción comunal y de economía de subsistencia. Este plan como lo dice su autor (López Michelsen) se convirtió en una gota de agua fría dentro de la inmensa necesidad colombiana ya que los presupuestos de organizaciones sociales y políticas encaminadas a romper la inmovilidad de la sociedad colombiana que tanto le prometió al pueblo el "Mandato Claro" a través de su programa de una política de ingresos y salarios se borró en los primeros 100 días de esta administración con los enredos y desenredos tributarios de la emergencia económica, con la ley de aparecería

(3) VASQUEZ CARRIZOSA, Alfredo. Dependencia y Desarrollo en América Latina. pág.13

y finalmente con la institucionalización de la improductividad agrícola que contempla el DRI pero ante todo la inmovilidad financiera del capital que se estableció con la reforma financiera con que la administración de López abrió sus puertas. Es así como se preocupó de poner en práctica una política de ingresos que fortaleciera el sector campesino con el objeto de lograr la paridad salarial de sus trabajadores con los de las ciudades y al mismo tiempo desencadenar un desarrollo e las inversiones a través de la libertad de mercados y precios, y particularmente de la liberación del mercado de capitales. Ese plan estaba en la onda libre cambista y financierista de la época y correspondía al desequilibrio campo-ciudad existente y a la necesidad de reajustarlo en función de las bonanzas marimberas y cafeteras de la época.

El Plan de Integración Nacional al igual que los anteriores planes se olvidó de concebir una estrategia para estimular la producción doméstica de bienes de consumo masivo ya que se limitó a sumar las partidas presupuestales del estado que se equilibraron con endeudamiento del gobierno nacional y seccional, institutos descentralizados y otros organismos social y en obras y servicios públicos, ni tampoco se ocupó de la movilidad de los factores que pudo haber sido el único mecanismo para contrarrestar la inflación en marcha. Por lo que el PIN no fue una es

trategia básica impulsadora del desarrollo. La administración Turbay Ayala se convirtió en un revoltillo político sin precedentes en la historia nacional.

El descrédito con que manejó la economía, tocaron lindes que quebraron a muchas instituciones del sector público y privado, quizá ello se debió a un Estatuto de Seguridad⁽⁴⁾ que se convirtió en un elemento extremadamente represivo no solo para las mafias del narcotráfico sino también para quienes se convirtieron en elementos críticos al gobierno y al mismo establecimiento. El deterioro del gobierno aumentó a tal punto que el conservatismo en el poder, subyugando la participación proporcional, se encargó de socavar a las instituciones para aumentar el descrédito del Presidente Liberal en cuestión, siendo a la vez los miembros de este partido: Gobierno y Oposición, dualidad inconcebible en cualquier tipo de gobierno de cualquier tipo de sistema, sin embargo, el Presidente hastiado de críticas en cadena, poca importancia le dió a su mandato y dejó que éste anduviera a la deriva tanto en la política interna como externa. El desgaste

(4) Decreto de Septiembre 6 de 1978, por el cual se dictan "Normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados". Turbay Ayala, Julio César. Hechos y Cifras. Editorial Presencia, Noviembre 1982. pág.244

en materia administrativa, la corrupción en todos los niveles y el aprovechamiento del sector privado para su enriquecimiento precoz a costa del erario público descuartaron por completo todos los presupuestos a nivel local, departamental y nacional.

Esta quiebra de valores en matrimonio perfecto con lo que ocurre a nivel mundial, le da el tiempo, sin tanta alharaca, y con mucha prepotencia a los programas popularistas (cambio con equidad) que presentó el partido conservador con el nombre de Belisario Betancourt Cuartas, quien insistió en todo momento de que el desarrollo económico, dinámico, sostenido y armonioso; casa sin cuota inicial, universidad abierta y a distancia, abaratamiento de los costos en los servicios públicos y la paz; se lograrían solo disponiendo de los recursos presupuestales del cuatrênio y asignando la compleja misión al sector de la construcción, al tratarlo como sector clave para el desarrollo económico. De ahí la imperiosa necesidad de hacer una revisión más profunda al PIN, pues es lógico tener un conocimiento total del contexto social y económico que precede al programa de gobierno cambio con equidad; pues es fácil entender que la dirección y velocidad de los resultados de una política económica y/o social dependen en buena parte de las circunstancias existentes en cada momento histórico. Es así

como si uno mira desprovisto de perjuicios, la situación económica con la cual se inició el gobierno de Belisario Betancourt, hasta un leve vistazo a la situación de nuestro comercio exterior, a la crítica situación del sistema financiero, al creciente déficit fiscal, al impresionante grado de postración en que se encontraba el comercio, la industria y en una palabra el conjunto de andamiaje productivo de la nación, así como la situación de orden público, de violencia, de inseguridad e inmoralidad generalizada; se ha de concluir que el Presidente Belisario Betancourt le tocaba administrar un país con un serio desarreglo en sus estructuras básicas. De allí que haya sido tarea fundamental suya, recuperar la fé en dos sentidos: Primero recuperar la fé en los organismos internacionales, encargados de la inversión extranjera, dándoles a entender que en la nación se estaba dando (real o aparentemente) una estabilidad política, pues se abrieron los caminos de la represión a que se tenía sometida en el aspecto político en el cuatrenio anterior, para tal efecto puso en marcha una política social orientada hacia la solución de los problemas que más afectaban en esos momentos la vida nacional (la paz, la vivienda y la educación a distancia) a fin de lograr un apaciguamiento de los ánimos exaltados de las clases populares y segundo recuperar la fé de la nación en si misma. Existía una inmensa crisis de fé que cubría todas las órdenes de

la vida nacional. La falta de fé en las instituciones en los conductores, en la capacidad de creación de trabajo de nuestro pueblo y en su propio destino, se reflejó en el desprestigio de la administración de justicia, de la universidad, de los funcionarios públicos de todos los niveles, del sector financiero, de los empresarios del sector privado y aún de los obreros agrupados en sindicatos. A todos ellos los cubrió en mayor o en menor grado la desconfianza y aún la deshonra. Parecía inútil y en efecto lo era, convocar al país para grandes empresas mientras no recuperara la credibilidad en sí mismo, sepultada bajo un torrente de acusaciones y sospechas, desafortunadamente confirmadas casi siempre, si no con pruebas suficientes, si por el convencimiento general de su verdadera, clara y patética realidad. En efecto, puede definirse como una crisis de fé el problema de la paz interna convertido en una de las mayores preocupaciones nacionales y que en este momento tiene tan dolorosa expresión en la región del Magdalena Medio y/o todo el país.⁽⁵⁾

Crisis de fé de una región y de unos hombres que se sienten

(5) ECHEVERRY RUIZ, Tulio. Controversia sobre el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. CAMACOL, Bogotá, 1983. pág. 35

ten abandonados por el estado y que no ven soluciones a sus problemas distintas a las de manifestar su inconformidad por medio de las armas.

Crisis de la fé de la opinión pública en el sistema financiero Colombiano, herramienta indispensable del desarrollo nacional, cuando se evidenció que algunos de sus administradores lo habían convertido en un medio de enriquecimiento personal en lugar de canalizar el ahorro para la producción de riquezas.

En tales circunstancias la única alternativa encontrada por el Gobierno fue la de diseñar un programa masivo de edificación de vivienda popular poniendo en marcha al frente a la hija del Populista más grande que ha tenido el país, MARIA EUGENIA ROJAS DE MORENO DIAZ, haciéndola en esos momentos Gerente General del I.C.T., mediante el cual se toma la industria de la construcción como líder no solamente de la reactivación económica, pues adicionalmente le asignó la función de regeneración e instrumento de reconstrucción social de la nación en razón a que a través de una de sus características indiscutibles, como es la generación de empleo, se podrá convertir al mismo tiempo en parte integral de la estrategia de pacificación, plasmadas en la promulgación de amnistía, como una de las piezas maestras de la

actual política económica y social, pues es mediante el éxito de la pacificación y popularización del país, en el mayor nivel de apertura democrática y la educación abierta y a distancia con la cual se propone ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y formación productiva para la población en la educación post-secundaria, a lo cual se encuentra subordinado el Plan de Desarrollo Cambio con Equidad que tiene en el transcurso buscar el equilibrio de la nación en el sentido político y social, aunque sea real o aparente; que se dé una igualdad y conformismo social, al igual que existen fuentes de trabajo, o también podría decirse que interactúen las clases obrera y capitalista o sea que sobre lleven su relación antagónica, pues es una condición exigida por los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) que otorgan los préstamos al estado para las grandes inversiones, entre las cuales se haya la vivienda la cual ocupa un lugar prioritario debido a la significación psíquico-social que tiene para el ser humano y por su problema que de manera general afecta a todas las clases y capas populares, los que directa o indirectamente sufren las consecuencias de la concentración de riquezas y de la concomitante desigualdad que se genera en el actual régimen económico social, lo cual contribuye a enardecer el resentimiento de la clase obrera que es donde se gestan

las causas de la rebelión y lucha con el estado y/o el sector capitalista; esta es quizás la gran razón del Plan de Desarrollo "Cambio con Equidad" pues ha tenido muy en cuenta la estabilidad y seguridad psicológica y material de los habitantes sin vivienda propia, porque es allí donde se dan las relaciones de socialización, reproducción física e ideológica y es un punto fijo para el desarrollo de la identidad individual.

En otros términos hablar de vivienda es hablar de familia, que es la base misma de la estructura social y el punto más importante para comprender las necesidades de cada individuo, sus posibilidades como ser humano y como ciudadano, en la familia y la vivienda confluyen el niño y el anciano; la mujer y el hombre; el sindicalizado con su clara conciencia de superación y el desempleo accidental o crónico, el obrero y el capitalista; y en fin todos los elementos constitutivos de nuestra estructura social. (6)

(6) ROJAS DE MORENO, María Eugenia. Controversia sobre el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. CAMACOL. Bogotá, 1983. pág. 114-115

1.1.5 Localización

Nuestro estudio se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena, específicamente en las Urbanizaciones Calamares III, IV y V Etapa, Campestre, Palmeras y Nuevo Bosque VI Etapa, comunidades donde realizamos nuestras prácticas pre profesionales. Las cuales han sido construidas por el I.C.T. mediante el programa de vivienda sin cuota inicial y son barrios que están dotados de todos los servicios básicos de infraestructura. La posición geográfica de estas urbanizaciones en la ciudad es la siguiente:

- Calamares

Está ubicada al sur-este de la ciudad de Cartagena; limitando con el barrio de invasión "La Campiña", la Clínica Cartagena, el Barrio Zaragocilla y la Urbanización Nuevo Bosque.

Sus primeras viviendas fueron adjudicadas en Junio de 1982 con 690 soluciones. Con el objeto de aminorar el problema de vivienda que se vive en el país, el I.C.T. adoptó la política de entregar las viviendas a personas de bajos recursos económicos y así como se adjudicaron otras viviendas con cuota inicial, dotadas de servicios

completos como son agua, luz y alcantarillado.

Esta comunidad está compuesta por personas de todos los sectores del Departamento de Bolívar y de diferentes estratos sociales lo que da lugar a un grupo bastante heterogéneo.

La población en su gran mayoría está conformada por obreros en un 10% aproximadamente; profesionales y técnicos 10%; trabajadores independientes 40%; amas de casa 10%.

En la educación predomina la primaria en un 50%, educación media 30%, técnicos y profesionales 20%.

En la comunidad se encuentran grupos representativos como son: Un comité de señoras dedicadas a actividades en pro de la comunidad, un grupo deportivo, un grupo de presión llamado comité de adjudicatarios del I.C.T. y las coordinadoras de la calle.

- Campestre

Esta urbanización se encuentra ubicada en uno de los sitios más tranquilos de la ciudad, con fácil acceso a la carretera del Bosque, limita con el barrio invasión "El Milagro", los Caracoles, Blas de Lezo, Albornoz y

Corales.

Cuenta en sus alrededores con centros comerciales, clínicas, colegios, rutas de buses y amplias zonas verdes. Posee además, alumbrado público, servicio de alcantarillado, agua potable y vías totalmente pavimentadas.

La adjudicación se hizo teniendo en cuenta el nivel económico de los favorecidos con un ingreso mínimo de \$47.000 y el nivel socio-cultural de los mismos dentro de los grupos representativos; se encuentra una Junta de Acción Comunal y el Comité de Adjudicatarios del I.C.T.

- Palmeras

La urbanización se encuentra ubicada entre la carretera Troncal de Oriente, la carretera de Olaya y la Avenida Pedro de Heredia, limitando con los barrios: 13 de Junio, Olaya Herrera y la urbanización Anita, cuenta en sus alrededores con centros comerciales, rutas de buses y amplias zonas verdes.

El I.C.T. para adjudicar estas viviendas tuvo en cuenta un ingreso mínimo de los aspirantes de \$33.000 y el nivel socio-económico de los mismos.

Cuenta con un Comité Deportivo, un Comité de Arborización y mejoramiento físico y el Comité de Adjudicatarios del I.C.T.

- Nuevo Bosque

Esta urbanización está ubicada al sur-oeste de la ciudad de Cartagena, limitando con los barrios: San Isidro, Ceballos, Bosquecito, Los Cerros, terrenos de la Universidad de Cartagena y la carretera central del Bosque, la cual facilita el acceso a dicha comunidad.

Cuenta en sus alrededores con centros comerciales, hospitalarios e industriales.

La VI Etapa de Nuevo Bosque pertenece al programa sin cuota inicial que ha llevado el I.C.T. Está formado por 473 viviendas con un promedio de ocho personas por familia.

El nivel económico se puede considerar medio-medio y medio-bajo; en su mayoría obreros, comerciantes independientes de víveres y abarrotes, técnicos, universitarios y profesionales.

Es un barrio dotado de agua potable, alcantarillado,

energía eléctrica y vías sin pavimentar, cuenta con una escuela y una capilla, la generalidad de la comunidad practica la religión católica.

Los grupos representativos que posee la VI Etapa del Nuevo Bosque son: las Coordinadoras de Calle, Brigas Cívicas y Comité de Adjudicatarios del I.C.T.

1.2 METODOLOGIA

Los procedimientos específicos que se utilizaron para obtener los objetivos propuestos se seleccionaron de acuerdo a la naturaleza de la investigación. El tipo de estudio fue exploratorio descriptivo.

1.2.1 Población o Universo

Las urbanizaciones cuentan con 3.270 viviendas, el cual será el número poblacional de donde escogimos un habitante mayor de 18 años por vivienda, que habitará en las urbanizaciones Nuevo Bosque, Calamares, Palmeras y Campestre de la ciudad de Cartagena.

2.2 UNIDAD DE ESTUDIO

La Unidad de Estudio estuvo constituída por cada uno de

Los habitantes mayores de 18 años de las urbanizaciones Nuevo Bosque, Campestre, Calamares y las Palmeras.

1.2.2 Diseño de la Muestra

La población está distribuida de la siguiente manera:

Nuevo Bosque	473	Calamares	932
Campestre	865	Palmeras	1.000

Se utilizó el sistema aleatorio sistemático, trabajado con un nivel de confianza de un 96% y un margen de error del 4%, obteniendo la siguiente muestra:

Nuevo Bosque	269
Campestre	362
Calamares	374
Palmeras	385
T o t a l	1.490

Al aplicar las encuestas, las investigadoras vieron que por ser tan grande la muestra, se les dificultaba la laborar por cuestión de tiempo y dinero, de allí que decidieron aplicar solo 160 encuestas; 40 por comunidad.

1.2.3 Determinación de la Fuente de Información

La principal fuente de información para la realización de nuestra investigación fueron los habitantes de las comunidades elegidas. Se aplicaron encuestas a la muestra seleccionada. Se utilizó la información de expertos en el tema por tratar.

Todas las fuentes investigadas son:

Experiencia y conocimiento de algunas personas especializadas en el tema, diferentes estudios realizados, material bibliográfico, la explotación y observación de campo.

Logramos obtener una amplia información que permitió el conocimiento de los elementos necesarios para realizar un análisis de la información tanto cualitativo como cuantitativamente.

1.2.4 Elaboración de Encuestas y Sistemas de Recolección de la Información

1.2.4.1 Técnicas

Las técnicas que se utilizaron para la recolección de la información se basaron en dos fuentes principales

que fueron:

- Tipo Primario
- Tipo Secundario

Tipo Primario:

Información por participación comunitaria o grupos de base mediante foros y debates para la información y aplicación de cuestionarios, entrevista formal con profesionales que se relacionen directamente con el tema, Ingenieros, Arquitectos, Trabajadores Sociales, Sociólogos y Economistas.

Encuestas para la recopilación de la información y datos básicos de las comunidades objeto de estudio.

Tipo Secundario:

Revisión del material bibliográfico y análisis del mismo en relación al tema.

Técnicas complementarias-Cartografía, mediante el empleo de mapas de las comunidades con la distribución, ubicación de las viviendas y zonas de recreo.

1.2.4.2 Instrumentos

Los instrumentos utilizados para la recolección de datos fueron los siguientes:

Cuestionarios con preguntas abiertas, cerradas o dicotómicas y de elección múltiple.

Guía de Entrevista

Guía de Observación

1.2.5 Revisión, Corrección y Tabulación de la Información

Este proceso lo realizaron las autoras de la siguiente investigación:

La tabulación se llevó a cabo manualmente a través de hojas de recuento y tablas de resúmenes.

1.2.6 Análisis e Interpretación de la Información

Para el análisis e interpretación de la información se tomó como base la formación que como Trabajadoras Sociales poseemos, además estudios precisos acerca del tema por tratar y consultas con personas especializadas. El

análisis se hizo en dos formas:

Datos Cuantitativos

Datos Cualitativos

Los datos cualitativos se refieren al análisis de la información de datos y observaciones realizadas en las comunidades durante la investigación a partir de las guías que se han utilizado.

El cuantitativo arrojó toda la información numérica que resultó de la investigación.

1.2.7 PRESENTACION DE LOS RESULTADOS

Al finalizar la investigación se presentarán los resultados en forma descriptiva y analítica.

1.2.8 VARIABLES

Efectos Sociales

Efectos Económicos

Efectos Culturales

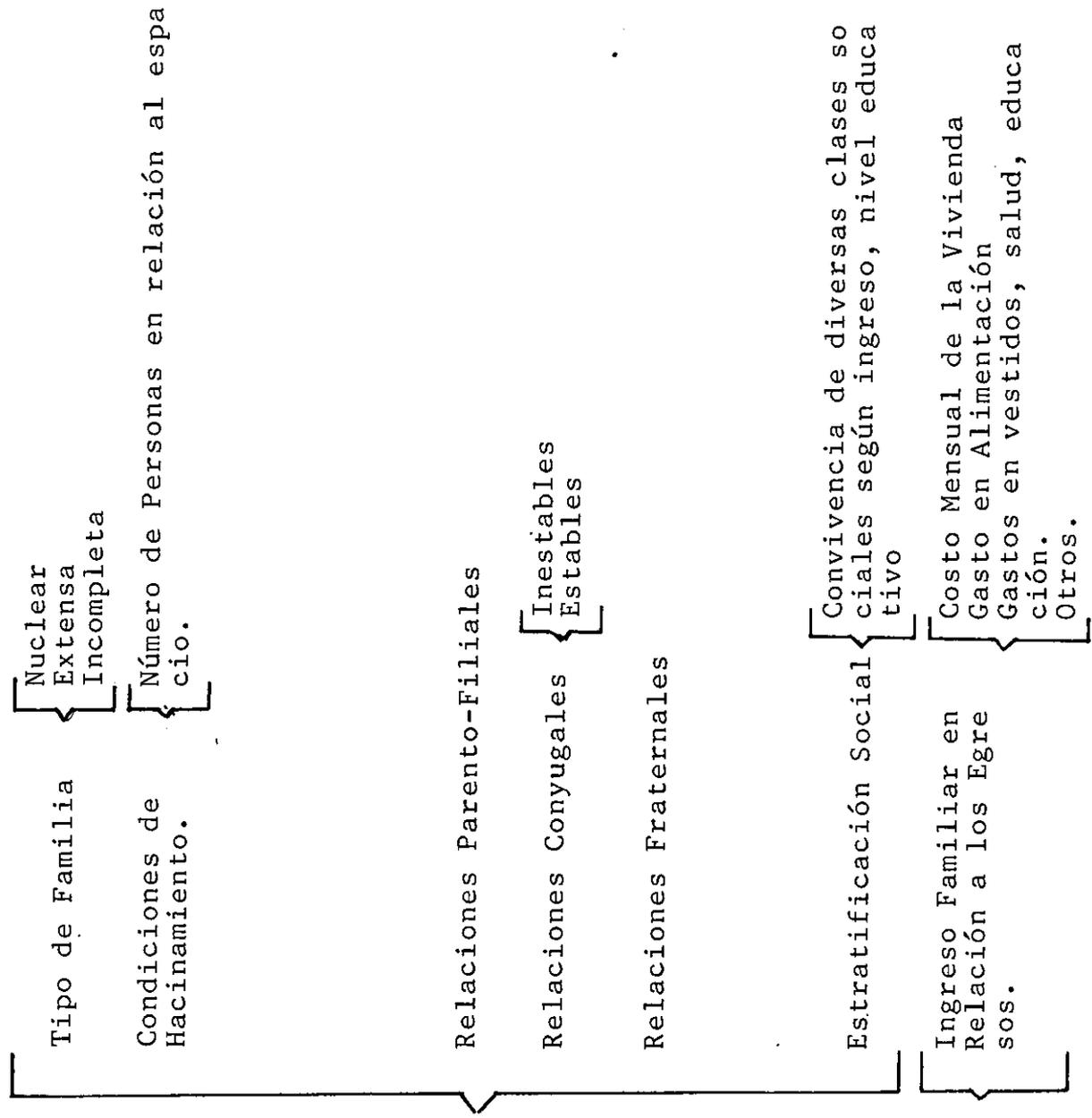
1.2.8.1 Descomposición de Variables

Efectos Sociales del Plan de Vivienda sin cuota inicial.

(Ver Anexo)

Efectos Económicos del Plan de Vivienda sin cuota Inicial.

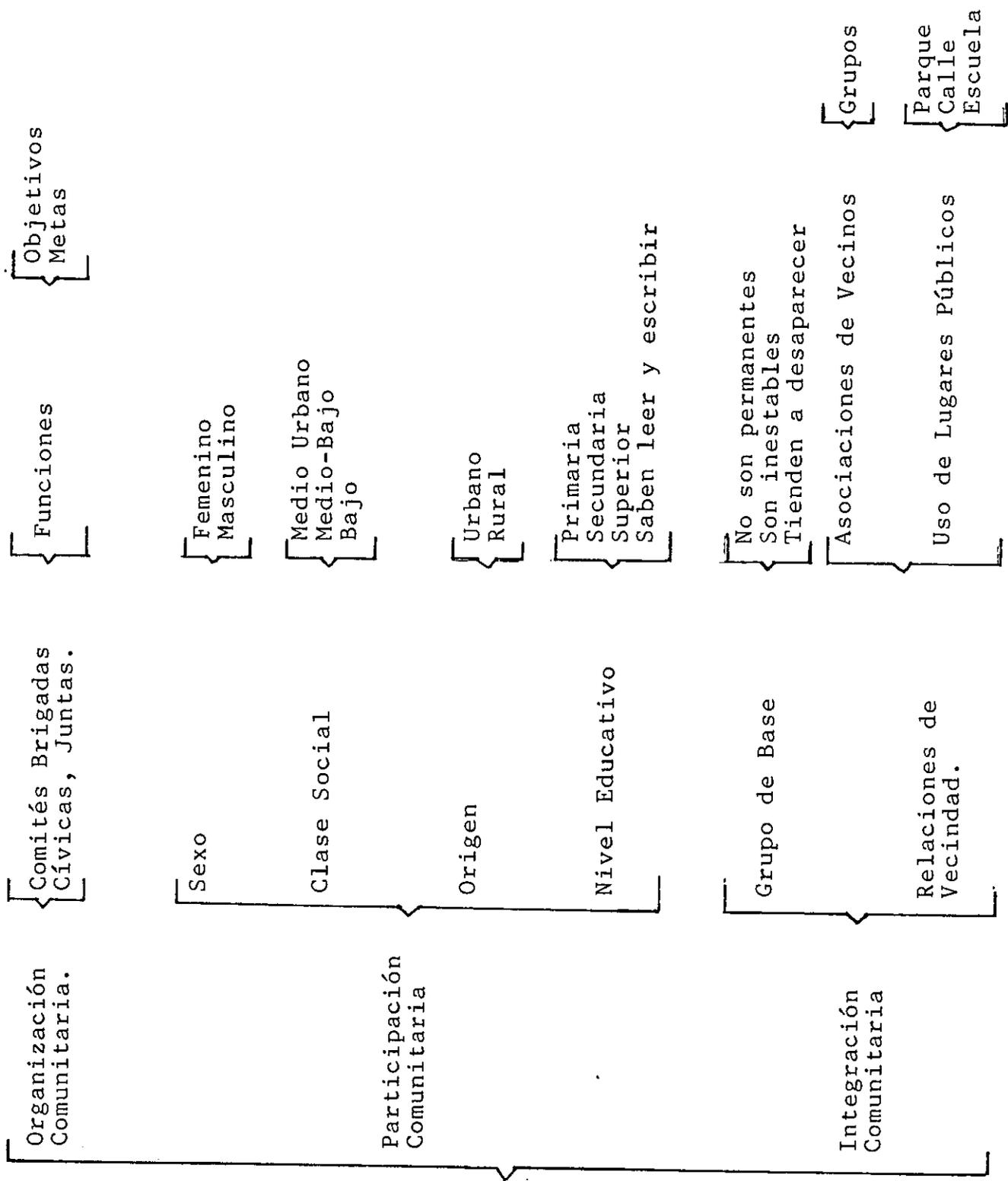
(Ver Anexo)



ESTRUCTURA FAMILIAR

EFFECTOS SOCIALES

EFFECTOS ECONOMICOS



EFFECTOS CULTURALES

2. PROCESO DE URBANIZACION EN COLOMBIA

La magnitud de la actual crisis de la vivienda en Colombia, las estrategias estatales y privadas, lo mismo que las acciones realizadas por los sectores populares frente al problema del acceso al suelo residencial y a la vivienda se explican en gran parte por las características y especificidad del proceso de urbanización moderna en el país.

Durante el lapso comprendido entre 1973 y 1983, la población urbana pasa de un 31% a un 61%, mientras que la rural descende del 69% al 39%.⁽¹⁾

Esta veloz e intensa concentración demográfica, sin precedentes en la historia del país duplica en 35 años la población asentada en ciudades y pueblos y engendra múltiples transformaciones y ordenaciones tanto en el sistema urbano nacional como en la estructura interna de los centros afectados.

1. Véase, por ejemplo, la obra "Urbanización en Colombia" editada por el ICAE, Bogotá, 1973 - p. 20

En términos generales el proceso de urbanización en Colombia se da sin un proceso equivalente (o similar) de desarrollo económico e industrialización, y sólo a partir de la década del 60, con la creación de parques industriales en algunas regiones urbanas o áreas metropolitanas se puede hablar aunque en pequeña escala de una migración rural originada en el desarrollo manufacturero.⁽²⁾

Las cifras enunciadas evidencian que el carácter masivo e intenso de la concentración urbana durante los períodos intercensales 1938-1951 y 1951-1954 proviene eminentemente de la migración rural acelerada y generalizada de tal modo que alcanza el tamaño y las formas de éxodo.

Los efectos del éxodo rural se empiezan a sentir en las ciudades receptoras a partir de los años 50, intensificándose durante el siguiente decenio.

A medida que se concentra la población, se operan en las estructuras urbanas transformaciones sociales y espaciales, que hacen más evidente las contradicciones y conflictos.

(2) CAMPO, Urbano. La Urbanización en Colombia. Ediciones Suramérica, Bogotá, 1983. p.43-44

tos de clase. Una serie de fenómenos antes inexistentes o que se hallaban en estado embrionario, se desenvuelven seguidamente conformando una verdadera problemática urbana.

Durante las décadas del 50 y del 60 el crecimiento urbano nacional presenta altísimas tasas anuales (6.7%, 10% y más), los que se dan en todo tipo de aglomeraciones y no exclusivamente en los más grandes e importantes o en las capitales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla.

En estos años el empuje migratorio junto con el elevado crecimiento vegetativo, hicieron densificarse y extenderse rápidamente la gran mayoría de los centros urbanos independientemente de su función regional o nacional. (3)

Entre 1964 y 1973 los flujos campo-ciudad disminuyen relativamente, trayendo las tasas de crecimiento urbano y dependiendo la dinámica de concentración demográfica de coyunturas económicas y políticas regionales o locales. Sin embargo, en los centros más afectados durante el período anterior el incremento poblacional sigue siendo alto y con tasas del orden del 4% y 6%, en los que participa una considerable proporción de población inmigrante.

En la última década el proceso migratorio se ha decantado

(3) Sobre el tema, véase: *El crecimiento urbano y el desarrollo de las ciudades*, Bogotá 1980. P 116

y prácticamente diferenciado por regiones, residiendo en 1980 el 73% de la población Colombiana en áreas urbanas.

Los factores que inciden en mayor grado tanto en la actual problemática habitacional como en el desenvolvimiento de los hechos por el suelo urbano se destacan a nivel del país:(4)

- Entre 1964 y 1973 un débil crecimiento del sector secundario de la economía, y por ende un relativo estancamiento del empleo en las ramas de la industria manufacturera y la construcción, es decir del proletariado urbano, el cual se incrementa sólo en algo menos del 4% durante el período.
- Al mismo tiempo, el sector terciario sea oficial o privado, aumenta vertiginosamente (área del 12%) acompañado del seguimiento de la misma y supervivencia.
- Por su parte la población ocupada en actividades primarias se reduce en proporción con el incremento de los empleos y oficios terciarios.
- Lógicamente entre 1964 y 1973 se registran cambios en la población económicamente activa de las distintas ramas de actividad.

4) *Guía de Estadística, Bogotá, 1973, p. 100. Fuente: Dirección de Estadística y Censos, Bogotá, 1973.*

- Estos cambios continúan hasta hoy, debiéndose agregar que durante los últimos años el obrero fabril ha crecido porcentualmente muy poco a nivel nacional, concentrándose en las principales ciudades en las cuales representa un área del 30% de la población económicamente activa y ocupada, laborando la gran mayoría en el sector terciario (66%), principalmente en el comercio y servicios.

En las áreas rurales, los asalariados de la industria manufacturera alcanzan solo un 5.5%.

Se observa en las ciudades Colombianas como el fenómeno de deterioro que es causado por la migración del campo a la ciudad y por la insuficiencia del estado para poder dotar de vivienda a estas personas migrantes, tiene las siguientes consecuencias:

- En primer lugar, el deterioro del desarrollo urbano del país. Es sabido que en Colombia casi que se ha presentado un desarrollo urbano espontáneo. Los municipios no han tenido políticas de desarrollo urbano. Esto se ha hecho por el crecimiento de las empresas de servicios públicos que han ido expandiendo estos servicios a urbanizaciones piratas o invasiones.

Los perímetros urbanos se expanden sin que se pueda decir

que obedecen a normas técnicas del desarrollo del futuro de las ciudades.

- En segundo lugar hay la perturbación de la organización y el desarrollo de la comunidad, con sus lastres de robos, promiscuidad, desintegración familiar, alcoholismo, etc.

Esta situación no se presenta espontáneamente sino por la insuficiencia que tiene el estado para atender las necesidades como empleo, solución de vivienda, educación y una mayor seguridad a través de un mejoramiento de su calidad de vida.

- En tercer lugar está el fenómeno de la excesiva expansión de las ciudades en una forma exagerada lo que ha implicado la imposibilidad del Estado para atender el desarrollo de estas ciudades.

- En cuarto lugar el Estado no puede atender el crecimiento de las redes de acueducto, alcantarillado, eléctricas, recolección de basuras, etc. Todo esto implica una gran inversión social que el Estado no está en capacidad de absorber sino a través de nuevos impuestos o contribuciones.

Otro factor es la falta de vigilancia de una acción permanente de control de las edificaciones por parte de las autoridades competentes. Todo lo anterior ha ocasionado caos urbanos.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) CAMPO, Urbano. La Urbanización en Colombia. Ediciones Suramérica. Bogotá, 1983. p.20
- (3) DUQUE ESCOBAR, Iván. La Expansión Urbana y Vivienda. Publicaciones I.C.T. Bogotá, 1980. p.116
- (4) GAITAN VILLEGAS, Jorge. Controversia sobre el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. Camacol. Bogotá, 1983. p.143

3. ANTECEDENTES DEL PLAN DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL

La posibilidad de llevar adelante un programa masivo de vivienda y utilizarlo como instrumento de activación de la economía no es, ciertamente un postulado de reciente data. Fue planteado hace más de dos décadas por un eminente economista, que fue objeto entonces de una aguda controversia académica que dejó a salvo, sin embargo la seriedad de la propuesta.

La respuesta a esta iniciativa fue de gran importancia para las decisiones económicas del país y que dio origen a la captación de recursos económicos mediante el estímulo del valor constante para destinarlos al financiamiento de programas de vivienda.

Las condiciones sociales y económicas en que vive una alta porción de la población Colombiana ha cambiado sensiblemente en los últimos años. El proceso de urbanización acelerado alteró severamente la estructura de la población Colombiana, originando cambios sustanciales en la

orientación de la actividad del Estado.

El Gobierno del Doctor Belisario Betancourt Cuartas inició su administración con un déficit de 615.000 viviendas, ubicadas en las ciudades de más de 50.000 habitantes.

Encuentra una recesión en el sector de la construcción; de 6.166 M2 construídos en 1978 pasa a 5.289 M2 en 1982 y de 4.923 unidades construídas en 1978 pasa a 3.641 en 1982.(1)

Era necesario entonces responder a las expectativas de dos sectores sociales; de un lado los promotores capitalistas cuya rentabilidad en la construcción de vivienda de clase media y alta decrecía y de otro lado a los sectores populares que ante la penuria de la vivienda, se organizaron al margen de las Instituciones Gubernamentales para luchar por la vivienda.

La raíz del problema, la encontramos de tiempo atrás, es el resultado de la forma como los sectores dominantes han concebido la estructura de producción de vivienda, sus objetivos y sus métodos.

-77 Belisario Betancourt. Plan de desarrollo
concebido con... 1977 - 1986
p 177

3.1 CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA

La introducción del sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) puede decirse que partió en dos la historia de la construcción. Este sistema es creado bajo el Gobierno del Doctor Misael Pastrana Borrero en 1972. Teniendo como objetivos aumentar el volumen de capital a través del ahorro nacional para revertir en el sector de la construcción y generar empleo a la mano de obra disponible en el mercado laboral, que en su mayoría no es calificada. Utilizando como instrumento: (2)

- La creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para captar ahorro del público.
- Ofrecer una mayor rentabilidad que las cuentas bancarias, mediante el pago de un interés sobre los índices de inflación, que asegura al ahorrador la no pérdida del poder adquisitivo de su dinero.

El sistema ha tenido los siguientes efectos en la estructura:

- Privatización del ahorro público (antes esta función la realizaba el Estado mediante el Banco Central Hipotecario (BCH) y la Caja de Crédito Agrario.

(2) González, Fabio y Holman Ismael. Controversias sobre el Plan de Vivienda y Ahorro. Bogotá: Banco Central Hipotecario, 1997. p. 51

- Colocación del ahorro público en operaciones de gran rentabilidad, descabezando a los pequeños constructores y orientando la rama como eje de concentración del gran capital monopólico.

- No se producen más viviendas y el área construída no aumenta en los 10 años de operación del sistema.

Y estos efectos en los usuarios de vivienda:

- Elevación de los precios de la vivienda (sólo los costos financieros alcanzan el 12% del precio final) lo cual aumenta la proporción del salario destinado a la adquisición de la vivienda.

- Se aumentan los costos del suelo urbano, encareciendo la auto-construcción individual y expulsando a sus actores a la periferia de las ciudades.

- Disminución radical en la construcción de vivienda popular por parte del Estado (Instituto de Crédito Territorial y Cajas de Vivienda Popular).

3.2 LIMITACIONES PARA EL DISEÑO DE LA POLITICA

La herencia de los gobiernos anteriores hacía necesario

implementar una política que reactivara la producción, que venía en franco receso (la tasa de crecimiento del producto interno bruto-PIB- pasó del 4% en 1980 al 1.4% en 1982) de otro lado el déficit fiscal aumenta (de 0.5% del PIB en 1978 al 4.7% en 1982).⁽³⁾

Estas condiciones sumadas a la desfavorable balanza comercial, hacían necesario redefinir la política del sector de la construcción sobre las siguientes premisas:

- Que genere empleo
- Que no requiera de insumos importados
- Que no requiera fondos públicos
- Que reactive la economía a corto plazo

En estas condiciones el Gobierno del Doctor Belisario Betancourt Cuartas se proponía construir un total de 400.000 viviendas (junto con las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, Corporaciones de Vivienda Popular, Fondo Nacional del Ahorro y Cajas de Compensación) e incrementar la participación del sector de la construcción en el producto interno bruto entre el 6% y el 10%.

La estrategia se cimentó sobre tres pilares fundamentales:

(3) Gerardo, Fabio. Controversia sobre el Plan de vivienda con cuota PIB. Comercio Exterior 1983
 7: 31

Reorientación del Sistema UPAC, Refinanciación del ICT y Medidas sobre Endeudamiento.

- Reorientación del Sistema UPAC

Para aumentar la captación de ahorro público en las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, eleva del 21% al 23% la corrección monetaria, crea tasa de interés diferencial para el usuario de acuerdo al precio de la vivienda (6, 7.5 y 9%), reglamenta la colocación de préstamos a los constructores, así:

- 25% de las colocaciones a vivienda de 1.300 UPAC
- 25% entre 1.301 y 2.800 UPAC
- 20% entre 2.801 y 5.000 UPAC
- 15% entre 5.001 y 10.000 UPAC
- 12% entre 10.001 y 15.000 UPAC

De otro lado se estratificó el cubrimiento de la financiación al usuario final, eliminando la cuota inicial para las viviendas de hasta 1.000 UPAC, 90% entre 1.000 y 2.500 UPAC; 80% entre 2.500 y 5.000 UPAC y un 60% a la vivienda cuyo precio final oscilara entre 5.000 y 15.000 UPAC (Decretos 2928 y 2929 de 1982 y 1325 de 1983).⁽⁴⁾

(4) Según el artículo 10 del Decreto 1325 de 1983, el 60% de las viviendas de hasta 15.000 UPAC se financian con recursos propios de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

Estas medidas modifican algunas operaciones de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pero mantienen intacta la estructura por medio del cual las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pueden controlar simultáneamente el Mercado de Tierras, la promoción y la post-financiación de las viviendas. Un estudio del CINEP⁽⁵⁾ demuestra que durante el año de 1983 las Corporaciones de Ahorro y Vivienda no cumplieron con estas disposiciones dejando de construir 6.795 casas de hasta 2.800 UPAC.

Ello demuestra la tendencia de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda a desviar sus fondos a la construcción de viviendas de clase media en la medida en que este sector recupere la demanda solvente.

De otro lado la Superintendencia Bancaria ha denunciado ante la opinión pública los manejos irregulares de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. Señala la tendencia a la concentración del crédito a unos pocos constructores y a la obligatoriedad de recibir estos préstamos en especie (materiales de construcción de las empresas accionistas de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda).

(5) SAMUDIO, Samuel y Equipo de Investigación Urbana "Entre el UPAC y la Autoconstrucción". Bogotá, CINEP. Serie Controversia Números 123 y 124.

Al usuario final le ocurre otro tanto, la Asociación de Usuarios del UPAC, ha informado que de 700.000 usuarios del sistema UPAC hay 200.000 en estado moroso. Las operaciones de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para aumentar ilegalmente los intereses y las cuotas de los usuarios, han obligado a éstos a declararse en mora, ante la imposibilidad de pagar las altas cuotas. Según la Asociación por concepto de estas operaciones ilegales las Corporaciones de Ahorro y Vivienda han captado unos 30.000 millones de pesos. (6)

- Refinanciación del Instituto de Crédito Territorial

Ante la imposibilidad de aumentar la financiación a través del presupuesto nacional se obligó a los Bancos y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda a efectuar inversiones forzosas así:

- a. Aumento del Encaje del 20% al 30% en las cuentas de ahorro de los Bancos y las Cajas de Ahorro.
- b. El incremento del 10% sobre saldos pasa al ICT mediante la adquisición de bonos de vivienda popular ICT.
- c. Un 35% del antiguo encaje en bonos de ahorro y vivienda, clase B del ICT.

(6) Instituto de Crédito Territorial. Informe
 30 de octubre 1952. 56
 Bogotá. octubre 1952. 14 10 70

- Dos puntos del encaje de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en bonos de vivienda popular ICT (Decreto 3278 de 1982).

Por estos conceptos el ICT captó 12.804 millones de pesos a partir de 1983. La estructura presupuestal del Instituto cambia radicalmente, al punto que estas medidas lograron duplicar el presupuesto del ICT, que en 1982 fue de 11.761 millones de pesos y en 1983 de 26.012 millones. De acuerdo a las estadísticas del ICT⁽⁷⁾, este cumplió con los objetivos que le fueron impuestos, al construir 140.000 viviendas de las 400.000 del Plan. A Diciembre de 1985 había construido 126.813 viviendas, faltándole por ejecutar 13.187 casas en el resto del período.

No cabe duda que este Gobierno le dió un vuelco total al ICT, pero como en el caso de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, no intervino variables fundamentales para cumplir mejor con sus objetivos.

(7) INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL. La Nueva Política de Vivienda Popular. Publicaciones I.C.T., Bogotá, Octubre, 1982-1984. pág. 15-16

El caso del tratamiento a la tierra es uno de ellos. El ICT no tuvo ninguna ventaja comparativa frente a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, para la adquisición de tierra, por lo que se vió obligado a conseguir terrenos "Baratos" en las periferias de las ciudades, con los consiguientes problemas de transporte y servicio público para los usuarios. Un proyecto de ley presentado por el Gobierno al Congreso en 1982, que buscaba agilizar la expropiación de terrenos para planes de vivienda popular, no fue aprobado.

De otro lado la situación financiera del ICT es preocupante. El servicio de la deuda con los Bancos y las Corporaciones de Ahorro y Vivienda pasó de 12.000 millones de pesos en Diciembre de 1985 a más de 38.000 millones de pesos en Marzo de 1986. De no tener una fuerte inyección del presupuesto nacional tendría que reducir su ritmo de inversión a la mitad.

Al contrario de lo que pensaban los promotores de la eliminación de la cuota inicial, no es que el usuario no tuviera el ahorro para la cuota inicial, sino la carencia de recursos para las cuotas mensuales. Actualmente 37.288 adjudicatarios deben al ICT \$2.445 millones (30% de la cartera)⁽⁸⁾

(8) Instituto de Crédito Territorial. Una crisis cumplida. Publicaciones ICT. Bogotá 1987.

La necesidad de maximizar las unidades de vivienda por monto de inversión, hicieron disminuir el tamaño de las casas. En 1982 los promedios para vivienda unifamiliar eran de 82.5 M2 y para multifamiliar de 95 M2, en 1983 disminuyen a 67.7 M2 y 84.4 M2 respectivamente.

El Instituto de Crédito Territorial distribuyó así su producción:

28% soluciones mínimas, autoconstrucción y lotes con servicio (entre 0 y 16 M2); 29% soluciones básicas (36 a 40 M2); 30% soluciones populares (50 a 62 M2); 4% a viviendas de más de 1.300 UPAC y 9% a mejoramiento de vivienda. Es evidente que el ICT ha entrado a competir con las Urbanizaciones Piratas en cuanto a tamaño y calidad de la vivienda, introduciendo en sus estadísticas una producción que antes no se cuantificaba por ilegal.

REVISTA SOLIDARIDAD 1987. Casas sin Cuota Inicial.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) BETANCOURT CUARTAS, Belisario. Plan de Desarrollo Cambio con Equidad. Bogotá, 1983-1986. p.111
- (2) GERARDO, Fabio y MOLINA, Ismael. Controversia sobre el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. Camacol. Bogotá, 1983. p.70
- (3) Controversia sobre el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. Camacol. Bogotá, 1983. p.79
- (4) Controversia sobre el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. Camacol. Bogotá, 1983. p.84
- (6) INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL. La Nueva Política de Vivienda Popular. Publicaciones ICT. Bogotá, Octubre 1982-1984. p.10
- (8) Una Meta Cumplida. Publicaciones ICT. Bogotá, 1983-1985.

4. EFECTOS SOCIALES, CULTURALES Y
ECONOMICOS DEL PLAN DE VIVIENDA
SIN CUOTA INICIAL

4.1 EFECTOS ECONOMICOS

"En la actualidad no existe una verdadera política de vivienda que dé solución real al 75% de los Colombianos sin techo"⁽¹⁾, esta fue la denuncia de los dirigentes autogestionarios reunidos en rueda de prensa celebrada en el Hotel del Sena en Bogotá.

El desarrollo de la vivienda actual no va más de construir casas, sin considerarse la ampliación de servicios públicos y la calidad de la vivienda.

En términos generales puede decirse que las metas pro

(1) YAÑES VILLAMIZAR, Jaime. Revista Autogestión. Bogotá, Agosto, 1985. pág.7

puestas por el Gobierno han sido superadas en número de "Soluciones" construídas, pero reducidas en el área habitable por familia e inclusive disminuyendo la especificación y calidad de los materiales de construcción.

Según el Dane en 1980 el tamaño promedio de una vivienda era de 105 M2, para el año pasado (1987) se redujo a 62 M2, que es todavía superior a la mayoría de las "Casas sin Cuota Inicial", entregadas en el Gobierno del Doctor Belisario Betancourt Cuartas.

Teóricamente la vivienda debe lograr una serie de objetivos en el campo humano y social. Estos los podemos resumir de la siguiente manera:

- Salvaguardar la integridad física de los individuos (aspecto biológico).
- Desarrollo normal de la vida familiar (aspecto socio-cultural).
- Contribución al bienestar económico del individuo y de la familia (aspecto socio-económico).

Los tres campos coinciden en la sociedad como conjunto, con su funcionamiento. Por ello, una política de vivien

da claramente orientada en los tres aspectos, es una política social generada, y contribuye al juego normal de relaciones de las estructuras nacionales, tanto económicas como sociales y políticas.

Sin embargo en la realidad, el acceso a la vivienda presenta mayores dificultades a medida que se desciende en la escala de ingresos, y esto plantea una de las cuestiones más trascendentales en materia de política socio-económica.

¿Hasta dónde debe llegar la ayuda del Estado?

Dentro de estrictos términos de política financiera, la acción del estado debe ir hasta donde no se afecte el capital de trabajo.

La finalidad del estado es la de prestar un servicio con los dineros públicos y superar las sumas invertidas por concepto de tierras, materiales, mano de obra, intereses financieros, etc.

La aplicación de una política de esta naturaleza, obliga llegar a soluciones de vivienda muy radicales, muy exigentes en su programación y fuertemente dependientes de un trabajo social de acción prolongada en el tiempo poste

rior a la ocupación de la vivienda por las familias. Si no se opta por estas soluciones, se quedan libradas a su propia suerte muchas familias que no tienen acceso a las constructoras de vivienda privada.

Las soluciones denominadas radicales serán aquellas que buscan la conformidad de la inversión con la capacidad económica de las familias para las cuales se programan. En estos términos diríamos que son aquellas soluciones cuya inversión por parte de un organismo de vivienda, se considera responsable por medio de la amortización de la deuda a que se comprometen los usuarios. Generalmente son soluciones inconclusas de desarrollo progresivo, suficientemente conocidas para el Trabajador Social del servicio del Instituto de Crédito Territorial.

En cuanto a lo económico, volviendo a estas soluciones radicales, que van desde el simple lote con servicios comunales, se hace necesaria una consideración seguida de las observaciones de tres programas específicos en la ciudad de Cartagena, a niveles más bajos de ingresos y en especial, a los que se han destinado bien sea a erradicación de tugurios o a proporcionar vivienda a los absolutamente destechados. A estas familias, se les ha entregado una vivienda mínima , dentro de una Urbanización de especificaciones pobres en todo sentido. Los

resultados no tanto. Siguiendo la línea tradicional se ha exigido a las familias el pago de una cuota mensual (casi todas exentas de una cuota inicial), que debe reconocerse es muy baja y que aparentemente, estaría al alcance de cualquier persona, pero hoy por hoy no manifiestan ninguna acción de mejoramiento, ni de ampliación y en muchos casos ni siquiera de aseo. La situación económica familiar sigue siendo crítica, pues la cabeza de la familia no alcanza a devengar lo suficiente (obsérvese Tabla 1) para la más elemental de las necesidades: La alimentación.

Después de la alimentación en renglón que exige un mayor esfuerzo en el presupuesto familiar es la vivienda. Y en las situaciones de déficit crítico, como el que padecen los llamados países en vías de desarrollo, la presión sobre este renglón se hace mucho mayor y absorbe una proporción bastante alta de los ingresos familiares (obsérvese la Tabla 2) donde se muestra la Distribución del Ingreso Familiar.

Si se compara con la Tabla 1 se puede observar que a medida que se desciende en la escala de ingresos, aumenta el porcentaje de egresos dedicados a este renglón; o disminuye considerablemente la calidad de la vivienda. A partir de ciertos niveles de ingresos hacia arriba, se

pueden lograr dos efectos secundarios visibles e importantes cuando el organismo suministra una vivienda: en la alimentación y en la capacidad de ahorro.

Este último efecto secundario casi nunca se logra de manera inmediata, es un efecto que debe considerarse a distancia, ya que en ocasiones ocurre un desequilibrio negativo para la familia cuando se le adjudica una vivienda: El presupuesto se recarga por un cierto período con la adquisición para el ajuar o de parte sustancial del mismo para la nueva casa. Hasta tal punto se hace imperativo el lleno de esta satisfacción que desajusta todos los demás renglones de egresos y prioritariamente el de la alimentación. Pasado un tiempo estos gastos van reduciéndose hasta desaparecer.

Teóricamente, se logrará entonces la capacidad de ahorro de la familia.

El efecto secundario inmediato obtenido con la adjudicación de la vivienda, en el caso anterior es el del aumento de su capacidad de consumo, con lo cual se estimula el mercado nacional.

Estos efectos secundarios a los que nos venimos refiriendo, tienen como ya se ha anotado, un límite inferior en

los ingresos de las familias; y también una limitación máxima.

Esto quiere decir que por encima de cierto nivel de ingresos este efecto no se crea, puesto que ya existe en las familias: Quizá podría incrementarse y así sucede en efecto, cuando se suministra una vivienda en propiedad a familias de niveles de ingresos suficientes. Pero realmente en principios esa no es la función de un organismo de vivienda, sino la primacía de suministrar vivienda.

Volviendo a la Tabla 2 donde se muestra la distribución del ingreso por familia y relacionándola con la Tabla 3 donde se evidencia, el número de personas que deben trabajar en un hogar para poder contribuir a la supervivencia de la familia; podemos afirmar que cada vez se hace mayor el esfuerzo que la población debe hacer para poder acceder a participar de los gastos que demanda la esfera de la reproducción. En síntesis, el trabajo en la esfera de la producción ni siquiera contribuye a la reproducción física del trabajador y su familia, por lo cual es preciso, prácticamente que cada miembro individualmente asegure su propia producción (Obsérvese las Tablas 2 y 3 donde se muestra esta relación).

Después de la vivienda, la alimentación representa la necesidad más urgente en cuanto a la reproducción física. Aún así el problema alimenticio aglutina menos procesos de equipos que con cualquier otro problema comunitario.

La razón es obvia: la alimentación (junto con la vestimenta) es exclusivamente organizada en forma de consumo individual; lo que cada uno puede comprar de alimento es determinado por los ingresos individuales (dejando de lado la producción de subsistencia). En otras palabras, las posibilidades de alimentación dependen de salarios y precios que así están directamente ligados al sistema económico global.

"La venta de la fuerza de trabajo no asegura enteramente la reproducción de la misma, de esa manera se individualiza la lucha por la supervivencia y se vuelve un problema individual" (2)

4.2 EFECTOS SOCIALES

Tal vez el efecto más importante que se puede obtener con la dotación de vivienda a las familias más necesita

(2) EVERS, TILMAN y Otros. Movimientos Barriales y Estado. CINEP No.11.

das, es su incorporación real a la vida de la comunidad: su verdadera adaptación por medio de la utilización de los mecanismos institucionales. Lo que se ha denominado marginación social, está en las ciudades estrechamente con la disponibilidad y accesibilidad a la vivienda, toda vez que la marginalidad es un fenómeno que se deriva básicamente de la no participación en el sistema económico vigente. Los marginados perciben un ingreso inferior al requerido para llevar a cabalidad todas sus necesidades de diverso orden y viven, por lo mismo en un mundo de privaciones. Es lo que algunos autores denominan con el término antropológico de "Cultura de la Pobreza"⁽³⁾

La convivencia de estos grupos donde las carencias son tan abundantes y notorias, con grupos de mucha mayor capacidad de accesibilidad a los bienes y servicios de la comunidad, marca dos estados bien diferenciados: El de supervivencia como tal, de una parte y el de convivencia de otra.

(3) ZAMUDIO, Lucero y CLAVIJO, Hernando. El Barrio Popular ¿Marginados o Ejército Industrial de Reserva? CI NEP. Controversia No.113-114. Bogotá, 1986. pág.21-27.

Los grupos marginados tienen como suprema necesidad inmediata, la de la supervivencia física. Están amenazados por graves carencias en lo que toca a alguna de sus necesidades primarias: Alimentación; Defensa contra la intemperie; Defensa de su descendencia, representada en la prole en edades menores, etc. y su interés inmediato y en un futuro cercano se centra exclusivamente en obtener esas satisfacciones de alguna manera. Por ello, sus asociaciones voluntarias están vinculadas a movimientos que les ofrezcan algunas esperanzas de redención en ese sentido; y, en ningún caso a movimientos que tienen fines más altruistas, por así decirlo, o que busquen un mejoramiento gradual del medio ambiente natural o social. En otros términos: le interesa y les atraen los movimientos de supervivencia, no los de convivencia (obsérvese por ejemplo la Tabla 4, la inclinación de los usuarios de estas comunidades).

Puede pensarse que satisfecha por lo menos una de estas necesidades primarias, va desapareciendo la marginalidad y se van abriendo las perspectivas y la necesidad misma de convivencia social, no ya en el sentido elemental de defensa, sino en el de comunicación y participación real en la vida de la comunidad. Por eso, la incorporación es un proceso gradual, tanto más efectivo y rápido, cuanto mayor sea la recuperación económica de las familias

involucradas; es decir, mientras mayor sea el grado de accesibilidad que vayan adquiriendo.

Los efectos secundarios y aún terciarios derivados de la acción de los mecanismos institucionales de vivienda son múltiples, realmente hemos seleccionado los más significativos. Los que tienen la trascendencia de poderse lograr sin mayores inversiones, simplemente como reflejo de una acción hacia un campo definido; y, por esta razón requieren ser previstos a fin de que las políticas institucionales las consideren como objetivos mediatos.

El mecanismo institucional de vivienda tiene una imagen dual ante los usuarios. La posibilidad de obtener una vivienda, hace que el probable usuario considere el órgano de vivienda como una tabla de salvación, como una entidad buena por sí misma; pero una vez obtenida la vivienda, esa imagen favorable cambia, por otra en la cual la institución de vivienda es un expoliador, que no cumple con sus obligaciones, una maquinaria burocrática pesada. Ese cambio de imagen puede deberse a varios factores combinados o a algunos de ellos individualmente, provocado por estas circunstancias apenas naturales en un mecanismo institucional: Al usuario se le ofrece un proyecto con la alternativa única de aceptarlo o rechazarlo totalmente. Pero no se le da la oportunidad de escoger,

por ejemplo, la ubicación de su vivienda entre varias opciones, ni el diseño de su vivienda, ni lógicamente los vecinos con quienes tendrá que convivir.

Estos son, para el usuario, situaciones de hecho que tiene que enfrentar y en últimas aceptar, si se decide por el Plan que ofrece el Estado a través de su mecanismo institucional de vivienda, en este caso el Instituto de Crédito Territorial. Además de ello, el individuo se convierte en deudor, con base en un documento de cláusulas muy exigentes, que en muchos casos no son propiamente normas de su vida y de todas maneras se establece una especie de control social a través del organismo de vivienda que se ejerce sobre sus usuarios de manera más o menos directa o más o menos velada.

Esta situación, pensamos, puede retardar la acción que conduzca a buscar con mayor rapidez los efectos secundarios de cada proyecto de vivienda; y que puede, por lo demás deformar los resultados cuando se realiza una evaluación de los mismos. Es, por otra parte, un obstáculo inicial para la acción del trabajador social y que debe ser tenido en cuenta, muy conscientemente para evitar desviaciones en los programas de acción posteriores a la ocupación de las viviendas.

Ello por ejemplo se observa en la escasa participación que encuentran los Trabajadores Sociales en los programas orientados a los mecanismos de convivencia. Obsérvese la Tabla 5.

Otro elemento de análisis en relación con los efectos sociales es la vecindad: la vecindad es una práctica de lo cotidiano. Ella se entiende como una "Red Social que se establece entre un grupo definido"⁽⁴⁾

Según eso, la vecindad incluye todo un conjunto de obligaciones, actividades y hechos que se dan entre un grupo de individuos y que se generan, más que todo a partir de la identidad y reconocimiento de un espacio concreto, este espacio puede ser la esquina, el barrio, la cuadra. Y obviamente la identificación se ha hecho con base en una relación definida.

Se puede afirmar que la vecindad es la práctica más generalizada y propia entre los habitantes de barrios populares. Comprende un conjunto bien delimitado de actividades que, dadas las condiciones de vida de sus habitantes,

(4) RIAÑO, Pilar. El Barrio Popular. Entrevista, Procesos y Políticas Sociales No.24. pág.45

son inevitables en tanto representan un recurso para la supervivencia.

Las condiciones a las que se hace referencia dependen de la situación económica, social y cultural de los pobladores.

Ante la imposibilidad por ejemplo, de pagar por determinados servicios se acude al vecino por un "favor": La carencia de determinado bien o artículo para el que no se tienen posibilidades de acceso, sino a través del préstamo por medio de las relaciones de vecindad.

Anteriormente hicimos referencia al interés de los usuarios de menos recursos de participar en programas de supervivencia. Al hallarse indiscriminadamente usamos de diferentes recursos la práctica de la vecindad se dificulta por la popularidad de intereses, unos orientados a la supervivencia exclusivamente y otros a la convivencia. Se dificulta más que todo, porque la vecindad requiere trascender la cercanía física para abarcar igualmente la identidad de su situación económica, la confianza y conocimiento personal como condiciones para que se genere la relación.

Los individuos entre los que se presenta dicho intercam

bio constituyen redes de vecindad, las diferentes redes de vecindad no se manifiestan explícitamente ni tienen un reconocimiento abierto. Estas son posibles de reconstruir a partir de las diferentes relaciones que se establecen , en las cuales se puede detectar que las relaciones se dan entre un grupo limitado de personas y con una normativa (conocimiento de las partes, identidad de carencias, confianza).

De esta manera se está entendiendo por red de vecindad aquel conjunto de relaciones que se desenvuelven dentro de un campo social específico entre determinados individuos sin estar centrados, en este caso, en un individuo en particular.⁽⁵⁾ Cuando una red se ubica dentro de un campo social específico implica que los diversos individuos incluidos participan con algún nivel de actividad a su interior.

En las comunidades estudiadas se observó por ejemplo que por lo general entre algunas familias existen relaciones más intensas o se presentan preferencias para los intercambios; pero lo observado en todos los casos que se tomaron como muestra es que la totalidad de las familias.

(5) RIAÑO, Pilar. El Barrio Popular. Entrevista, Procesos y Políticas Sociales No.24. pág.48.

de la cuadra participan, con mayor o menor intensidad, de estas relaciones. Podría afirmarse que esta diferencia de intensidad, se debe en gran parte al hecho del interés en las actividades de supervivencia de algunos (situación que acentúa las relaciones de vecindad) y en otros a las de convivencia que en últimas son más superficiales.

La práctica de la vecindad se da dentro de una "Normatividad", es decir, que implica un conjunto de deberes y derechos asumidos por quienes la practican.

Aquí por ejemplo se encuentran la disponibilidad a devolver lo prestado, o prestar a su vez, la existencia de mutuo respeto y el carácter extra monetario de estos intercambios.

La vecindad, no puede mirarse separada de la solidaridad, son dos prácticas estrechamente relacionadas. El tipo de intercambio descritos, deja ver algo de la solidaridad que puede existir en esta práctica, además de los típicos solidarios en caso de calamidad.

Si regresamos al interés de los usuarios de menos recursos, en actividades que contribuyen a la supervivencia, podemos afirmar que la solidaridad y la vecindad son un

conjunto de prácticas estratégicas que utilizan éstos para poder garantizar su reproducción en ciertas condiciones básicas. En este caso disponer al menos de una vivienda aún cuando ésta no corresponda a sus necesidades. En suma la solidaridad no es simplemente una práctica derivada de ciertas tradiciones comunitarias. Su persistencia con las características existentes es parte de la función que debe cumplir, la cual está ligada básicamente a garantizar las mínimas condiciones de supervivencia.

TABLA 1. INGRESOS MENSUALES DE LAS FAMILIAS

Ingresos	Número	Porcentaje
Menos de \$20.000.00	20	0.13
20.001 - 25.000.00	40	0.25
25.001 - 30.000.00	70	0.44
30.001 - 35.000.00	10	0.06
35.001 - 40.000.00	12	0.07
Más de \$40.000.00	8	0.05
T O T A L	160	100

Fuente: Encuestas realizadas por las autoras en Agosto, Septiembre de 1987 en las Urbanizaciones Nuevo bosque, Calamares, Campestre y las Palmeras de la ciudad de Cartagena. Incluye ingresos adicionales del Jefe de Hogar.

TABLA 2. DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR

Renglones de Distribución	Porcentajes de Ingresos Destinados.					Total
	- 20%	20%-50%	50%- 90%	90%		
Alimentación	6	9	120	25	160	
Vivienda	-	130	30	-	160	
Vestido	160	-	-	-	160	
Salud	160	-	-	-	160	
Educación	160	-	-	-	160	
Otro	-	-	-	-	160	

Fuente: Encuestas realizadas por las augtoras en Agosto-Septiembre de 1987 en las Urbanizaciones Nuevo Bosque, Calamares, Campestre y las Palmeras de la ciudad de Cartagena.

TABLA 3. PERSONAS QUE DEBEN TRABAJAR EN EL HOGAR PARA GARANTIZAR LA SUPERVIVENCIA

Número de Personas	Número de Familias	Porcentaje
1 Persona	20	0.13
2-4 Personas	80	0.5
5-7 Personas	58	0.36
Más de 7 Personas	2	0.01
TOTAL	160	100

Fuente: Encuestas realizadas por las autoras en Agosto-Septiembre de 1987 en las Urbanizaciones Nuevo Bosque, Calamares, Campestre y Palmeras de la ciudad de Cartagena.

TABLA 4. INCLINACION DE LOS USUARIOS A LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Tipo de Programa	Número	Porcentaje
De Supervivencia	30	75
De Convivencia	10	25
T O T A L	40	100

Fuente: Encuestas realizadas por las autoras en Agosto-Septiembre de 1987 en las Urbanizaciones Nuevo Bosque, Calamares, Campestre y Palmeras de la ciudad de Cartagena.

TABLA 5. PARTICIPACION EN PROGRAMAS DE DESARROLLO COMUNITARIO

Participa en los Programas	Número	Porcentaje
Si	19	47.5
No	21	52.5
T O T A L	40	100

Fuente: Encuestas realizadas por las autoras en Agosto-Septiembre de 1987 en las Urbanizaciones Nuevo Bosque, Calamares, Campestre y Palmeras de la ciudad de Cartagena.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los problemas con los que tropiezan muchos países en el sector de la vivienda y el urbanismo pone de manifiesto la necesidad de integrar los aspectos sociales en la formación de la política, la planificación y la programación. Al establecer la política social en materia de vivienda y el urbanismo hay que decidir en qué medida tal política es un fin en sí mismo o un medio para alcanzar otros fines.

Aunque la vivienda llene otras muchas necesidades, además de proporcionar un techo, su planificación se ha basado por lo general en el criterio del diseño. Ahora bien, el examen de programas de vivienda destinados a personas de ingresos bajos, ha demostrado que proyectos de vivienda bien concebidos desde el punto de vista físico pueden tener efectos funestos para la dignidad de una persona. De manera análoga, el desarrollo urbano brinda mejores posibilidades de educación, contacto social y productividad, además de aumentar el número total de em

pleos, pero genera también multitud de problemas que requieren un aumento de los gastos en vivienda, instalaciones sanitarias, transporte e incluso administración.

Si nos remitimos al caso concreto del programa de vivienda sin cuota inicial, se encontró por ejemplo que los usuarios no tienen la posibilidad de escoger su vivienda, de tal manera que en los casos de las familias que subsisten del propio negocio (Tiendas). esta situación se presenta como una limitante en cuanto a ingresos y nivel de vida se refiere.

Si nos cuestionamos si el plan de vivienda sin cuota inicial está orientado a beneficiar a las clases menos necesitadas, la respuesta tendría que ser: No. No, porque contrariamente a lo que se esperaba (es decir, que la dificultad de estas familias era la imposibilidad de acumulación de capital para pagar la cuota inicial) la verdadera dificultad radica en que no pueden pagar las cuotas mensuales. Si se confrontan los datos de ingreso, se observa que la cantidad dedicada a la vivienda ocupa el mayor renglón, las familias se sienten presionadas por el compromiso y por el deseo de mantener algo que puedan considerar "Propio" y por lo que antaño sufrieron tanto. Es un compromiso que no pueden cumplir, entonces el programa lejos de ser una solución se convierte en una car

ga, de tal manera que el objeto inicial se pierde, es decir, lo que se podría considerar un beneficio se torna en un conflicto, pues viene a complicarle mayormente la situación económica familiar.

La experiencia que éste respecto puede adquirir el trabajador social, es valiosa para la reformulación de las políticas de vivienda.

Las evaluaciones periódicas de los proyectos realizados, no deben abarcar exclusivamente los resultados, sino que deben incluir los efectos secundarios de los programas, que representan el beneficio social. No puede hablarse de resultados positivos, cuando hay simplemente una cierta conformidad de la familia con el diseño de la vivienda; o cuando los diseños han cumplido satisfactoriamente sus funciones pero el sitio geográfico, la calidad del terreno y materiales de construcción y las cuotas de amortización, no. Estas dos compatibilidades son muy importantes y tienen que perseguirse como finalidad deseable y necesaria. Pero dentro de un estricto criterio social, además de buscarse el bienestar ambiental físico, hay que hallar la congruencia de las de las familias con su ambiente socio-cultural y la elevación de su nivel de vida, en todos los órdenes. La vivienda se presta bien para ello, por ser el centro de actividades de la familia,

su cuarte general, si asi puede decirse, desde donde se establece el sistema de comunicación con el resto de la sociedad, es pues, un punto focal en lo que a desarrollo de la comunidad se refiere.

Las soluciones masivas de vivienda, que son la modalidad impuesta por la gravedad del problema, aparejan esta aparente deshumanización, en las que aparecen las familias numerosas, indiscriminadas para optar por unas viviendas uniformes, en lugares seleccionados por terceros invisibles. Por eso la política social de los organismos, debe incluir un lugar preponderante, a la acción continuada por un tiempo a través del Trabajador Social, para borrar estas impresiones propias del sistema y obtener los efectos secundarios a que nos hemos venido refiriendo.

El Trabajador Social tiene su función, entonces de catalizador de esos efectos secundarios. Es un papel trascendental, en cuanto significa aumentar el beneficio social y aún económico de los proyectos de vivienda; y en cuanto contribuye a hacer efectivos en el individuo y en la familia algunos de los postulados de la política social, no sólo la vivienda, sino las correlacionadas de ella o dependientes de la misma.

BIBLIOGRAFIA

AVILA, Abel. Sobre los Orígenes del Hombre. Ediciones Grafitalia, Barranquilla, 1984. pág.33.

..... Sociología del Desarrollo. Ediciones Grafitalia, Barranquilla, 1982.

BAYNES DAZA, Martín y ECHENIQUE OROZCO, Edwin. Análisis Socio-Económico del Desarrollo Urbano de Cartagena. Tesis de Economía, Universidad de Cartagena. pág.80-86.

BRIONES, Guillermo. La Formulación de Problemas en la Investigación Social. Ediciones Uniandes. Bogotá, Diciembre, 1980.

..... Metodología de la Investigación Evaluativa. Bogotá, Diciembre, 1981.

CAMACOL. Controversia sobre el Plan de Vivienda sin Cuota Inicial. Bogotá, 1983.

CAMPO, Urbano. La Urbanización en Colombia. Ediciones Suramérica, Bogotá, 1983.

CELATS. La Práctica del Trabajador Social. Ediciones Celats, Lima, Perú, Septiembre, 1983. pág.31.

DUQUE ESCOBAR, Iván. Expansión Urbana y Vivienda. Publicaciones ICT., Bogotá, 1980.

CHILD, Jorge. Detrás del Dinero. Revista Economía Colombiana. pág.14-24.

EVERS y Otros. Movimientos Barriales y Estado. Cinep No.11, 1987.

EL ESPECTADOR. El Problema de la Vivienda en Colombia. La Erradicación de Tugurios: Un Hueso Duro. Octubre

13 de 1986, Bogotá. pág.1B

..... La Macro-Economía de la Reforma Urbana. Octubre 14 de 1986. pág.15A

..... El Sector de la Construcción. Octubre 14 de 1986, Bogotá. pág.2C

..... Latinoamérica, la triste historia de la deuda. Noviembre 16 de 1986, Bogotá. pág.3D

..... Las Nuevas Condiciones de la Deuda y el FMI. Noviembre 16 de 1986, Bogotá. pág.5D.

..... Los Comodines de Planeación. Noviembre 16 de 1986, Bogotá. pág.5D

INVESTIGACION ACCION PARTICIPATIVA EN COLOMBIA. Memorias Primer Congreso, Bogotá, 1986.

INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL. La Nueva Política de Vivienda Popular. Publicaciones ICT, Bogotá, Octubre 1982-1984.

..... Autogestión, Bogotá, Agosto de 1985.

..... 1939-1987, 48 años

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL. Discusiones sobre Planificación. Ediciones Siglo XXI, 10a. Edición.

MOTTR HERMANN, J. El Problema de la Vivienda en Colombia Univesidad de los Andes, 1976, Capítulo IV.

PLAN DE DESARROLLO. Cambio con Equidad 1983-1986. Belisario Betancourt. pág.111-133.

PLAN DE DESARROLLO SOCIAL, ECONOMICO Y REGIONAL. Para cerrar la Brecha Departamento Nacional de Planeación. Ediciones del Banco de la República 1975-1978. pág.97

PROCESOS Y POLITICAS SOCIALES. Revista de Trabajo Social No.24.

SADOVE, Robert. Necesidades Urbanas de los Países en Desarrollo. Ediciones FMT y BM de la Revista Finanzas y Desarrollo, Junio 1º de 1973, Volumen 10 No.2.

SOLIDARIDAD. Revista Teología de la Liberación No.75-1986

TAMAYO TAMAYO, Mario. Metodología Formal de la Investigación Científica.

TAMAYO, Ana V. y RESTREPO, Deisy. La Educación Popular en el Movimiento Social por la Vivienda en Colombia. Bogotá, Mayo 26 de 1986. Tesis de Grado.

TURBAY AYALA, Julio César. Hechos y Cifras. Editorial Presencia Ltda., Bogotá, D.E.

VASQUEZ CARRISOZA, Alfredo. Dependencias y Desarrollo en América Latina. pág.7-18

VILLALBA HERNANDEZ, José y DIAZ VILLACOB, Teresita. Diagnóstico Evaluativo del Programa de Vivienda sin Cuota Inicial en la Ciudad de Cartagena. Cartagena, 1985, Tesis de Economía, Universidad de Cartagena.

VISION. Revista: La Deuda Externa un Mal Infinito. Bogotá, Octubre 4 de 1985. pág.16

..... Revista: El Desafío Latino Americano, Deuda Externa y Proteccionismo, Bogotá, Octubre 21 de 1985. pág.23

ZAMUDIO, Lucero y CLAVIJO, Hernando. El Barrio Popular ¿Marginado o Ejército Industrial de Reserva? Cinep Controversia No.113-114. Bogotá, 1986.

ANEXO 1. ENCUESTA DIRIGIDA A LOS USUARIOS DE PROGRAMAS DE VIVIENDA SIN CUOTA INICIAL, HABITANTES DE LAS URBANIZACIONES DEL I.C.T. NUEVO BOSQUE, EL CAMPESTRE, LAS PALMERAS, CALAMARES EN LA CIUDAD DE CARTAGENA.

COMUNICAD _____
EDAD _____
SEXO _____

EFFECTOS SOCIALES

- 1. ¿Cuántas personas integran la familia? _____
- 2. ¿El hogar está a cargo de quién? Del Padre _____
o Madre _____
- 3. ¿El tamaño de la vivienda está en capacidad de albergarlos a todos? Si___ No___ ¿Por qué? _____
- 4. ¿Cuántos cuartos tiene? _____
- 5. ¿Ha hecho ampliaciones a la vivienda? Si___ No___
¿Por qué? _____
- 6. ¿Está concluída? Si___ No___
- 7. ¿Cómo son las relaciones familiares entre cónyuges, padres e hijos? _____

8. ¿Cómo marchan las relaciones con sus vecinos? _____

9. ¿Las viviendas de sus vecinos son con cuota o sin cuota inicial? _____

EFFECTOS ECONOMICOS

1. Era de su propiedad la casa donde vivía antes?

Si___ No___

2. ¿Pagaba arriendo? Si___ No___

3. ¿Cuánto pagaba? _____

4. ¿Cuál es el ingreso mensual de la familia? _____

5. ¿Es estable el ingreso? Si___ No___

6. ¿Cuántas personas tiene a su cargo el Jefe de Familia? _____

7. ¿Cuántas personas de la casa trabajan? _____

8. ¿Cuántas estudian? _____

9. ¿Cuánto es el costo mensual de la vivienda? _____

10. ¿Quién la paga? _____

11. ¿Está al día con el pago de la vivienda? _____

12. ¿Alcanzan sus ingresos para todos los gastos?
Si___ No___ ¿Por qué? _____

13. ¿El trabajo es fijo u ocasional? ¿Trabaja en Empresa? o ¿Particularmente? _____

EFECTOS CULTURALES

1. ¿Conoce los grupos representativos o de base la Comunidad? Si___ No___
2. ¿Cuáles son? _____
3. ¿Pertenece Usted a algunos de ellos? Si___ No___
4. ¿Participa de todos los programas que se llevan a cabo en la comunidad? Si___ No___ ¿Por qué? _____

5. ¿Donde residía antes? _____
6. ¿Qué estudios ha cursado? _____
7. ¿Las relaciones vecinales permiten que se dé una integración comunitaria? Si___ No___ ¿Por qué? _____
