

mos vicios. Haría falta un viraje profundo y fundamental, un cambio de fondo, que cree las condiciones de igualdad social y económica que sean la base de una democracia real en el país.

UN PROGRAMA CONTROVERTIDO: LA AVENIDA DE LOS CERROS

Pedro Nel Ortiz L.

I - INTRODUCCION

En septiembre del año pasado se reunió en Bogotá el IX Congreso Interamericano de Planificación, V Congreso Nacional de Planificación; con tal motivo se presentó a los asistentes el "Programa Integrado de Desarrollo urbano de zona oriental de Bogotá" (PIDUZOB).

Desde este momento se inició una aguda polémica en torno al plan. Aquella, se ha concentrado, sobre todo, en la Avenida Oriental, que ha recibido numerosos y distintos calificativos, que van desde "Avenida de los Cerros" hasta "Avenida de los Serruchos". El plan de la Avenida, sin sus actuales adherencias sociales es viejo, lo mismo que la oposición contra ella. En septiembre de 1971 la Administración Distrital presentó la Avenida al BID como base de su solicitud de financiación del PIDUZOB (página 76 del mismo libro), lo que ya indica que lo importante para la Administración no son los adornos sociales sino la Avenida misma.

La prensa ha servido para canalizar las inquietudes y puntos de vista ciudadanos, así casi no pasa semana o aún día en el que no se lea algo sobre el tema, y por lo general para atacarlo en una forma individual y colectiva; la Corporación pro régimen federal, el Congreso de Municipalidades reunido en Cúcuta, y últimamente la Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales que quiere promover un movimiento más amplio, a nivel nacional contra el proyecto. Finalmente están los Comités de Defensa de los barrios que van a sufrir el paso de la Avenida, los que simbólicamente dieron entierro de tercera al proyecto, en una de sus múltiples reuniones, esta vez en el Centro cultural de Villa Javier.

II - LOS SUBPROGRAMAS

La zona oriental, escogida para la realización del programa comprende unos 700.000 habitantes, lo que significa algo más del 25% de la población de Bogotá; más de la mitad de estos habitantes se sitúan en las zonas menos desarrolladas de la ciudad. La zona ocupa una cuarta parte de la extensión de la capital.

El programa contempla 9 subprogramas: pavimentación y complementación de vías, salud, centros sociales populares, alcantarillado, energía eléctrica, educación, avenida oriental, vivienda y asistencia técnica.

1) Pavimentación y complementación de vías

Presupuesto: \$ 99.800.000.00

La necesidad de este programa es evidente, dado el estado de deterioro y de falta de pavimentación en numerosas vías del sector. Se pavimentarán 70 kms.

2) Salud

Presupuesto: \$ 287.000.000.00

Este subprograma tiende a cumplir los objetivos del plan general de la ciudad: coordinar las diferentes unidades de atención médica; definir, con carácter general, tres niveles de atención médica: los centros de salud, las clínicas materno-infantiles y los hospitales; distribuir de modo más uniforme la prestación de servicios, evitando los grandes movimientos de pacientes.

El programa consiste en un hospital general, dos clínicas materno-infantiles, dos centros de salud, un hospital de rehabilitación y una unidad de servicios generales. La localización de estos centros se hizo conforme a la densidad de población del sector. El centro de rehabilitación, con atención a todo el país, es el hospital Franklin D. Roosevelt, cuya situación jurídica está por resolver, ya que se trata de un centro en el que interviene una entidad privada.

La gente se pregunta con qué recursos se cuenta para atender estos centros una vez instalados. La Secretaría Distrital de Salud piensa que con los ingresos que provengan de instituciones como Los Seguros Sociales y las Cajas de Compensación, se pueden sostener los centros asistenciales. Estas instituciones tienden cada vez más a realizar contratos con los hospitales existentes para la atención de sus pacientes afiliados.

3) Centros Sociales Populares

Presupuesto: \$ 114.000.000.00

Están concebidos como organizaciones comunales de promoción humana con una dimensión integral. Los objetivos se realizarán mediante los servicios que prestan los Centros en las áreas de capacitación, recreación, servicios complementarios del hogar, asistenciales y administrativos.

El radio de acción de cada centro se extiende a 65 has., lo equivalente a 4 barrios. Su funcionamiento comprende, además de los servicios para toda la comunidad, otros para beneficio de los afiliados, sea con pago adicional o sin él. Con la afiliación se pretende comprometer a los usuarios para que se sientan parte integral de los centros.

En el plan de la zona oriental se han proyectado 3 centros: Barrancas en el norte, que servirá de realización piloto; Lourdes en el centro y La Victoria en el sur; el primero en construirse será el de Barrancas.

4) Alcantarillado

Presupuesto: \$ 197.000.000.00

Dentro del Programa Integrado de la Zona Oriental, la Empresa

de Acueducto y Alcantarillado tiene un plan en este último renglón que corresponde a la tercera etapa del Plan Maestro de Alcantarillado, y equivale a 89 kms. de redes de colectores, interceptores, redes sanitarias, canales para aguas negras y lluvias. Los colectores ayudarán a proteger la zona oriental de la erosión. Once barrios gozarán de redes locales. Con relación al acueducto, la Empresa lleva a cabo obras en la misma zona con recursos ordinarios o con préstamos del Banco Mundial.

5) Energía eléctrica

Presupuesto: \$ 307.900.000.00

La zona oriental está dividida en cuatro circuitos:

a) de la calle 1ª al sur (Cerros de la Guacamaya) con urbanizaciones de densidades altas y medias. En este sector se encuentran la mayoría de los asentamientos subnormales de la ciudad. Características: extensión total 2.509 has., área urbanizada 1.414 has., proporción urbana 56 por ciento.

b) De la calle 1ª a la 26, densidad relativamente baja con un predominio de población flotante. Características: extensión total 680 has., área urbanizada 503 has., proporción urbana 74 por ciento.

c) Entre las calles 26 y 100, densidades baja y media. El nivel de ingresos de las gentes es predominantemente medio y alto. Características: extensión total 1.359 has., área urbanizada 1.219 has., proporción urbana 90 por ciento.

d) De la calle 100 a la 180, densidades baja y media. El nivel socioeconómico es medio y alto entre las calles 100 y 127; y nivel medio, medio bajo y aun de tugurios de la calle 127 A hasta la 180. Características: extensión total 2.906 has., área urbanizada 1.214 has., proporción urbana 42 por ciento.

El proyecto satisfará la demanda de energía eléctrica de los habitantes de la zona oriental de 1972 a 1975. Se construirán 3 subcentrales a 115 KV y una subcentral de sótano a 34.5 KV, y líneas de circuitos primarios y secundarios tanto aéreos como subterráneos. Se instalarán equipos para continuar el programa de modernización de redes existentes y cambio de voltaje. Las luminarias incandescentes en el alumbrado público se cambiarán por mercurio. También se contempla la adquisición de equipo rodante y de comunicaciones.

6) Educación

Presupuesto: \$ 208.800.000.00

Se construirán en primaria 12 concentraciones escolares (que sustituyen el arriendo de locales inadecuados) con un total de 540 aulas para 38,880 alumnos. 6 colegios de enseñanza media, con 432 aulas para 34.560 alumnos. 1 Instituto de Capacitación para el Magisterio. Con este centro se pretende prestar un servicio permanente de capacitación para 3.000 maestros. Funcionará también una unidad de información e investigación, junto con programas de selección y evaluación del personal docente y escolar.

Algunos de los criterios utilizados para la localización de los inmuebles son: demanda de aulas según la población, necesidad de un cambio de las estructuras materiales, la distancia: 600 metros para alumnos de escuelas primarias y 1.200 o un poco más para secundaria,

posibilidad de expansión de los centros educativos, áreas de bajos ingresos, y sitios próximos de recreación.

7) Avenida Oriental

Presupuesto: \$ 412.800.000.00

El proyecto contempla la "construcción de una vía principal, de alta capacidad y tránsito rápido, con características de vía-parque, que actuará como factor de integración de la zona oriental y del sistema vial de la ciudad y de servicio al área del programa mediante calzadas secundarias de manejo del tránsito local donde se requieran, con acceso restringido a la Avenida". Así mismo comprende la conexión de la Avenida Oriental con las calles 72, 63, 26, 19, Comuneros y 1º de Mayo. En el informe del alcalde actual aparecido en El Espectador del 22 de mayo, no se mencionan las Avenidas 19 y 26, y en su lugar se habla de la calle 45 - Parque Nacional. El presupuesto para este sistema vial complementario es de \$ 309.600.000.00.

Según el libro del PIDUZOB (página 76), la definición general de la ruta, supuso los siguientes análisis: 1) Evaluación de los anteproyectos aislados existentes, ejecutados por diversas firmas entre 1964 y 1968. 2) Análisis de las condiciones de tránsito en la ciudad y en la zona oriental. 3) Análisis de las condiciones geológicas y topográficas de la zona oriental. 4) Evaluación de las condiciones urbanas de la zona y análisis preliminar de la Integración Urbánística. 5) Análisis del sistema vial de la ciudad y del Programa del Plan Vial, para establecer las relaciones entre éste y la Avenida Oriental.

Considerados estos análisis, otras alternativas de ruta y los estimativos de costo, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital adoptó la ruta recomendada por los consultores.

La primera consideración de la Avenida contemplaba una extensión de 22,5 kms. desde la calle 100 con carrera 7ª hasta las cercanías del Parque El Tunal; pero el proyecto que se presentó al BID reduce la longitud de la vía a 11 kms., que van desde la quebrada Las Delicias hasta la carretera a Villavicencio.

La ruta sigue, en general, la cota 2.700 metros. El trazado ya se ha hecho en los sectores norte y sur; falta el central.

8) Vivienda

Presupuesto: \$ 124.800.000.00

Está encargada de realizar este subprograma la Caja de Vivienda Popular, quien levantó un censo en la zona oriental en marzo de este año. El censo abarcó en su totalidad a los sectores norte y sur; en el central se hizo un muestreo del 20%, debido a que en esta parte aun no está definido el trazo de la Avenida.

El total de familias afectadas es de 4.381, distribuidas así: sector norte: 597, sector central (aproximadamente): 1.460, sector sur: 2.324.

Al preguntar el censo acerca de la forma como preferían los usuarios que se resolviera el problema de vivienda, escogieron la mediación de la Caja 2.839 familias, que se especifican así: 1.185 desean permanecer en el sector en donde actualmente viven; 1.654 familias no tienen dificultad para salir del sector.

Haciendo el cálculo de que la familia puede dedicar a la amortización de vivienda un 30% de los ingresos declarados, la Caja proyectó los siguientes tipos de vivienda:

TIPO	VALOR	INGRESOS	CUOTA AMORTIZACION
A	\$ 14.000	\$ 500-800 (mensuales)	\$ 195 (mensuales)
B	21.000	800-1.200	300
C	34.500	1.200-2.000	480
D	43.000	2.000 y más	600

Para familias con ingresos inferiores a \$ 500,00 se proyectan albergues transitorios con servicios comunales en arriendo. El canon calculado está entre \$ 80,00 y \$ 100,00 mensuales.

Los planes que va a acometer la Caja están localizados en Las Guacamayas y La María -que son de propiedad de la misma- y en otros 4 terrenos, dentro de la misma zona oriental, que adquirirá el Instituto de Desarrollo Urbano.

Terreno 1	LAS GUACAMAYAS	
	A: 258	
	B: 212	
	Total: 470 soluciones	Sector sur
Terreno 2	LA MARIA	
	Sur: 139	
	Norte: 48	
	Total: 187 soluciones para albergues	
Terreno 3	B: 61	Sector sur
	C: 46	
	Total: 107 soluciones	
Terreno 4	C: 83	Sector sur
	D: 108	
	Total: 191 soluciones	
Terreno 5	A: 50	Sector sur
	B: 78	
	C: 67	
	Otros: 163 (familias cuyos datos de ingresos no se pudieron obtener)	
	Total: 358 soluciones	
Terreno 6	A: 61	Sector norte
	B: 78	
	C: 41	
	D: 13	
	Otros: 28	
	Total: 221 soluciones	

En el sector central, al que corresponden 1.305 soluciones, no se ha definido su localización, debido a que está en función del trazado de la Avenida, lo que no se ha hecho todavía.

9) Asistencia técnica

Presupuesto \$ 7.200.000,00

Los estudios que se realizarán mediante la asistencia técnica tienen el propósito de dotar a la Administración Distrital de una organización adecuada que le permita el cumplimiento de sus responsabilidades dentro de su capacidad operativa, principalmente en los siguientes aspectos: modernización de la organización administrativa en todos sus niveles, modernización del sistema tributario de Bogotá, realización de un plan de estudio y entrenamiento.

Administración del Programa.

Presupuesto: \$ 14,400,000.00

Consiste en los costos que demandará la administración y vigilancia del programa durante todo el tiempo de su ejecución.

III - ALGUNOS INTERROGANTES

1) Pavimentación y complementación de vías

¿Quién va a costear esta obra? ¿Solo en base del préstamo del BID, o esencialmente la Comunidad?

En la página 36 del citado libro del PIDUZOB se lee: "Dentro de esta distribución de recursos, es importante tener en cuenta la notoria participación de la Comunidad, por cuanto ella, además de cofinanciar y coejecutar las obras menores con el Departamento de Acción Comunal, financia por cuotas, mediante el sistema descrito, el costo total de las obras que realice el Instituto de Desarrollo Urbano". Se sabe que el ejecutor de las obras es el mismo Instituto.

¿Cuál es el sentido de "financiado por cuotas, mediante el sistema descrito"? Dice el PIDUZOB en la página 35: "dichos aportes los recauda la Junta de Acción Comunal del sector donde se va a realizar la obra, distribuyendo esos fondos así: un aporte inicial, correspondiente al 30% de valor total de la obra, prerrequisito para iniciarla. El 70% restante, se cobra por cuotas en 30 meses. Durante la ejecución de la obra, el Fondo financia el 70% con aportes en pro de recaudo". Se trata, entonces, de un "regalo" bastante costoso para las comunidades de esta zona. Estas comunidades, que se caracterizan por su notoria escasez de recursos, tienen por delante un programa de gastos nada envidiable: pavimentación de vías, aumento de las tarifas de servicios, valorización de las vías conectantes con la Avenida Oriental y, como si esto fuera poco, el alto costo de la vida. ¿En qué quedan realmente los fines sociales de "redención de la Comunidad" y "objetivo el hombre"?

2) Centros Sociales Populares

La clave del éxito del programa está en la forma como se ejecute: ¿tendrá una administración ágil, honesta y de gran espíritu de servicio a la comunidad? Esto nos lo dirá el futuro. Si se pretende una promoción humana integral comunitaria, es apenas lógico que la comunidad no es un elemento pasivo de su superación sino agente de la misma y, por consiguiente, se debe dar cabida a su participación crítica en los Centros Sociales Populares.

3) Avenida Oriental

La finalidad de la Avenida es "ser un factor de integración de la zona oriental con el sistema vial de la ciudad y prestar un servicio al área del programa mediante calzadas secundarias de manejo del tránsito local, donde se requieran, con acceso restringido a la Avenida".

No basta con integrar por integrar; es necesario considerar si esto corresponde a algo real. Se supone que las personas que quieren integrar tienen necesidad de movilización porque sus sitios de trabajo, estudio, etc., no están dentro de la zona en la que viven. Ahora bien, el mismo libro del PIDUZOB dice en las páginas 22 y 23 sobre las ocupaciones de los habitantes de la zona: 46.3% son artesanos y operarios, 14.7% vendedores y 10.7% se dedican a los servicios personales. En el estudio se dice que "estas ocupaciones de artesanos y operarios, en una buena proporción tienden a ser realizadas dentro de la zona misma". Se afirma, por tanto, que no hay movilización considerable de personas, como para que la vía se justifique. Entonces ¿por qué se la piensa construir?

Por otra parte, hay que preguntarse a través de qué medios se va a realizar la movilización. Si es por automóviles privados, se tiene que decir que los habitantes de la zona carecen de ellos, ya que pertenecen a los más bajos estratos ocupacionales. Es cierto, eso sí, que dentro de la zona se encuentran sectores minoritarios, sobre todo hacia el norte de la ciudad, poseedores de automóviles privados, pero esto no justifica la construcción de la Avenida, si es que se puede hablar de un gobierno del "Frente Social". Si la movilización se va a hacer por medio de buses de servicio público, nos encontramos en el proyecto con que el acceso a la Avenida es restringido. Por el contrario, si se pretende que la vía beneficie a los barrios por los que pasa, se tendrá que cambiar sus características de vía rápida.

Se deben, por consiguiente, buscar otras alternativas. Así, se habla de la necesidad de racionalizar el tránsito de Bogotá, mediante una distribución más apta de las rutas de buses que entorpecen el tránsito hasta en un 70%; la educación de conductores y usuarios debe ser exigida con rigor por la Administración; se necesita una adecuada señalización y construcción de puentes elevados o pasos subterráneos. Estas medidas darán un desahogo a la ciudad por espacio de unos cinco años. Como caso curioso hay que anotar que el martes 10 de julio se firmó un convenio entre Holanda y el Distrito para el estudio del transporte en la capital. ¿Por qué no esperar a que termine el estudio para conocer si se justifica o no la construcción de la Avenida Oriental?

4) Vivienda

En cuanto al pago de las viviendas afectadas por la Vía Oriental, hay mucha confusión: ¿será por valor catastral o comercial, y éste a precios actuales o a los congelados desde hace algunos años? El encargado de hacer las transacciones es el Instituto de Desarrollo Urbano, ante el que se presentan los poseedores individualmente, mediante citación, sin que tengan la oportunidad de ser asis-

tidos, ya que no se permite que ninguna persona los acompañe.

5) Participación de la Comunidad

Cuando en abril de este año se firmó en la Casa de Bolívar el contrato entre el BID, el Banco de la República y las entidades ejecutoras del PIDUZOB, tanto el Presidente de la República como el alcalde Albán Holguín tildaron al programa de redentor de la comunidad. Lo que se puede decir es que no se consultó a los pretendidos redimidos. Si se trata de resolver la situación dramática de esas comunidades, es apenas obvio que se entre en un diálogo fecundo con ellas, se conozcan sus necesidades reales y se proceda a resolverlas. De lo contrario, y este es el caso presente, "se quiere hacer felices a los habitantes de la zona oriental" contra su voluntad.

En el libro Políticas de Desarrollo Urbano (Bogotá, 1972) el alcalde Albán Holguín, en el prefacio, y el director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Samper Gneco, en la presentación, hablan de la participación de los diversos estamentos en la definición de objetivos, propuesta de soluciones y toma de decisiones. Para la elaboración y ejecución del PIDUZOB se han olvidado estos principios. No se atienden las peticiones justas de las diversas comunidades, no se aclaran sus dudas, y muchas veces, ni siquiera se les escucha. Su participación en el programa ha de consistir en el aumento que deben pagar por el alza en las tarifas de los servicios, por la valorización de las vías de acceso a la Avenida, y por el cambio de vivienda.

6) Sentido social del programa

No hay duda de que en la zona oriental hay necesidad de programas de salud, vivienda, educación, Centros Sociales Populares, pavimentación de vías, etc.; pero tampoco hay duda de que la construcción de la Avenida Oriental no responde a una necesidad real, al menos para las gentes pobres del lugar, que son la mayoría. En este punto es donde no se ve el sentido social del Programa Integrado de la Zona Oriental de Bogotá. Conviene preguntarse: ¿a quiénes beneficia la Avenida? Los Comités de Defensa de los barrios afectados están constituidos por gentes de escasos recursos. No hay duda de que existen barrios dentro de la zona oriental habitados por gentes de ingresos elevados, pero estas no son las que protestan, lo cual quiere decir que la Avenida las favorece. En este aspecto, por consiguiente, no ha cambiado la orientación de nuestra política de seguir favoreciendo a la gente más pudiente, en detrimento de los que menos tienen. Entre tanto, se proclama a los cuatro vientos que estamos en un gobierno del "Frente Social" y que Bogotá es "motor" de este Frente. Cuando se trata de un gobierno con objetivos sociales, lo fundamental es que su política responda a las necesidades reales del pueblo, y prioritariamente del pueblo infradotado.

7) Los últimos sucesos

En estos últimos días han sucedido acontecimientos interesantes dentro de la polémica sobre el "Plan Cerros". El Director del IDU, Patricio Samper Gneco, presentó renuncia de su cargo, porque conside

ra que, a raíz de las conclusiones de estudios que se han terminado últimamente, es aconsejable una modificación sustancial del subprograma de la Avenida Oriental. Uno de los juristas nombrados para resolver los casos relacionados con la compra de viviendas y terrenos para la Avenida no quiso aceptar su nombramiento. Al mismo tiempo los Secretarios liberales del Distrito, en carta a los directores de los periódicos liberales de la capital, fijan su posición respecto al Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental; afirman que se están considerando las correcciones necesarias a la Avenida, y optan por seguir colaborando con el alcalde Fernández de Soto, en contraposición a la actitud tomada por el exdirector del IDU. En la justa también han participado algunos editorialistas de la prensa bogotana.

Estos y otros sucesos plantean interrogantes sobre el mar de fondo del programa: ¿qué es lo que se está jugando?; ¿una oportunidad política? Se acerca una contienda electoral y, por consiguiente, hay que ir preparando el camino: ¿se busca crear una imagen de los partidos captadora de votos? En última instancia, ¿no se estará buscando, como siempre, el beneficio de un partido, en lugar del beneficio general?

8) Pasar a la sensatez

Un adagio latino dice que "es propio de los hombres equivocarse". Por tanto, lo malo no está en errar sino en empeñarse en el error. Si realmente se busca el bien de las mayorías necesitadas, lo más sensato es el reconocer que la Avenida no las favorece, y realizar obras que sí responden a lo que ellas anhelan. El presupuesto destinado a la Avenida Oriental se puede dedicar a otros proyectos dentro de la misma zona.

crónica

COLOMBIA EN JULIO DE 1973

Notas sobre el mes que terminó para que usted analice.

¿Reforma o ratificación del Concordato?

Después de más de 3 años de negociaciones, el 12 de julio fue firmado el "nuevo Concordato" entre Colombia y el Vaticano. El convenio, que regula las relaciones entre la Iglesia y el Estado colombiano, debe ser sometido a la aprobación del Congreso para entrar en plena vigencia.

Las reacciones de la opinión pública frente al acuerdo han sido muy diversas. Una periodista de El Tiempo comentaba con regocijo: "El que quiera casarse por lo civil, ya no tendrá que viajar a una frontera. Podrá hacerlo dentro del territorio colombiano, sin necesi