



Cartagena de Indias: el mito de las dos ciudades

Libardo Sarmiento Anzola



 **Observatorio**
Derechos Sociales y Desarrollo

The background of the entire page is a grayscale image. It features a large, detailed leaf with several lobes, positioned in the center-right area. The leaf is set against a background of a cracked, textured surface, similar to dried mud or a stone pattern, which covers the entire page.

Libardo Sarmiento Anzola

*Cartagena de Indias:
el mito de las dos ciudades*

*–Reflexión crítica y sistémica de la dinámica
socioeconómica del desarrollo en Cartagena de Indias–*

Cartagena de Indias: el mito de las dos ciudades

ISBN: 978-958-99168-5-8

PRIMERA EDICIÓN: 2010

© Autor: LIBARDO SARMIENTO ANZOLA

© Editor: Observatorio Derechos Sociales y Desarrollo
Cartagena de Indias, Colombia

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor. De ningún modo debe considerarse que refleja la posición de las instituciones que apoyaron el estudio.

Diagramación e impresión
Editorial Códice Ltda.
Cra. 15 No. 54-32 Int.: 1
Tels.: 2177010-2494992
Bogotá, D. C.
casaeditorial@etb.net.co





Contenido

	Pág.
Prólogo.....	5
Introducción.....	11
1. Paradigma explicativo	22
2. Patrón de organización	25
3. Historia.....	36
4. Estructura económica y empleo	78
5. Finanzas públicas	106
6. La cuestión social.....	121
7. Derechos humanos, democracia y desarrollo	134





Prólogo

Desde finales de la década de los ochenta América Latina entró por la senda del modelo neoliberal teniendo como carta de navegación en materia de política económica las directrices del Consenso de Washington. Era, según el pensamiento hegemónico, el único camino para hacer frente a los problemas del “subdesarrollo” y alcanzar el progreso y la modernización. Se trataba de abandonar los “antiguos” conceptos en política económica y todo aquello “pasado de moda” en materia de reflexiones teóricas y planteamientos en torno al desarrollo. La acción libre de las fuerzas del mercado y su eficacia inherente para entronizar la sociedad de mercado y el “valor” de la acumulación, constituyeron los principios doctrinarios. Con ello era posible la inserción en la globalización económica y competitiva y el ingresar en una nueva era de crecimiento económico que garantizaría, por sí misma, la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población.

El culto al crecimiento cuantitativo y a la acumulación de capital centraba su mirada y preocupación en los buenos resultados macroeconómicos y la fe se depositaba en la teoría del “derrame”. Existía la profunda convicción de que tarde o temprano el crecimiento económico concentrado en los estratos sociales más acomodados se distribuiría, posteriormente, a toda la sociedad mejorando el nivel y la calidad de vida de la población. La instauración de este modelo repleto de intereses empresariales y financieros (tanto externos como de las élites internas de los países latinoamericanos) no sólo ha revelado como falsa la teoría del “derrame” donde hay pocos ganadores y muchos perdedores, sino que ha generado una acentuada desigualdad, una mayor fragmentación social y un conflicto creciente.

Adicionalmente, en este derrotero, se afianza un modelo de sociedad excluyente e indolora, donde la hegemonía del mercado y la mercantilización de la vida

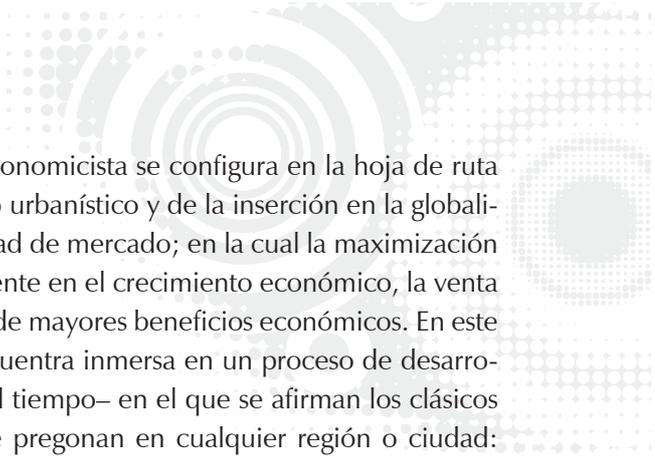


–incluidos el arte y la ética– dan lugar a un acumulado de características y dinámicas que modifican el entramado social, económico, político y de la vida cotidiana. La organización social se caracteriza por una estratificación social profundamente segmentada y diferenciada por los ingresos, condiciones y estilos de vida y por el consumo especializado. Se reafirman sutilmente los roles jerarquizantes y patriarcales fortaleciéndose las dinámicas del poder, privilegios y subordinaciones. En el mundo de las ideas se consolida una racionalidad mirando los fines con un profundo sentido procedimental, y una acentuada ideología del interés y utilitarismo. La dimensión personal acentúa un marcado individualismo y una acrecentada actitud posesiva, donde el retorno a los principios religiosos convive con la secularización de valores e ideas. Y la democracia, proclive a relegarse a la dimensión institucional como sistema y a asegurarse en la impersonalización de la opinión pública, se restringe como modelo social y cívico; al tiempo que los principios y valores que fundamentan los derechos humanos lejos de historizarse en la vida cotidiana y colectiva, tienden a ser “normativizados” como sistema legal.

Todo apunta a limitar la ciudadanía a un estatus legal, a la posesión de derechos y exigencia de obligaciones frente al Estado y a reducir la participación política al acto electoral y el ser-ciudadano individualizado a un consumidor ligado al mercado más que a un ciudadano participativo, activo y políticamente involucrado en una comunidad política y preocupado por el interés general. La ciudadanía individualista-privatista (poco deliberativa) que participa a través del consumo.

Como es bien reconocido, el fracaso de este modelo monetarista hegemónico deja no sólo altos costos en términos sociales, humanos y democráticos en las sociedades latinoamericanas, sino también un legado definido por unas nuevas relaciones económicas dominantes, donde adquiere un peso y un protagonismo singular el capital financiero (capital autónomo: ruptura entre ganancias y producción) en un contexto de globalización. Todo ello reclama replantearse desafíos importantes y obliga a recuperar el debate sobre el desarrollo como proyecto colectivo tanto en el ámbito académico de las ciencias sociales como en el seno de la sociedad y en la esfera política. Hoy las demandas por la inclusión social y la equidad implican deliberar y replantear de nuevo las interrelaciones entre la noción del desarrollo social y humano y el sentido sustantivo de la democracia.

En el marco de esta reflexión, el presente estudio de Libardo Sarmiento Anzola, con la mirada puesta en el devenir del desarrollo local de la ciudad de Cartagena de Indias desde el sentido emancipador de los derechos humanos, aborda estos temas



y pone de manifiesto cómo el modelo economicista se configura en la hoja de ruta de la modernización, del reordenamiento urbanístico y de la inserción en la globalización competitiva en torno a una sociedad de mercado; en la cual la maximización del interés utilitarista se centra esencialmente en el crecimiento económico, la venta de la ciudad a los inversionistas y el logro de mayores beneficios económicos. En este sentido, la ciudadanía cartagenera se encuentra inmersa en un proceso de desarrollo local –tan acelerado como tardío en el tiempo– en el que se afirman los clásicos “principios rectores” del modelo, que se pregonan en cualquier región o ciudad: gobernabilidad, competitividad, seguridad, desarrollo social y sostenibilidad; pero con un desenvolvimiento y unos resultados, a lo largo de los últimos años, que profundizan las brechas de las desigualdades e inequidades, acentúan las exclusiones y fragmentaciones sociales, y refuerzan la segregación socioespacial y la permanente depredación y desprotección ambiental. La dificultad radica en esta imperante racionalidad instrumental deslumbrada por los fines, desprovista de valores humanistas y perdiendo el sentido de la perspectiva del desarrollo. El problema se centra en que el imperativo categórico de los derechos humanos y del derecho al desarrollo de todas las personas queda subordinado, pospuesto o confinado en función de una jerarquización donde el crecimiento económico y la competitividad ostentan el lugar preferencial. El camino al desarrollo social y humano inclusivo no ha sido una prioridad, y la correlación entre el desarrollo y el derecho a la vida digna y al goce pleno de los derechos humanos de la mayoría de las cartageneras y cartageneros es sustancialmente insuficiente. El mito de la llamada “teoría del goteo o del derrame” quedó en esto, en un mero mito y en un “quedando espero” donde se profundizan las asimetrías en beneficio de la plutocracia.

Cuando se intenta analizar y repensar el desarrollo más allá de los planteamientos neoclásicos y de los intereses convencionales del modelo monetarista –como lo hace este libro–, uno se siente obligado a recordar a significativos autores y autoras latinoamericanos productores de pensamiento teórico sobre el desarrollo alternativo. Quizás, en este sentido, la aproximación del autor desde el recorrido y las dinámicas de la historia local, es un ejemplo de la vigencia de los planteamientos y enseñanzas de Celso Furtado, acerca de la incorporación de la perspectiva histórica en los análisis del desarrollo. La importancia de la dimensión histórica en la comprensión de los fenómenos sociales y, en particular, del desarrollo para crear las condiciones de un mejor futuro para la mayoría de la población, es central en la reflexión de Furtado. Sin esta perspectiva, con todos sus entramados, simultaneidades, discordancias e implicancias no es posible entender la realidad, las estructuras de la sociedad y la complejidad del desarrollo. Y, a su vez, los retos se enmascaran y las posibilidades



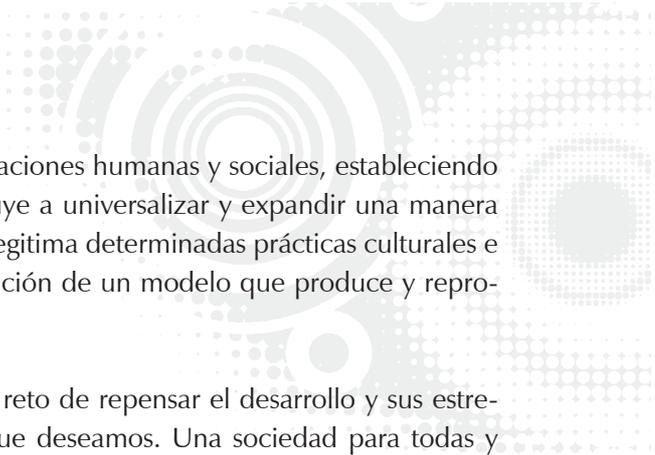
reales de intervención y transformación para un desarrollo integral e inclusivo se desvanecen.

La observación y el análisis del desarrollo local de la ciudad, sus dinámicas inherentes, sus bondades y defectos pasan por el contexto y el carácter de complejidad del desarrollo, a la luz de la historia y el sistema societal para poder identificar lo que ha ocurrido, lo que ocurre realmente y hacia dónde se dirige, si no se llevan a cabo cambios estructurales y profundos. El modelo, lejos de transformar las estructuras a favor de la inclusión y eliminar los riesgos de discriminación de género y étnica, de inequidad y exclusión social, ha afianzado históricamente una progresiva dinámica de exclusiones con un acumulado histórico de desventajas y segregación socioespacial, particularmente sobre las mujeres y la población afrocolombiana de la ciudad.

El contexto histórico y contemporáneo de la ciudad, inserta en la globalización económica, devela las evidencias y contradicciones del auge y la euforia de un modelo de desarrollo en el cual, paradójicamente, el desarrollo carece de interés y sentido para gran parte de la elite de la ciudad. Es así como la historia camina de la mano de los datos estadísticos y pone en evidencia que las profundas desigualdades y asimetrías se sustentan –ocultas o no, y bajo un estado de negación permanente– en una sociedad jerarquizante, por inserción socioeconómica, género y raza. Y en donde un orden socio-racial, generador de desigualdades y discriminaciones, y sustentado en la subvaloración de las personas negras y de las mujeres, subyace al tejido societal expresándose cotidianamente y en distintos ámbitos. Los estereotipos y prejuicios raciales, que con frecuencia se encubren sutilmente y no se logran traducir en actitudes y conductas abiertamente racistas, persisten en la ciudad, sumando y reforzando las desigualdades y desventajas históricas para la población afrocolombiana cartagenera. Y, de igual manera, el patrón patriarcal de la sociedad cartagenera se traduce en actitudes machistas y de sometimiento que reproducen, en distintas esferas privadas y públicas, la subordinación de las mujeres.

En su texto, Libardo hace un análisis de los mitos que están instalados en el seno del discurso dominante. Siguiendo a Castoriadis¹, podríamos decir que *el mito es esencialmente el modo por el que la sociedad caracteriza con significaciones el mundo y su propia vida en el mundo*. En este sentido, los mitos analizados operan como “instrumentos” socioculturales que pretenden construir “creencias” (sentido) que

¹ Castoriadis, Cornelius. *Los dominios del hombre. Las encrucijadas del laberinto*. Barcelona. Gedisa. 1994.



resultan invisibles y que equilibran las relaciones humanas y sociales, estableciendo imaginarios propios. Con ello se contribuye a universalizar y expandir una manera de pensar. Un pensar único y lineal que legitima determinadas prácticas culturales e intervenciones sociales y políticas, en función de un modelo que produce y reproduce desigualdades y fragmentaciones.

En este orden de ideas se nos plantea el reto de repensar el desarrollo y sus estrechos vínculos con el tipo de sociedad que deseamos. Una sociedad para todas y todos sin exclusiones, discriminaciones y fragmentaciones es un desafío que demanda recuperar los valores y la racionalidad sustantiva del orden social y vincular la equidad con procesos redistributivos, la justicia con la competitividad, la ética con la sustentabilidad y los derechos humanos con la gobernabilidad. Al mismo tiempo, abordar las tendencias de pobrezas, desigualdades e inequidades requiere superar el pensamiento lineal y trascender la lógica de la emergencia y la focalización, en aras a adoptar una nueva perspectiva del desarrollo desde su propia complejidad como sistema e incorporando un pensamiento estratégico que contemple el sentido universal de las políticas y concilie “lo social” con “lo económico”.

Así pues, hablar del desarrollo local, como subrayaría, José Arocena² no es “hablar de un desarrollito por un lado y de un ‘gran’ desarrollo por otro”; ni mucho menos se agota en un problema de escala o de mera noción geográfica. El desarrollo local es una manera de concebir el desarrollo. En efecto, como acertadamente lo sostiene, en distintos textos Sergio Boisier³, “el desarrollo no puede ser sino local de igual modo que no puede ser sino ‘humano’ o ‘sustentable’ o ‘endógeno’”. Y en él tampoco caben los sofismas donde lo local se opone a lo global y lo global se enfrenta a lo local. La realidad tiene distintos niveles y diferentes dimensiones, y el desarrollo implica procesos complejos en una realidad concreta, abierta y dinámica. Para un verdadero desarrollo local integral e inclusivo se trata tanto de superar la perspectiva economicista, individualista y reduccionista del desarrollo imperante, como pasar de una democracia de baja intensidad a otra de alta densidad donde la ciudadanía amplia permita a todas las ciudadanas y ciudadanos –como actores reales– hacer efectivo el derecho al desarrollo y con ello una participación democrática real en su orientación y sentido, en el usufructo de sus beneficios y en el proyecto de sociedad

² José Arocena. *Globalización y diversidad: un desafío para el desarrollo local*. Universidad y Desarrollo Local. Pro-meteo y UNGS. 2005.

³ Sergio Boisier. “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” *Revista Cepal* 86. Agosto 2005.

como apuesta colectiva. Expandir la ciudadanía significa, en términos de los derechos humanos, avanzar en igualdad y equidad.

En este sentido, el autor, en su reflexión, retoma y resignifica las estrechas relaciones entre desarrollo y democracia, y vincula la construcción colectiva del desarrollo social y humano a la vigencia de los derechos humanos y a la construcción de un poder social. Desarrollo y ciudadanía, desarrollo e integración social, desarrollo y sociedad para todas y todos se construye desde la integralidad y reconstruyendo la ética pública. Y en consecuencia, se requieren políticas públicas inclusivas que no sólo aborden accesos a oportunidades de bienes y servicios sino que se caractericen por su dimensión equitativa y redistributiva. Políticas públicas que conciban la política económica integrada a la política social

En un contexto de globalización, donde se están repensando las teorías acerca del desarrollo y se pone en el centro del debate la necesidad de subordinar el crecimiento económico a los valores democráticos y a la plena vigencia de los derechos humanos de todos y todas, y en el que se está profundizando el sentido amplio de la democracia y el derecho al desarrollo sostenible, este estudio intenta contribuir a la reflexión y al debate público respecto al modelo de desarrollo local en la ciudad de Cartagena de Indias, para contribuir a un desarrollo inclusivo estrechamente vinculado a la equidad y al reconocimiento de la diversidad. Es un trabajo que identifica y analiza mitos circulantes en los relatos y narraciones sobre la ciudad –los cuales configuran imaginarios intencionados acerca del discurso del modelo de desarrollo actual–, y nos adentra en el desafío de profundizar en el modelo de desarrollo que queremos. Desde el reconocimiento de la pluralidad, Libardo Sarmiento toma partido, aporta nuevas miradas y contribuye propositivamente a la construcción colectiva de una sociedad incluyente donde la perspectiva ética retoma la centralidad.

LLUÍS CASANOVAS I PLA
Director de Accisol



Cartagena de Indias: el mito de las dos ciudades

Introducción

Cartagena de Indias conserva con esmero su pasado colonial. En la Plaza de los Coches, al lado del centro político-administrativo, se erige, majestuosa y autoritaria, la estatua de Don Pedro de Heredia. Por el tamaño, poco armoniza con el lugar, avasalla la arquitectura y a los ciudadanos que por allí transitan. La imagen simboliza a un patriarca recio, intolerante e inquisidor. En una mano sostiene la carta de fundación con sus “leyes inconsultas” que el pueblo raso debe obedecer sin réplica, y en la otra, amenazante, empuña la espada, lista para desenvainar y cobrar vidas. Para mirar al temible rostro, súbditos y turistas, pequeños ante la imagen, deben echar atrás, en posición reverencial, sus cabezas. La figura fue realizada por Juan de Avalos, el escultor privilegiado del dictador Francisco Franco, quien a su vez fue autor de monumentales esculturas entre ellas las del emblemático monumento de la dictadura franquista y de los falangistas “El Valle de los Caídos”.

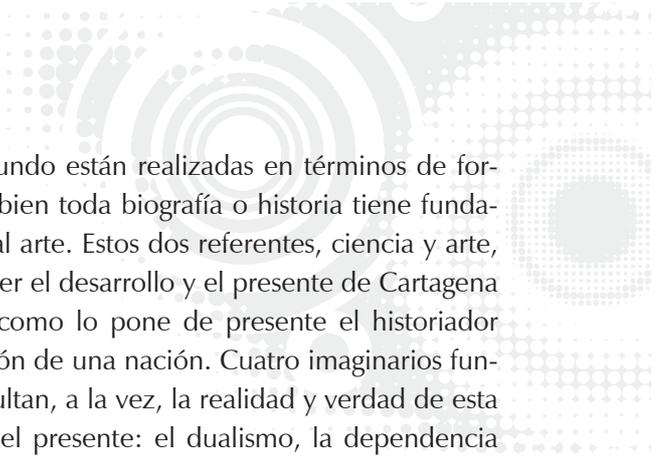
Pedro de Heredia es el paradigma de la maldad del conquistador. De carácter pendenciero, escapó de España evadiendo la justicia después de perder la nariz en una riña y asesinar a tres de sus contendientes. Establecido en Santo Domingo, se dedicó a labores agrícolas. De allí pasó a Santa Marta como teniente del gobernador Pedro Badillo, donde se enriqueció por el intercambio fraudulento con los indios de baratijas por oro. Llevó a España sus riquezas y capituló en la Corte la conquista y población de la costa de Tierra Firme, desde las bocas del Magdalena hasta el río Atrato. Heredia desembarcó en la bahía de Cartagena en enero de 1533 y en junio fundó la ciudad.

Heredia emprendió una nueva expedición, con muchos esclavos negros, en la que descubrió los sepulcros de los sinúes, saqueó las sepulturas y extrajo enormes cantidades de oro. Siendo gobernador de Cartagena, la Real Audiencia lo acusó debido a los abusos cometidos durante su gobierno. Parte de las imputaciones son la apropiación indebida de fondos, nepotismo en el otorgamiento de cargos y encomiendas, entorpecimiento en las deliberaciones del cabildo, y maltrato a indios y caciques por haberlos «aperreado y quemado vivos». Sobre este último cargo, se le acusó, además, de «ásperos tratamientos de indios y encomiendas de pueblos de Vuestra Alteza» y «grandes excesos de muertes y cortamientos de labios y orejas y tetas». Durante 1553 a 1555 ocurrió el proceso, lo sentenciaron como culpable, privándolo, en consecuencia, de la gobernación. Heredia apeló y se fugó. Tratando de llegar clandestinamente a España, murió ahogado en la travesía debido al peso de su codicia y maldad.

La colonia es tan conservada en Cartagena que hasta las estatuas tienen jerarquía y padecen segregación espacial y exclusión. Los héroes populares que lucharon a favor de la independencia, la dignidad humana y los derechos de ciudadanía, como por ejemplo Benkos Biohó –líder emancipador de los cimarrones– o Pedro Romero –artesano mulato, líder del barrio de Getsemaní en las gestas independentistas– son poco reconocidos por la plutocracia cartagenera. Sus monumentos, a pesar de la importancia histórica, han sido invisibilizados dentro del propio “corralito de piedra, si bien ahora intentan recuperarlos el movimiento afrocolombiano y la actual administración de la ciudad (el Plan contra la pobreza lleva el nombre de Pedro Romero).

El carácter del invasor Pedro de Heredia atraviesa la niebla de los tiempos y determina el acontecer diario de la “Heroica”. El historiador cartagenero Alfonso Múnera sentencia que es imposible entender nada de la historia de Cartagena hasta los días de hoy si no se tienen en cuenta por los menos los siguientes aspectos claves de su formación social: que es una sociedad formada con base en una economía y unas relaciones esclavistas; que la inmensa mayoría de sus habitantes eran y siguen siendo negros y mulatos; que desde el siglo XVII tenía ya una población de artesanos mulatos y negros libres; el hecho de ser un puerto caribeño, con íntimos lazos de siglos con el resto del Caribe, que le dan unas condiciones de universalidad que las ciudades de los Andes sólo adquirirían bien entrado el siglo XX¹.

¹ Múnera, Alfonso, (1998/2008), El fracaso de la Nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821), Editorial Planeta, Colombia, p. 27.



Todas las descripciones científicas del mundo están realizadas en términos de formas, estructuras, procesos y pautas. Y si bien toda biografía o historia tiene fundamento en la ciencia, no por ello escapa al arte. Estos dos referentes, ciencia y arte, son necesarios al momento de comprender el desarrollo y el presente de Cartagena de Indias. Los mitos y las invenciones, como lo pone de presente el historiador Hobsbawm, hacen parte de la construcción de una nación. Cuatro imaginarios fundamentan los mitos que interpretan y ocultan, a la vez, la realidad y verdad de esta ciudad portuaria y se reproducen hasta el presente: el dualismo, la dependencia “neocolonial”, el capital humano y el desarrollismo. En complemento, al estudiar su historia, cuatro pautas (normas que gobiernan los procesos y el estilo de desarrollo) o patrones organizativos definen estructural y sistémicamente la ciudad: la importancia geoestratégica, la economía de enclave, la exclusión y el socio-racismo. Estos elementos analíticos e históricos están imbricados.

Esta matriz, conformada por los ocho elementos analíticos (cuatro imaginarios o mitos y cuatro pautas o patrones organizativos), está cruzada y articulada en la complejidad histórica del conflicto de clases que producen esta específica formación social y sus relaciones sociales y de producción fundamentados en la expoliación, la opresión y la explotación que alimentan la voracidad de la acumulación capitalista, de propios y extranjeros, en Cartagena de Indias.

En efecto, la imagen de una ciudad dual, la rica y la pobre, hace parte de la ideología Cartagenera. Políticos, comunicadores y académicos mencionan las dos ciudades, como si una no sea consecuencia de la otra; para el discurso oficial son dos realidades e historias paralelas, tanto que para la actual alcaldesa Judith Pinedo Flórez, la construcción de una sola Cartagena es su lema preferido. Esta ideología descansa en la teoría de la economía dual la cual supone que cada economía, ya sea doméstica o internacional, debe ser analizada en términos de dos sectores relativamente independientes: un sector moderno y progresista caracterizado por un alto nivel de eficiencia productiva e integración económica, y un sector tradicional caracterizado por procesos retrógrados de producción y la autosuficiencia local.

El otro mito es el de la dependencia “neocolonial”. Esta ideología atribuye los problemas y las desigualdades de la ciudad portuaria, en su reproducción y ampliación, sobre todo a la evolución histórica de un sistema económico y político «nacional» de relaciones muy desiguales entre regiones ricas y pobres. Ya sea intencionalmente explotadora o inconscientemente negligente, la coexistencia de regiones ricas y pobres en un sistema «nacional» dominado por tales relaciones desiguales de poder

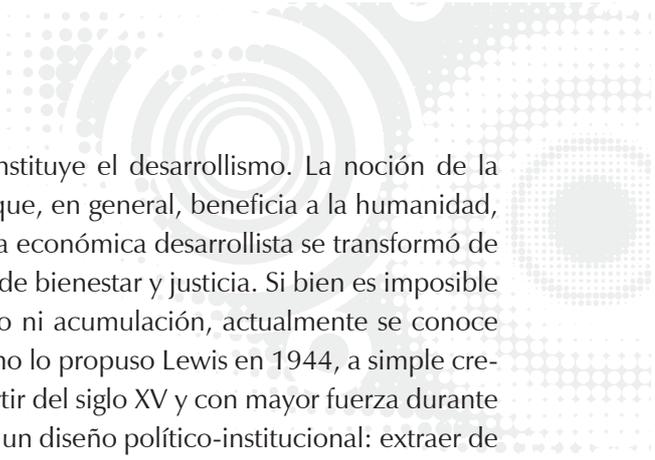


entre el «centro» y la «periferia» vuelve difíciles y a veces aun imposibles los intentos de las sociedades pobres (la «periferia») por lograr la autonomía y la independencia de su desarrollo. En conclusión, la acumulación de capital y poder tiende a favorecer el centro, a la vez que la pobreza se perpetúa en la periferia. Un reciente estudio afirma: “si se quiere combatir la desigualdad y la pobreza en Colombia, la dimensión regional de las desigualdades debe ser reconocida de manera explícita” (...) “Los desequilibrios entre los niveles de desarrollo de los departamentos están relacionados con las instituciones que resultaron del legado colonial”. “Buena parte de la razón por la cual Colombia no tiene una política para reducir las disparidades económicas regionales es la falta de influencia política de las regiones rezagadas”².

El tercer mito hace referencia al «capital humano». Las desigualdades sociales, la exclusión y la miseria son tan aberrantes que nadie puede desconocerlas. La ideología liberal tiende a explicar las causas como un problema individual o antropológico y a la falta de oportunidades de ciertos colectivos para integrarse al mercado o al sector moderno de la economía. A partir de la concepción sobre la necesidad de destinar recursos a la inversión en seres humanos y como un aporte de la teoría del crecimiento, en su libro, *Invirtiendo en la Gente*, con el cual obtuvo el Premio Nobel de Economía en el año 1979, refiriéndose a una gran mayoría de la población sometida al yugo de la pobreza, Theodore Schultz plantea: “Los factores de producción decisivos para el mejoramiento del bienestar de los pobres no son el espacio, la energía y la disponibilidad de tierra cultivable; los factores decisivos son el mejoramiento de la calidad de la población y los adelantos en el conocimiento”. Este enfoque ha llevado a la reducción del hombre y la mujer a la triste condición de capital humano, perdiéndose la amplia gama de círculos grupales y su variedad etnocultural, destrezas y especialidades profesionales, sentimientos y aspiraciones, compromisos individuales y colectivos de toda índole, entre otras posibilidades que puede desarrollar el ser humano en beneficio propio y de toda la comunidad. El facilismo que permite esta ideología para encarar los problemas sociales, de carácter histórico y estructural, de “la Heroica” la han convertido en la «piedra filosofal» que permite convertir cualquier metal en oro: “si los afrodescendientes tuvieran un grado igual de inversión en educación formal que el resto de los cartageneros, la mayor parte de su desventaja económica desaparecería”³.

² Meisel Roca, Adolfo, (2008), ¿Por qué se necesita una política económica regional en Colombia?, Revista del Banco de la República, Vol. LXXXI Nº 971, Septiembre de 2008, pp. 16-31.

³ Aguilera Díaz, María y Meisel Roca, Adolfo, (2009), ¿La isla que se repite? Cartagena en el censo de población de 2005, Revista del Banco de la República, Vol. LXXXII Nº 976, Febrero de 2009, p. 49.



El cuarto factor ideológico o mito lo constituye el desarrollismo. La noción de la expansión económica como un proceso que, en general, beneficia a la humanidad, se remonta a más de dos siglos. La política económica desarrollista se transformó de medio en fin, atrás quedaron las políticas de bienestar y justicia. Si bien es imposible entender el orden moderno sin desarrollo ni acumulación, actualmente se conoce que el desarrollo no puede reducirse, como lo propuso Lewis en 1944, a simple crecimiento económico. Más atrás aun, a partir del siglo XV y con mayor fuerza durante el siglo XIX, el desarrollismo se asoció con un diseño político-institucional: extraer de la sociedad, la cultura y la naturaleza una esfera autónoma, la económica, e instalarla en el centro de la política, la ética y la justicia social. Esta transformación brutal y violenta estuvo siempre asociada con la dominación colonial. Economismo y colonización son sinónimos, por ello, la historia económica es una historia de invasión, barbarie, oprobio y expoliación. Establecer como único valor el económico exige desvalorizar todas las demás formas de existencia social o estilos de vida. De esta manera, las disparidades son cada vez más grandes entre las ganancias económicas de las empresas y los costos sociales, culturales y ambientales generados en el proceso de producción. Lo peor es que el peso de la inercia actúa a favor del *statu quo*. Para la plutocracia cartagenera lo único importante es la acumulación de capital, por ello la ciudad, con su gente, siempre está expuesta a la venta. Ahora, en medio de la crisis económica mundial, el capital recorre el planeta para lograr valorizarse y encuentra en Cartagena un espacio ideal para su reproducción ampliada.

La economía de enclave y la fiebre de la construcción así lo demuestran. La furia y ambición de las constructoras se empeñan en destruir la bella bahía. Desde la década de 1960, los expertos vienen advirtiendo sobre la rápida destrucción por parte del turismo de masas de los recursos mundiales de belleza natural en rápida desaparición. Además, la codicia municipal y comercial, junto con la apatía de la arquitectura, se reparten la responsabilidad de una plétora de horribles construcciones⁴. Cartagena no es la excepción, sin importar cómo se destruye el paisaje y el ambiente, las grandes edificaciones colocan un nuevo «muro de la infamia» entre ricos y pobres, quitándoles las pocas alegrías y recursos a ciudadanos y ciudadanas del Distrito, como disfrutar de la belleza de la bahía o un baño de mar o de la pesca para su sobrevivencia. La avaricia y la sed de ganancias que busca maximizar las utilidades en cada metro de tierra se expresan en espantosos complejos residenciales;

⁴ Mishan, E.J., (1969/1971), Los costos del desarrollo económico, Oikos-Tau, S.A. Ediciones, Barcelona, pp. 212-213.

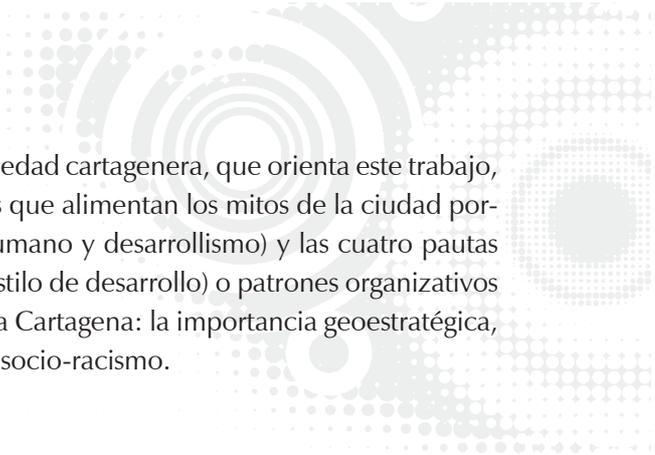


causa furor un estilo arquitectónico anacrónico de mediados del siglo XX y correspondiente a un capitalismo tardío, avasallador, inhumano y decadente (En Europa, por ejemplo, este estilo de mega construcciones actualmente viene siendo sustituido por un tipo de construcciones más sencillas y armónicas con el espacio, con el ambiente y a escala humana).

Para las comunidades afrocolombianas, y populares en general, el desarrollismo de las élites Cartageneras siempre significa violencia, despojo, destierro, segregación y exclusión. La literatura local guarda la memoria de este trágico destino. La novela costumbrista de Manuel Zapata Olivella "Chambacú" relata cómo la plutocracia cartagenera convirtió los ranchos de cartón y paja, donde habitaban "los negros" en "tierra de muerte", para después convertirla en uno de los principales "polos de desarrollo y valorización" de Cartagena. "Sólo se acuerdan para jodernos", afirma una mujer en la narrativa. "Si buscaran hambre y miseria, la encontrarían a montones. Pero eso no les importa", agrega. (...) "Un día, extraños reclamaron la propiedad del litoral. Su hermano Máximo, que había leído códigos, alegó derechos de ocupación (...) La policía llegó en apoyo de los intrusos. Destruía y desalojaba (...) El Capitán contuvo la respiración. Chambacú. Su pensamiento se polarizaba en esa palabra. (...) «Incendiaré a Chambacú». Hermosa quema para mirarla desde lo alto de las murallas. Diez mil casuchas apretadas, todas de paja y papel, rociadas de querosene y coronadas de fuego. Sus tacones machacaron con más fuerza los baldosines. Alcanzaría nuevas presillas. «Coronel». Sonrió".

Y es que Chambacú constituye un triste símbolo de las más crudas historias del racismo en Colombia, de acuerdo con la investigación realizada por Ignacio Gómez⁵. Hasta finales de la década de 1970, la historia de la cultura afroamericana de Cartagena, pasaba inexorablemente por Chambacú, un "corral de negros", como lo describió el escritor Manuel Zapata Olivella. Hoy ese terreno es propiedad de Chambacú de Indias S.A., una empresa en la que confluyen los intereses económicos de media docena de miembros del gobierno del entonces presidente Andrés Pastrana (1998-2002), y sus familias, entre ellos el ex embajador y actual Presidente del BID Luis Alberto Moreno; y el ex Ministro de desarrollo, Fernando Araujo. Lo que se constituyó en un escandaloso proceso judicial estuvo antecedido por el cambio arbitrario de destinación del terreno para la construcción de vivienda de interés social a un complejo comercial.

⁵ Ver al respecto artículo publicado en El Espectador en marzo de 1999.



En conclusión, la matriz analítica de la sociedad cartagenera, que orienta este trabajo, está constituida por los cuatro imaginarios que alimentan los mitos de la ciudad portuaria (dualismo, dependencia, capital humano y desarrollismo) y las cuatro pautas (normas que gobiernan los procesos y el estilo de desarrollo) o patrones organizativos que definen estructural y sistémicamente a Cartagena: la importancia geoestratégica, la economía de enclave, la exclusión y el socio-racismo.

El enfoque

Los estudios postcoloniales invitan a hacer un plano de las formaciones sociales que resultaron de las consecuencias duraderas y animadas de lo colonial. La historia colonial continúa operando en las formaciones sociales contemporáneas, por tanto se requiere de una cosmovisión y un método para pensar lo temporal y espacial como las fuerzas que operan y determinan el proceso que siguen estas sociedades. La teoría crítica, fundamentada en el materialismo histórico, dialéctico y cultural, orienta esta reflexión sobre la ciudad de Cartagena de Indias de manera sistémica. El método holístico de la teoría crítica se complementa con los desarrollos modernos de las teorías del caos, la complejidad y las ciencias de la vida. La nueva ciencia estudia el mundo tal y como es en realidad: un sistema dinámico en constante cambio, contradicciones y desarrollo.

En particular, las ciencias de la vida coinciden con la teoría crítica en la consideración de la importancia de los procesos históricos y estructurales para explicarla, pero la enriquecen con la noción de «pauta» o «patrón de organización», esto es, la configuración de las relaciones cualitativas que determinan las características esenciales del sistema. La teoría del caos, al igual que el método dialéctico, explica como los pequeños cambios pueden, en un momento crítico, causar grandes transformaciones; es la famosa ley de la transformación de cantidad en calidad. Desde el enfoque de sistemas, un sistema es un conjunto de objetos y de relaciones entre estos objetos y sus propiedades; se concentra en establecer las relaciones de los elementos entre sí y con su entorno y el papel específico que desempeñan en el conjunto. El enfoque sistémico acepta la diversidad y el carácter heterogéneo de las partes y elementos. Pero no son sistemas cerrados, la dialéctica enseña a mirar más allá de lo inmediato, a penetrar en la aparente calma y estabilidad y ver las contradicciones que bullen incesantemente debajo de la superficie⁶. Los opuestos dependen mutuamente, por

⁶ Ver: Sarmiento Anzola, Libardo (2009), Teoría Crítica, un paradigma sistémico, Documentos desde abajo, Bogotá.



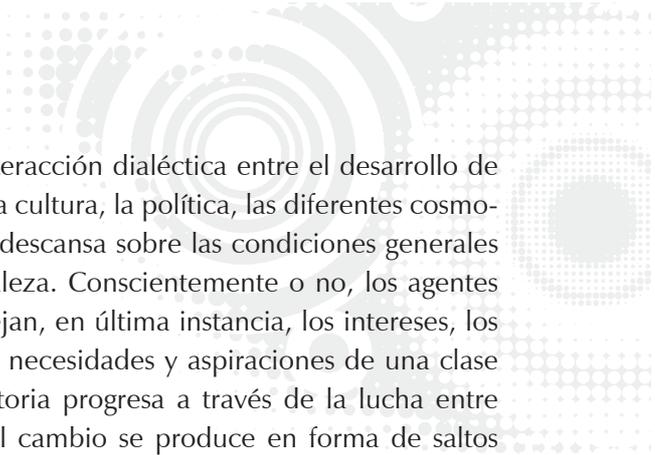
tanto es básico determinar el campo, el continuo en el que aparecen y se desarrollan esos contrarios polares.

Pero a diferencia de la tradición del pensamiento burgués liberal que centra las nociones de conflicto y poder tan sólo en el ámbito político, es necesaria la perspectiva del pensamiento crítico que define los conflictos en su articulación entre lo social, lo político, lo cultural, lo económico y lo ambiental, dando, por tanto, mayor importancia a las relaciones de poder, opresión, explotación, expoliación y a las situaciones de injusticia presentes en la historia y el presente de la sociedad. En consecuencia, el poder y su antípoda, la resistencia, como negación de la obediencia, hay que inscribirlos en un marco de configuraciones histórico-políticas determinados. Estas configuraciones deben entenderse no sólo como formas específicas de lo social, lo económico, lo político, lo cultural y lo ambiental, sino sobre todo como articulaciones de poderes y contrapoderes, de correlaciones de fuerzas, esto es, como un campo de fuerzas en conflicto.

En efecto, la dialéctica caracteriza toda evolución de la materia, pero sólo se hace consciente de sí misma al nivel humano; es así como llega a ser el sello indeleble del ser humano, de su misión y de su historia. La dialéctica está entretejida de contradicciones y conflictos. El ser humano y la sociedad que habita están expuestos más particularmente a la dialéctica, con el fin de poder convertir la naturaleza conservadora y regresiva en una historia que se despliega y se desarrolla hacia adelante. Y si bien el origen es siempre presente y actual en el proceso, este es trascendido por el desarrollo. El desarrollo se presenta en forma de espiral; en general, los organismos vivos recorren etapas análogas entre sí, análogas a las precedentes, pero sobre un plano diferente, lo cual quiere decir que estos estados presentan nuevas formas de estructuras. El desarrollo es histórico, estructural y de complejidad creciente.

Es necesario, por tanto, adquirir una comprensión concreta del objeto de estudio como un sistema integral, y no como fragmentos aislados, con todas sus interconexiones necesarias y no fuera de su contexto, en su vida, movimiento y cambio. Pero no es simple cambio, sino desarrollo real, que normalmente pasa de las formas simples a otras más complejas.

El materialismo histórico parte de la proposición elemental de que los hombres y las mujeres hacen su propia historia, pero limitados por las condiciones materiales reales de la sociedad donde producen y se reproducen. Estas condiciones están



moldeadas fundamentalmente por la interacción dialéctica entre el desarrollo de las fuerzas productivas y los ámbitos de la cultura, la política, las diferentes cosmovisiones y las instituciones, todo lo cual descansa sobre las condiciones generales de producción y vida, esto es, la naturaleza. Conscientemente o no, los agentes individuales en el proceso histórico reflejan, en última instancia, los intereses, los valores, las opiniones, prejuicios, moral, necesidades y aspiraciones de una clase o grupo social. En consecuencia, la historia progresa a través de la lucha entre cosmovisiones y vectores de poder, y el cambio se produce en forma de saltos revolucionarios.

En resumen, cuatro problemáticas articulan la teoría crítica: i) la interdisciplinaria; ii) el internacionalismo; iii) el materialismo histórico, cultural y dialéctico; iv) la transformación societal. La teoría crítica es revolucionaria y prospectiva, por tanto requiere: i) conocimiento de la sociedad como un todo; ii) dialéctica histórica y cultural; iii) autoconciencia de la praxis transformadora del mundo, en los contextos microsociales y macrosociales, cambio de la realidad interna y externa, crecimiento de conciencia individual y social, transformación societal y de la vida cotidiana.

El objeto de estudio

Cartagena de Indias cultiva el mito de las dos ciudades, la rica y la pobre. Dos historias paralelas, sin articulaciones ni responsabilidades mutuas, alimentan el imaginario colectivo. La humanidad, afirma el escritor Fernando Vallejo, necesita de mitos y mentiras para vivir. El mito oculta y permite la manipulación ideológica del pueblo. Y este mito, que es también mentira, sirve para adornar los discursos de políticos, burócratas y académicos; alivia la conciencia filantrópica de las elites y apacigua el espíritu popular.

La actual administración, liderada por Judith Pinedo Flórez, primera mujer elegida por voto popular para regir los destinos de la “Ciudad Heroica”, persiste en el mito. La construcción de una sola Cartagena es su lema preferido. En el discurso de posesión, 1º de enero de 2008, afirmó: *“Durante años hemos ido construyendo dos ciudades: una, la que genera admiración por su valor histórico, por su paisaje, por su riqueza cultural, por sus visos modernistas, por la pujanza de su industria, la Cartagena que exhibimos con orgullo, y otra, la que viven la mayoría de cartageneros, la que no ofrece a sus habitantes los servicios básicos, la que crece de manera*

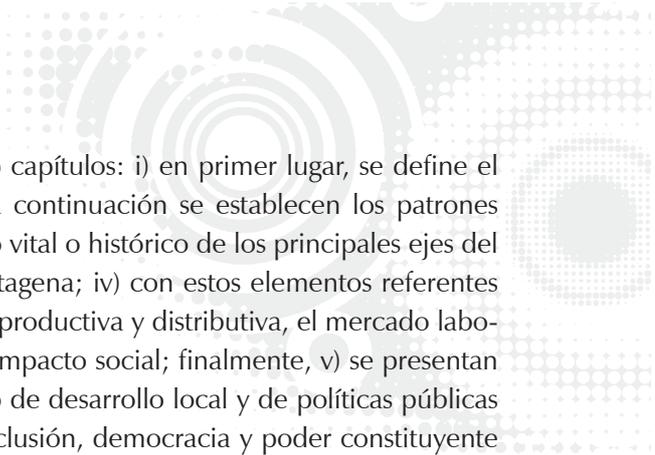
espontánea y desordenada, la que se inunda con el menor aguacero, la que sobrevive a codazos en Bazurto, en el mototaxismo, y en las ventas ambulantes, la que soporta una educación pública ofrecida en escuelas que se caen a pedazos y con deficientes resultados del Icfes, aquella en que la inseguridad es pan de cada día, la que obliga a la población afro de los corregimientos costeros e insulares a abandonar su territorio, la que condena a niños y niñas al turismo sexual y a crecer en condiciones insalubres y sin protección, la que ha despojado a sus líderes de sus derechos a la participación y eso hay que cambiarlo" (...) "el reto es derrumbar los muros discriminatorios que hay por el color de la piel o por la condición de mujer" (...) "No podemos continuar con el juego de una ciudad dividida entre blancos y negros, aquí hay que asumir una responsabilidad".

Estos problemas no son nuevos para los cartageneros. Ricos y pobres hacen parte del mismo patrón histórico de organización, integran una misma condición (más no situación) que explica el proceso de construcción de la ciudad y las fuerzas tendenciales y conflictivas que la habitan, están articulados en la estructura societal que da identidad a la ciudad. No existen dos ciudades, poder y exclusión/resistencia son las dos caras de la misma moneda.

La imagen de dos o varias realidades de ciudad incomunicadas cumple una función ideológica. El proyecto hegemónico de ciudad que se produce y reproduce a lo largo de su historia se fundamenta, estructura e institucionaliza sobre un único, aunque plural, diverso, complejo y cambiante, campo de fuerzas en conflicto.

El propósito

En este trabajo se realiza una reflexión crítica y sistémica de la dinámica socioeconómica del desarrollo en Cartagena. El marco analítico y la valoración del modelo de desarrollo se fundamentan en la teoría crítica y la moderna teoría de los sistemas vivos. Desde este paradigma se reconstruye históricamente la interdependencia entre dignidad, derechos humanos, desarrollo, democracia y políticas públicas. El objetivo, con base en esta reflexión crítica, es aportar propuestas para un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable para la ciudad, garantista de los derechos humanos, promotor de la democracia participativa, animador de la diversidad étnica y la multiculturalidad, simpatizante de la determinación popular de pelear por disponer de una voz efectiva en materia de participación política y de influir en las opciones relativas a los asuntos públicos.



El documento está estructurado en cinco capítulos: i) en primer lugar, se define el paradigma que orienta la reflexión; ii) a continuación se establecen los patrones organizativos de la ciudad y iii) el proceso vital o histórico de los principales ejes del modelo de desarrollo del Distrito de Cartagena; iv) con estos elementos referentes se lleva a cabo el análisis de la estructura productiva y distributiva, el mercado laboral y el gasto público, y, en conjunto, su impacto social; finalmente, v) se presentan las propuestas en términos de un modelo de desarrollo local y de políticas públicas orientado por los valores de dignidad, inclusión, democracia y poder constituyente de las comunidades, sustentabilidad y derechos humanos.

LIBARDO SARMIENTO ANZOLA⁷

⁷ Economista y máster en teoría económica. Filósofo y especialista en análisis existencial. Consultor, investigador y escritor independiente. Catedrático de la maestría en Derechos Humanos de la UPTC; Consultor de UNICEF para la Política de Juventud de Colombia; Asesor de la Política Pública Departamental de Juventud de la Gobernación de Cundinamarca; Consultor del IGAC-MAVDT en la Zonificación Ambiental de Cuencas Hidrográficas. Integrante de los comités editoriales de los periódicos Desdeabajo y Le Monde Diplomatique.



1. Paradigma explicativo

El estudio del desarrollo de Cartagena requiere de la comprensión de su especificidad geográfica, histórica y cultural. Esta identidad, relaciona de manera estructural y dinámica, la geopolítica histórica con una particular cosmovisión, pero además estructura en el espacio y en el tiempo, de manera conflictiva o cooperativa, los procesos endógenos y los condicionantes externos, sean estos de orden regional, nacional o global.

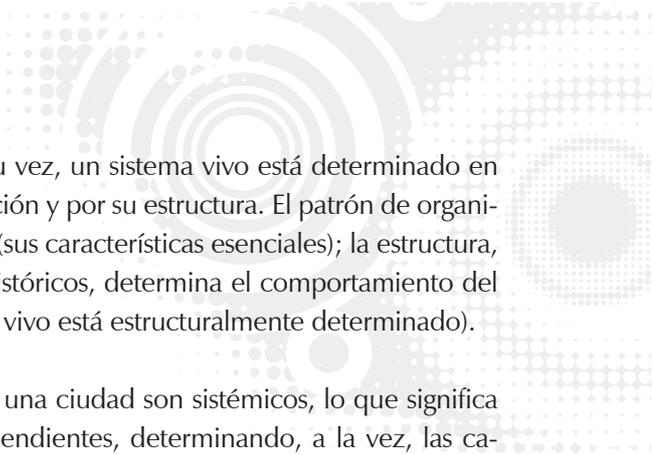
Estas relaciones son dialécticas, esto es, constituyen una unidad de contrarios en tensión y conflicto cuya dinámica de transformación tiende, según la forma de resolverlas, a situaciones negativas o positivas. El resultado parcial e histórico, depende del condicionamiento societal que estructura esta dialéctica (jurídica, institucional, económica, política, social, territorial ambiental y cultural), la correlación de las fuerzas sociales, sus principios e intereses en juego, las cosmovisiones de los grupos sociales y el balance político parcial de las confrontaciones y negociaciones⁸.

Es importante encontrar una perspectiva que permita explicar (cómo, porqué, quien, cuando) estas complejas y dialécticas relaciones imbricadas en el desarrollo y estructura de la ciudad. La comprensión es posible desde la teoría crítica y la moderna teoría de los sistemas vivos. De acuerdo con este enfoque, tres son los criterios claves de todo sistema: i) patrón de organización (la configuración de las relaciones que determinan las características esenciales del sistema), ii) estructura (la corporeización física y simbólica del patrón de organización del sistema), iii) proceso vital (la actividad involucrada en la continua corporeización física y simbólica del patrón de organización del sistema). La estructura implica cantidades, substancia, materia; mientras que el patrón implica cualidades, forma, lógica. El criterio de historia constituye el vínculo entre patrón y estructura. Las propiedades sistémicas son propiedades de un patrón organizativo. Los tres criterios –patrón, estructura y proceso– constituyen tres perspectivas distintas pero inseparables del fenómeno de la vida⁹.

En resumen, existe una conexión sistémica entre historia (con sus rupturas, crisis, inestabilidades, complejidad), patrón organizativo y estructura. Todo sistema vivo es siempre

⁸ Sarmiento, Libardo, (2007), *Dialéctica de los Derechos*, en: Revista Desde la Región, N° 48, Julio 2007, publicación de la Corporación Región, Medellín, pp. 5-11.

⁹ Capra, Fritjof, (1998/2006), *La trama de la vida, Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Editorial Anagrama, Barcelona-España, p. 175.



un informe de su desarrollo histórico. A su vez, un sistema vivo está determinado en distintos modos por su patrón de organización y por su estructura. El patrón de organización determina la identidad del sistema (sus características esenciales); la estructura, formada por una secuencia de cambios históricos, determina el comportamiento del sistema (el comportamiento de un sistema vivo está estructuralmente determinado).

Los diferentes componentes y ámbitos de una ciudad son sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes, determinando, a la vez, las características esenciales de la ciudad. Para el pensamiento sistémico las relaciones son prioritarias. Al constituirse como un ser vivo, el estudio de las ciudades requiere de un paradigma holístico que permita entenderla como un todo integrado, más que como una discontinua colección de partes en relaciones mecánicas, y verla en sus conexiones vitales con el entorno. A su vez, la ciudad constituye una propiedad emergente del sistema relacional (propiedades que surgen a cierto nivel de complejidad pero que no se dan en niveles inferiores ni en ninguno de los componentes por separado).

La moderna comprensión científica de la vida entiende a los organismos vivos como sistemas energéticamente abiertos pero organizativamente cerrados, reconoce la retroalimentación como el mecanismo esencial de la homeostasis y la organización cibernética (comunicación y control) como clave relacional entre los diferentes circuitos y redes que los alimentan. No obstante, la dialéctica que caracteriza todo ser vivo no es, ni en la naturaleza ni en la conciencia, un proceso mecánicamente infalible e idéntico a sí mismo. Una dialéctica semejante no sería entonces más que una apariencia de la verdadera dialéctica, articulada y generadora de contradicciones, conflicto, cambio y creación.

Por lo anterior, es necesario delimitar el objeto de análisis para estudiar su patrón de organización, su estructura e historia. Por ello, ningún balance exhaustivo de los datos y estadísticas actuales puede remplazar el conocimiento histórico, el análisis estructural y el patrón organizativo de Cartagena de Indias: ordenamiento geográfico segregacionista, enclave económico, exclusión y socioracismo. La historia como método y perspectiva de investigación, es una manera de comprender el presente, una manera activa e interrogativa que trata de averiguar cómo se ha llegado a ser lo que es y para dónde va, pero también, para determinar en qué condiciones puede ser eficaz una intervención planificada, democrática e incluyente, una acción destinada a cambiar las tendencias de los fenómenos analizados. En complemento, abordar el estudio de Cartagena como una estructura significa plantear la interdependencia de las partes como su característica fundamental; una sociedad es más que la simple suma de los elementos y factores que la componen.

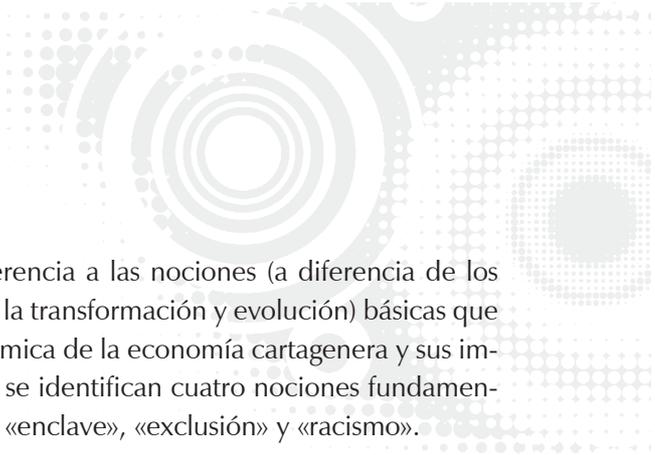


Si bien el patrón organizativo se encuentra en el origen de la ciudad y tiende a repetirse de forma parecida, este adquiere en la repetición nuevas cualidades. Por ello es tan importante el análisis histórico o la comprensión de su proceso vital. En todo ser vivo, la serie de repeticiones en el curso de la biogénesis no forma un círculo cerrado (el cual estaría constituido por réplicas exactas) sino que, por el contrario, se desarrolla en forma de espiral. Los organismos vivos recorren etapas análogas entre sí, análogas a las precedentes, pero sobre un plano diferente, lo cual quiere decir que estos estados presentan nuevas formas de estructuras. La repetición es cierta, pero conduce de facto hacia nuevas formas de estructuración, aunque sólo sea por el hecho de que el número de determinantes y condicionantes, y de sus combinaciones posibles –base de una nueva fase– se acrecientan sin cesar. A su vez, este desarrollo nunca es unívoco, supone conflictos y contradicciones a nivel de todas las etapas.

Estas nuevas fases reflejan el papel condicionante y la relación dialéctica entre la conciencia y el ser social. El desarrollo de las fuerzas productivas y niveles más altos de la conciencia social transforman los patrones organizativos, los procesos históricos y la estructura. Ello implica asumir nuevos sujetos activos y conscientes del desarrollo y de esta manera realizar nuevos valores de la vida. Solo si esto es posible, podrá transformarse los patrones organizativos de Cartagena –ordenamiento geográfico segregacionista, enclave económico, exclusión y socioracismo– por otros que den orientación, sentido y significado hacia una ciudad integrada, incluyente e igualitaria, una economía justa y sustentable, una cultura e institucionalidad que promueva la democracia y la plena ciudadanía, y un desarrollo que en su núcleo incorpore de manera integral los derechos humanos y el medio ambiente.

En resumen, la acción consciente, coordinada y dirigida al logro de objetivos definidos, está obligada a tener en cuenta las tendencias objetivas de la realidad que procura modificar, sin lo cual, las medidas mejor intencionadas pueden ser ineficaces, o producir consecuencias imprevistas y contrarias a los propósitos que perseguían. Como lo advierte Estanislao Zuleta, el peligro de exagerar las posibilidades de una política conscientemente adoptada y adjudicarle la responsabilidad de los fracasos y el mérito de los triunfos, desconociendo el peso y la importancia de los procesos históricos, económicos y culturales que no controlan los gestores de una política, ese peligro está siempre presente en la labor investigativa y conduce a una acción apologética o recriminatoria¹⁰.

¹⁰ Zuleta, Estanislao, (1970), *Historia económica de Colombia*, Ediciones Tiempo Critico, Medellín, pp.19.



2. Patrón de organización

La pauta o patrón organizativo hace referencia a las nociones (a diferencia de los conceptos, las nociones están expuestas a la transformación y evolución) básicas que permiten comprender la estructura y dinámica de la economía cartagenera y sus impactos sociopolíticos. En este documento se identifican cuatro nociones fundamentales del patrón organizativo: «geografía», «enclave», «exclusión» y «racismo».

Geografía

Al estudiar la sociedad cartagenera es importante tener en cuenta su ordenamiento geográfico segregacionista. El segregacionismo de esta ciudad portuaria es fácil de observar a primera vista, aun para el visitante menos detallista. Este segregacionismo geográfico deriva de las organizaciones sociales y espaciales fundadas en la ideología del «apartheid». Nadie mejor que Nelson Mandela para explicarlo, refiriéndose al caso de la República Sudafricana: significa literalmente «segregación», y representa la codificación de un sistema opresivo de todas las leyes y normas que habían mantenido a los africanos en una posición de inferioridad respecto a los blancos durante siglos. La segregación había sido a menudo implantada sin orden ni concierto a lo largo de los anteriores trescientos años. Ahora, iba a consolidarse en un sistema monolítico que era diabólico en sus detalles, implacable en sus propósitos y despiadado en su poder. El «apartheid» parte de una premisa: que los blancos son superiores a los africanos, los indios y los mestizos. El objetivo del sistema es implantar de modo definitivo y para siempre la supremacía blanca¹¹. En su expresión espacial, las poblaciones subalternas al poder de la hegemonía blanca son arrojados con violencia o astucia jurídica a la periferia, cada vez más alejados de los centros de poder y acumulación.

De otra parte, la geografía económica, si bien no determina, condiciona la vida de pueblos y personas, sus comportamientos, su actividad productiva. La geografía pesa más en las localidades y regiones de menor desarrollo. En los pueblos, en sus condiciones económicas, en su productividad, influyen las características geográficas, clima, calidad de los suelos, relieve del terreno, precipitación pluvial, distancias

¹¹ Mandela, Nelson, (1994/2004), *El largo camino hacia la libertad*, Santillana Ediciones Generales, España, pág. 185.

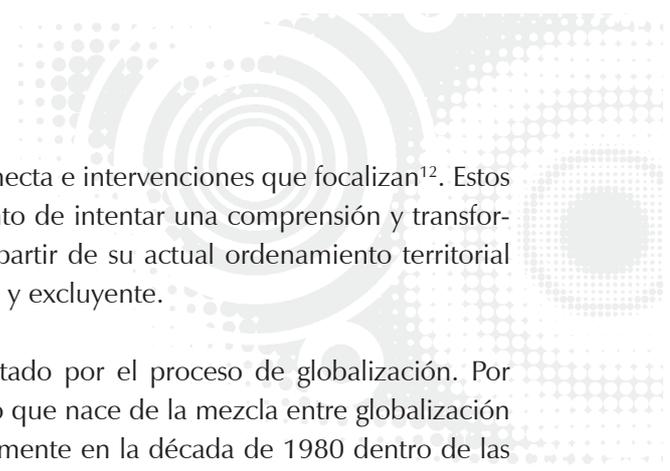


entre centros de producción y de consumo, la vialidad. A las condiciones geográficas se suman otras no geográficas entre ellas educación, salud, disponibilidad de servicios públicos, eficiencia administrativa de las autoridades, transferencias fiscales. La geografía también juega papel determinante en cuestiones concomitantes como la calidad de la administración pública y privada y la gestión ambiental. El desarrollo es incomprensible por fuera del espacio.

A pesar del uso común y errado del concepto «desarrollo territorial» por parte de los tecnócratas, es importante, en su reemplazo, estudiar el ordenamiento territorial de Cartagena. Un territorio se ordena, una persona, economía o sociedad si se desarrollan. El territorio no se desarrolla, este se usa, se explota, se cuida, se agreda, se ordena, se desordena, se vive en él con armonía o en conflicto. Existe una relación directa entre la cosmovisión de los grupos dominantes de la ciudad y el ordenamiento resultante del territorio. Por ello, los indígenas Koguis de Colombia enseñan: “para reordenar el territorio hay que ordenar primero el pensamiento. El ordenamiento territorial no es solo demarcar o delimitar un pedazo de tierra. Es más profundo: se trata de ordenar el pensamiento para poder vivir bien en esta tierra”.

El Banco Mundial ha situado en un nuevo marco los debates de política sobre urbanización, territorio e integración regional, teniendo en cuenta que las ciudades, la migración y el comercio han sido los principales catalizadores del «progreso» durante los dos últimos siglos. En consecuencia, las sociedades que obtienen los mejores resultados son las que han promovido transformaciones en las tres dimensiones de la geografía económica (poblacional, física y política): i) mayores densidades, como se observa en el crecimiento de las ciudades ii) distancias menores, a medida que los trabajadores y las empresas migran para aproximarse a la densidad, iii) menos divisiones y más inclusión, a medida que los países reducen sus fronteras económicas y se introducen en los mercados mundiales para aprovechar las ventajas de la escala y la especialización.

Si bien el crecimiento económico es desequilibrado, a pesar de eso, el desarrollo puede ser incluyente. El camino para conseguir los beneficios del crecimiento desigual y el desarrollo incluyente es el de la integración económica, política y social. La integración económica significa integrar las zonas rurales con las urbanas, y los barrios de tugurios con las partes más modernas de las ciudades. La realidad es que la interacción entre los lugares avanzados y atrasados es la clave para el desarrollo económico, lo que requiere incluir todos los instrumentos de integración: institucio-



nes que unifican, infraestructura que conecta e intervenciones que focalizan¹². Estos elementos son indispensables al momento de intentar una comprensión y transformación del desarrollo de Cartagena, a partir de su actual ordenamiento territorial segregacionista, fragmentado, conflictivo y excluyente.

El condicionamiento geográfico es afectado por el proceso de globalización. Por ello, la noción de Glocalización, término que nace de la mezcla entre globalización y localización y que se desarrolló inicialmente en la década de 1980 dentro de las prácticas comerciales de Japón, permite un análisis más real de los condicionantes geográficos de Cartagena y sus interrelaciones con los diferentes ámbitos regional, nacional y global. Como término económico, la Glocalización se refiere a la persona, grupo, división, unidad, organización o comunidad que está dispuesta y es capaz de “pensar globalmente y actuar localmente”. A nivel cultural, es la mezcla que se da entre los elementos locales y particulares con los mundializados, en tanto en el mundo global asistimos a una progresiva supresión, pese a las resistencias de las comunidades, de las fronteras a nivel económico, político, social y cultural. A su vez, esta noción de Glocalización es fundamental debido a la importancia que tiene en la revitalización de la idea de endogeneidad en el desarrollo local.

En el caso del desarrollo local, todos los sujetos sociales son considerados elementos importantes para trabajar en este modelo de desarrollo. Es decir, todos los sujetos sociales públicos y privados que estén presentes en determinado espacio geográfico o territorio social construido deben ser convocados para participar en el proceso. Así mismo, todos los que se involucren en el proceso de desarrollo de una localidad se transforma potencialmente en agentes económico-sociales-políticos locales.

Los intangibles, como la cultura o la solidaridad, entran a ser valores determinantes, junto a los tradicionales, del desarrollo local. La cultura tiene que ver con la identidad de un territorio o una localidad. El territorio más la cultura es lo que se conoce como diversidad. A partir de esta diversidad se pueden generar condiciones de desarrollo, incluyendo los factores de desarrollo humano, social y cultural en una bioregión, al lado de lo productivo y lo institucional, de tal forma que se identifiquen sus necesidades y potencialidades. A estos factores se les conoce como los factores endógenos del desarrollo. Por lo tanto, el gran objetivo de la

¹² Banco Mundial, (2009), 31º Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica, Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A, Colombia.



utilización de estos factores endógenos en los procesos de desarrollo local está en la construcción de nuevas capacidades generadoras de oportunidades a partir del aprovechamiento de la cultura y de los valores tangibles e intangibles locales. Tanto las instituciones como las personas deberán ser capaces de actuar como multiplicadores de esos procesos.

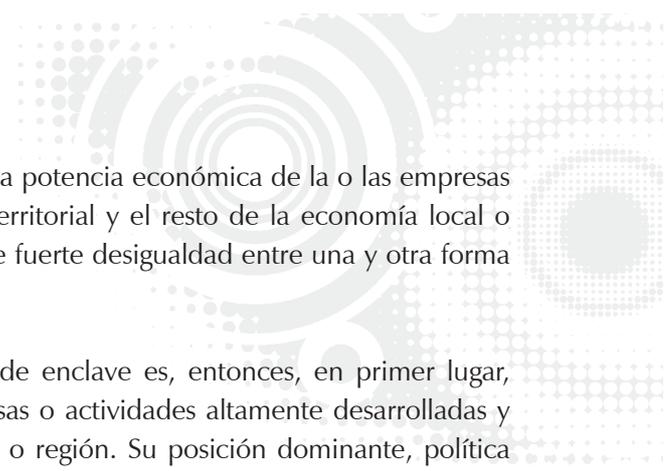
Enclave empresarial

En segundo lugar, la economía de Cartagena de Indias, por su concentración y exclusión, puede resumirse bajo la noción de «enclave». La noción de enclave económico hace referencia a la expoliación de la riqueza natural, ambiental y laboral de una región, y a cambio le queda la destrucción irreparable del medio ambiente, la pobreza y la miseria de los pobladores.

En general, un «enclave económico» es un territorio en el cual se instalan industrias de producción, construcción y/o servicios, ya fuere por su accesibilidad, recursos naturales, educación de su población, bajos costos laborales, privilegios fiscales o estímulos institucionales, que logran que ese espacio crezca –en promedio– más que el resto del territorio o, cuya contribución a la economía local o regional pueda ser tan significativa que se distinga del resto.

La ubicación estratégica de las empresas multinacionales y nacionales en «enclaves económicos» tiene como fin la obtención de materia prima y fuerza de trabajo de bajo costo y accesos privilegiados a los mercados nacional y extranjero, a la vez que logran preferencias en materia de impuestos, lo que hace que la producción sea competitiva, y sin que tengan que asumir los costos de las externalidades negativas en lo que respecta a la contaminación, la expoliación de los recursos naturales y el empobrecimiento de la comunidad. Estas empresas obtienen rentabilidades altas, sin que sus excedentes económicos promuevan la integración social y el bienestar general en la región donde operan.

En todos los casos, el enclave económico hace referencia, mas o menos explícita, a la presencia de grandes capitales que alcanzan un control económico, político e institucional de la sociedad local o regional, depredan sus recursos naturales, instrumentalizan las ventajas geoestratégicas y explotan la fuerza de trabajo, transfiriendo hacia el exterior del enclave las ganancias cuantiosas, y, a la vez, modelan de manera muy fuerte las vidas de los pobladores de la región. La noción de enclave se refiere



también al desnivel o desbalance entre la potencia económica de la o las empresas monopolistas que operan en el nicho territorial y el resto de la economía local o regional; es una imagen de contraste, de fuerte desigualdad entre una y otra forma de organización económica.

El elemento central de una economía de enclave es, entonces, en primer lugar, ese contraste entre un grupo de empresas o actividades altamente desarrolladas y el resto de la economía de la localidad o región. Su posición dominante, política y económica, permite al enclave consolidar sus relaciones de explotación sobre la sociedad local. En segundo lugar, la noción de enclave se refiere a una actividad encapsulada, cerrada sobre sí misma o, en todo caso, que tiene relaciones más fuertes y significativas hacia el exterior, que hacia la sociedad en la cual está situada. A su vez, el carácter dependiente de la tecnología y el capital externo es una característica de las empresas que operan en el enclave. Las empresas en una economía de enclave se caracterizan por un elevadísimo coeficiente de importaciones y dependencia del sector financiero. Prácticamente todo el equipo, las maquinarias, los repuestos, los insumos necesarios para el funcionamiento de las compañías, es importado. Lo mismo ocurre con el personal directivo, con los técnicos y los operarios calificados. Solamente el personal de campo es local: se trata principalmente de fuerza de trabajo no calificada. Pero en algunos casos extremos, también la fuerza de trabajo no calificada es traída de fuera de la localidad o región.

Las empresas en una economía de enclave carecen, por lo tanto, de vinculaciones significativas con los circuitos de la economía local. No hay un proceso de difusión tecnológica, ni de entrenamiento o capacitación de la mano de obra nativa. Tampoco hay una articulación con actividades complementarias locales, como el sistema educativo, las políticas sociales o el desarrollo urbanístico.

Otro elemento a destacar de una economía de enclave es la relación de alianza y hegemonía que se establece entre los propietarios y directivos de las empresas y los grupos locales de poder. La debilidad económica de estos grupos generalmente, pequeñas burguesías locales u oligarquías tradicionales, plantea obstáculos a su constitución como clase dominante. Para imponerse sobre la población popular, cada una de ellos se encuentra obligado a alcanzar el apoyo de una fuerza externa y, a partir de ahí, transformar su primacía local en dominación política y económica. La demanda de inversión externa se vuelve una obsesión permanente para las élites locales, para ello no hay límites en la entrega de recursos, exenciones u ofrecimiento de dadivas.



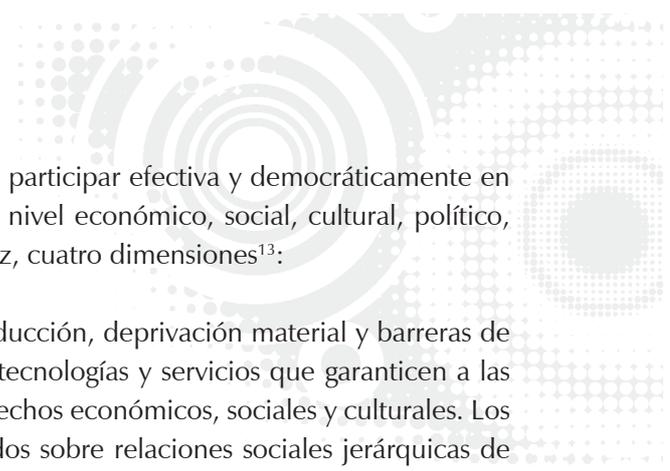
El atraso general de la sociedad que les sirve de soporte mantiene la fisonomía de estos grupos y sus contradicciones recíprocas enclaustradas en el marco de las pujas administrativas, familiares, partidistas y localistas. Carentes de una base propia relevante en la esfera de la producción, sin peso en el mercado internacional, su posibilidad de establecer un sistema estable e integrado de dominación depende de factores políticos-institucionales más que económicos propiamente tales. Son clases dominantes en la medida en que pueden controlar el estado: clases políticas antes que clases económicas. Su gravitación emana de su apropiación de los aparatos de dominación política y de sus relaciones de subordinación al enclave, de la cooptación, el clientelismo y el asistencialismo sobre las clases subalternas, más que de la propiedad sobre los medios de producción y la organización de los factores productivos. Esta dominación de grupos sociales que para alcanzar primacía en la economía deben primero controlar el poder político es decir, a la inversa de lo que fue el desarrollo histórico de la burguesía, explica el carácter intenso y violento de las luchas por el control directo y excluyente de los aparatos del estado.

Se desarrolla entonces una verdadera competencia entre esos grupos locales para otorgar ventajas y privilegios a las posibles empresas que puedan operar en el «enclave económico»; una competencia que generalmente abarca a todas las fuerzas políticas en las cuales estos grupos se expresan, independientemente de sus contradicciones en el terreno de la lucha por el poder local o, mejor dicho, a causa de esa competencia por el acceso al poder local. Con frecuencia las pujas por el poder se expresan como una carrera por ver cual de los competidores ofrece mayores concesiones y privilegios. Competencia, obviamente, azuzada por los inversores foráneos. Mediante la práctica tradicional de corrupción, la apropiación de los recursos públicos y la “venta de favores”, la clase política local logra también a acumular capital y entrar como socio de las actividades económicas del enclave.

La orientación total de la economía de enclave conspira contra la integración global de la economía y el territorio local y regional, a la vez que favorece, mediante alianzas de tipo corporativista, a las oligarquías locales y su poder sobre los sectores populares en situación de exclusión estructural.

Exclusión

En tercer lugar, la noción de exclusión es esencial para el análisis y diseño de políticas de integración en la ciudad de Cartagena. La exclusión se puede definir como



la imposibilidad de un grupo social para participar efectiva y democráticamente en la sociedad a la que pertenece, tanto a nivel económico, social, cultural, político, territorial e institucional. Incluye, a su vez, cuatro dimensiones¹³:

Económica: carencia de medios de producción, deprivación material y barreras de acceso a los mercados, conocimientos, tecnologías y servicios que garanticen a las comunidades o grupos excluidos sus derechos económicos, sociales y culturales. Los sistemas excluyentes están fundamentados sobre relaciones sociales jerárquicas de producción que conllevan explotación, dominación y alienación. Incluye también discriminación e iniquidades laborales.

Política e institucional: falta de garantías y violación de los derechos humanos, al igual que una precaria y manipulada participación ciudadana. Ausencia de democracia participativa, en consecuencia, la lucha democrática constituye uno de los retos más grandes para enfrentar la exclusión. Donde hay exclusión no existe ejercicio de la razón pública, por tanto es inexistente el debate público y abierto; y cuando los ciudadanos no participan del debate político es imposible que influyan en las opciones relativas a los asuntos públicos. En la perspectiva más amplia del debate público, la democracia debe otorgar un lugar capital a la garantía de la discusión libre, y a la interacción nacida de la liberación, tanto en el pensamiento como en la práctica política, y no sólo durante los períodos electorales. Lo que se requiere es salvaguardar la diversidad de doctrinas y cosmovisiones, el hecho del pluralismo, que es central para la cultura pública de las democracias modernas, y que debe ser asegurado en una democracia por los derechos y libertades básicos, y, en general, por la garantía integral de los derechos humanos y el ejercicio pleno de la ciudadanía. En resumen, en contra de la exclusión es necesaria una real democratización política y social (el derecho al desarrollo y su integralidad en los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales, colectivos y de autodeterminación de comunidades) y generar las condiciones concretas para la participación activa de las comunidades populares en la toma de decisiones de tal manera que dispongan de una voz efectiva en materia de participación política y construcción de políticas públicas.

Sociocultural: referida al desconocimiento o prejuicios respecto de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o estilos de vida.

¹³ Sarmiento, Libardo, (2004), Ciudadanía y políticas públicas inclusivas e integrales, en: Ciudad e Inclusión, Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, pp. 83-108.

La exclusión sociocultural se genera en las esferas del poder pero igualmente en la vida cotidiana de las comunidades, debido a que la sociedad asume un patrón de jerarquización en las relaciones sociales hombre/mujer, blanco/negro, rico/pobre, adulto/joven, urbano/rural. En consecuencia, las luchas en contra de las exclusiones de naturaleza material o política deben estar acompañadas por reformas en la conciencia y la vida cotidiana de la sociedad. En las sociedades de clases, los sectores populares no sólo son víctimas de la explotación económica y la opresión política, sino también de formas específicas de opresión y alienación en la esfera psicológica, cultural y en su vida cotidiana.

Ambiental: la ciudad como geografía urbana, fragmentada y discontinua produce a su vez nichos ambientales diferenciales en calidad de vida, infraestructura, riesgos y valorización. La exclusión genera segregación socioespacial y desplazamientos forzados rural-urbano y urbano-urbano. Se constituyen verdaderos guetos sobre la base de una política planificada de apartheid socio-espacial.

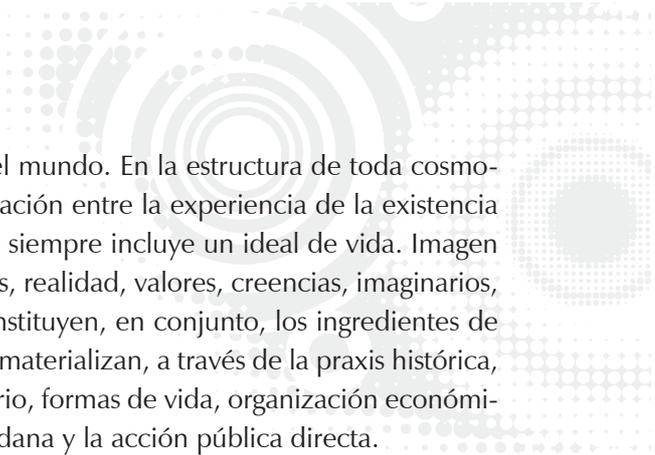
Metodológicamente, el marco analítico derivado de la exclusión se concentra en los procesos y no solamente en los resultados o situación de deprivación que experimenta los sujetos sociales. El análisis enfatiza el entendimiento de los mecanismos, dinámicas, relaciones y mediaciones que generan de manera estructural y sistémica la exclusión.

Socio-racismo

En cuarto lugar, si bien hace parte del ámbito de la exclusión social, el papel de la discriminación racial en la iniquidad, la segregación y la invisibilización de una gran mayoría de la población cartagenera por el color de la piel son fundamentales al momento de caracterizar el patrón organizativo de la ciudad.

En la ciudad, corroborado por distintos estudios y por indicadores actuales, existe una dinámica de exclusión socioracial que se traduce en desigualdades, desventajas e inequidades, que afectan de manera específica a la población afrocolombiana cartagenera y de forma particular a la población femenina y joven de este grupo étnico. Las causas de exclusión en esta población afrocolombiana van más allá de la inserción socioeconómica.

Cada grupo humano, al interpretar su experiencia histórica y personal, alumbra un orden cultural que se legitima gracias a valores, imaginario colectivo y creencias



como parte de su visión o concepción del mundo. En la estructura de toda cosmovisión se encierra siempre una interna relación entre la experiencia de la existencia y la imagen del mundo, una relación que siempre incluye un ideal de vida. Imagen del mundo, experiencia de la vida, ideales, realidad, valores, creencias, imaginarios, mitos y determinación de la voluntad constituyen, en conjunto, los ingredientes de toda cosmovisión. Estas cosmovisiones se materializan, a través de la praxis histórica, en instituciones, ordenamiento del territorio, formas de vida, organización económica, cultural y política, participación ciudadana y la acción pública directa.

Las cosmovisiones que tienen incorporado el racismo les permite justificar su explotación de un grupo social, aludiendo a una distinción que carece de verdadera significación moral o científica. De una parte, el racismo es una moral segregacionista dentro de la misma especie humana. De otra, en los círculos más conservadores, autoritarios, excluyentes y reaccionarios se reducen los problemas sociales a la genética, en lugar de reconocer que los problemas sociales surgen de la organización societal. Es más preocupante aun que estudios biológicos aparentemente objetivos, ignorando ciegamente las diferencias socioculturales, puedan reforzar equivocadamente estereotipos raciales.

Históricamente, la idea de la superioridad genética de las capas medias y altas blancas, respecto a otras etnias y clases, impregnó la sociedad victoriana y se convirtió en la ideología del movimiento eugenésico, que propugnaba la esterilización forzosa para impedir la propagación de los “biológicamente inferiores”. Recientes estudios científicos han demostrado la falsedad de estas cosmovisiones. La evidencia más demoledora contra las teorías del determinismo genético se encuentra en el libro titulado *The History and Geography of Human Genes* (Historia y geografía de los genes humanos), de los genetistas de poblaciones Luca Cavalli-Sforza, Paolo Menozzi y Alberto Piazza. Este libro es un resumen de 50 años de investigaciones sobre genética de poblaciones. Es la explicación más prestigiosa de la enorme variabilidad cromosómica de los seres humanos. Su conclusión es que, descontando los genes que determinan rasgos superficiales como el color o la estatura, las “razas humanas son enormemente parecidas. La variación entre individuos es mucho más grande que entre grupos étnicos”.

De hecho, la diversidad entre individuos es tan grande que el concepto de raza no tiene ningún significado genético. Los autores afirman que no hay ninguna base científica para las teorías que plantean la superioridad genética de una población sobre otras. Lo que el ojo ve como diferencias raciales son principalmente adapta-

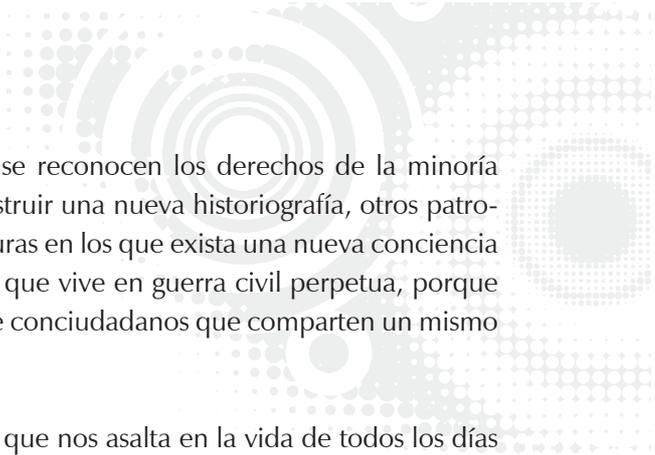
ciones al clima, producto de los desplazamientos humanos de un continente a otro. Los autores confirman que el lugar de nacimiento de la humanidad, y por tanto el punto de partida de las primeras migraciones, fue África. Es más, la llamada “naturaleza humana” se ha transformado y vuelto a transformar muchas veces a lo largo de la historia humana. La humanidad se hace a sí misma. La naturaleza humana, con su conciencia, es un producto de las condiciones sociales, culturales, económicas y geográficas. Por eso la naturaleza humana ha cambiado a lo largo de la historia, siguiendo el desarrollo de la propia sociedad.

Más específicamente, el mecanismo de la evolución está condicionado por la relación dialéctica entre los genes y el entorno. La evolución humana tiene una “naturaleza” y una “historia”. La materia prima genética entra en una relación dinámica con el entorno social, cultural, económico y geográfico. Se ha demostrado de forma concluyente que los rasgos adquiridos (derivados del entorno) no se transmiten biológicamente. La cultura se transmite de generación en generación exclusivamente por las instituciones, la enseñanza y el ejemplo. Esta es una de las características decisivas que separan la sociedad humana del resto del reino animal, aunque también se pueden observar trazas de ella en los simios superiores¹⁴.

Pese a las evidencias anotadas, en Cartagena subsiste y se reproduce la segregación socioracial. Por ello, el sentido de segregación se usa en clave de acción de los movimientos sociales en la ciudad y afros. La lucha en contra de la exclusión requiere enfrentar el problema de la opresión racial. La segregación socioracial representa la codificación de un sistema opresivo, explotador e injusto. La segregación socioracial se ha implantado sin orden ni concierto a lo largo de los 477 años de existencia de la ciudad de Cartagena. Esta parte de una falsa premisa: los blancos son superiores a los negros, los indios y los mestizos. De facto, en Colombia se ha creado un orden y una escala jerárquica en la cual estos grupos son los menos favorecidos, viven bajo condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión.

Si bien la Constitución de 1991 hace alardes de multiculturalidad y pluriculturalidad como fundamentos de la identidad colombiana, en la práctica esta no ha logrado proporcionar unas condiciones materiales de vida digna para las comunidades excluidas como tampoco para concienciar a la clase dominante para aceptarlas sin prejuicios. No bastan las buenas intenciones como se hizo en la redacción de la

¹⁴ Woods, Alan y Grand, Ted, (1995), Razón y revolución, Fundación Federico Engels, México, pp. 368-370.



nueva constitución de Colombia donde se reconocen los derechos de la minoría afrocolombiana, sino que se trata de construir una nueva historiografía, otros patrones organizativos y transformar las estructuras en los que exista una nueva conciencia que permita cerrar las heridas de un país que vive en guerra civil perpetua, porque no ha sabido conciliar las diferencias entre conciudadanos que comparten un mismo espacio social, geográfico e histórico.

De acuerdo con Emilio Yunis, lo negativo que nos asalta en la vida de todos los días no obedece a la perversión de los genes sino de la historia. No somos mejores ni peores por los genes, pero podemos ser mejores o peores por la historia, que no necesita de hombres providenciales, Mesías y salvadores, o de los autócratas que reúnen todos los poderes para reclamar obediencia total, sin importar el precio¹⁵.

¹⁵ Yunis, Emilio, (2009), *¿Por qué somos así? ¿Qué pasó en Colombia? Análisis del mestizaje*, Editorial Temis S.A., Bogotá, p. 337.

3. Historia

Invasión...

En el año 1492 los europeos invaden a América. El encuentro de estos dos mundos marcó drásticamente la historia del continente americano: sus imperios se desmoronaron frente a la superioridad militar extranjera; los indígenas entraron en un lento y difícil proceso de aculturización, asimilación de nuevos valores y la estructura política e institucional europea; y, además, su población debió someterse a duras condiciones de trabajo, como fueron la mita y la encomienda. La llegada de los invasores constituyó la primera etapa de una penetración europea masiva y constante que arrebató finalmente el dominio del continente entero a los pueblos nativos.

Las tierras invadidas fueron reclamadas para España, a pesar de la existencia de grandes comunidades indígenas americanas. Las encomiendas perduraron hasta el siglo XVIII cuando fueron abolidas por orden de Felipe V por dos razones: la disminución de la población indígena a causa del genocidio del que fueron víctimas y porque ya no era un sistema económicamente rentable.

Las ciudades que fundaron los españoles se construyeron en el mismo lugar y sobre la destrucción de los originales asentamientos indígenas. La ciudad se construyó siguiendo un modelo de retícula cuadrículada; esta albergaba un reducido número de europeos y un Consejo administraba los asuntos municipales como en España, organizaba el trabajo de los indígenas capturados y a partir de 1505, debido a la catástrofe demográfica indígena, importaban esclavos negros para cuidar los grandes latifundios ganaderos, cultivar azúcar en las haciendas esclavistas, explotar las minas de oro y plata y para los trabajos domésticos. El ordenamiento del territorio era una materialización en el espacio de un orden social jerárquico, excluyente, opresivo, explotador, racista y expoliador.

Durante la invasión y hasta el siglo XVII estuvieron marcados por la administración española de los Habsburgo, trasplantando a América la pomposidad, boato y burocracia de las cortes españolas, al igual que su decadencia. En América se buscó instaurar una sociedad estamental, que diera a los españoles un lugar de preponderancia. Todas las estructuras creadas para la administración tuvieron un carácter elitista, donde los españoles veían satisfechas sus ansias de figuración social. A cualquiera

de las instituciones creadas sólo podían acceder peninsulares, prohibiéndoles a los criollos desempeñar cargos públicos.

En lo que se refiere a la creencia apriorística de que la civilización española era superior en todos los órdenes, ésta comienza con los prejuicios racistas y los dogmas religiosos predominantes en la metrópoli, prejuicios que consideraban a los indios como otros tantos bienes naturales, disponibles y utilizables. Tal concepción es ostensible en la bula del Papa Alejandro VI, quien con arrogancia inaudita dona “a perpetuidad [...] todas y cada una de las tierras [...] antes desconocidas, y las descubiertas hasta aquí o que se descubran en lo futuro” a los reyes de Castilla y León y sus sucesores. En consecuencia, el llamado honor familiar estaba condensado en una procedencia limpia de toda mala traza de sangre negra, indígena o pagana (todavía las leyes promulgadas en 1776 procuraban mantener la homogeneidad de la sociedad blanca, amenazada por el ascenso del mestizaje).

La nobleza y la propiedad feudal son las aspiraciones máximas, el trabajo se desprecia, considerado como índice de plebeyez. A lo anterior se agrega el derroche suntuario e improductivo y el fanatismo religioso. Estas eran las características de la mentalidad española de entonces. En general, el reconocimiento social, conjuntamente con el afán de riqueza y la evangelización, fueron los grandes motores que movieron la conquista y la vida colonial, y de ellos se desprenden las estructuras socioeconómicas que le dieron vida a la nacionalidad. La organización política de la Colonia se sustentó en un engorroso aparato burocrático cuya principal figura era el virrey, investido de autoridad y amplias atribuciones otorgadas por la Corona Española.

Desde entonces, la violencia opera históricamente como un mecanismo racional y planificado de gestión y regulación de los cambios estructurales del modelo de desarrollo forzado colombiano. En el comienzo, los conquistadores funden, en una sola, cruz, espada e Inquisición, e inician el saqueo, la tortura y las masacres en busca de oro y demás riquezas naturales, apoyados y justificados, en la mayoría de los casos, por clérigos fanáticos que, a la vez, destruían sin contemplaciones la cultura de los nativos para imponer la religión católica.

Las tácticas de conquista y pacificación de los indios consistían en realizar entradas, militares la mayoría de las veces, y despojar a los indios de sus riquezas, bajo la presunción de que la suma pobreza que abocaría a los indígenas los haría sentir con más fuerza la autoridad del rey. Atribuían a la riqueza de los indios, además, parte de su espíritu belicoso y rebelde. Una vez despojados, la idea era reducirlos a pue-



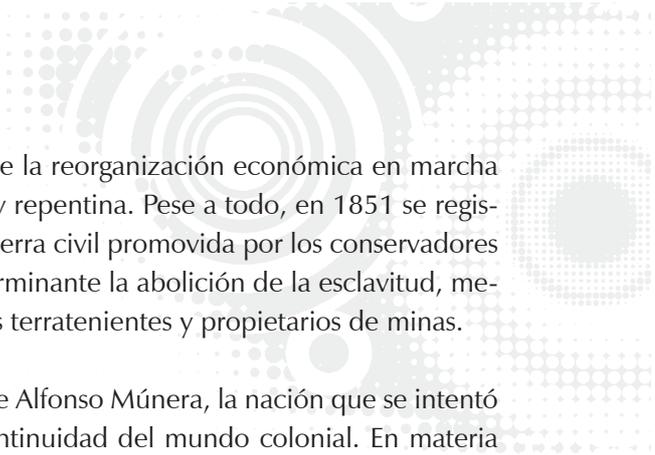
blos y moradas donde pudieran ser adoctrinados en la nueva fe y comenzaran a ser mano de obra disponible para los trabajos de las minas, o los obrajes, y empezaran a tributar. Como los indígenas no eran capaces de pagar tributos con regularidad, se les impuso el trabajo obligatorio. En muchos casos, el indígena era un verdadero esclavo.

El comportamiento inicial de los invasores empeñados en despojar de sus riquezas a las civilizaciones precolombinas, y luego de explotar a la menor brevedad las minas descubiertas, dieztaba de tal manera la población nativa que llegó a ponerse en peligro la base misma del asentamiento señorial en América: la servidumbre agrícola.

Fuimos colonia de un país subdesarrollado, política y militarmente predominante pero económicamente atrasado, situación que impidió la formación de una burguesía dinámica e influyente, y que mantiene el predominio social de la aristocracia terrateniente y la Iglesia. Tal estructura genera, al contrario, un enorme desarrollo de los latifundios, en aumento al ritmo del despojo violento de las tierras de los pueblos expropiados y desterrados. Como consecuencia de este proceso, aun para el siglo XVIII la economía neogranadina reposaba sobre seis actividades: minería, agricultura, ganadería, artesanía, comercio y trabajo doméstico.

Minas de oro y plata, haciendas de ganado, trapiches productores de miel, panela y azúcar, en fin, toda la estructura económica se movía con base en la fuerza de trabajo esclava. En la historia social de las llanuras costeras tiene un gran peso este antecedente de la esclavitud y el hecho que cuando esta se disolvió, la estructura de la tenencia de la tierra permaneció intacta. La disolución del sistema esclavista en la producción agropecuaria conduce en todas partes al régimen del latifundio. La crisis de la institución esclavista es evidente ya en las últimas décadas del siglo XVIII y se manifiesta por la decadencia del comercio de esclavos y por el incremento de las fugas y las rebeliones. La crisis de esta institución tiene raíces más profundas en cuanto, al igual que la encomienda años atrás, había dejado de ser un buen negocio, comparado con las utilidades que dejaba la prospera explotación del trabajo asalariado. En la audiencia de Santa Fe –actual Panamá y Colombia– había en 1810, aproximadamente 210.000 afrocolombianos en una población total del país de 1.400.000.

Todas las medidas adaptadas en el proceso legal de disolución de la esclavitud, desde el Congreso de Cúcuta de 1821 hasta la Ley 21 de mayo de 1851, firmada por José Hilario López, estuvieron en gran parte encaminadas a evitar que el proceso resultara demasiado gravoso para los propietarios de los esclavos, a los que se procuró



indemnizar en lo posible y se trató de que la reorganización económica en marcha no resultara exageradamente traumática y repentina. Pese a todo, en 1851 se registró un levantamiento que degeneró en guerra civil promovida por los conservadores reaccionarios, teniendo como causa determinante la abolición de la esclavitud, medida considerada funesta para los grandes terratenientes y propietarios de minas.

En general, de acuerdo con los estudios de Alfonso Múnera, la nación que se intentó construir durante el siglo XIX era una continuidad del mundo colonial. En materia de construcción de identidades espaciales y étnicas, como elementos centrales de la formación nacional, de constitución de espacios hegemónicos de poder y de discursos de dominación, los nuevos contenidos republicanos de la segunda mitad del siglo XIX no hacían, en muchos casos, más que enmascarar las viejas obsesiones coloniales por definir a los sujetos y por determinar las relaciones de subordinación con base en el poder todavía vigente de las jerarquías territoriales, étnicas y de género. Múnera caracteriza y describe al siglo XIX como mísero y violento, con sus guerras mezquinas, repetidas y bárbaras, de hacendados, comerciantes y abogados sin fortuna, con sus territorios despoblados o mal poblados y sin vías de comunicación, con sus multitudes de campesinos o de pobres urbanos que no sabían leer ni escribir, con su incapacidad para construir una república democrática y su obstinada predilección por la violencia¹⁶.

En Colombia, entre 1824 y 1908, se presentaron ocho guerras civiles generales, dos internacionales y tres cuartelazos. Estos conflictos dejaban al país en completa desolación. Se arruinaba la agricultura y la poca industria artesanal, disminuía el comercio exterior e interior, el presupuesto nacional entraba en alto déficit y se acrecentaba la deuda externa. En consecuencia, Colombia era un país pobre, esencialmente rural, sin una aristocracia rica como en otros países de América Latina, con la mayor parte de la población de escasos recursos. Las actividades económicas predominantes eran la agricultura, la minería y el comercio. Las guerras, además, diezaban y dispersaban la fuerza de trabajo nacional. Así, por ejemplo, la crisis económica que se venía fraguando al finalizar el siglo XIX, combinada con la inestabilidad política, fue el detonante que precipitó la guerra de los Mil Días (1899-2002), dejando 100.000 muertos en un país con apenas un poco más de cuatro millones de habitantes. Las secuelas dejadas por esta guerra tendrían efectos devastadores en la vida social y económica de la nación. La modernización del país, impulsada por los liberales ra-

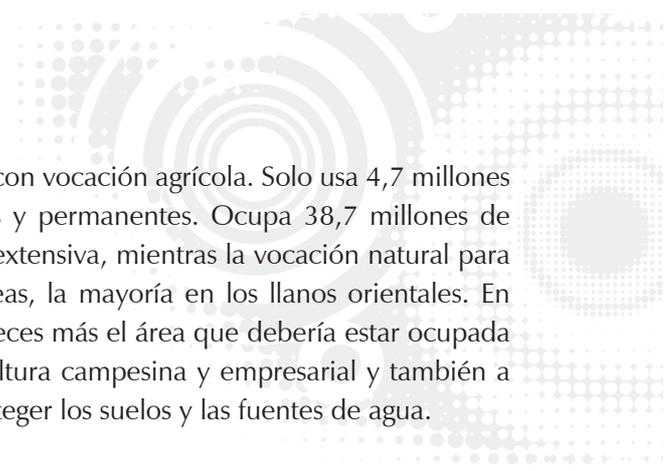
¹⁶ Múnera, Alfonso, (2008), *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)*, Planeta, Colombia, p. 15.

dicales de mediados del siglo XIX, quedo postergada por un siglo más. Entretanto, la cosmovisión conservadora, centralista, autoritaria y teocrática fue hegemónica. Sólo a partir de 1950, Colombia entraría en una fase de modernización cultural y social, al igual que de rápido desarrollo económico y urbano.

No obstante, los cambios en la estructura productiva ocurridos entre la década de 1970 y la primera del siglo XXI, nos dejaron como resultado una economía reprimarizada, rentista, de baja generación de valor agregado, sin creación de trabajo decente, con una décima parte de la población exilada en el exterior conformando la llamada «diáspora colombiana», con poca integración entre los sectores económicos, dependiente de la importación de ciencia y tecnología, privatizada y desnacionalizada, controlada por una oligarquía nacional sin proyecto de país y bajo el poder real de gobiernos imperialistas, las empresas y el capital financiero transnacional (en Colombia operan más de 750 transnacionales que controlan la mitad del PIB y extraen más de 5.000 millones de dólares en utilidades al año).

Entre 1974 y 2009 el país se desindustrializó, destruyó las comunidades rurales a través del despojo armado y el destierro forzado, mediante estrategias violentas rompió el tejido social, destruyó las organizaciones comunitarias y sindicales, los recursos energéticos y naturales se entregaron a la expoliación del capital extranjero, el comando de la economía lo tomó el capital financiero, el sector terciario de la economía creció de manera desproporcionada y desapareció el trabajo decente para la mayoría. En consecuencia, la estructura de la población colombiana, desde el punto de vista de la clasificación económica, es deforme y atrasada. De los cerca de 44 millones de personas que habitan el territorio tan sólo trabajan en condiciones plenas y decentes diez millones; y de estos, 925.150 hacen parte de la maquinaria burocrática y militar del Estado.

Durante el período 1985-2009, Colombia registra más de 4,5 millones de despojados y desterrados (dos de cada tres no retornan a las regiones de expulsión; toma una generación articularse a las nuevas condiciones de vida). El despojo de tierras de campesinos se estima en 5,5 millones de hectáreas. Según datos del IGAC, en el último cuarto de siglo la gran propiedad (más de 500 hectáreas) pasa de controlar 47% a 68% de la superficie catastrada. Entre tanto, la pequeña propiedad cae de 15% a 9%. Las fincas menores de 3 has pertenecen al 57.3% de los propietarios; en contraste, las fincas con mas de 500 ha corresponden al 0.4% de los propietarios. En el país, 13.000 personas naturales son dueñas de 22 millones de hectáreas.



El país tiene 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola. Solo usa 4,7 millones en agricultura entre cultivos transitorios y permanentes. Ocupa 38,7 millones de hectáreas en ganadería, la mayor parte extensiva, mientras la vocación natural para pastos es solo 14,2 millones de hectáreas, la mayoría en los llanos orientales. En consecuencia, la ganadería ocupa tres veces más el área que debería estar ocupada a esa actividad, a expensas de la agricultura campesina y empresarial y también a expensas de los bosques que deben proteger los suelos y las fuentes de agua.

La estructura laboral refleja toda esta compleja situación. Los sectores reales de la economía, donde se producen los bienes y servicios que satisfacen las necesidades humanas, solo generan el 38% de los puestos de trabajo. Por posición ocupacional, el trabajo asalariado solo participa en el 44% del total del empleo del país; el resto son trabajadores por cuenta propia, personas que laboran a cambio de comida y peones. Los patrones o empleadores tan solo son el 5%. Durante el último año, esta estructura antes que cambiar se ve fortalece en medio de la crisis de los sectores real y moderno de la economía; en efecto, solamente el sector terciario genera empleo y en la categoría ocupacional de trabajadores por cuenta propia o sin remuneración. El deterioro del mercado laboral en Colombia se agudiza al unirse a los factores anteriores la destrucción de puestos en el sector moderno de la economía. Durante 2009 los establecimientos de 11 y más personas redujeron su nómina. El nuevo empleo se está creando en la microempresa o en los establecimientos con menos de 10 trabajadores.

Al futuro, los lineamientos estratégicos que han definido las elites y los grupos hegemónicos, en relación al modelo económico colombiano, profundizan esta situación. Según la Agenda Interna establecida, los sectores seleccionados para el desarrollo económico de la próxima década son: minero-energético, biocombustibles, petroquímico, gestión ambiental, agropesquero y acuícola, agroindustrial y agropecuario, forestal, turístico, software y telecomunicaciones, logística y puertos.

Al analizar la relación entre educación y trabajo es difícil no concluir que antes percibido como un instrumento de progreso personal y de ascensión social, el sistema educativo parece, hoy, agravar la segregación social. Las conexiones entre educación, mercados de trabajo y desarrollo son procesos de doble vía. Al reflejar las estructuras socioeconómicas y políticas de las sociedades donde funcionan, los sistemas educativos tienden a perpetuar, reforzar y reproducir la estructura y los patrones organizativos societales.

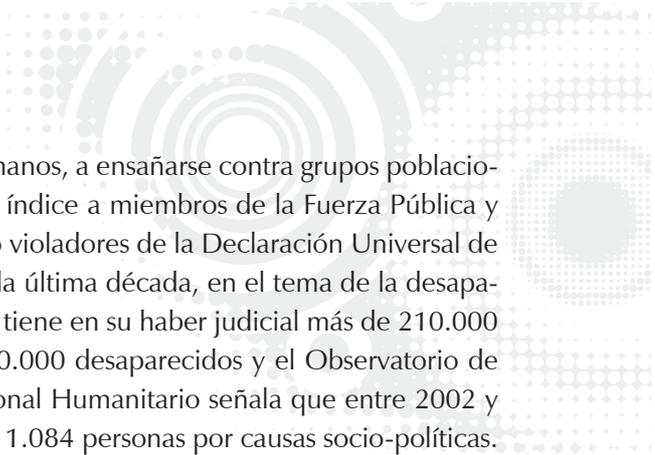


No obstante, actualmente en Colombia, a la desigualdad creciente de los diferentes niveles educativos, se añade la escasez de salidas profesionales asequibles para los sectores populares. El desempleo y, sobre todo, cada vez más, los bajos salarios y la desprotección de la seguridad social que esperan a las y los jóvenes al culminar sus estudios les hace considerar al sistema educativo como una estafa.

El tipo de crecimiento de la última década sólo beneficia a los más ricos. Las cifras oficiales relacionadas con los indicadores de bienestar de los hogares y las personas, muestran que la pobreza registra una lenta disminución, pasando de 50,3 por ciento en 2005 a 46 por ciento en 2008, en contraste con una economía que crece a ritmos del 5 por ciento. Peor aún, los datos muestran que hoy en Colombia existen alrededor de 20 millones de ciudadanos pobres y 7,5 millones de habitantes en condición de indigencia (aquellos a quienes el ingreso no les alcanza ni para comer), su cantidad como subconjunto, registró un aumento de 2,3 por ciento entre 2005 –cuando se ubicó en 15,7 por ciento– y 2008 –cuando ascendió a 18 por ciento–. El desempeño de las políticas sociales en Colombia deja mucho que desear en la década, si se analizan los importantes avances logrados por varios países de América Latina que supieron aprovechar mejor la “luna de miel” de la globalización y repartir más justamente los beneficios.

Respecto a la distribución del ingreso, la concentración es ahora más injusta respecto a 20 años atrás: en 2008, el coeficiente de Gini (mide la desigualdad en un rango entre 0 y 1, cuando se acerca a uno la desigualdad es mayor) fue de 0,59 –se mantiene sin cambios desde 2002–, mientras que en 1991 tenía un valor de 0,54. En 2009, cuando se engavillan perversamente: caída del PIB del 1 por ciento, concentración del ingreso y la riqueza, destrucción continua de puestos de trabajo, aumento en el precio de los alimentos y pérdida del poder adquisitivo de los salarios, entonces, los niveles de pobreza e indigencia retornan a las peores épocas, mostrando fragilidad en la economía, escasa pertinencia de las políticas sociales y un crecimiento que no genera condiciones sustentables en el bienestar y el desarrollo del país.

El mantenimiento y reproducción de este régimen exige el empleo permanente de violencia por parte del Estado y los grupos dominantes. Según el informe sobre derechos humanos en Colombia, presentado en diciembre de 2009 por parte de las organizaciones de la sociedad civil, la situación es dramática. En Colombia, a pesar del progreso registrado por la disminución de los delitos de homicidio y secuestro en los últimos años, el panorama sigue siendo preocupante y ha tendido a acentuarse



en otras vulneraciones a los derechos humanos, a ensañarse contra grupos poblacionales específicos y a involucrar en mayor índice a miembros de la Fuerza Pública y organismos de seguridad del Estado como violadores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por ejemplo, en la última década, en el tema de la desaparición forzada, la Unidad de Justicia y Paz tiene en su haber judicial más de 210.000 denuncias; la Fiscalía habla de más de 50.000 desaparecidos y el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario señala que entre 2002 y 2006 fueron asesinadas o desaparecidas 11.084 personas por causas socio-políticas. En el tema de la tortura, entre julio de 2003 y junio de 2008 se presentaron 899 víctimas, según la Coalición Colombiana contra la Tortura, siendo la Fuerza Pública la principal responsable en un 92,6% de los casos. En materia de desplazamiento forzado, pese a mostrar resultados de la presencia del Ejército y la Policía en la gran mayoría de municipios del país (98%), no se ha podido contener la incidencia del despojo violento, que según el Centro de Información para el Desplazamiento Forzado, se acerca a los 4,5 millones de afectados. Caso aparte merecen los pueblos indígenas, que entre 2002 y 2009 han sufrido del asesinato de más de 1.200 integrantes, 176 desapariciones forzadas, 187 violaciones sexuales y torturas, 633 detenciones arbitrarias, más de 5.000 amenazas y 84 ejecuciones extrajudiciales, según reportes y pronunciamientos oficiales como el de la Corte Constitucional, que declaró en peligro de extinción a 32 de los 102 pueblos aborígenes. Y ni hablar de los derechos económicos, sociales y culturales en un país sin derecho al trabajo, con 20 millones de pobres y 8 millones de indigentes, sin vivienda social digna, con el mayor índice de desempleo de Latinoamérica, pero con las mayores exenciones tributarias y subsidios a los grandes empresarios, que hacen de la iniquidad el principal obstáculo para el desarrollo de los derechos humanos y el fin del conflicto.

Los ejes estratégicos del régimen hegemónico de acumulación y expansión del capital en Colombia se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Financiarización de la economía (sobredeterminación del capital financiero sobre todas las actividades económicas, sociales y ambientales).
- Control del capital imperialista sobre la riqueza, el patrimonio nacional y la naturaleza. Alianza estratégica de los grupos financieros locales con el capital transnacional.
- Tradición del despojo y concentración de la propiedad territorial.
- Afianzamiento de la “agricultura de plantación”.
- Debilitamiento de la agricultura campesina.



- Implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos.
- Implantación de normas para la expropiación de territorios y bosques.
- Implantación de normas laborales para la sobreexplotación de la mano de obra y expansión de la maquila.
- Asistencialismo, cooptación y control social.
- Reconstrucción social del territorio bajo el modelo hegemónico.

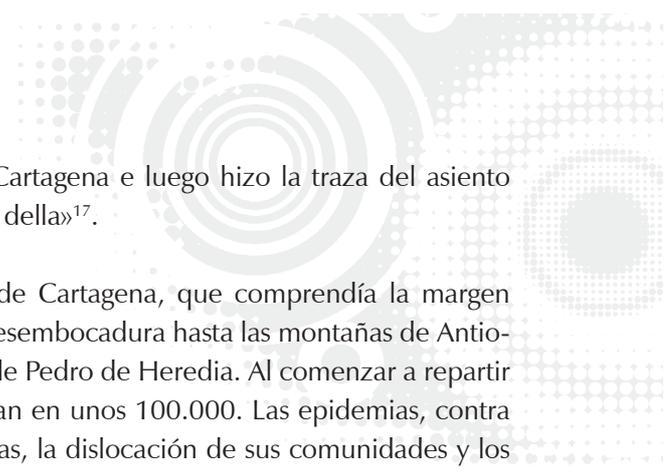
Fundación de la ciudad...

En tiempos precolombinos, la bahía de Cartagena era habitada por las naciones calamarí del grupo Karib, llamados posteriormente Caribes por los españoles. Karmairi en el lenguaje indígena significaba cangrejo; era el nombre con que los nativos denominaban una aldea situada en el último repliegue de la bahía de Cartagena hacia el norte. Pueblo pajizo, con techos que casi llegaban a tierra, rodeados de fuerte empalizada circular y de árboles espinosos coronados de calaveras, cuyos habitantes estaban sumidos en secular barbarie, pero también en absoluta libertad.

En 1502, en un viaje que sólo duró cuatro meses, Rodrigo de Bastidas descubrió toda la costa atlántica de Colombia y, con ella, la Bahía de Cartagena, a la cual bautizó así por ser tan cerrada como la de Cartagena en España. Heredia y sus bárbaros guerreros españolizaron la aldea indígena de Kalamarí llamándole simplemente Calamar. Con la desaparición del toponímico original, empieza la violencia simbólica para destruir imaginarios e identidades.

Los indios guerreros de la etnia Caribe ofrecieron heroicos y permanente resistencia a los invasores de sus territorios. Alonso de Ojeda, primer gobernador en tierra colombiana, fue autorizado en 1506 a capturar como esclavos, que podía vender en la Española, a los indios de Calamarí (Cartagena), Codego (tierrabomba) y las islas Barú, San Bernardo y Fuerte, declarados «caribes o caníbales» por la Corona desde 1503.

Formalmente, Cartagena de Indias fue fundada el 1 de junio de 1533, por el madrileño Pedro de Heredia (inicialmente llamada “Cartagena de Poniente”, para diferenciarla de “Cartagena de Levante”, en España, ambas con bahías similares): «Primero de Junio de aquel año de milquinientos treinta y tres años, nombró el gobernador por primeros alcaldes e regidores para el pueblo de Calamar, donde hizo su asiento,



y mandó que se llamase la ciudad de Cartagena e luego hizo la traza del asiento desta población, para repartir los solares della»¹⁷.

Los indios sedentarios en la provincia de Cartagena, que comprendía la margen izquierda del río Magdalena, desde su desembocadura hasta las montañas de Antioquia, eran poco numerosos a la llegada de Pedro de Heredia. Al comenzar a repartir las encomiendas hacia 1535 se estimaban en unos 100.000. Las epidemias, contra las cuales los nativos carecían de defensas, la dislocación de sus comunidades y los abusos, provocaron una catástrofe demográfica en América. Los indígenas empadronados en 1570 sumaban sólo 22.500. De acuerdo con los datos del censo de 1777, el total de indígenas en la provincia de Cartagena (incluida la ciudad) tan sólo llegaban a 19.416 (16,4% de la población).

La «traza» u ordenamiento inicial estableció barreras ideológicas y discriminaciones espaciales entre sus habitantes. En la antigua Karmairi el núcleo de la ciudad, y en la isla adyacente, que pasó a llamarse Getsemaní, se ubicó el arrabal donde vivían primero los indígenas y luego los esclavos, mulatos y blancos pobres¹⁸. A partir de esta segregación, las élites cartageneras instalaron el apartheid que padecen los pobres de la ciudad para la tranquilidad de la plutocracia.

Una vez fundada la ciudad, en 1533 Heredia asentó su cuartel y procedió a nombrar el cabildo y trazar la ciudad. En 1534, la iglesia fue elevada a obispado y se nombró a los regidores de la ciudad. En 1610 llegaron los primeros frailes del «Tribunal de Penas del Santo Oficio de la Inquisición», que extendería su poder de reprensión y vigilancia hasta la época de la Independencia.

En 1538, la Corona autorizó que se procediera con el repartimiento general de indios entre los vecinos y tasó los tributos, constituyéndose una sociedad señorial de encomenderos. De otra parte, progresivamente el puerto fue ganando importancia, gracias a su bahía protegida y a su cercanía con Panamá, que era la encrucijada y el paso obligado de las rutas marítimas que surcaban los dos océanos. En 1552, un incendio redujo a cenizas la ciudad, por lo cual Heredia prohibió la construcción de los edificios de la ciudad con materiales otros que ladrillos, tejas, piedras y peñascos. Las actividades portuarias y comerciales fueron consolidando el asentamiento urba-

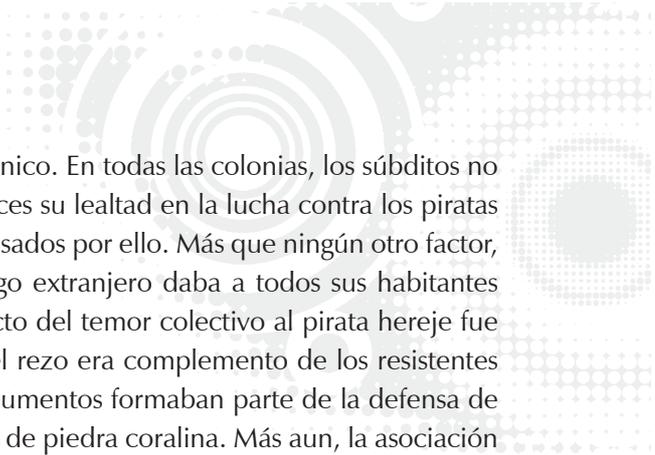
¹⁷ Fernández de Oviedo, Gonzalo, Historia general y natural de las Indias.

¹⁸ Aguilera, María M. y Meisel, Adolfo, (2009), ¿La isla que se repite? Cartagena en el Censo de Población de 2005, en: Revista del Banco de la República, Vol. LXXXII N° 976, Bogotá, Febrero de 2009, p. 24.

no y rápidamente se sustituyeron las primeras viviendas, levantándose nuevas con mejores especificaciones. Para 1574, Cartagena hacía parte de las cuatro gobernaciones que conformaban la Audiencia de la Nueva Granada, junto con Santa Marta, Popayán y Antioquia. Además, su carácter estratégico demandó la construcción de defensas, trabajos que tomaron más de doscientos años, para lograr la total protección de la ciudad contra los ataques piratas.

A partir de su fundación y durante toda la época colonial española, Cartagena de Indias fue uno de los puertos más importantes de América. Su ubicación geoestratégica motivó la codicia de otros invasores; además, su calidad de puerto negrero y comercial la hacía muy atractiva a ojos foráneos. De hecho, Cartagena de Indias fue asaltada numerosas veces por piratas y tropas inglesas, francesas y holandesas. Por lo tanto su protección y defensa eran más que urgentes, comenzando en pleno siglo XVI con el Fuerte del Boquerón (donde hoy está el Fuerte del Pastelillo). Luego vendrían, poco a poco, las diferentes fortificaciones que rodearían a la ciudad de acuerdo con las exigencias y la evolución del arte militar en los siglos XVII y XVIII. Sin embargo, no por esto la ciudad se salvaría de arrasadoras invasiones como la del Barón de Pointis en 1697, que la dejó arruinada. Durante la Colonia las autoridades españolas no permitieron el poblamiento en los alrededores de la ciudad amurallada por razones militares. Al interior, se estableció un sistema de zonas que permitía el control de la población dividida en cinco barrios: Santa Catalina con la catedral y numerosos palacios estilo andaluz; Santo Toribio, donde vivían los comerciantes y la pequeña burguesía; La Merced, donde se ubicaba el cuartel del batallón fijo; San Sebastián, barrio de viviendas modestas de un solo piso y, por último, el arrabal de Getsemani, barrio de esclavos, indígenas, artesanos y trabajadores del puerto.

La piratería fue una influencia principal en el desarrollo de Cartagena en el siglo XVI. Al menos en tres ocasiones –1544, 1560 y 1586– la ciudad fue víctima de gran destrucción y pérdidas financieras como resultado de incursiones piráticas, dos veces a manos de franceses y una de los ingleses. Es paradójico, como relata el historiador Kris E. Lane, que habiéndose completado el sometimiento de la población nativa en la segunda mitad del siglo XVI, los súbdito hispanoamericanos hallaban en la lucha contra los piratas las formas más expeditas de alcanzar honores, promociones y hasta cabida en la burocracia política y militar. Aun los artesanos, los esclavos y los nativos hallaron en esto un vehículo de avance desde los primeros tiempos del período colonial, desempeñándose como centinelas, soldados y suministradores de alimentos, materiales y transporte. Además, la constante amenaza pirática promovió el surgimiento de una nueva identidad criolla ligada a un sentimiento de pertenencia



religioso-cultural al mundo imperial hispánico. En todas las colonias, los súbditos no españoles mostraron la mayoría de las veces su lealtad en la lucha contra los piratas extranjeros, si bien esperaban ser compensados por ello. Más que ningún otro factor, la defensa de las Indias contra el enemigo extranjero daba a todos sus habitantes un sentimiento de pertenencia. Otro efecto del temor colectivo al pirata hereje fue la proliferación de iglesias y conventos; el rezo era complemento de los resistentes baluartes defensivos, por tanto estos monumentos formaban parte de la defensa de la ciudad, tanto como sus sólidas murallas de piedra coralina. Más aun, la asociación entre piratería y la ciudad de Cartagena de Indias produciría una urbe concebida como un polígono antipirático, una ciudad más militar que civil¹⁹. Con todo, el saqueo de los piratas se haría sentir hasta inicios del siglo XVIII, generando ruina y abandono en Cartagena. Aunque la miseria se concentraba en los negros y mulatos, si bien también un sector de los blancos, al despreciar el trabajo manual, igualmente vagaba arrastrando su pobreza.

De los 477 años de la historia de Cartagena, hasta hoy en día, durante 278 fue parte de la Corona Española, dejando una huella indeleble en la identidad cultural, política, económica y social. De Cartagena salían las mayores riquezas que la Corona española precisaba para el mantenimiento de aquella gigantesca empresa conquistadora, por rutas marítimas que terminaban en los puertos españoles de Cartagena, Cádiz y Sevilla. También fue el mayor punto de comercio de negros esclavos traídos del continente africano. En ocasiones fue sede de virreyes, como Don Sebastián de Eslava, que gobernó durante casi diez años seguidos, reemplazando a Santa Fe como capital del Nuevo Reino de Granada.

El hecho más significativo fue la constitución de Cartagena como principal plaza militar y comercial sobre la base de la venta de esclavos, en la que fundamentó su prosperidad e importancia. En su desarrollo histórico, se impondrá hasta la actualidad la dinámica de exclusión y discriminación étnica producida y reproducida por un sistema de explotación clasista y socio-racial que identifica a la ciudad desde sus orígenes.

Desde el mismo momento de la invasión de la Nueva Granada, se inició un sostenido movimiento de introducción de esclavos negros. Grupos de esclavos servían

¹⁹ Lane, Kris E., (2007/2009), Corsarios, piratas y la defensa de Cartagena de Indias en el siglo XVI, en: Boletín Cultural y Bibliográfico, Biblioteca Luis Ángel Arango, volumen XLIV, Número 75, pp. 3-25.



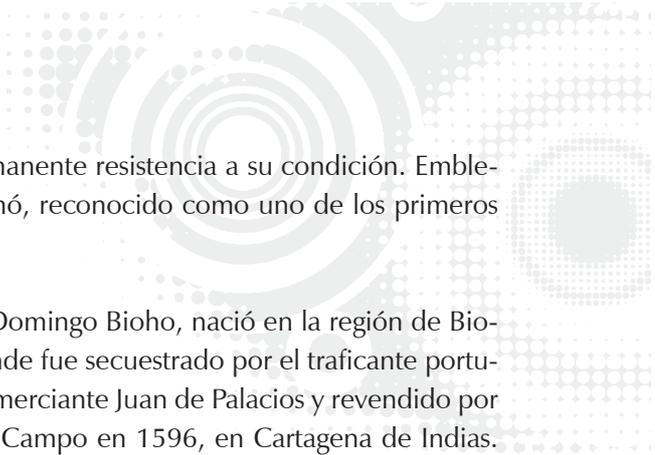
de cargadores durante el proceso de invasión. Concluida ésta, los esclavos fueron dedicados a actividades productivas. Muchos, actuando como sirvientes en las casas de blancos españoles, se convirtieron en elementos insustituibles y distintivos de la cotidianidad colonial. La introducción masiva de esclavos negros estuvo asociada a la drástica disminución de la población indígena y a la ampliación de las fronteras mineras.

El comercio de esclavos hacia el Nuevo Reino estuvo conformado por un período de licencias y permisos. El sistema, denominado «asientos», fue concertado con compañías de Portugal, Francia, Holanda e Inglaterra, que poseían factorías en las costas africanas, colonias en América y ventajas técnicas para adelantar este «negocio». Para la Nueva Granada correspondieron entre 200.000 y 300.000 esclavos del millón trasladado a Hispanoamérica durante el período colonial²⁰. Este comercio tuvo como centro a Cartagena, que tempranamente se convirtió en el principal puerto de venta y distribución de esclavos del imperio. Allí eran concentrados los esclavos con destino al virreinato del Perú, a las islas del Caribe y a las Antillas.

En el patrón de estratificación social de la época, el esclavo se hallaba en el nivel inferior. En términos estrictos, eran propiedad de sus amos y fueron abandonados a su arbitrio. La escasa legislación que los nombraba era regularmente de carácter restrictivo y precautelativo. Las autoridades expedieron leyes que prohibían su tránsito por las calles en horas de la noche, usar capa y portar armas de cualquier índole. Así mismo, fueron restringidas sus formas culturales de celebrar fiestas, velorios y bodas. El consumo de bebidas y visitas a las casas de juego fueron severamente castigadas. Solo a finales del siglo XVIII, la Corona mostró preocupaciones hacia los esclavos, expresadas en un Código Negro, expedido en 1789, que buscó mitigar su desamparo y comprometer a los propietarios en su evangelización. El Código Negro permaneció vigente en Colombia hasta la abolición de la esclavitud en 1851.

Esta «protección» jurídica fue tardía y modesta. Los siglos de esclavitud en la Nueva Granada presentan un conflicto latente, que a menudo se expresaba en sevicia de los amos, y agresiones, homicidios y huídas de los esclavos. La población negra, al

²⁰ No existe una cifra precisa. Algunos historiadores hablan de más de 250.000 esclavos en la Nueva Granada. Hobsbawm, por ejemplo, estima en un millón el número de esclavos traídos a América Latina: 300.000 en el siglo XVI y 700.000 durante los siglos XVII y XVIII. El problema es que frente al comercio legal el contrabando representaba alrededor del 50%.



igual que los indígenas, presentaron permanente resistencia a su condición. Emble-mático de esta resistencia es Benkos Biohó, reconocido como uno de los primeros próceres de la libertad en las Américas.

Benkos Biohó, también conocido como Domingo Bioho, nació en la región de Biohó, Guinea Bissau, África Occidental, donde fue secuestrado por el traficante portugués Pedro Gómez Reynel, vendido al comerciante Juan de Palacios y revendido por este como esclavo al español Alonso del Campo en 1596, en Cartagena de Indias. Fue colocado como boga en el río Magdalena y la embarcación donde viajaba se hundió y él aprovechó para huir. Lo recapturaron pero en 1599 escapó nuevamente y se internó en los terrenos cenagosos alejándose hacia el suroriente de Cartagena. Organizó un ejército que logró dominar los Montes de María. También conformó una red de inteligencia que le daba información sobre los sucesos que acontecían en la ciudad y organizaba las fugas de más esclavos cimarrones hacia el territorio liberado, conocido como palenque. Como no pudo derrotar a los cimarrones, el 18 de julio de 1605, el Gobernador de Cartagena, Gerónimo de Suazo y Casasola, ofreció un tratado de paz a Benkos Biohó, reconociendo la autonomía del Palenque de la Matuna y aceptando que Biohó entrara a la ciudad armado y vestido a la española, en tanto que el palenque se comprometían a no recibir más cimarrones ni a estimular nuevas fugas ni a usar título de rey. La paz sólo se concretó en 1612 bajo la gobernación de Diego Fernández de Velasco. El tratado fue violado por los españoles en 1619; Biohó fue apresado, ahorcado y descuartizado el 16 de marzo de 1621. El gobernador García Girón quien ordenó la ejecución, argumentó que Biohó, líder de los cimarrones, constituía un peligro latente y un ejemplo peligroso que atentaba contra la estabilidad del sistema esclavista y que «con embustes y encantos se lleva tras de sí a todas las naciones de Guinea que hay en la ciudad».

Desde finales del siglo XVI, de acuerdo con las investigaciones de Alfonso Múnera, las élites y las clases medias vivían bajo el miedo de una posible rebelión de los esclavos. A principios del siglo XVII un grupo de cimarrones, levantados en guerra, había estado a punto de tomarse la ciudad y había sembrado el más profundo terror entre españoles y criollos. Para la segunda mitad del siglo XVIII, los negros esclavos continuaban presentando continuas rebeliones de palenques y cimarrones, lo que se convirtió en el Nuevo reino de Granada en una verdadera guerra social de los esclavos contra los amos. En 1794, en medio de los acontecimientos de la revolución haitiana, las autoridades descubrieron una nueva conspiración de esclavos y negros franceses libres recién llegados a Cartagena para tomarse y saquear la ciudad. Según el gobernador de Maracaibo, había un acuerdo entre los negros de



este puerto venezolano, los de Cartagena y los indios de la Guajira para levantarse en armas contra el imperio español²¹.

Las comunidades afro representaron un importantísimo papel en la lucha por la independencia colombiana. Hay que recordar que en Colombia, como en Brasil y en muchos países del Caribe los primeros brotes de la independencia fueron protagonizados por los afroamericanos que se fugaban de las plantaciones y las minas para crear comunas independientes en las zonas selváticas, en Brasil a estas comunas se les llamaba 'quilombos' y en Colombia 'palenques'.

La segunda mitad del siglo XVIII registra la formación de una conciencia entre los sectores populares en contra de los privilegios de la plutocracia local, la que se profundizaría hasta su expresión en las luchas independentistas que permitieron darle a éstas un contenido social.

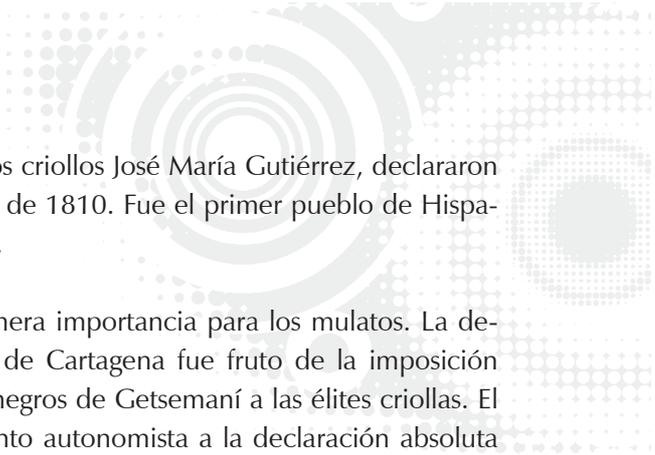
Independencia...

Para 1778, la población del Nuevo Reino alcanzaba los 891.077 habitantes. Los blancos y mestizos constituían el 75,6% del total, el indígena representaba el 17% y los afrocolombianos 6,4%.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII, Cartagena dominaba el comercio exterior y el aparato militar de la Nueva Granada. Además, concentraba tres de los grupos dominantes en el virreinato: los grandes comerciantes, la alta oficialidad de las fuerzas militares y los poderosos terratenientes de la región Caribe.

Cartagena de Indias fue la primera provincia en independizarse de la corona española, el 11 de noviembre de 1811. La «Declaración de Independencia Absoluta de Cartagena de Indias» expresa que dicha provincia toma la decisión de emanciparse «por la facultad que tiene todo el pueblo por separarse de un gobierno que lo hace desgraciado». Desde tiempo atrás las masas cartageneras venían mostrando su decisión por la revolución de independencia. En dicha provincia se había manifestado la acción patriótica revolucionaria del pueblo momposino que con su cura párroco, el

²¹ Múnera, Alfonso, (2008), El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821), Editorial Planeta, Colombia, p. 114.



padre Juan Fernández de Sotomayor, y los criollos José María Gutiérrez, declararon la independencia absoluta el 6 de agosto de 1810. Fue el primer pueblo de Hispanoamérica que declaró la independencia.

En general, la cuestión social era de primera importancia para los mulatos. La declaración de la independencia absoluta de Cartagena fue fruto de la imposición por la fuerza por parte de los mulatos y negros de Getsemaní a las élites criollas. El proceso emancipador pasó del movimiento autonomista a la declaración absoluta de la independencia, cuando la Revolución se radicalizó. En la ciudad de Cartagena de Indias, los sectores populares de mestizos, negros y mulatos presionaron a la élite criolla para culminar la independencia absoluta de la provincia. Un movimiento popular iniciado en el barrio Getsemaní y en las principales calles de Cartagena hasta el palacio de Gobierno, el cual fue acaudillado por los hermanos Gutiérrez de Piñeres, invadió el recinto del cabildo y presionó a la Junta de Notables, dirigida por García de Toledo, para declarar la independencia de Cartagena en relación con España y cualquier otra nación del mundo.

La declaración de independencia afirma: «La Provincia de Cartagena es desde hoy de hecho y por derecho Estado Libre, soberano e independiente; que se halla absuelta de toda sumisión, vasallaje, obediencia y de todo vínculo de cualquier clase y naturaleza que fuese, que anteriormente la ligase con la Corona y Gobierno de España, y que como tal Estado libre y absolutamente independiente, puede hacer todo lo que hacen y pueden hacer las naciones libres e independientes». Simón Bolívar, El Libertador, quien llegó a Cartagena de Indias en 1812, redactó en diciembre su célebre «Manifiesto de Cartagena», en donde sentencia: «he venido a seguir los estandartes de la independencia, que tan gloriosamente tremolan en estos Estados». El Libertador Simón Bolívar luchó por la libertad de los esclavos como importante medio de consolidar la independencia.

Para el año de 1810 la población total de Cartagena bordeaba los 20.000 habitantes. De acuerdo con el historiador Alfonso Múnera, docente de la Universidad de Cartagena y director del Instituto de Estudios Internacionales del Caribe, una mayoría de ellos se distinguía con el nombre de «libres de todos los colores»; es decir, negros, mulatos y zambos ejerciendo la libertad. Para ese entonces, se había formado ya en la ciudad una clase de artesanos mulatos muy próspera y respetable: sastres, carpinteros y, en particular, especialistas de los astilleros. Estos hacían parte de los artesanos acomodados de la ciudad portuaria. Cuando se agudizó la crisis del imperio, este grupo de hombres empezó a participar de una manera decisiva en la vida política

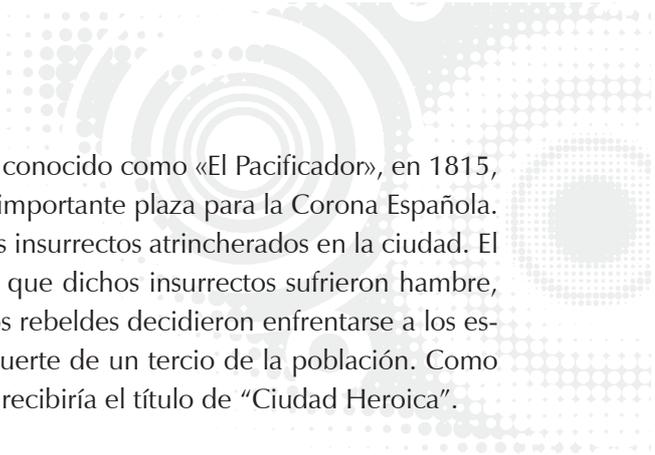
de Cartagena. La radicalización hacia una independencia absoluta de lo que se inició como un movimiento por la autonomía liderado por los grandes comerciantes y hacendados, es consecuencia de la participación consciente de estos artesanos mulatos, de gran influjo sobre la mayoría de la población. La lucha política en Cartagena se radicalizó en una dirección no querida por la elite moderada criolla. El carácter social de la contienda se hizo cada vez más relevante.

A partir del 11 de noviembre de 1811 y durante los cuatro años siguientes que duraría esta primera independencia, cuenta Múnera, la escena política estuvo dominada en gran medida por la actividad de los mulatos y negros armados. El dirigente máximo del pueblo cartagenero hasta la Asamblea Constituyente de 1812 fue Pedro Romero. Romero perteneció a esa clase respetable de artesanos mulatos que desde finales del siglo XVIII se había propuesto acortar las distancias que la separaban de los criollos. Nacido en Matanzas, Cuba, desde muy temprano se estableció en Cartagena. En 1778, a la edad de 24 años, vivía en el barrio Santa Catalina y se encontraba ejerciendo el oficio de herrero. En la Asamblea impulsó la prohibición constitucional del comercio de esclavos y la creación de un fondo de manumisión para liberarlos gradualmente. En general, el gran logro de los mulatos en la Convención fue el de plasmar en la Constitución lo que España les había negado: la igualdad de derechos de todos los hombres libres, al margen del color de su piel y del grado de educación.

Con este ejemplo, en todo el territorio nacional indios, mestizos, negros, mulatos y zambos intentaron transformar las relaciones de sojuzgamiento y discriminación vigentes a lo largo de tres siglos. En respuesta, las poderosas aristocracias andinas y caribeñas no estaban dispuestas a renunciar a sus viejos privilegios sociales y políticos, y sólo lo hicieron allí donde la presencia de una fuerza aterradora podía llevarlos a ese punto. En particular, en la Constitución de Cartagena de 1812 se reconoció por primera vez el derecho de todos los ciudadanos a participar sin ninguna limitación racial en la vida política del Estado recién constituido²².

El 11 de noviembre de 1811, cuando se firmó el Acta de Independencia Absoluta de España, tan solo sería el inicio de diez largos y tortuosos años para lograr la emancipación definitiva. De los muchos bloqueos y sitios que sufrió la «Villa de Heredia»,

²² Múnera, Alfonso, (2008), *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)*, Editorial Planeta, Colombia, p.226.



se destaca el impuesto por Pablo Morillo, conocido como «El Pacificador», en 1815, quien tenía el objetivo de recuperar esta importante plaza para la Corona Española. Este implantó un estado de sitio contra los insurrectos atrincherados en la ciudad. El cerco se mantuvo por tres meses, con lo que dichos insurrectos sufrieron hambre, epidemias y mortandad. Los desesperados rebeldes decidieron enfrentarse a los españoles hasta la muerte, al costo de la muerte de un tercio de la población. Como consecuencia de este episodio, la ciudad recibiría el título de “Ciudad Heroica”.

Con la derrota de Cartagena por parte de Murillo, en 1815, acababa la primera experiencia de gobierno republicano en Cartagena de Indias, después de cuatro años en los cuales el pueblo de mulatos y negros, y no sólo las élites de criollos, participó decisivamente en la vida política, con sus propios representantes y sus propios proyectos de igualdad social. En el sitio de Murillo, concluye Múnera, no sólo desapareció la clase empresarial cartagenera, sino también lo mejor de sus hombres y mujeres mulatos y negros. Más de 7.000 personas murieron, muchas víctimas de la peste que asoló la ciudad en los días finales. Pedro Romero, en condición de exilado, murió de hambre en Haití. La república del Caribe colombiano había sido derrotada y aniquilada. La gravedad de sus propios conflictos y tensiones sociales, que la pusieron varias veces al borde de una guerra interna entre criollos y mulatos, desempeñó un papel determinante en ese aniquilamiento²³.

Cartagena duraría ocupada por los españoles hasta 1821. En efecto, fue la última de las ciudades importantes de la Nueva Granada en liberarse del dominio ibérico. A pesar de que algunos delegados participaron en su nombre en los congresos de Angostura y de Villa del Rosario de Cúcuta, la ciudad, como tal, no tuvo ninguna influencia en la creación de la Gran Colombia. Cartagena no contaba ya para nada, según los estudios adelantados por Múnera.

En marzo de 1832, destruida la Gran Colombia, Cartagena pasaría a pertenecer a una República andina, gobernada enteramente desde Santafé, como nunca lo estuvo en los viejos tiempos del virreinato. Se había creado un nuevo Estado, pero el sentido de nación estaba lejos de existir. Sólo el uso de la fuerza, controlada ahora desde los Andes, y la debilidad mendicante de Cartagena, impondrían a sus habitantes la pertenencia a la ahora llamada República de la Nueva Granada. Cuatro meses después de fundada, en julio de 1832, un grupo de cartageneros, denominado Ve-

²³ Múnera, Alfonso, (2008), *Ibid*, pp. 208-221.

teranos de la Libertad, hizo público un proyecto separatista que pretendía hacer de la costa Caribe un Estado autónomo.

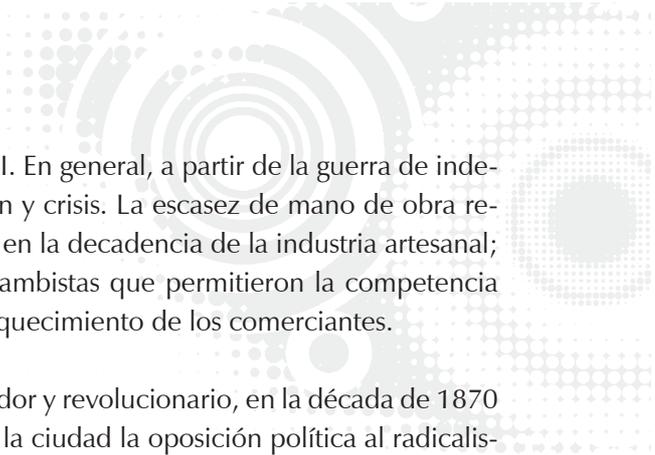
En efecto, después del sitio de Murillo en 1815, en el que toda la pirámide racial quedó literalmente diezmada, Cartagena entró en un prolongado sopor. Las orgullosas casas altas de comerciantes y hacendados se desmoronaban. El repunte demográfico se inicia en las últimas décadas del siglo XIX²⁴.

Durante la primera mitad del siglo XIX, los negros esclavos lucharon por alcanzar en forma definitiva la abolición de la esclavitud, en un movimiento social que tiene antecedentes desde las tensiones sociales de los cimarrones y pueblos libres de palenques en la segunda mitad del siglo XVIII. Después de las leyes de libertad de partos y manumisión de los esclavos, expedidas en el Congreso de Cúcuta (1821), se realizaron en forma muy lenta en la Nueva Granada los procesos para lograr definitivamente la abolición de la esclavitud. Solamente hasta el año 1851, el presidente José Hilario López decretó oficialmente la libertad absoluta de los esclavos.

No obstante, este sistema de exclusión, discriminación y explotación se mantendría en la naciente República, de manera presente y determinante para una inmensa mayoría de la población cartagenera afrocolombiana, aunque muchas veces se quiera invisibilizar. Este sistema socioracial determina y condiciona el desarrollo de la ciudad y se expresa en discriminaciones e inequidades: segregación socioespacial, desplazamiento urbano, explotación laboral, violencia, autoritarismo y pobreza, en resumen, exclusión.

Como se señaló anteriormente, en la época republicana la ciudad entró en un largo período de estancamiento, producto de su pérdida de interés estratégico y comercial. Esta situación se reflejó en una involución demográfica que se extendió hasta 1875 cuando las cifras del censo mostraron que la población de Cartagena era de solo 8.603 habitantes. No obstante, es una situación decadente que refleja lo que sucedía en toda la Nación. En efecto, la principal actividad económica de Colombia en el siglo XIX fue la agricultura, en la época se pensaba que la riqueza de los pueblos se encontraba en la cantidad y calidad de los recursos naturales. La minería en la Nueva Granada, principal actividad económica en la época colonial, había entrado

²⁴ Segovia, Rodolfo, (2007/2009), Esclavitud y composición étnica de Cartagena de Indias, en: Boletín Cultural y Bibliográfico, Biblioteca Luis Ángel Arango, volumen XLIV, Número 75, pp. 29-55.



en decadencia desde finales del siglo XVIII. En general, a partir de la guerra de independencia, la economía entró en recesión y crisis. La escasez de mano de obra repercutió en la paralización de las minas y en la decadencia de la industria artesanal; afectada, además, por las políticas librecambistas que permitieron la competencia desleal de los productos ingleses y el enriquecimiento de los comerciantes.

En Cartagena, pese a su pasado emancipador y revolucionario, en la década de 1870 dominaba en los grupos hegemónicos de la ciudad la oposición política al radicalismo. La ideología conservadora se oponía al impulso modernizador de Colombia. En esta década, Rafael Núñez como gobernante del Estado de Bolívar empezaba a implementar la Regeneración, mucho antes que lograra imponerla al resto del país. En contravía de lo que los radicales impulsaban en el resto de Colombia, por ejemplo, Núñez expidió un decreto orgánico de la instrucción primaria que en su artículo 30 establecía: «Habrán pláticas religiosas, temas tomados del decálogo, la oración dominical, las bienaventuranzas y las obras de misericordia, según la doctrina cristiana».

La regeneración no sería otra cosa que el ejercicio del proyecto conservador y del dominio ideológico de la iglesia católica. En relación con el tratamiento de la pobreza, para ilustrar un solo tema, existía una diferencia sustancial entre los liberales radicales y conservadores; para los primeros, debía ser el Estado quien a través de la acción pública directa enfrentara la pobreza y la desigualdad, eliminando de paso la limosna y las actividades de los curas de recolección de dineros; mientras que los conservadores y el catolicismo, al considerar tanto la pobreza como la caridad unas virtudes, las elevó a un rango meritorio de la vida social. Posteriormente, el cartagenero Rafael Núñez fue elegido Presidente de la República en cuatro ocasiones (entre 1880 y 1888), dirigiendo los destinos de la Nación desde Cartagena de Indias, como en la Colonia lo hicieron algunos virreyes.

Caracterizando el siglo XIX, el historiador Múnera señala que destruida Cartagena en 1816 y consolidado el centro andino en 1831, la intelectualidad caribeña prácticamente renunció a la elaboración de un discurso propio, hasta el punto que el más renombrado de sus pensadores y políticos del siglo XIX, Rafael Núñez, impuso, en alianza con la más aristocrática de las elites santafereñas, la férrea centralización andina del poder en Colombia. Además, fue Núñez uno de los entusiastas predicadores de las supuestas bondades de una inmigración masiva de europeos en la constitución de la población colombiana, con el fin de que con su influjo borrar del Caribe colombiano la presencia amenazante de negros y mulatos. El sentido de pertenencia a un mundo Caribe no encuentra ya ninguna expresión, en medio de los

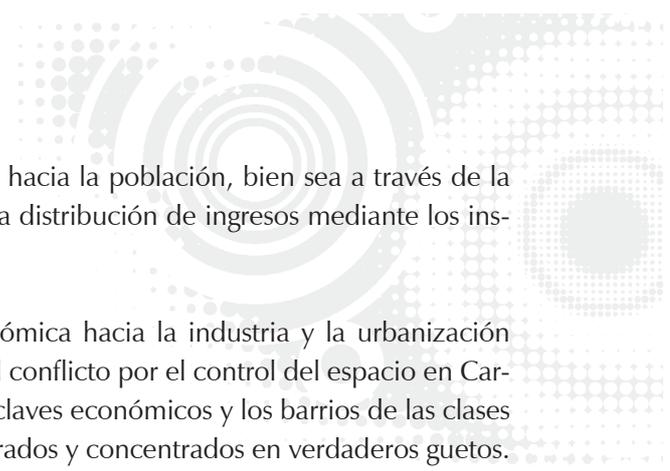


afanes de finales del siglo XIX. La palabra Caribe desaparece incluso de la geografía de Colombia. El redescubrimiento de una identidad caribeña en los centros urbanos del litoral norte de Colombia, según Múnera, es un fenómeno reciente, que tiene mucho de invención popular y que, por primera vez en la historia de las ciudades del Caribe colombiano, sitúa en el centro de su discurso la herencia africana.

Entre 1880 y 1929, la ciudad registró una rápida expansión poblacional y un elevado crecimiento económico. Para los umbrales del siglo XX, Cartagena de Indias se consolidaba nuevamente como ciudad estratégica del desarrollo nacional. Con la reactivación de su economía y un desarrollo rápido y continuo recuperó su condición de ser uno de los puertos de mayor importancia. En 1905 la población se acercaba a los 10.000 habitantes, ocupando, por necesidad, tierras por fuera de la ciudad amurallada (seis de cada diez personas habitaba en los barrios extramuros). El fortalecimiento de las exportaciones colombianas entre 1880-1929 contribuyó al fortalecimiento de la actividad portuaria, al igual que la construcción del ferrocarril entre Calamar y la bahía de la ciudad, inaugurado en 1894.

Al despuntar la nueva centuria la ciudad fue objeto de transformaciones profundas en lo económico, social, político y cultural. El desarrollo industrial y la consolidación de una elite empresarial, representada por ganaderos, comerciantes, banqueros e industriales, asociada en parte a la migración extranjera, jalonaron esta transformación. Entre 1912 y 1918 la población se incrementó en 40,3%, al pasar el número de habitantes de 36.632 a 51.382, registrando una tasa de crecimiento intercensal de 5,6. Los excedentes de este auge económico se orientaron hacia la acumulación industrial y a la construcción de grandes mansiones que impulsaron la ampliación urbanística de la isla de Manga.

En la década de 1920 la Andian Corporation, filial canadiense de la Estándar Oil, construyó el oleoducto Barrancabermeja-Cartagena. La presencia de esta transnacional, a la manera de enclave empresarial, generó la compra de extensos terrenos, la construcción de carreteras (Cartagena-Mamonal), hospital propio, edificio administrativo en la ciudad amurallada, y la urbanización de Bocagrande (para albergar a sus directivos). El crudo llegaba a la estación de Mamonal y desde allí se bombeaba a los barcos cargueros. Este sería el inicio de lo que actualmente constituye uno de los clusters (conglomerados) industriales más dinámicos de Cartagena y el país, en los petroquímicos. Inaugurándose, a la vez, una de las características de la actividad productiva cartagenera: el enclave económico, teniendo en cuenta su encerramiento territorial, simbólico y cultural, la concentración económica, la dependencia del



capital extranjero y los pocos beneficios hacia la población, bien sea a través de la generación de empleo de calidad o de la distribución de ingresos mediante los instrumentos tributarios.

La orientación de la acumulación económica hacia la industria y la urbanización para sectores de altos ingresos agudizó el conflicto por el control del espacio en Cartagena. A medida que avanzaban los enclaves económicos y los barrios de las clases altas, los pobres eran despojados, desterrados y concentrados en verdaderos guetos. Así, por ejemplo, en 1937, el alcalde Daniel Lemaitre erradicó a los pobladores de los barrios Boquetillo, Pueblo Nuevo y Pekín, construidos a principios del siglo XX, y los concentró en el sector de Canapote, en las faldas del cerro de la Popa. Además de reproducir el patrón colonial de segregación espacial de la ciudad, el alcalde «despejaba» la zona para los futuros desarrollos viales y turísticos de la ciudad.

En efecto, al iniciar la década de 1940 los grupos de poder darían inicio a una de las actividades que caracteriza la identidad de la ciudad: «el turismo de playa». El hotel Caribe, el más antiguo y que esta provisto todavía con solera, se construyó en 1941, cuando Bocagrande era tan sólo, prácticamente, un playón.

En la década de 1930, Cartagena se vio afectada por la Gran Depresión de la economía mundial. Este hecho, unido al ascenso que ganó Buenaventura, implicó que los puertos del Caribe perdieran importancia relativa. La recesión se prolongó hasta la década de 1950, dejando como saldo la desaparición de varias empresas creadas a principios de siglo. Para 1951 la población de la ciudad sumaba 128.887 personas y la tasa de crecimiento intercensal era de 3,2 (dos terceras partes de la registrada en 1918).

Expansión y consolidación económica...

Desde 1930 el país vivía, en medio de la inestabilidad política y los conflictos armados promovidos por los sectores retardatarios del país, una modernización rápida y consciente. La burguesía industrial, las nuevas masas urbanas, los movimientos sindicales y agrarios y una intelectualidad progresista fueron soporte de los proyectos de reforma social y de ampliación de la democracia. Uno de los programas más importantes de este proyecto modernizador fue la construcción de carreteras, con lo cual se erradicó el aislamiento regional. En este contexto, con la inauguración de la carretera Troncal Occidental, en 1955, se superó la marginación en que se encon-



traba la costa Caribe respecto al interior del país. En 1959 el centro histórico de la «Ciudad Amurallada» fue declarado Patrimonio Nacional de Colombia.

El año de 1955 marcó también el nuevo período de expansión económica de Cartagena que se mantiene, con oscilaciones periódicas, hasta la actualidad. A mediados del siglo se inició la construcción de la refinería de petróleo en el sector de Mamonal, obra concluida en 1957. En la década de 1960 se consolidó el clúster de los petroquímicos con la instalación en el enclave empresarial de Mamonal de las empresas Amocar (1960), Abocol (1963), Dow Química (1965) y Quinor (1966).

En paralelo, la Zona de Bocagrande daba inicio a un importante desarrollo turístico. Con tal fin, se construyó el alcantarillado de Bocagrande y Castillogrande; se pavimentaron las calles de Castillogrande, Bocagrande y El Centro; y, en 1969 se inauguró la avenida Santander que conectó al aeropuerto con Bocagrande, pasando por la playa en los barrios de Marbella y El Cabrero, bordeando la muralla frente al mar. El Hotel Caribe, por ejemplo, uno de los más antiguos e importantes en la ciudad portuaria construyó en el año 1941 su primera torre de estilo colonial, con 5 pisos y 99 habitaciones; después, debido al crecimiento y auge que tomó el turismo en la ciudad, levantó las torres Lagomar y Laguito (en la actualidad el Hotel Caribe pertenece al Grupo Hotelero español Celuisma, que cuenta con numerosos hoteles a nivel mundial). Entre 1967 y 1981 la oferta turística se amplió de 500 a 2.500 habitaciones. En este período se construyeron en Bocagrande hoteles como Hilton, Capilla del Mar, Cartagena Real, El Dorado y Decamerón.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, Cartagena registra un alto crecimiento demográfico (en particular, a partir de 1973 Cartagena supera la tasa de crecimiento demográfico de las cuatro principales ciudades colombianas), impulsado por el desarrollo de los sectores industrial, turismo y las actividades portuarias que comenzaron a consolidarse con la construcción de la refinería de Intercol en Mamonal, la expansión de la infraestructura hotelera y residencial de Bocagrande y la construcción de carreteras para comunicarse con el interior del país. Para 1964, la población de Cartagena aumentó a 242.085 personas y la tasa de crecimiento intercensal se elevó a 4,8 por ciento. En 1973 la ciudad contaba con 348.961 habitantes. Con esta dinámica de la industria, la construcción, el turismo y portuaria, el «ordenamiento» segregacionista y forzoso, heredado de la Colonia, volvía a reproducirse. A principios de la década de 1970, el barrio popular de Chambacú fue erradicado. Los urbanistas consideraron que su presencia, con sus viviendas muy precarias, donde vivía haci-

nada y sin servicios públicos una población mayoritariamente de afrodescendientes, afeaba los alrededores del casco colonial. Los habitantes de Chambacú fueron despojados, desterrados y dispersados a la mayoría de barrios colindantes al Cerro de la Popa y a los barrios de San Francisco, Nuevo Porvenir, República de Venezuela, Chile y Los Cerros²⁵.

La década de 1980 fue la consolidación del proceso expansivo de la economía Cartagenera que venía desde los años cincuenta en el siglo XX. La UNESCO declaró la «Ciudad Amurallada» como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad en 1984. En esta década, Cartagena recibió importantes inversiones en el sector manufacturero, colocándola a comienzos del siglo XXI como la ciudad costera con mayor producción industrial. Para el año 2006 Cartagena contribuye con el 7,9% de la producción industrial colombiana; en el año 2008, de acuerdo con estimativos de la ANDI, el sector registró un crecimiento en la producción de 6,6% en contraste con la cifra negativa del país de 3,1%.

Cuadro 1.

Tráfico portuario por zona portuaria 2002-2008 (cifras en toneladas)			
Zona Portuaria	2002	2008	Incremento %
Atlántico			
La Guajira	11.941.327	32.402.295	193
Santa Marta y Ciénaga	28.175.202	35.470.447	265
Barranquilla	4.449.932	6.262.239	41
Cartagena	11.889.753	19.605.241	65
Golfo de Morrosquillo	7.288.188	14.446.829	98
Insular			
San Andrés	14.486	150.330	941
Pacífico			
Buenaventura	6.800.000	10.695.370	57
Tumaco	321.362	80.666	-75
Total	69.980.140	119.925.547	58

Fuente: Ministerio del Transporte.

²⁵ Aguilera, María M. y Meisel, Adolfo, (2009), Op. Cit., p. 24.

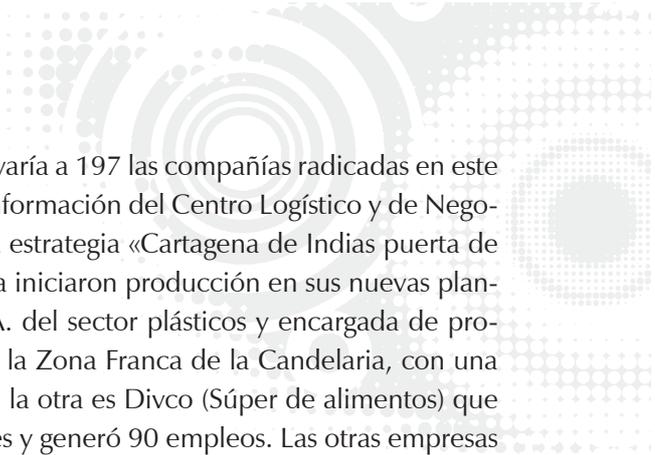
Desde 1990, como resultado de la apertura y de la privatización portuaria, Cartagena se consolidó, además, como el principal puerto colombiano, tanto para las exportaciones como las importaciones y para los cruceros que navegan en la costa norte de Suramérica (cada año llegan 60.000 turistas a visitar la ciudad). En cuanto a la carga, por la zona portuaria local en 2007, medido por valor, salieron 42,4 por ciento de las exportaciones nacionales y recibió el 26,8 por ciento de las importaciones. En el año 2008, el tráfico por la zona portuaria de Cartagena alcanzó la cifra de 19.605.241 toneladas (16,4% respecto al total del país), registrando un crecimiento de 65% entre 2002 y 2008; esto es, siete puntos porcentuales por encima del promedio nacional (ver cuadro 1).

En el año 1991, la ciudad adquirió el rango de Distrito cultural y turístico. Para el año 1997, la oferta hotelera había crecido a 4.500 habitaciones. En esta nueva etapa, el centro histórico se convirtió en un gran clúster hotelero, de restaurantes y de oferta comercial para estratos de altos ingresos (los vendedores ambulantes fueron expulsados y los pobladores populares desterrados); con este propósito se inauguraron lujosos hoteles y proliferan una gran cantidad de pequeños hoteles de alta calidad, denominados hoteles boutique. En el período vacacional de finales del año 2009 y principios de 2010, el número de turistas que llegaron a Cartagena alcanzó la cifra histórica de 250.000.

«Cartagena de Indias puerta de las Américas», eslogan que promociona al Distrito de Cartagena e invita a los inversionistas, nacionales y extranjeros, en referencia a sus ventajas estratégicas para la ubicación empresarial: fácil acceso a principales mercados del mundo, capacidad logística y portuaria, mayores frecuencias marítimas, menores tiempos de tránsito, fletes más bajos, exenciones tributarias, amplia zona industrial, zonas francas, clúster productivos y calidad de vida. Además, Cartagena-Bolívar destaca, según la campaña publicitaria, por el mejor desempeño en producción industrial y ventas en comparación con otras regiones de Colombia durante 2008²⁶.

Con estas prebendas y exenciones las inversiones siguen a caudales. En solo el período de 2005 a 2008, el enclave empresarial de Mamonal pasó de tener 113 empresas a 170, lo que significó un crecimiento de 50,4% en número de nuevas compañías (57 en total) instaladas en esa área de la ciudad. Para los años 2009-2010 estarán

²⁶ Ver: www.puertadelasamericas.com.co



instalándose otras 27 empresas lo que elevaría a 197 las compañías radicadas en este enclave empresarial. De acuerdo con la información del Centro Logístico y de Negocios de Cartagena S.A, firma que lidera la estrategia «Cartagena de Indias puerta de las Américas», de esas 27 empresas dos ya iniciaron producción en sus nuevas plantas de Cartagena: Glormed Colombia S.A. del sector plásticos y encargada de producir guantes quirúrgicos en su planta de la Zona Franca de la Candelaria, con una inversión inicial de 8 millones de dólares; la otra es Divco (Súper de alimentos) que invirtió en su planta 10 millones de dólares y generó 90 empleos. Las otras empresas que gestionan su ingreso al enclave de Mamonal o que están próximas a iniciar obras son del sector químico (3), plástico (11), metalmecánico (4), logístico (2), eléctrico (2) y de salud (1). De esas empresas, 80 por ciento son nacionales y 20 por ciento de capital extranjero. También avanzan en sus obras preliminares la planta de Cementos Argos, al lado de la antigua Colclinker, en los antiguos terrenos de Alcalis.

A la industria, el turismo y la actividad portuaria, en la primera década del siglo XXI Cartagena registra uno de los auges más grandes del país en construcción de viviendas privadas de lujo, para clientes nacionales y extranjeros de altos ingresos. Entre 2000 y 2007 la tasa de crecimiento promedio anual de metros cuadrados aprobados para construir en Cartagena fue de 42,5 por ciento, superando tanto el promedio nacional como el de las cuatro principales ciudades. Estas viviendas están construidas en conjuntos cerrados, constituyéndose en «búnker» que las aísla de las comunidades populares, imitan ciudades europeas y conforman a su interior pequeñas ciudades que cuentan con servicios integrales, como bancos, comercio y colegios. Así, por ejemplo, en el proyecto “Barcelona de Indias”, construido en un área de 240 hectáreas en la zona norte de Cartagena, con casas de 450 m², los compradores, según los anuncios que lo publicitan, “dispondrán de naturaleza, aire puro, y mucha tranquilidad. Casas en amplios lotes, espacios libres para construcción, zonas verdes, juegos para niños, bulevares peatonales, ciclorrutas, canchas de tenis y de fútbol, zona comercial, campos de golf y lagos artificiales formarán parte de esta ciudadela”.

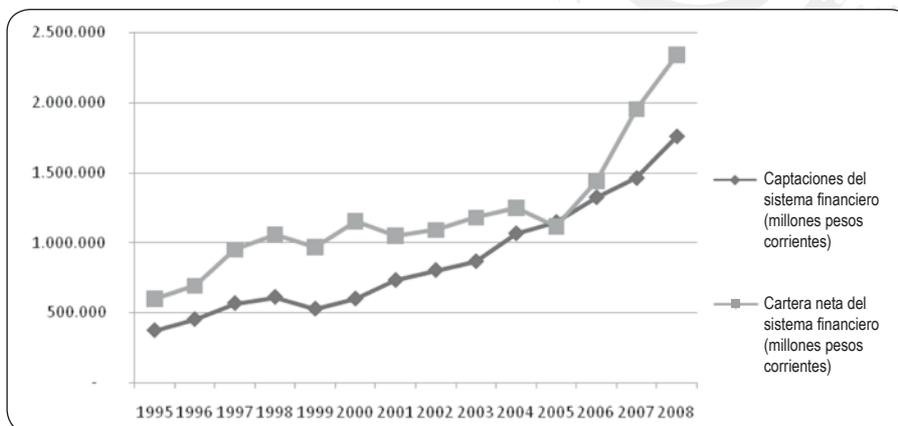
En el sólo año de 2005, el sector de la construcción creció 67% y puso en evidencia la fragilidad del proceso: la disponibilidad de cemento se agotó y la capacidad de Cartagena para resistir tanto edificio nuevo llegó a su límite, los colectores de Manga y Pie de Popa, barrios tradicionales de la ciudad, no soportan un edificio más. De acuerdo con “Aguas de Cartagena” el sistema tiene que ampliarse con un costo de \$8.500 millones para los habitantes de la ciudad.

El acueducto de Cartagena empezó a tomar aguas del Canal el Dique (el cual, a su vez, extrae el agua en el tramo inferior del Río Magdalena) en Gambote por la década de los años 1930, con una estación de bombeo de agua cruda, tuberías de conducción, planta de potabilización en la ciudad, redes de distribución y capacidad máxima de 30.000 m³/día. Entre 1958 y 1968, se duplicó la capacidad con una segunda estación de bombas de mayor capacidad, tubería de conducción adicional y nueva planta de tratamiento. A mediados de la década de 1970, se dio al servicio un nuevo sistema de suministro de agua a la industria localizada en Mamonal, con bocatoma situada en la ciénaga de Dolores, una de las 3 del sistema lagunar de Juan Gómez, alimentado por aguas del Canal del Dique. Inicialmente sólo abastecía de agua cruda la industria, luego se prolongó la tubería hasta la ciudad para tratar el agua cruda en la planta de El Bosque. De esta manera, Cartagena cuenta con dos ejes de abastecimiento procedentes del Canal del Dique: el de Gambote (K66) y el de Dolores (K81). Los corregimientos de Cartagena en el área de influencia del Canal del Dique son Ararca, El Recreo, Leticia, Pasacaballos y Santa Ana; de ellos, Pasacaballos se surte del acueducto de Cartagena por una derivación de la Zona Industrial de Mamonal; Santa Ana y Ararca, a través de un acueducto privado recientemente adquirido por ACUACAR. Estas poblaciones, junto con Barú y las ubicadas en la isla de Tierrabomba, cuentan con un proyecto de suministro de agua por parte de ACUACAR, con la construcción de una estación de bombeo en Piedrecitas.

Toda esta febril actividad económica en Cartagena ha estado apalancada en un rápido y gigantesco crecimiento del sector financiero. En algunos casos los flujos de recursos provienen del lavado de dinero. Es conocido el caso de un importante empresario cartagenero que es investigado por la Unidad de Extinción de Dominio de la Fiscalía debido a las millonarias operaciones financieras en el extranjero, promotor y accionista de un centro comercial ubicado en los terrenos de Chambacú y del gigantesco proyecto inmobiliario de 290 hectáreas en el sector de Tierrabomba.

En el período 2001-2008, las captaciones del sistema financiero en Cartagena se multiplicaron dos veces y media, al pasar de 731 mil millones de pesos a cerca de 1,8 billones. El crecimiento de las captaciones es superado por la cartera neta del sistema financiero, para el año 2008 esta última alcanza la cifra de 2,3 billones (ver gráfico 1).

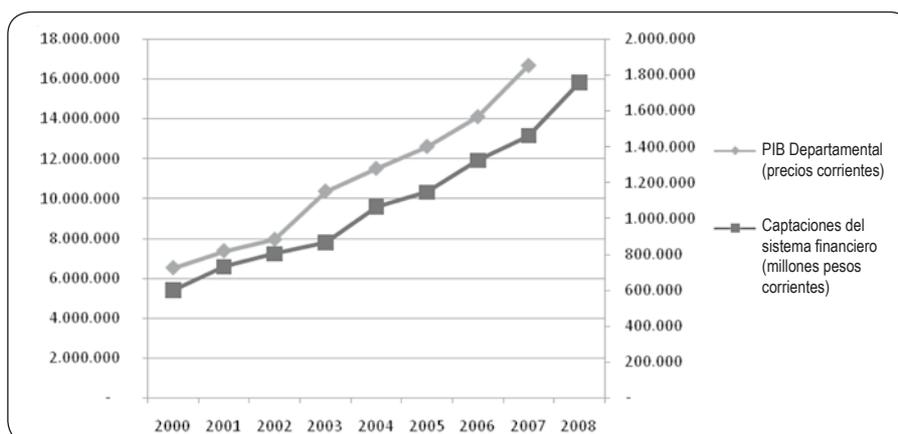
Gráfico 1. Captaciones y cartera neta del sistema financiero (millones de pesos corrientes)
Período 1995-2008
Cartagena de Indias



Fuente: Indicadores económicos de Cartagena "Edición Especial 10 años". Saldos a fin de diciembre 1995-2007. Indicadores económicos de Cartagena II semestre de 2008 n° 27. Saldo a fin de diciembre 2004-2008. Cálculos ODESDO.

Al operar como un centro regional, y debido a la dinámica económica, la ciudad portuaria atrae excedentes financieros externos que alimentan los circuitos internos de la inversión. En efecto, las captaciones del sistema financiero de Cartagena están correlacionadas con el crecimiento del PIB departamental de Bolívar (ver gráfico 2).

Gráfico 2. PIB y captaciones del sistema financiero
Período 2000-2008
Cartagena de Indias

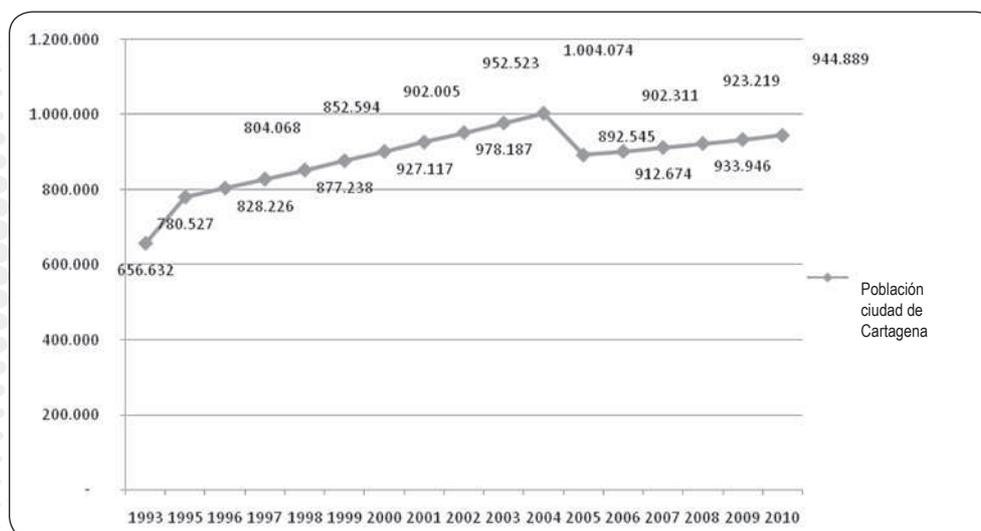


Fuente: PIB: DANE - Cuentas Departamentales-Colombia. Producto Interno Bruto Departamental, a precios corrientes 2000-2007. Captaciones del Sistema Financiero: Indicadores económicos de Cartagena "Edición Especial 10 años". Saldos a fin de diciembre. Indicadores económicos de Cartagena II semestre de 2008 n° 27. Cálculos ODESDO.

En resumen, desde el punto de vista económico, político y demográfico, Cartagena hace parte de las cinco principales ciudades de Colombia. Actualmente es la cuarta ciudad en producción industrial de Colombia y el puerto más importante del país. Estando estratégicamente ubicada, Cartagena posee el sistema portuario de mayor movimiento del Caribe, por sus muelles se moviliza el 47 por ciento de la carga de contenedores. Posee una economía sólida y polifacética gracias a que cuenta con una estructura productiva diversificada en sectores como la industria, turismo, comercio y la logística para el comercio marítimo internacional que se facilita debido a su ubicación estratégica sobre el Mar Caribe. El sector financiero igualmente registra un gran dinamismo, apalancando todo el crecimiento de la economía cartagenera. En 2008, el sector financiero registró un importante movimiento tanto en las captaciones como en la cartera, en términos nominales crecieron en 20%. En los últimos años durante la diversificación de su economía ha sobresalido el clúster petroquímico, el procesamiento de productos industriales y el turismo internacional. Desde principios del siglo XXI la ciudad está experimentando un crecimiento en el sector de construcción dirigido a estratos socio-económicos altos. Cartagena de Indias, además de ser el centro turístico más importante de la costa Colombiana, es uno de los más importantes centros de negocios, reuniones, cumbres y convenciones del Caribe.

Un crecimiento corrupto y excluyente

Gráfico 3. Población ciudad de Cartagena
Período 1993-2010

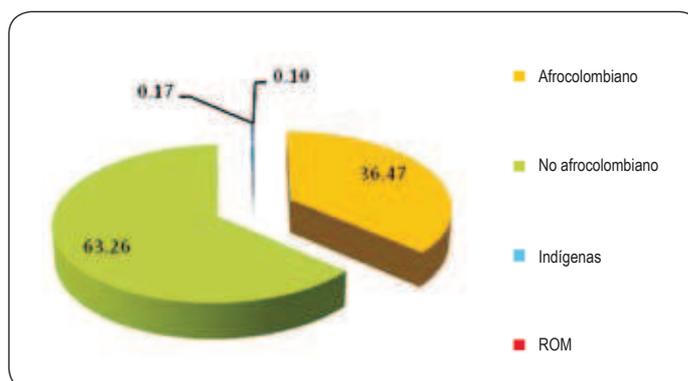


Fuente: DANE - Sistema de Consulta del Censo/93 (datos poblacionales de 1993 al 2004). Documento Estudios Censales-Proyecciones Municipales de Población por Área 1995-2005 (datos poblacionales de 2005 al 2010). DANE - Demográficas-Proyecciones Municipales de Población 2005-2011. Cálculos ODESDO.

De acuerdo con las proyecciones oficiales del DANE, para el año 2010 la población de Cartagena se estima en 945.000 personas. Mientras la tasa actual de crecimiento poblacional para Colombia es de 1,9 en Cartagena es de 2,6. En términos relativos, durante el último siglo el tamaño de la población aumentó en 95 veces (ver gráfico 3).

La composición étnica de Cartagena es la resultante de la fusión de las tres etnias primigenias: la precolombina u originaria, la blanca, venida de España, y la negra traída esclavizada de África. La simbiosis de estas razas se manifiesta en una población predominantemente mestiza y afrocolombiana. De acuerdo con el censo de 2005, el 36,5 por ciento de la población cartagenera se considera afrodescendiente²⁷ (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Distribución porcentual de la población total según pertenencia étnica Cartagena de Indias Censo 2005



Fuente: DANE - Censo 2005. Cálculos ODESDO.

Nota: a) No incluye personas que no informan sobre su pertenencia étnica con un porcentaje de 2,2 % (19.670).

b) Según Censo 2005, la población afrocolombiana incluye a la población que se autorreconoce como negra, raizal, palenquera, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana. La población afrocolombiana representa el 10,63% de la población Nacional.

El municipio de Cartagena es predominantemente urbano, sólo el 5,5% de la población vive en las zonas rurales; no obstante, en la población afrocolombiana 12 de cada 100 personas son rurales (ver cuadro 2 y gráfico 5).

²⁷ Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo, 2009, Ciudad heterogénea, diversa y desigual, Cartagena de Indias, p. 29.

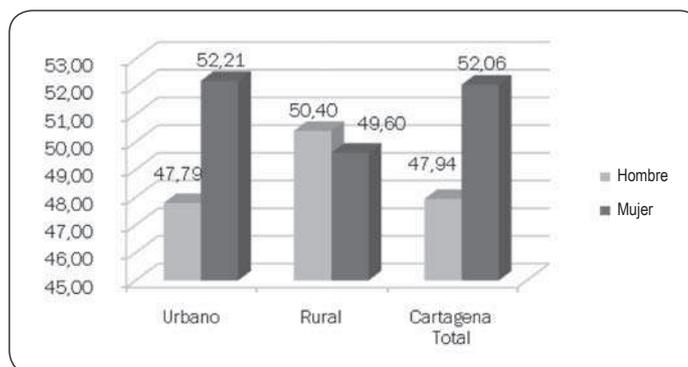
Cuadro 2. Distribución de la población total, afrocolombiana y no afrocolombiana, según área geográfica y sexo Cartagena de Indias, Censo 2005

Concepto	Ciudad			Afrocolombiano			No afrocolombiano*		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Hombre	94,18	5,82	100	87,78	12,22	100	98,06	1,94	100
Mujer	94,72	5,28	100	88,45	11,55	100	98,21	1,79	100
Total %	94,5	5,5	100	88,1	11,9	100	98,1	1,9	100

Fuente: DANE - Censo 2005. Cálculos ODESDO.

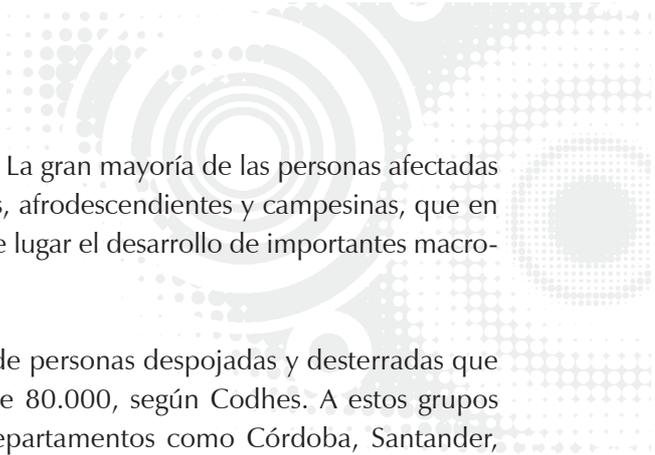
* La población no afrocolombiana no incluye indígenas 0,17% (1.469), ROM 0,10% (911) ni personas que no informan sobre su pertenencia étnica 2,20% (19.670).

Gráfico 5. Porcentaje de la población total según área geográfica y sexo Cartagena de Indias, Censo 2005



Fuente: DANE - Censo Básico 2005. Cálculos ODESDO.

No toda la población que ha llegado a Cartagena es atraída por la «buena estrella económica» que la acompaña desde mediados del siglo XX. Gran parte está constituida por población que ha sido víctima del despojo y el destierro y llega a la ciudad buscando proteger su vida. En 2008, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –Codhes– un total de 380.863 personas fueron obligadas a desplazarse en el país, un 24,7% más que en 2007. Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (Sidhes) de la ONG, esas más de 380.000 personas integran 76.172 núcleos familiares. La tasa se incrementó de 713 personas desplazadas por cada cien mil habitantes en 2007 a 888 en 2008. Hoy en Colombia hay más de cuatro millones de personas desplazadas internamente, lo que la convierte en uno de los países con mayor población desplazada internamente del mundo. Se cree que al menos 500.000



personas más han huido a países vecinos. La gran mayoría de las personas afectadas son miembros de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, que en muchos casos viven en zonas en que tiene lugar el desarrollo de importantes macroproyectos económicos.

Durante los últimos 15 años el número de personas despojadas y desterradas que llegaron a Cartagena alcanzan la cifra de 80.000, según Codhes. A estos grupos humanos los espantó la violencia de departamentos como Córdoba, Santander, Antioquia y Magdalena. Ellos, si bien se dispersan en la ciudad, tienden en su mayoría a concentrarse en los barrios del nororiente cartagenero, adheridos a la Ciénaga de la Virgen, en el Pozón y el Barrio Nelson Mandela; estas son de las zonas más deprimidas y de mayor concentración de la miseria en la Costa y Colombia. Cuando se organizan estas comunidades, las amenazas y los asesinatos no dan tregua. A mediados de 2007, por ejemplo, más de 30 líderes cívicos del barrio Nelson Mandela estaban el alto riesgo de ser asesinados; de hecho, el 18 de junio de 2007 fue asesinado el líder cívico Manuel López. Y el pasado 20 de enero de 2010, fue asesinada la líder y defensora de derechos humanos Miladis Belaide, en el Barrio Nelson Mandela; era cabeza de familia, madre de tres hijas víctimas del desplazamiento forzado²⁸.

Además, ante el rearme de los paramilitares en Cartagena, el reclutamiento de jóvenes se lleva a cabo en los barrios marginales de la ciudad. A esta historia se suma las guerras intestinas entre pandillas y bandas emergentes, de narcotraficantes y de paramilitares, por el control de la ciudad. Las alianzas entre mafias y políticos de «la Heroica» de igual manera son frecuentes. Durante el año 2009, según la Policía Nacional, el número de menores de edad capturados por la comisión de delitos alcanzó la cifra de 1.573, registrando un crecimiento de 48% respecto a 2008 (el número de menores capturados fue de 1.062); esta cifra es cercana a la mitad de la delincuencia juvenil registrada en Bogotá, a pesar que el Distrito Capital cuenta con una población siete veces mayor que Cartagena.

El rápido crecimiento económico, demográfico, urbanístico y turístico de Cartagena durante las últimas seis décadas, no logró transformar el patrón de organización que desde la invasión española da identidad a la ciudad. La herencia de la invasión y la colonización española que excluye a tres cuartas partes de la población, en particu-

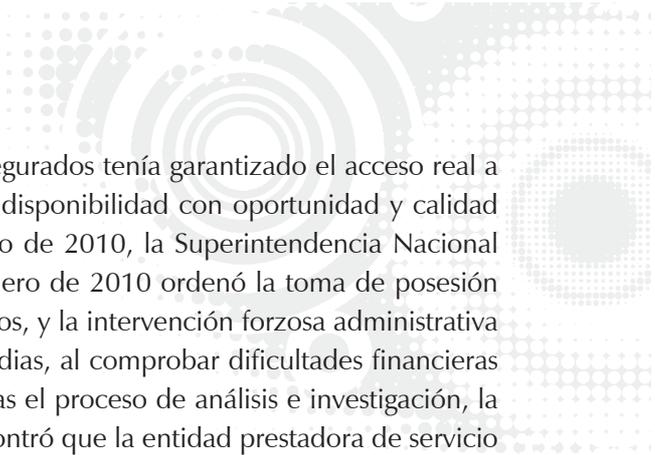
²⁸ Periódico Voz, edición 2528, semana del 17 al 23 de febrero de 2010, pág. 10.

lar las comunidades populares, una economía de enclave, capturadora de rentas y elitista, apalancada en una institucionalidad pública de carácter corporativista, patrimonialista, corrupta y de clientelas, mantiene sus condiciones de reproducción. De acuerdo con Emilio Yunis, “los elementos más valiosos que el imperio español trajo a sus colonias: la religión católica, el racismo, con la discriminación del negro y del indígena, la abominable «pureza de la sangre» y una noción de autoridad y orden fundamentadas solo en la jerarquía”²⁹.

El análisis de tendencias evolutivas de Cartagena de Indias permite vislumbrar las fuerzas que configuran la realidad de un modelo de desarrollo local economicista, acumulativo, excluyente y depredador del medio ambiente; al igual que un estado y una institucionalidad carente de políticas públicas inclusivas y democráticas que favorece, al contrario, la concentración de la riqueza y el poder en una oligarquía nacional y extranjera. El Estado local tampoco contribuye a generar desarrollo incluyente e integración económica. La política económica y social es heredera de las prácticas coloniales españolas. Con una concepción paternalista y clientelista, la acumulación y el desarrollo depende de los favores del Estado, de las conexiones personales y de los privilegios heredados y adquiridos. En un estado patrimonial y corporativo, las instituciones públicas sobresalen por la corrupción y la ineficiencia. Los casos de corrupción endémica se repiten en los sectores de la salud, la educación, la recolección de basuras, el saneamiento básico, los servicios domiciliarios, el transporte, la construcción de infraestructura y también en el ámbito del desarrollo urbanístico y la expansión inmobiliaria. Por esta razón, varios de los alcaldes de la ciudad “heroica” han terminado en la cárcel (En el año 2008, por ejemplo, el tres veces alcalde de Cartagena, Nicolás Curi Vergara fue condenado por el Tribunal Superior de Barranquilla a cuatro años de cárcel, debido a la celebración de contratos de manera irregular).

Así, por ejemplo, entre los años de 1998 a 2008 se perdieron \$94.000 millones del sector de la salud por causa de la corrupción en el Distrito de Cartagena, según las investigaciones de la Superintendencia de salud; entre tanto, para el año 2005 morían al mes 20 personas en «La Heroica» por falta de atención médica, víctimas del tristemente llamado «paseo de la muerte» y a consecuencia de una red pública hospitalaria en quiebra. En el año 2006 mejoró la cobertura en el régimen subsidiado de salud (192.634 personas ingresaron al sistema) al subir de 39 a 66 por

²⁹ Yunis, Emilio, (2009), ¿Por qué somos así?, Editorial Temis, Bogotá, p. 15.



ciento, pero ninguno de estos nuevos asegurados tenía garantizado el acceso real a los servicios de salud, como tampoco la disponibilidad con oportunidad y calidad en la atención. En efecto, el 28 de enero de 2010, la Superintendencia Nacional de Salud mediante resolución 205 de enero de 2010 ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes haberes y negocios, y la intervención forzosa administrativa de la ESE Hospital Local Cartagena de Indias, al comprobar dificultades financieras durante las vigencias de 2006 a 2009; tras el proceso de análisis e investigación, la Superintendencia Nacional de Salud encontró que la entidad prestadora de servicio de salud en Cartagena de Indias, presentaba un creciente déficit financiero: en el 2006 reportó \$13.800 millones de pesos, en 2007 de \$15.700 millones de pesos, para 2008 \$19.500 millones de pesos, mientras se estima que para el cierre de 2009 este llegaría a los \$20.000 millones de pesos. En la resolución se concluye que la ESE Cartagena de Indias, no tiene en la actualidad la viabilidad administrativa y financiera para garantizar la calidad, permanencia y prestación debida de los servicios de salud³⁰.

Históricamente la corrupción es de carácter «consustancial» a la sociedad colombiana³¹. Este vicio es un mal endémico y sistémico³². No obstante que la corrupción tiende a considerarse como un mal inevitable en cualquier sistema político, sus prácticas concretas dependen del contexto socio-geográfico, histórico, político, económico, cultural e institucional en el cual medra. Los fenómenos de clientelismo, corrupción, criminalidad organizada y negocios privados, si bien se trata de cuestiones diferentes, se encuentran relacionados y tienen un alcance sistémico, complejo, dinámico y evolutivo. Dinero, poder y violencia fluyen rítmicamente por todos los circuitos. De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el De-

³⁰ Al cierre de la publicación en el periódico El Universal, el Gerente interventor Juan Pablo Contreras, afirmó que aunque la situación financiera de la Empresa Social del Estado (ESE) Hospital Cartagena de Indias es crítica, la intención de la Superintendencia de Salud es sacar a la entidad adelante. El funcionario asegura que la entidad tiene actualmente un déficit financiero que supera los 30 mil millones de pesos, lo que afecta la operación de esta Institución Prestadora de Salud (IPS) en la prestación de sus servicios. “Se está realizando un diagnóstico total que se proyecta que esté listo a mediados de abril, para luego diseñar un plan de salvamento con el concurso del Dadis y la Alcaldía Mayor de Cartagena”, explica Contreras, acotando que es importante contar con el acompañamiento de los organismos de control, “para que vigilen las acciones que desarrollaremos”. La intención, enfatiza el Interventor, es fortalecer la ESE Cartagena de Indias mejorando sus procesos, controlando el gasto y la contratación. Periódico El Universal, edición 8 de marzo de 2010 (Portal virtual de El Universal).

³¹ El trabajo de Gabriel Misas, (2004), “La corrupción y la lucha anticorrupción en Colombia” presenta de manera detallada como este “ha sido un componente permanente de nuestra historia”; Proyecto Holanda – CGR-PNUD, Bogotá.

³² Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, CGR, Foros de Interés Ciudadano: Lucho Contra la Corrupción. Manual Guía para la deliberación, p. 9.

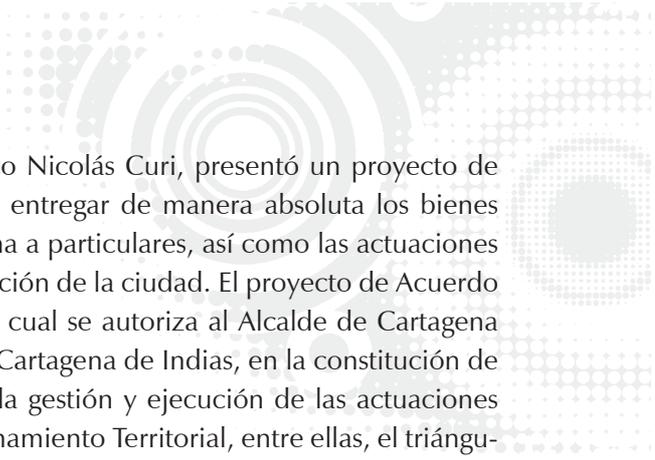
sarrollo -CLAD- la corrupción constituye un grave problema y una significativa amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, en la medida en que socava las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y compromete seriamente el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, además de erosionar la moral de las sociedades y distorsionar las economías y la asignación de recursos para el desarrollo. En sólo el año 2009, según el zar anticorrupción, Oscar Ortiz, se pagaron sobornos por 4 billones de pesos, equivalente al 12,9 por ciento del Presupuesto de Inversión de la Nación³³.

En conjunto, la historia de Cartagena explica las causas verdaderas de la pobreza existente y de la exclusión, que afecta principalmente a la población afrocolombiana, a jóvenes y mujeres. Es un estilo de desarrollo económico e institucional que no genera empleo decente, ni equidad como tampoco bienestar de la ciudadanía popular. Las élites de la ciudad se apropian y siempre tienen en venta los mejores espacios geoestratégicos y ecológicos, ofertados a los grandes inversionistas y estratos socio-económicos altos, generando mayor fragmentación social y segregación espacial. Según Rodrigo Vidal, la fragmentación urbana es un proceso territorial mayor que se construye a través de tres subprocesos: fragmentación social, fragmentación física y fragmentación simbólica; en cualquiera de los casos supone la interdependencia de las partes en relación al todo, esto es, al sistema urbano³⁴.

Con los nuevos proyectos urbanísticos se pretende continuar con la tradicional práctica de despojo, destierro y «apartheid» de los sectores históricos de Cartagena. Proyectos importantes, como la vía perimetral de la Ciénaga de la Virgen, la relocalización del mercado de Bazurto y la renovación en la zona colindante, ocultan estos intereses que están de por medio, si bien se publicita el objetivo de poner fin a ese caos de desorden y suciedad que es hoy el mercado. Esta zona, que es el centro nodal de la ciudad, están intentando recuperarla las inmobiliarias para vivienda y centros comerciales con la estrategia del Transcaribe que está atravesando toda la ciudad. Con las obras del Transcaribe aprovechan para hacer el reordenamiento urbanístico apropiado a sus intereses económicos y su cosmovisión del desarrollo.

³³ El Tiempo, 10 de Enero de 2010, pp. 1-6

³⁴ Citado en: Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo, 2009, Ciudad Heterogénea, diversa y desigual, Cartagena de Indias, p. 24.



En 2007, el tres veces alcalde, el médico Nicolás Curi, presentó un proyecto de acuerdo al Concejo, con el objetivo de entregar de manera absoluta los bienes fiscales y baldíos del Distrito de Cartagena a particulares, así como las actuaciones urbanísticas en las zonas de mayor cotización de la ciudad. El proyecto de Acuerdo 182 de 2007 dice textualmente: «Por el cual se autoriza al Alcalde de Cartagena de Indias para que vincule al Distrito de Cartagena de Indias, en la constitución de una Sociedad de Economía Mixta para la gestión y ejecución de las actuaciones urbanísticas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, entre ellas, el triángulo de desarrollo social y los terrenos ubicados en la zona norte; sur este, territorios insulares, Barú y se dictan otras disposiciones». El proyecto contempla la creación de una empresa de economía mixta, en la que el 70% será de capital privado y solo el 30% será público, durante un término de 30 años. El aporte estimado del sector privado es de \$105 millones, menos de lo que vale cualquier lote en «La Heroica». Con este «capital» el sector privado tendría todo el poder para definir que se construye, que se urbaniza y que se hace con toda la millonada que representan los baldíos.

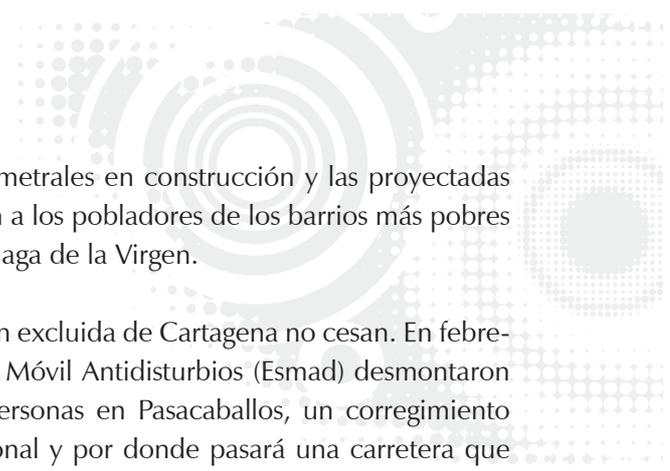
La alcaldesa, Judith Pinedo Flórez, al iniciar su mandato en 2008, paralizó la iniciativa de entregar de manera absoluta los bienes fiscales y baldíos del Distrito de Cartagena a particulares, ya acordada y aprobada en los últimos días de diciembre de 2007 (antes de su toma de posesión) por el anterior alcalde, donde se trasladaba barzuto y desaparecían tres barrios tradicionales de Cartagena (prácticamente se habían vendido los barrios y todo bazarro para un proyecto inmobiliario de alto standing). La alcaldía de Pinedo tiene una propuesta interesante: dejaría esta zona estratégica de la ciudad como un mercado local y una renovación urbanística, sin despojar y desterrar a la gente, ni acabar con los barrios tradicionales de la ciudad. El reto es ver si la puede llevar adelante, ante los fuertes intereses y presiones de las inmobiliarias, los especuladores, las mafias locales y la clase política tradicional.

Sin embargo, la privatización de los espacios públicos y de los territorios de las comunidades populares, particularmente afrodescendientes no tiene freno. La amenaza es grave en territorios como la Boquilla, Isla Barú, Tierrabomba e Islas del Rosario. Esta dinámica del conflicto por el territorio provocado por los procesos de urbanización y modernización excluyente se ha convertido en una grave amenaza para la supervivencia de la población afrocolombiana; es un problema muy actual y sentido por los movimientos sociales afro. En efecto, la cadena de hoteles Decameron, al finalizar el año 2009, inauguró su nuevo hotel en “la exclusiva isla de Barú: son 330 habitaciones, cuatro restaurantes tres piscinas, spa, y un centro de convenciones con

capacidad para 700 personas los que componen el nuevo complejo que funcionará bajo la modalidad de todo incluido. El hotel empleará alrededor de 300 personas, lo cual traerá un importante desarrollo social de la isla”, afirma el anuncio publicitario.

Y es que las arbitrariedades no dan descanso. En septiembre de 2009, el fiscal 16 seccional de Cartagena ordenó a la administración distrital mediante tutela entregar 25 mil metros de playa a una sociedad comercial para que el tutelante pueda construir un complejo turístico. La decisión fue calificada como insólita por la alcaldesa Judith Pinedo Flórez, quien además presentó denuncia contra el Fiscal 16 por los delitos de prevaricato por acción y abuso de función pública. Las playas que ordenó entregar el fiscal en concesión son de uso público. La playa se encuentra en el sector de Castillogrande, una zona residencial a orillas de la bahía frente a la isla de Tierrabomba y al lado del hospital Bocagrande. El inversionista, de nombre Peter Kreill, pretende construir, comprometiendo unos 25.598 metros cuadrados de playa, un complejo turístico que llevaría por nombre “Ibiza Beach”, proyecto que incluye la construcción de un beach resort, un restaurante, un chiringuito –un establecimiento comercial–, y al final, una plataforma marítima que se asemeja a un muelle. Según la mandataria, el Fiscal ordenó al Distrito otorgar la concesión de estas playas, sin tener en cuenta el concepto técnico emitido por la secretaría de Planeación Distrital, entidad a la que le compete el tema de concesiones en playas, que conceptuó, basada en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que la vocación o uso de estas playas era familiar, y que están ubicadas en zona residencial, por lo que resulta inviable levantar este tipo de construcciones en esta zona. “El Fiscal delegó la función de considerar si el proyecto era viable o no en estas playas, a un técnico del CTI, obviando completamente el concepto técnico de Planeación Distrital. Y, con base en el concepto emitido por este técnico, fue que nos ordenaron entregar esta playa en concesión”, explicó la alcaldesa Pinedo Flórez

Cartagena de Indias tiene una extensión de 623 Km², de los cuales el 12,2% corresponden al área urbana. En la zona urbana se concentra el 94,5% de la población. En general, las elites de la ciudad intentan continuar apoderándose, para vender, edificar y construir sus proyectos comerciales, de aquellos territorios (espacios) urbanos (barrios populares del centro histórico de la ciudad, como San Diego y Getsemaní) y rurales (corregimientos como La Boquilla, Barú y Tierra Bomba) de la ciudad, generando desplazamiento interno forzoso de la población, particularmente afrocolombiana, y expulsando comunidades enteras de sus fuentes de trabajo como los



pescadores de la Boquilla. Las vías perimetrales en construcción y las proyectadas también colocan en peligro de expulsión a los pobladores de los barrios más pobres de Cartagena en cuanto bordean la Ciénaga de la Virgen.

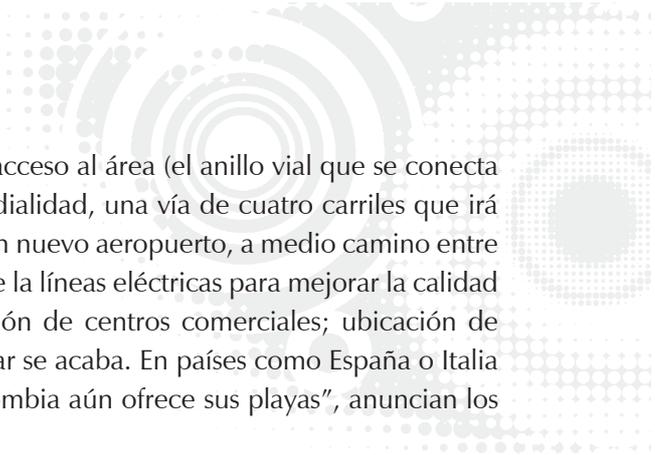
Es así que los sufrimientos de la población excluida de Cartagena no cesan. En febrero de 2008, 250 policías del escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) desmontaron 270 viviendas y desalojaron a 1.000 personas en Pasacaballos, un corregimiento vecino al enclave empresarial de Mamonal y por donde pasará una carretera que conduce a Barú. La acción buscó dar cumplimiento a una resolución de mayo de 2007 que acusaba a las 300 familias allí residentes de invadir las fincas “El Diego”, “El Descanso” y “El Retraso”, que en total suman 41 hectáreas. Los enfrentamientos entre la comunidad y los antimotines no se hicieron esperar; armados con machetes, los residentes del sector se oponían a ser desalojados. El saldo, dos policías heridos y varios niños afectados por el efecto de los gases lacrimógenos. Los habitantes defendían su ocupación señalando que «este terreno es del pueblo, y que, además, nosotros no tenemos recursos ni un trabajo fijo para pagar las cuotas de un arriendo». Lo que no saben estas poblaciones es que la voracidad de los urbanizadores no tiene límite: la ola de conjuntos residenciales para estratos socioeconómicos altos ya salió del perímetro urbano y se está concentrando en zonas aledañas a la capital de Bolívar.

Esta situación agudiza el ya de por sí profundo conflicto por la tierra rural en Cartagena. Las 52.000 personas que habitan la zona rural enfrentan tanto la pobreza como la alta concentración de la propiedad agraria. De acuerdo con un reciente estudio del IGAC (2009), el 44% de los predios rurales de Cartagena se encuentran en el rango de más de 10 UAF (Cada unidad agropecuaria familiar –UAF– equivale a 3 salarios mínimos legales); en contraste, en el otro extremo, 16% de los predios clasifican en menos de una UAF; esta situación, según el estudio, deja ver la vulnerabilidad de la población rural cartagenera.

Mientras los sectores centro histórico y Bocagrande se encuentran llenos de edificios estrechos y conjuntos residenciales con pocas áreas abiertas, los nuevos condominios residenciales comienzan a «devorar» el norte de Cartagena. “Los condominios aquí son hechos en armonía con el paisaje”, afirma la propaganda, obvio que la población popular no hará parte de este nuevo “paisaje”. Los proyectos en marcha, donde la ciudad está creciendo, «colonizarán» más de 15.000 hectáreas. Los proyectos de infraestructura con recursos públicos orientan a brindarles mejor calidad de vida a los «ricos» que habitaran estas ciudadelas. La maquinaria del Estado está al servicio

Mapa 1.





de estos proyectos privados: dos vías de acceso al área (el anillo vial que se conecta con la vía al mar y la carretera de la Cordialidad, una vía de cuatro carriles que irá directo a Barranquilla); construcción de un nuevo aeropuerto, a medio camino entre Cartagena y Barranquilla; recuperación de las líneas eléctricas para mejorar la calidad energética; nuevo acueducto; construcción de centros comerciales; ubicación de colegios y universidades. “El frente del mar se acaba. En países como España o Italia ya no hay espacio en el litoral, pero Colombia aún ofrece sus playas”, anuncian los dueños de los proyectos³⁵.

En contraste, el 75% de la población de la “Heroica” vive en la exclusión, la miseria, la discriminación racial y el “apartheid” socio-espacial, abandonado de la acción estatal. Así, por ejemplo, las 100 familias que habitan por más de cincuenta años el barrio Altos de la Loma, ubicado en las faldas del cerro de La Popa en Cartagena, a sólo un kilómetro del cordón amurallado, padecen la crónica pobreza extrema que se expresa en falta de agua, acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, inseguridad, desnutrición, desempleo, ingresos precarios e inestables y sin oportunidades para sus habitantes. Con el apoyo de estudiantes de la Universidad de Cartagena y de la Oficina Jurídica de la Personería, estos pobladores, en agosto de 2009, instauraron una tutela para exigirle a la alcaldesa de la “Heroica” que el agua llegara al barrio por ser un recurso vital. “Hay un fallo judicial del juzgado Octavo Civil Municipal que dio fecha cierta, término perentorio, para que esta gente tenga agua y hasta ahora el Distrito no ha cumplido y ni siquiera a iniciado los trabajos”, afirma el abogado de la Personería, Joaquín Torres. En Altos de la Loma, hace 20 años se construyó un acueducto provisional, aprovechando la inclinación del mismo, se adecuaron dos albercas para permitir que el preciado líquido se desplazara de arriba abajo irrigando cada casa; pero hace años el sistema colapsó. Según las autoridades el barrio está ubicado en zona de alto riesgo de deslizamiento, por tal motivo la empresa Aguas de Cartagena se ha mantenido al margen de realizar cualquier obra para traer el líquido. Cansados de la situación los ciudadanos decidieron lanzarse a las calles para protestar por lo que aseguran es una clara violación de sus derechos y acudieron masivamente a los bajos de la Alcaldía de Cartagena.

La asimetría en la asignación espacial y sectorial de las inversiones públicas y privadas refleja las relaciones de poder y las cosmovisiones de los grupos hegemónicos que detentan el poder en Cartagena de Indias. Esta asimetría que favorece a la plutocracia,

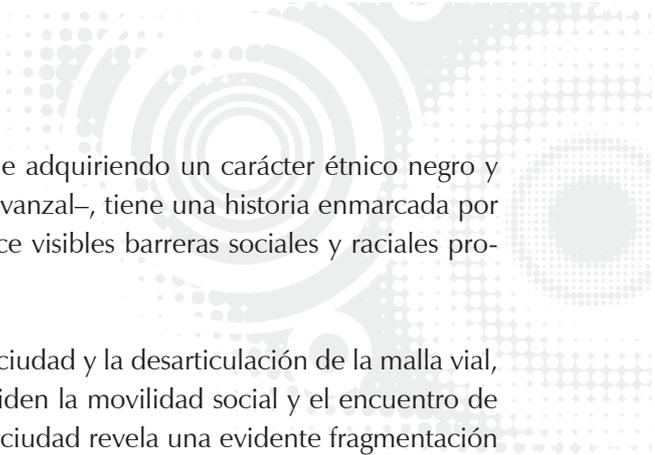
³⁵ “El encanto de la heroica”, Informe Espacial, Revista Semana, Edición 1403, Marzo de 2009, Bogotá, pp. 67-90.

esto es, a los grupos que detentan el poder político y económico, en detrimento de las comunidades populares, acentúa, reproduce y profundiza la fragmentación, la segregación, la iniquidad y la discriminación que da identidad a la urbe. De acuerdo con la ejecución de la inversión por unidades comuneras de gobierno, localidades y sectores de inversión, para el año 2008, a la localidad industrial y de la bahía se asigna el 32 por ciento del presupuesto; a la zona rural del municipio de Cartagena sólo el 4,3 por ciento; a las unidades comuneras que concentran la población afro y los estratos socioeconómicos más bajos se orienta el 52 por ciento de los recursos públicos.

En la “Heroica” se viola históricamente el derecho al desarrollo que tiene todo ser humano. El modelo hegemónico de desarrollo genera fragmentación social, segregación espacial y depreda el medio ambiente. Hay ausencia de políticas públicas inclusivas. Además, el modelo de desarrollo local es la causa de la pobreza existente, de la exclusión al no generar oferta laboral ni distribución justa de la riqueza; todo el establecimiento está al servicio del enclave empresarial, de las familias ricas y de los inversionistas, nacionales y extranjeros. Diferentes investigaciones confirman esta evidencia histórica.

El estudio realizado a inicios del siglo XXI por parte del Observatorio del Caribe Colombiano y la Universidad de Cartagena, bajo el auspicio de la Alcaldía de Cartagena en el marco de la Alianza por la Equidad de Oportunidades Educativas y la Competitividad Regional, concluye: “Cartagena de Indias tiene un sistema económico excluyente, marcado por la miseria y la pobreza, la desocupación y la iniquidad. Por lo demás, la crisis reciente de la economía colombiana se ha mostrado con rigor aquí, al desmantelarse parte de su aparato productivo, caerse el empleo y aumentarse el desempleo y la informalidad. Como resultado de todo ello, se aprecia una notable disminución del ingreso *per cápita*, el cual en 1999 se situó en niveles similares de 1994, trayendo consigo efectos negativos en el nivel de vida de sus habitantes. Además, durante los últimos meses de 2002 y principios del presente año se aprecia un notable crecimiento de la criminalidad y la mendicidad en sus barrios”.

(...) “A sus problemas económicos se suman la marginalidad y la segregación racial a que es sometida la población afrodescendiente (porcentaje mayoritario de la población). En el Mapa Cultural del Caribe publicado por el Corpes de la Costa Atlántica se anota refiriéndose a Cartagena que «en la mayor parte de su población hay un ancestro africano que conserva la riqueza de sus relaciones socioculturales a pesar de los patrones de una elite de origen colonial de ascendencia hispánica». Cartagena que fue puerto de esclavos durante la colonia y que «al retener una parte



de la población esclavizada, la ciudad fue adquiriendo un carácter étnico negro y mulato evidente» –según Mosquera y Provanzal–, tiene una historia enmarcada por la discriminación racial y hoy todavía hace visibles barreras sociales y raciales profundamente marcadas”.

(...) “Adicionalmente, la morfología de la ciudad y la desarticulación de la malla vial, junto a la falta de espacios públicos, impiden la movilidad social y el encuentro de sus habitantes, la «geografía urbana de la ciudad revela una evidente fragmentación del espacio urbano, allí lo negro tiene un lugar físico, los barrios populares, o es instrumentalizado en algunos oficios del sector turístico»³⁶.

Otra investigación reciente resume con claridad toda esta compleja problemática: “En las últimas tres décadas Cartagena ha sido una de las ciudades colombianas con mayor crecimiento y demográfico; sin embargo, la repartición de esa prosperidad ha sido muy desigual. (...) Cartagena es una ciudad con una gran polarización en los ingresos y en las oportunidades sociales, lo cual tiene una clara manifestación en el espacio físico: los pobres están localizados en determinados sitios y los de más altos ingresos están en otros lugares. Además, hay un componente étnico en esa polarización. Los más pobres, que además se ubican en los sitios menos atractivos, son mayoritariamente afrodescendientes”³⁷.

³⁶ Observatorio del Caribe Colombiano y Universidad de Cartagena, (2003), El Sistema Económico de Cartagena de Indias, Documento 2, Cartagena, p. 5.

³⁷ Aguilera, María M. y Meisel, Adolfo, (2009), Op. Cit., p. 16.



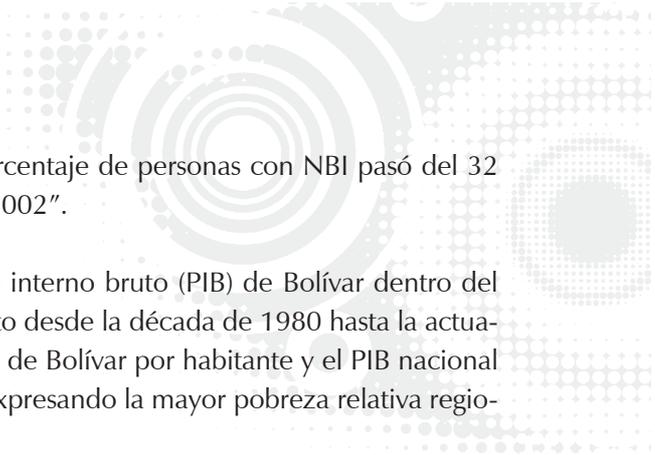
4. Estructura económica y empleo

Economía

La acumulación de capital del enclave empresarial cartagenero tiene como fuentes la industria, el comercio, la construcción, el sector financiero y las actividades asociadas al turismo y portuarias. A su vez, en conjunto, el factor subyacente es una fuerza de trabajo explotada y un trabajo precarizado e inestable. Esta, unida a la rápida expansión demográfica y la ausencia de políticas públicas inclusivas y garantistas de los derechos humanos, es la causa para que después de 477 años de haber sido fundada por Pedro de Heredia, Cartagena de Indias aún conserve los altos niveles de pobreza y miseria, a pesar de su diversificada e importante dinámica económica de las últimas décadas.

Así lo constata la investigación presentada en el X Coloquio Internacional de Neocrítica, en el año 2008, en la Universidad de Barcelona, por los investigadores Carmen García Martínez, de la universidad de Castilla-La Mancha; Miguel Panadero Moya, de la misma universidad y por Rina de León Herrera, de la Universidad de Cartagena de Indias: “Cartagena de Indias es una histórica ciudad-puerto de origen colonial que conserva en la trama urbana del casco antiguo numerosos testimonios de su prestigioso pasado. Es asimismo una ciudad animada por una economía diversificada donde a la notable actividad portuaria de tráfico de mercancías de alcance nacional e internacional, se añade el turismo, la industria de la zona de Mamonal, el comercio y la construcción. En este sentido puede afirmarse que es una ciudad que participa de la red de relaciones económicas que se movilizan en el escenario de la globalización. Sin embargo, en ella se aprecia una problemática de fondo que se manifiesta en el aumento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión entre su población”.

(...) “En Cartagena de Indias, la pobreza y la indigencia por ingresos han crecido en los últimos años, tal como se puede apreciar en la evolución de los indicadores de Línea de Pobreza y Línea de Indigencia (De León, 2008). En el año 2002 la primera afectaba al 75 por ciento de la población, mientras que bajo la Línea de Indigencia, se incluía al 45 por ciento de sus habitantes (una población que no contaba con los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades alimenticias fundamentales). Sólo el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ha mejorado como consecuencia de la aplicación de mayores coberturas oficiales en educación y el acceso a



los servicios públicos domiciliarios (el porcentaje de personas con NBI pasó del 32 por ciento en 1988, al 25 por ciento en 2002”.

La participación porcentual del producto interno bruto (PIB) de Bolívar dentro del PIB nacional oscila entre 3 y 3,5 por ciento desde la década de 1980 hasta la actualidad. La comparación porcentual del PIB de Bolívar por habitante y el PIB nacional por habitante es, en promedio, de 75% expresando la mayor pobreza relativa regional respecto al promedio de Colombia³⁸.

De acuerdo con el ejercicio realizado por el Observatorio del Caribe Colombiano³⁹, para el período 1994-2000, el PIB de Cartagena de Indias equivale a 64,7% en el PIB de Bolívar. En relación con el PIB nacional, la economía de Cartagena contribuye con el 2,2%. Además, representa una gran importancia en el Caribe colombiano al concentrar el 14,1% de la actividad económica regional.

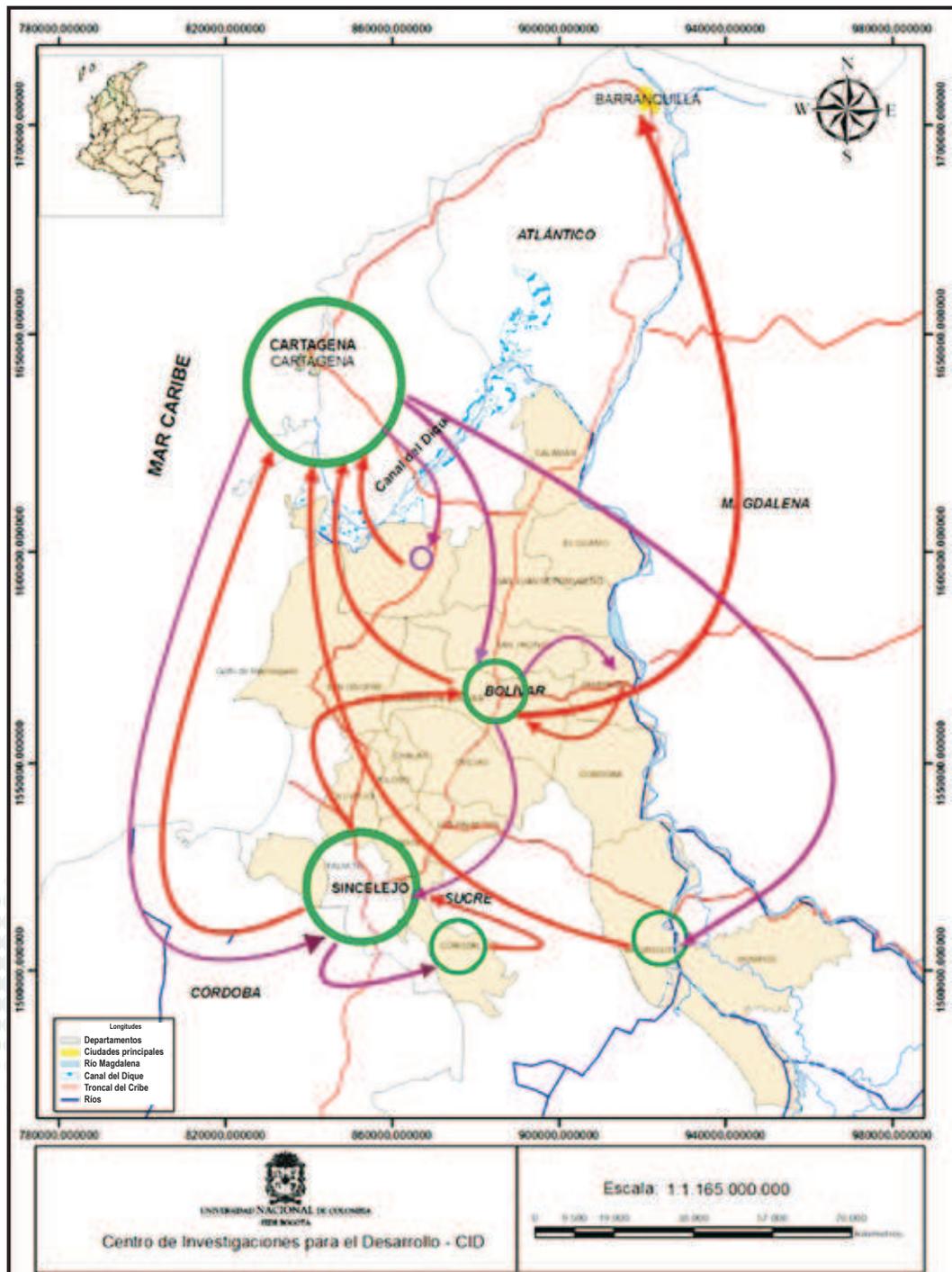
Cartagena es una ciudad-región, esto es, actúa como fuerza centrípeta, concentra los circuitos financieros y hala la aglomeración de las economías regionales debido a la potencialidad del mercado, su importancia geoestratégica, la fortaleza institucional, los bajos costos laborales y la normatividad que favorece la condición de enclave y crea condiciones que propician los rendimientos crecientes de las empresas. Cartagena extiende su zona de influencia en la región Caribe, y en particular en todo el departamento de Bolívar, constituyéndose en una región nodal (ver mapa 2).

En general, los índices de crecimiento de la economía de Cartagena, del Departamento de Bolívar, de la Región Caribe y de Colombia mantienen la misma variación cíclica. No obstante, entre 1994 y 2000, el PIB de la ciudad creció a un ritmo anual promedio de 3,1%, superior al registro observado tanto en el departamento de Bolívar como en la región Caribe (2%), y respecto al país (1,6%). Este mayor dinamismo de la economía cartagenera se explica por el comportamiento de los servicios del gobierno (crecieron a una tasa anual promedio de 10,3%) y la industria manufacturera (7,7% promedio anual durante el periodo analizado).

³⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, Cuentas Departamentales de Colombia.

³⁹ Observatorio del Caribe Colombiano y Universidad de Cartagena, (2003), El Sistema Económico de Cartagena de Indias, Documento 2, Cartagena, pp. 7-10.

Mapa 2. Localización de centralidades en la ciudad-región de Cartagena.



Industria

En relación con la estructura económica de Cartagena de Indias, la industria es una de las principales actividades económicas de la ciudad. La fabricación de sustancias químicas y productos derivados de la refinación de petróleo configura la principal dinámica económica. Esta estructura industrial hace de Cartagena un emporio especializado en los sectores petroquímico, químico y plástico, por tanto, grandes multinacionales tienen su centro de producción y distribución en Cartagena entre ellos Dupont y la Drummond.

La ciudad también es sede de la segunda refinería más importante de Ecopetrol después de Barrancabermeja. El sueño de la sociedad industrial cartagenera es el desarrollo del Plan Maestro de la refinería y el montaje de la planta de olefinas y aromáticos. Estos proyectos tienen como objetivos definidos aumentar la capacidad de refinación de 70 mil barriles por día (KBD) a 140 mil (KBD), sin aumentar los costos fijos, modernizando las plantas y procesos, reduciendo el contenido de azufre en gasolinas y diesel para cumplir la legislación vigente (nacional e internacional), aumentando así el valor agregado a sus productos, según Planeación Nacional.

La Refinería, con su esquema tecnológico e infraestructura actual, genera una pérdida de valor para la empresa y no permite mejorar su competitividad en el mercado de productos refinados, lo cual en el mediano y largo plazo obligaría a su cierre con un costo directo que oscilaría entre 35 y 60 millones de dólares, sin considerar el impacto social y comercial no sólo para la región sino para el país. La ampliación y modernización de la refinería de Cartagena es un proyecto que lleva décadas en discusión y que ha sido pospuesto innumerables veces, es crucial no sólo para el desarrollo industrial de la región Caribe, sino también para la mejoría de la calidad de los combustibles líquidos. Para el desarrollo del Plan Maestro, el gobierno del presidente Álvaro Uribe tomó la decisión de adelantarlos con recursos del sector privado.

A finales de 2005, la empresa suiza Glencore Internacional AG ganó la subasta en la que se definió el socio mayoritario del proyecto que le permitiría, junto a Ecopetrol, convertir la antigua procesadora de crudos de Mamonal en una de las más modernas de América Latina. Su ofrecimiento de 630 millones de dólares fue superior en casi 40 millones a lo propuesto por Petrobras, el segundo contendor. Los europeos quedaron, de esta forma con el 51 por ciento de la propiedad de la refinería y la compañía colombiana con el 49 restante.



Sin embargo, en el año 2009, aduciendo el cambio de condiciones, a consecuencia de la crisis financiera internacional, Glencore propuso una ruta de expansión mucho más lenta de lo previsto, con lo cual quedaba en veremos una de las iniciativas industriales más ambiciosas de los últimos años. En medio de la tensión producida, el Gobierno amenazó a la firma suiza con la cancelación de sus contratos en el país. Ante el incumplimiento del compromiso de la multinacional Glencore de invertir en la ampliación de la Refinería de Cartagena (Reficar), el 28 de mayo de 2009, el Gobierno volvió a adquirir por 549 millones de dólares el 51 por ciento de las acciones en la Refinería de Cartagena.

Desde 2006, el senador liberal Hugo Serrano Gómez, experto en temas petroleros, había advertido que la suiza Glencore no tenía experiencia en refinación, una actividad rentable y de poco riesgo en la industria petrolera. Sostuvo, además, que la venta era un pésimo negocio en donde el Estado llevaba las de perder. La venta de la refinería a la multinacional Glencore, según Serrano, se hizo no porque Ecopetrol atravesara por dificultades económicas que la obligaran a salir de sus activos sino, por la terca postura del Presidente Uribe de reventar nuestro patrimonio público entregándoselo al sector privado.

Si bien Cartagena es el principal productor de sustancias químicas a nivel nacional, a pesar de ello la cadena productiva del sector petroquímico en la ciudad no ha sido integrada. En consecuencia, con este fracaso de materializar el Plan Maestro de la refinería y la planta de olefinas y aromáticos continua la insuficiencia en la producción de las materias primas que el sector de sustancias químicas requiere, principalmente de olefinas, teniendo que ser abastecida la demanda interna con importaciones. Este sector de sustancias químicas importa 49,5% del total de importaciones que realiza la industria de la ciudad.

En general, de acuerdo con las estadísticas del PIB departamental, en el período 200-2006 Bolívar tuvo una participación promedio mayor de su industria (22%) en el PIB, frente a Antioquia (18%), Atlántico (19%), Bogotá (15%) y Valle (17%).

Es importante señalar, que si bien Cartagena tiene una importante actividad industrial en su territorio, muchas de las empresas tienen sus casas matrices en Bogotá. Las sedes de Cartagena son simplemente consideradas como plantas de producción, y toda la actividad comercial y gerencial se realiza en la capital del país.

Enclave empresarial de Mamonal

La mayoría de industrias se encuentran en el Parque Industrial de Mamonal, considerado una de las Zonas Industriales más importantes de Colombia. La concentración de empresas nacionales y extranjeras en este parque industrial se ha duplicado durante el período 1999-2008. En 1999 el número de plantas ubicadas en Mamonal era de 99, en 2005 aumentaron a 113, para el año 2006 sumaban 136; la espiral de crecimiento no se detuvo y en 2007, el número de plantas registradas era de 156, y alcanzaron 185 para 2008. Para el año 2010 se eleva a 197 las compañías radicadas en este enclave empresarial.

Este enclave empresarial integra importantes clúster productivos como:

Petroquímico y plástico: conformado por empresas como: Ecopetrol, Mexichem, Propilco S.A., Dexton S.A., Biofilm S.A., Polybol S.A., Polyban S.A., YRoyalco S.A., Geón Polímeros Andinos S.A., Cabot Colombia S.A., Lamitech S.A., Exxon Mobil; Texaco, Promigas S.A., Kangupor Ltda, Tuvalco, Pinturas Hempel, Sika, Autogas, Petromil, Polymer, Cellus de Colombia.

Alimentos y bebidas: Golosinas Trululu S.A., Tecnoaji Ltda., C.I. Comexa S.A., ProlecalIndupollo, Harina Tres Castillos, Kola Román, SabMiller.

Manufacturas: Rotofibra, Curtiembre Matteucci, South American Woods, Aserradero el Bosque, Worldtex Caribe, Glormed S.A., Cementos Argos, Cemex.

Transporte: Sotracar, Transporte Hernández, Copetran, Interandina de transporte.

Pesca y cultivo: Seatech Internacional Inc, C.I. Océnos S.A., C.I. Antillana S.A. Cartagena Shrim Company S.A., Acuatec Ltda., Aqua Panamá, Overseas INC., C.I. Larvas de Tolú Ltda., Postlarvas del Caribe S.A. Baru Shrimp Company Ltda, Pescobol.

Químico: Dow Química de Colombia, Syngenta S.A., Bayer Corpscience S.A., Industrias Químicas Real S.A., Laboratorios Gerco Ltda., Oxígeno Optimo, Industria Katori, Insa Ltda., Agafano, Producciones Químicas.

Metalmecánico: Holasa S.A., Cotecmar, Ferrocem Astilleros Ltda., Astilleros Cartagena S.A., Astilleros Vikingos S.A., Construcciones Metálicas Industriales Ltda., Bustos Reyes & Cia. Ltda., Distribuidora de metales S.A., ERMO Ltda., Ferretería Ignacio Sierra Ltda., Imec S.A., Industrias Fervil Ltda., METAL-PREST Ltda., Servicios Indus-



triales y Metalmecánicos Ltda., Taller Industrial Servitec Ltda., Talleres Unidos Ltda., Técnica Metalmecánica del Caribe & Cia. Ltda., Siman Ltda., FUMECO Ltda., Greif Colombia S.A., C.I. Todometal, Ferretería Reina, Ferroalquimar, Astivik, Monoblock, Gecolsa, Ternium Colombia.

Construcción: Gyptec, Gyplac, Cementos Argos, Equipos y Construcciones, Granuplas.

Servicios: Vimarco, Almagrario, Asesorías y Construcciones, Imex, Servicios Ingreco Ltda, Euro Style, Blastinaval, Contecar, Navegar, Aldía Logística, Lime, Ciudad Limpia, Todomar, Etec, Termocartagena, Kanuroid, Proeléctrica, Puerto Mamonal, Banco Popular, Orco, Concurso Nacional de Belleza.

Estos clúster están apoyados por una cadena de empresas medianas y pequeñas encargadas del suministro de bienes y servicios necesarios para la operación del Parque Industrial de Mamonal.

Zonas francas

Las zonas francas son áreas dentro del territorio nacional y local que gozan de un régimen aduanero y fiscal especial y que tienen el propósito de fomentar la industrialización de bienes y la prestación de servicios orientados principalmente a los mercados externos y de manera subsidiaria, al mercado nacional. Cartagena de Indias cuenta con seis zonas francas: Zona Franca de La Candelaria (localizada en el corazón del parque industrial de Mamonal); Zona Franca Industrial de Bienes y Servicios Cartagena Zofranca S.A (localizada a 14 km del centro de la ciudad, al final del sector industrial de Mamonal y posee muelle privado); Zona Franca Turística (ubicada en la Isla de Baru, dentro de la ciénaga de Portonaito, es la única zona franca turística que ofrece lotes sobre el agua en canales navegables, marina y un desarrollo urbano turístico, villas y todas las conveniencias de una urbanización caribeña); Zona Franca Uniempresarial de la Refinería de Cartagena; Zona Franca Permanente Especial Argos S.A (nueva zona franca ubicada en el área industrial de Mamonal); Zona Franca Permanente Especial Puerta de Las Américas (ubicada en la zona norte de la ciudad, con enfoque hacia los servicios, cuenta con centro hotelero, centro de convenciones, centro de salud y centro comercial).

Turismo

El turismo es una de las actividades económicas más importantes de Cartagena, por la generación de ingresos y empleo. El estudio realizado por el Observatorio del Caribe Colombiano y la Facultad de Ciencias Sociales y educación de la Universidad de Cartagena muestra como ésta se ha convertido en la principal ciudad turística del país, en razón a su localización geográfica, la belleza de su entorno natural, la riqueza cultural de sus gentes, su pasado histórico y la conservación del patrimonio arquitectónico heredado de la colonia y la república, la dotación de infraestructura pública, su capacidad hotelera, su oferta de servicios y su imagen en el mercado mundial⁴⁰.

El flujo de inversión mixta, público (proveniente principalmente de la Nación) y privado, ha permitido el desarrollo del sector turístico desde la década de 1950. No obstante, este no ha contado con la planificación integral que se requiere para garantizar su desarrollo armónico y sostenible. El sector turístico cuenta con siete segmentos: sol y playa, congresos y convenciones, cruceros, cultural, histórico, diversión y la ciudad como segunda casa. Cartagena es la segunda ciudad con capacidad hotelera del país, después de Bogotá, con cerca de cinco mil habitaciones, la mitad corresponde a hoteles cinco estrellas (los parahoteles tienen capacidad de recibir hasta 150.000 personas durante las temporadas de vacaciones).

Al finalizar la década de 1990, después de registrar un rápido crecimiento el sector turístico, la ciudad fue afectada por la recesión económica y los problemas de orden público del país ocasionando una severa caída en la afluencia de turistas. Durante los años 1999-2000 el porcentaje de ocupación hotelera anual en Cartagena estuvo por debajo del 50%. Únicamente a partir del año 2003 el porcentaje de ocupación volvería a registrar un ritmo ascendente; pasando de 56%, en 2003, a 66% en 2008. Al finalizar el año 2009, El Distrito Turístico y Cultural alcanzó la cifra record de 250.000 turistas.

Durante la primera década del siglo XXI, las actividades de comercio, hoteles y restaurantes generan, en promedio, el 30% del empleo de Cartagena, esto es, cerca de 100.000 empleos. No obstante, el turismo no es el líder en la creación de puestos de

⁴⁰ Alianza por la Equidad de Oportunidades Educativas y la Competitividad Regional, (2003), El sistema Económico de Cartagena de Indias, Alcaldía de Cartagena, pág. 26.



trabajo de calidad y su volumen es muy inferior respecto al comercio. Debido a la marcada estacionalidad, la actividad turística genera solo ocupaciones temporales lo que produce un mercado de trabajo altamente inestable. Los análisis sobre la fuerza laboral vinculada al sector turístico muestran que en Cartagena los trabajos presentan baja calificación, limitado entrenamiento y escasa capacitación, por lo cual son remunerados con bajos niveles salariales.

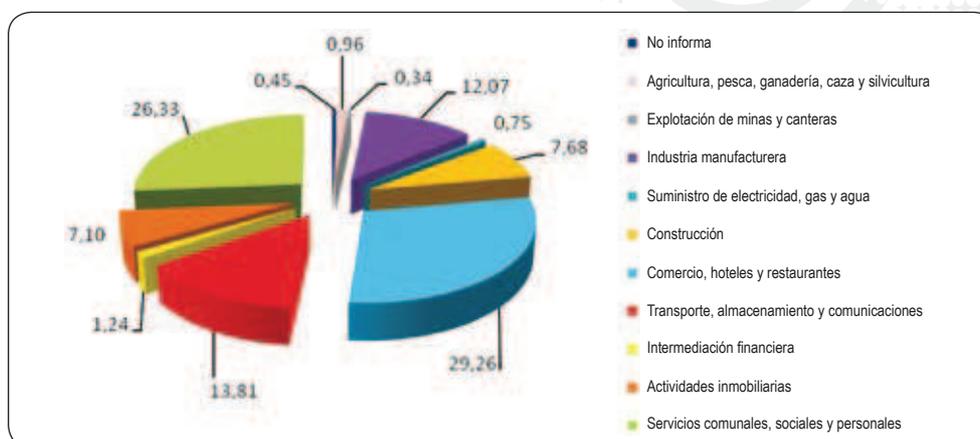
Sin embargo, para la administración de Cartagena, el sector turístico ocupa un lugar estratégico en la Política de Inclusión Productiva para Población en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad: “Del examen adelantado sobre los sectores más promisorios se ha elegido el sector Turismo como pionero para esta estrategia, en razón a las oportunidades que ofrece para la inclusión productiva de poblaciones excluidas y para que los beneficios derivados de sus actividades directas e indirectas redunden en mejores condiciones de vida para los y las cartageneras”. La meta para el año 2011 consiste en capacitar, formar y entrenar para el trabajo a 1.500 personas en pobreza y vulnerabilidad, según el perfil ocupacional y la demanda actual y futura del sector turismo (de estas, se espera que 50% se vincule productivamente ya sea a través del empleo o de la provisión de bienes y servicios). Es un reto para esta estrategia, y resulta paradójico, enfrentar la situación que en el mismo documento de la Política se cita sobre una de las conclusiones de la Cumbre del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002): “De los 12 países que concentran el 80% de la población en extrema pobreza, 11 tienen una actividad turística significativa y creciente. Esto significa que el desarrollo potencial que representa esta industria no coincide con las condiciones económicas de los habitantes de los lugares de destino y su expansión real no se traduce en beneficios socioeconómicos locales”⁴¹.

Comercio

Cartagena posee una vocación comercial en ascenso, al ser una ciudad cercana al millón de habitantes y ser destino turístico por excelencia, la ciudad ofrece una oferta comercial variada donde se encuentran reconocidos almacenes de cadena, centros comerciales, franquicias internacionales y zonas especializadas en comercio (ver gráficos 6 y 7).

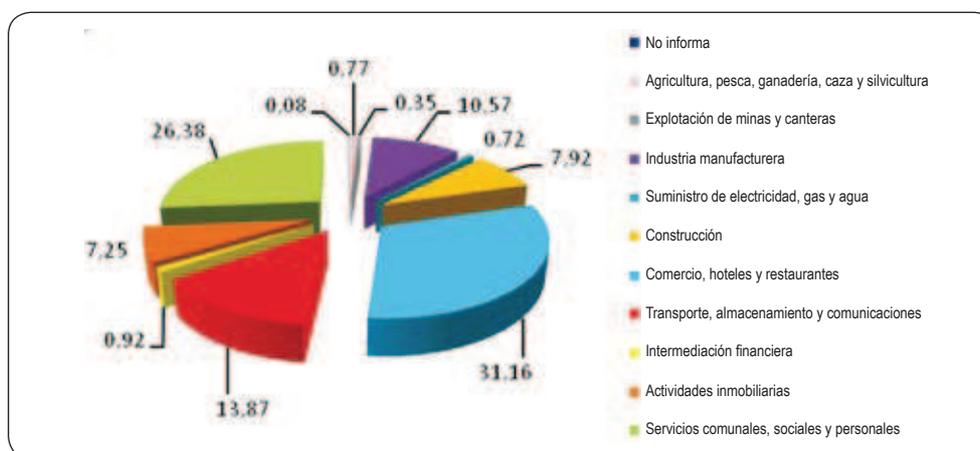
⁴¹ Consejo Distrital de la Política Social de Cartagena de Indias, (septiembre de 2009), Política de inclusión productiva para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, págs. 39-40 y 59.

Gráfico 6. Distribución porcentual de la población ocupada, según ramas de actividad
Período octubre-diciembre 2008
Cartagena de Indias



Fuente: DANE ECH- GEIH. Octubre-diciembre 2008. Cálculos ODESDO.

Gráfico 7. Distribución porcentual de la población ocupada, según ramas de actividad
Período octubre-diciembre 2009
Cartagena de Indias



Fuente: DANE-Encuesta nuevo marco 2005. Período oct.-dic. 2009. Cálculos ODESDO.

Puerto

Estando estratégicamente ubicada, Cartagena posee el sistema portuario de mayor movimiento de Colombia donde se encuentran terminales importantes de uso público como La Sociedad Portuaria de Cartagena, Muelles El Bosque y CONTECAR re-

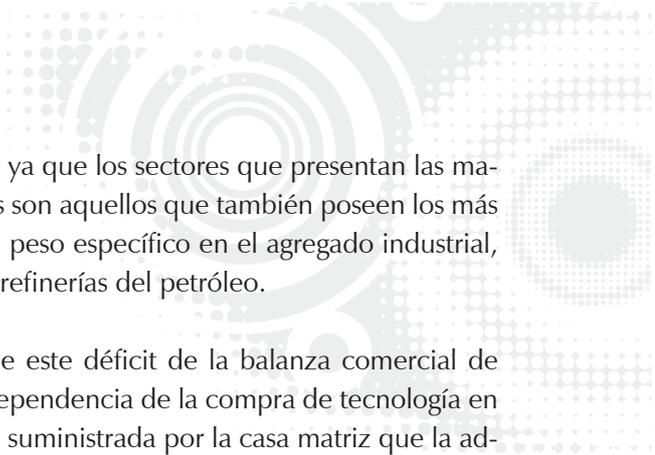
cibiendo barcos de todo el mundo. Estos tres principales terminales manejan el 20% de la carga total movilizada mientras que el resto se maneja en más de 50 muelles de las empresas privadas ubicadas a lo largo de la zona industrial de la Bahía de Cartagena. Se ha consolidado como un gran puerto logístico y de transbordo internacional especializado en el comercio de contenedores. Cartagena es la ciudad líder en el manejo de contenedores de exportación hacia los Estados Unidos, con una participación del 47%, seguida por los puertos de Buenaventura (24%), Santa Marta (18%) y Barranquilla (11%). La otra actividad a la que se le otorga al puerto de Cartagena es al turismo de cruceros donde llegan aproximadamente 150 cruceros anuales y de igual forma la ciudad es puerto de embarque para la línea Royal Caribbean Cruises.

Comercio exterior

Exportaciones. La producción industrial de la ciudad de Cartagena se orienta principalmente hacia el mercado externo. Para el año 2000, el grado de apertura exportadora fue de 0.30 (por cada peso de producción se exporta 30 centavos). Este índice es superior al alcanzado a nivel nacional. La composición de la base exportable de la industria de Cartagena esta integrada por el sector de sustancias químicas industriales, actividad que concentra en promedio 55% del total de las exportaciones, fabricación de productos alimenticios (22,3%), otros productos minerales no metálicos (7,5%) y la industria del cuero (1,9%).

Importaciones. En Cartagena se vende al mercado externo cerca del 30% de la producción industrial, mientras que se importa cerca del 35% para consumo en este sector. La estructura de las importaciones por actividades muestra a la industria química como la principal, con una participación en el total de importaciones industriales de 49,5%. Le siguen en importancia, el sector de refinerías de petróleo con 9,1% y la construcción de maquinaria exceptuando la eléctrica con 9%. La penetración de las importaciones de la industria cartagenera, superior al grado de coeficientes de exportación, se explica por el proceso de acumulación de capital y tecnología dentro del esquema de modernización y reconversión industrial iniciado en la segunda mitad de la década de 1990.

Balanza comercial. El alto valor de las compras en el exterior, superior al valor exportado, trae como consecuencia una situación deficitaria de carácter estructural. De acuerdo con las afirmaciones del Observatorio del Caribe Colombiano y la Universidad de Cartagena, el patrón de comercio exterior de la industria de Cartagena



tiene características de tipo intraindustrial ya que los sectores que presentan las mayores participaciones en las importaciones son aquellos que también poseen los más altos coeficientes de exportación dado su peso específico en el agregado industrial, como es el caso de sustancias químicas y refinerías del petróleo.

Uno de los principales condicionantes de este déficit de la balanza comercial de Cartagena, de tipo estructural, es la alta dependencia de la compra de tecnología en el exterior. Por lo general, la tecnología es suministrada por la casa matriz que la adquiere en los principales centros de innovación de Europa y Estados Unidos. No existe una cultura empresarial proclive hacia la innovación; los procesos de Investigación y Desarrollo (I+D) no es de gran importancia para los empresarios de Cartagena, lo que se explica porque estas actividades innovativas que se dan al interior de la gran industria de Cartagena, son importadas y no tienen desarrollo local. La inversión en I+D es muy baja en Cartagena, no llega al 1% de las ventas.

Estructura empresarial

Según la investigación adelantada por el Observatorio del Caribe Colombiano y la Universidad de Cartagena, para el año 2002 en Cartagena de indias existían 13.286 empresas. La mayoría (90,7%) son microempresas, esto es, 12.056 unidades económicas dedicadas principalmente al comercio y los servicios (91,9%) y utilizadas como actividad de subsistencia; por tanto, no se encuentran articuladas a ninguna cadena de productos que les permita generar un alto valor agregado. Sin embargo, las microempresas generan alrededor del 40% de los empleos de la ciudad, por encima del empleo generado por la industria en Mamonal.

En cuanto a la participación de los demás grupos de empresas en el total, se tiene: empresas pequeñas 6,9% (914 establecimientos); medianas empresas 1,4% (188 establecimientos); grandes empresas 1% (128 establecimientos). El 75% de los establecimientos se encuentra en la informalidad, principalmente las dedicadas a actividades relacionadas con el comercio y el transporte. En general, en Cartagena de Indias el comercio local y las PYMES se encuentran por fuera de las dinámicas de las grandes cadenas que agrupan al sector financiero y a las principales actividades de la industria, el turismo, la construcción y el puerto.

Si bien es excluyente, el enclave empresarial cartagenero le permite ocupar a la ciudad un importante lugar en la economía colombiana: i) es la quinta ciudad de



mayor producción industrial en Colombia y la segunda del Caribe colombiano; ii) es el principal productor de sustancias químicas del país; iii) es la ciudad con la segunda refinería más importante, después de Barrancabermeja; iv) por áreas metropolitanas, es el séptimo centro de la industria de alimentos de Colombia, el segundo en el Caribe colombiano; v) es uno de los puertos más importantes de Colombia, el principal en el Caribe colombiano; vi) es el principal centro turístico de Colombia. Este hecho contrasta con el atraso relativo de la región Caribe y la amplitud de la pobreza, situación que se ha mantenido tanto en el modelo de sustitución de importaciones como en el actual de inserción a la globalización.

En el período 2002-2007 el número de empresas aumentó, según cifras de la Cámara de Comercio, de 13.286 a 17.640, esto es, un crecimiento promedio anual de 6,6 por ciento. Según actividad económica, al sector del comercio (al por mayor y menor) pertenece el mayor número de sociedades (46,9%), seguido de actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (12,3%), hoteles y restaurantes (9,6%), la industria manufacturera (7,8%), transporte, almacenamiento y comunicación (7,2%), la construcción (5,6%) y otros sectores (10,6%). En conjunto, el 91,5 por ciento del total de las empresas de la ciudad pertenecen al sector terciario de la economía (ver cuadros 3, 4 y 5).

Según el informe Indicadores Económicos de Cartagena del segundo semestre de 2008, elaborado de manera conjunta por el Banco de la República, la Cámara de Comercio, el Observatorio del Caribe Colombiano, las universidades Jorge Tadeo Lozano y Tecnológica de Bolívar y la ANDI, en este año se constituyeron 6.530 empresas nuevas, en su mayoría microempresas. En el año 2008, el número de empresas era de 18.310. Las microempresas participaban con el 91,7% de la estructura empresarial Cartagenera y el 1,5% de los activos. Las grandes empresas significaban el 5,3% y sus activos el 76,2%.

Para el año 2009, el total de las empresas registradas ante la Cámara de Comercio de Cartagena fue de 16.662; presentando una caída en el número de firmas de 9% respecto al año 2008. La principal desaparición de empresas se registró en el sector microempresarial, con una disminución de 21,7%, al pasar de 19.419 a 15.205. Las microempresas representan el 91,3 % de la estructura empresarial de Cartagena; pero solamente participan con el 1,1% del total de los activos. En contraste, en 2009 había 102 grandes empresas, cinco más que en 2008, representando, en términos comparativos, apenas el 0,6% de las compañías, pero concentran el 80% del total de los activos (ver cuadros 3, 4 y 5).

Cuadro 3. Estructura empresarial de Cartagena de Indias, 2007.

Letra	Actividad	Microempresa		Pequeña		Mediana		Grande		Total	
		Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	31	583.464.221	11	8.382.581.269	2	12.193.450.100	2	45.122.475.406	46	66.281.970.996
B	Pesca	5	74.156.000	10	8.837.899.033	1	5.201.618.000	3	111.279.054.000	19	125.392.727.033
C	Explotación de minas y cantera	51	963.802.872	14	13.755.581.365	1	3.705.380.000	0	0	66	18.424.764.237
D	Industria manufacturera	1.237	10.777.710.893	79	54.465.129.547	33	176.596.994.890	22	2.979.524.754.835	1.371	3.221.364.590.165
E	Suministros de electricidad, gas y agua	19	484.953.311	4	2.554.909.675	3	19.703.756.806	5	2.111.404.887.730	31	2.134.148.507.522
F	Construcción	855	11.903.625.561	83	70.770.323.960	37	187.457.399.006	10	296.673.573.227	985	566.804.921.754
G	Comercio al por mayor y al por menor	7.862	65.590.203.469	335	242.349.598.329	65	310.422.760.416	13	384.163.375.440	8.275	1.002.525.937.654
H	Hoteles y restaurantes	1.640	10.130.214.058	38	24.357.978.759	13	56.488.306.770	6	395.491.879.444	1.697	486.468.379.031
I	Transporte, almacenamiento y comunicación	1.079	13.811.229.979	155	120.296.715.377	25	110.327.590.568	7	544.320.997.596	1.266	788.756.533.520
J	Intermediación financiera	305	4.200.000.009	29	19.385.246.783	10	45.481.181.427	3	97.845.023.603	347	166.911.451.822
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	1.849	30.075.167.595	233	167.568.503.429	67	291.099.082.355	18	727.534.731.411	2.167	1.216.277.484.790
L	Admón. Pública y defensa; Seguridad social	8	124.037.441	2	703.935.083	0	0	0	0	10	827.972.524
M	Educación	75	755.197.897	9	7.113.734.363	0	0	1	33.386.731.093	85	41.255.663.353
N	Servicios sociales y salud	315	6.899.942.248	53	47.211.899.932	13	62.301.387.924	2	51.615.599.876	383	168.028.829.980
O	Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	851	4.220.836.920	27	18.433.003.509	4	24.342.473.961	0	0	882	46.996.314.390
P	Hogares Priv. con Serv. Domes	7	19.200.000	0	0	0	0	0	0	7	19.200.000
Q	Organizaciones y órganos extraterritoriales	1	15.000.000	0	0	0	0	0	0	1	15.000.000
-	Sin descripción	2	700.000	0	0	0	0	0	0	2	700.000
	Total general	16.192	160.629.442.474	1.082	806.187.040.413	274	1.305.321.382.223	92	7.778.363.083.661	17.640	10.050.500.948.771

Fuente: Registro Mercantil – Cámara de Comercio de Cartagena de Indias, 2007.

Cuadro 4. Estructura empresarial de Cartagena de Indias, 2008.

Letra	Actividad	Microempresa		Pequeña		Mediana		Grande		Total	
		Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	54	1.117.915.080	14	14.494.715.457	3	16.954.565.044	1	30.816.152.975	72	63.383.348.556
B	Pesca	17	361.502.337	13	11.123.476.742	3	18.445.764.122	3	88.463.251.000	36	118.393.994.201
C	Explotación de minas y cantera	21	298.865.785	4	2.790.651.794	1	2.583.450.783	0	0	26	5.672.968.362
D	Industria manufacturera	1.314	11.589.202.146	86	64.186.785.987	37	204.858.310.636	22	4.559.397.361.977	1.459	4.840.031.660.746
E	Suministros de electricidad, gas y agua	14	203.921.423	5	2.418.442.292	2	13.840.733.144	4	557.378.611.111	25	573.841.707.970
F	Construcción	966	11.678.747.448	87	71.924.960.433	57	315.131.389.624	14	459.731.811.309	1.124	858.466.908.814
G	Comercio al por mayor y al por menor	8.069	65.487.737.406	327	247.900.356.119	75	358.008.721.365	15	526.361.658.965	8.486	1.197.758.473.855
H	Hoteles y restaurantes	1.801	11.752.107.964	44	32.023.792.533	11	68.546.967.651	5	424.735.062.452	1.861	537.057.930.600
I	Transporte, almacenamiento y comunicación	1.027	13.611.695.619	141	114.538.511.505	37	148.083.078.901	12	794.103.591.605	1.217	1.070.336.877.630
J	Intermediación financiera	326	3.507.551.963	23	16.106.121.451	12	59.215.344.164	3	102.193.132.013	364	181.022.149.591
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	1.987	33.888.346.311	273	212.364.293.069	53	251.982.340.681	16	748.510.801.781	2.329	1.246.745.781.842
L	Admón. Pública y defensa; Seguridad social	6	157.061.730	2	1.073.088.341	0	0	0	0	8	1.230.150.071
M	Educación	63	536.408.692	7	5.540.477.858	1	3.663.089.454	0	0	71	9.739.976.004
N	Servicios sociales y salud	286	6.806.309.943	51	39.827.149.590	16	81.574.162.858	2	51.881.696.857	355	180.089.319.248
O	Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	818	4.136.347.227	28	23.715.007.888	7	34.306.878.280	0	0	853	62.158.233.395
P	Hogares Priv. Con Serv. Domes	6	14.200.000	0	0	0	0	0	0	6	14.200.000
-	Sin descripción	18	35.400.000	0	0	0	0	0	0	18	35.400.000
	Total general	16.793	165.183.321.074	1.105	860.027.831.059	315	1.577.194.796.707	97	8.343.573.132.045	18.310	10.945.979.080.885

Fuente: Registro Mercantil – Cámara de Comercio de Cartagena de Indias, 2008.

Cuadro 3. Estructura empresarial de Cartagena de Indias, septiembre de 2009.

Letra	Actividad	Microempresa		Pequeña		Mediana		Grande		Total	
		Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos	Empresas	Activos
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	50	1.168	15	14.692	5	27.544	1	36.012	71	79.415
B	Pesca	10	110	5	6.016	1	5.133	4	170.853	20	182.112
C	Explotación de minas y canteras	10	406	4	3.001	1	2.994	0	0	15	6.402
D	Industria manufacturera	1.162	10.378	70	60.085	29	177.414	23	6.525.646	1.284	6.773.523
E	Suministros de electricidad, gas y agua	16	174	3	1.660	2	13.769	4	641.152	25	656.755
F	Construcción	823	10.479	87	73.978	49	327.405	16	552.061	975	963.923
G	Comercio al por mayor y al por menor	7.463	62.084	327	271.061	72	371.602	14	535.000	7.876	1.239.747
H	Hoteles y restaurantes	1.641	11.202	48	38.665	12	70.848	5	463.158	1.706	583.872
I	Transporte, almacenamiento y comunicación	811	11.940	140	124.832	35	169.716	11	969.941	997	1.276.429
J	Intermediación financiera	263	2.969	21	19.861	8	54.648	3	115.091	295	192.569
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	1.859	31.611	255	215.008	59	319.190	18	847.461	2.191	1.413.270
L	Admón. Pública y defensa; Seguridad social	5	290	1	508			1	51.835	7	52.634
M	Educación	55	615	7	6.119	1	4.350			63	11.085
N	Servicios sociales y salud	256	6.237	44	34.508	21	120.228	2	54.164	323	215.137
O	Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	772	4.039	24	18.785	9	51.155	0	0	805	73.979
P	Hogares privados con servicio doméstico	4	4	0	0	0	0	0	0	4	4
-	Sin descripción	5	6	0	0	0	0	0	0	5	6
	Total general	15.205	153.715	1.051	888.778	304	1.715.996	102	10.962.373	16.662	13.720.861

Fuente: Registro Mercantil – Cámara de Comercio de Cartagena de Indias, septiembre de 2009.

En consecuencia, durante los años 2008-2009 la crisis económica golpeó más fuertemente al sector microempresarial. Teniendo en cuenta el crecimiento absoluto y relativo de las grandes empresas, la estructura económica de Cartagena presenta una clara tendencia hacia la concentración. El mayor número de empresas (71%) continúa perteneciendo a los sectores del comercio, hoteles, restaurantes y actividades inmobiliarias. Las grandes empresas de Cartagena, principalmente las industrias, orientan su actividad económica hacia los mercados externos, por tanto registran débiles encadenamientos con los circuitos locales de la economía; todo lo contrario respecto a la situación que afrontan los microempresarios. Además, teniendo en cuenta que el sector microempresarial es el principal generador de empleo en Cartagena, la mortandad de estas unidades económicas tiene un impacto directo en la elevación del desempleo y en el aumento en los niveles de pobreza debido a la caída de los ingresos.

Gráfico 8. Distribución porcentual de la estructura empresarial de Cartagena de Indias, año 2007

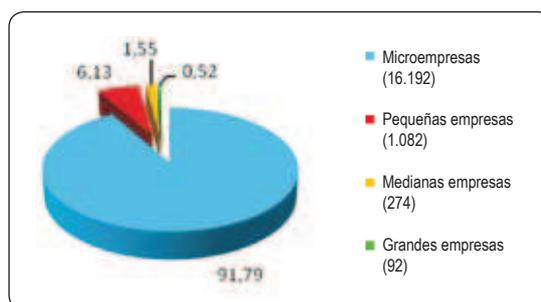


Gráfico 9. Distribución porcentual de la estructura empresarial de Cartagena de Indias, año 2008

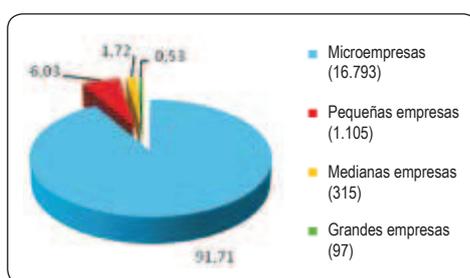
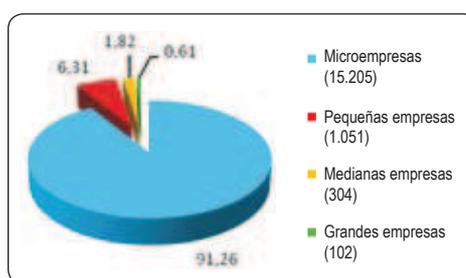


Gráfico 10. Distribución porcentual de la estructura empresarial de Cartagena de Indias, año 2009



Fuente: Estructura Empresarial de Cartagena de Indias. Registro Mercantil – Cámara de Comercio de Cartagena. Cálculos ODESDO.

Empleo y competitividad

A nivel mundial, las últimas tres décadas registran el tránsito hacia economías más abiertas y globalizadas y el cambio en el papel del Estado, ahora más regulador pero menos intervencionista que en el pasado. En este marco, las políticas laborales, en los países con baja generación de valor e innovación y con abundante oferta de fuerza laboral, se convirtieron en una importante fuente de ventajas comparativas y competitivas; esto es, la relación entre mercado de trabajo y competitividad de las empresas se ha hecho más estrecha.

En Colombia, el ajuste estructural generado por las nuevas condiciones de la economía implicó un violento ataque del establecimiento en contra del trabajo. A través de legislaciones lesivas, opresivas y violatorias de los derechos laborales, se limitó la organización, movilización y protesta. Aprovechando el nuevo marco normativo, los empresarios redujeron la nómina, intensificaron la explotación y precarizaron las condiciones de trabajo. Con el fin de romper la resistencia a las nuevas condiciones de flexibilización, violación de derechos laborales, reducción de salarios y aumento en las tasas de plusvalía, mediante el terrorismo estatal y las bandas paramilitares se generó un ambiente de terror, asesinato y destierro en contra de los trabajadores.

La Central Unitaria de Trabajadores, fundada en Noviembre de 1986, ha contabilizado más de 2.600 sindicalistas asesinados hasta el año 2008. Esta carnicería, unida a la precarización del empleo, ha destrozado la capacidad organizativa y la fuerza social de los trabajadores: en 1990 la proporción de trabajadores sindicalizados era del 12,8%, en 1997 había caído a 6,5% y en 2009 apenas alcanza el 4%, con la característica de una alta fragmentación en sus organizaciones.

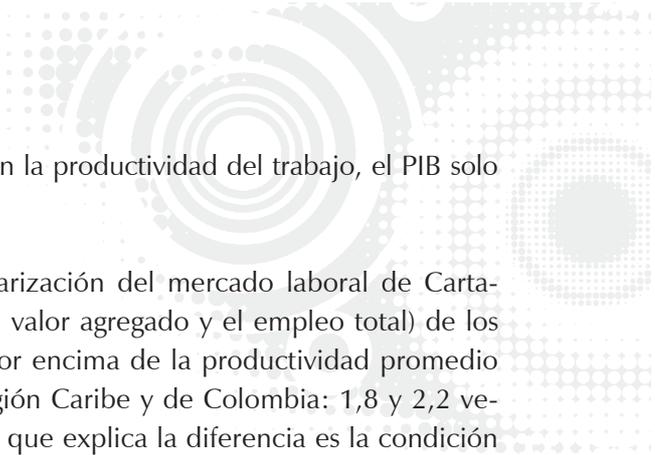
Las luchas de los trabajadores también se han visto debilitadas por la violencia, los cambios en la legislación y las nuevas condiciones del mercado laboral. En el año 1975 las huelgas alcanzaron su punto más alto: el número de cesaciones laborales fue de 215; en el lapso 1978-1980, momento en que se aplicaba el Estatuto de Seguridad turbayista, el descenso huelguístico fue considerable: 55 acciones al año. Este debilitamiento de la lucha obrera se ha profundizado durante los mandatos de Álvaro Uribe (2002...) quien ha judicializado sistemáticamente la protesta social y militarizado las cesaciones laborales en línea de continuidad con lo que viene ocurriendo desde los inicios del Frente Nacional. En este último período las luchas laborales han caído a menos de 25 al año.

Las reformas laborales (leyes 50/1990 y 789/2002) lograron su cometido de aumentar las ganancias a costa de la precarización del trabajo. Producto de la consolidación de un modelo económico rentista y especulativo, sustentado en un capitalismo criminal, reprimarizado y financiero, el sector productivo mostró su incapacidad para generar nuevos empleos productivos. El desempleo, la precariedad e inestabilidad de los puestos de trabajo y los bajos ingresos se convirtieron en un problema estructural que afecta a las clases populares y trabajadoras desde finales de la década de 1980.

Durante la década de 1990, el mercado laboral de Cartagena no es ajeno a estos cambios. La Industria, que en el año 1994 generaba una tercera parte del PIB de la ciudad, contribuía con el 12,7% del empleo de la ciudad (de por sí, poco generador de puestos de trabajo); al finalizar la década, en el año 2000, creció su participación en el PIB a 42,4% pero en paralelo redujo la importancia en el empleo a 10%. Sin duda, obedeció a ajustes en los procesos de producción de las plantas industriales, dadas las nuevas exigencias de la competencia internacional.

El grueso de la ocupación se presenta en los sectores del comercio y los servicios. En el año 1994, la contribución al PIB de Cartagena de estos dos subsectores era de 52,5% y generaban el 69,8% del empleo; en el año 2000 producían el 50,7% y concentraban el 73,9% del empleo. Estos subsectores se caracterizan por generar un empleo precario, inestable y de bajos ingresos. La fuerza laboral vinculada al sector turístico, por ejemplo, en su gran mayoría presenta poca calificación, limitado entrenamiento y escasa capacitación, por lo cual es remunerada con bajos niveles salariales: el 73% de la población ocupada directamente por el turismo recibe entre 1 y 2 salarios mínimos.

De otra parte, la investigación del Observatorio del Caribe Colombiano y la Universidad de Cartagena concluye que la clasificación del empleo entre permanentes y temporales, en la industria manufacturera de Cartagena, permite apreciar los cambios en la estructura de personal del sector fabril. En efecto, debido a la flexibilidad laboral propia de la Ley 50 de 1990, que entró en vigencia en enero de 1991 e introdujo los contratos temporales, permitiendo que muchas empresas hicieran uso de este instrumento, la industria experimentó cambios en su estructura laboral, que se manifiestan por una caída en el empleo permanente del 3% anual y un incremento del empleo temporal, que en promedio creció a una tasa de 13,5% anual. En 1994, el número de trabajadores empleados en Cartagena era de 238.262, para el año 2000 aumentaron a 295.590; si bien el empleo crece en el periodo en 24%, este



fue de menor calidad (lo que se refleja en la productividad del trabajo, el PIB solo aumentó en 20%).

En contraste con este proceso de precarización del mercado laboral de Cartagena, la productividad (relación entre el valor agregado y el empleo total) de los trabajadores de la “Heroica” se ubica por encima de la productividad promedio de los trabajadores industriales de la región Caribe y de Colombia: 1,8 y 2,2 veces superior, respectivamente. Un factor que explica la diferencia es la condición capital-intensiva de esta industria, especializada en la producción de químicos y refinerías de petróleo.

En complemento, en la industria de Cartagena, los costos laborales unitarios están muy por debajo de los registrados en el sector fabril de Barranquilla, la región del Caribe y el promedio nacional. Durante los años 1990 se registró una tendencia a la reducción de los costos laborales unitarios. Entre 1998 y 2000, las remuneraciones industriales en Cartagena representaban en promedio 13% del valor agregado, mientras en Barranquilla fue de 22% y a nivel nacional de 25%. En el contexto de la globalización, los países periféricos consideran que la reducción de los costos laborales se convierte en una alternativa para tratar de enfrentar la competencia internacional.

Otra de las características que explican la precarización, inestabilidad y caída en los ingresos de los trabajadores cartageneros tiene que ver con la posición ocupacional. La principal fuente de empleo de los cartageneros no está en las empresas de la ciudad, sino en el llamado «trabajador por cuenta propia», es decir, las personas que se crean su propio empleo. En el período 2000-2006 los trabajadores por cuenta propia pasaron de representar el 46,4% al 52,2% de los ocupados, la mayoría de ellos en condición de informalidad, esto es, sin ninguna protección o seguridad social. En contraste, durante los años 2000-2004, las empresas de la ciudad redujeron el número de personas ocupadas, al igual que en el sector público, producto de la reestructuración y privatización de algunas empresas estatales (en sólo el año 2006 se perdieron 1.700 puestos de trabajo en el sector público). Para el año 2006, el número de trabajadores ocupados era de 354.000 personas.

Peor situación que los dedicados al “rebusque diario” son aquellos que se encuentran excluidos del mercado laboral. Para el año 2000 había en Cartagena 47.055 desempleados, esto es, el 15,2% de la población económicamente activa (los que están en edad de trabajar y quieren trabajar). Para el año 2001, la tasa de desempleo



de la “Heroica” se trepó a 20,9% afectando a 72.729 personas. Durante los años 2002-2006 la tasa de desempleo ronda el 16%, en valores absolutos cerca de 60.000 trabajadores afrontan una situación de desempleo estructural⁴².

Durante el año 2009, la tasa de desempleo promedio de los trece principales centros urbanos del país estuvo en 12,9 por ciento. En el año 2008 la tasa de desempleo, según el DANE, se colocó en 11,5 por ciento, esto es, en 2009 aumentó en 1,4 puntos. Para el trimestre septiembre-noviembre de 2009, la tasa de desempleo de Cartagena fue de 13,8 por ciento; el promedio para las 24 ciudades estudiadas por el DANE fue de 12,5. Además, para fines de 2009, Cartagena exhibe las tasas globales de participación (56,1%) y de empleo (48,4%) más bajas respecto al promedio del conjunto de ciudades colombianas (64,8% y 56,7%, respectivamente).

De acuerdo con el estudio adelantado por Fabio Rueda y Aarón Espinosa, de la facultad de economía de la Universidad Tecnológica de Bolívar, una de las características más sobresalientes de la economía de Cartagena es la poca respuesta de la tasa de desempleo a los cambios de la situación económica. Si bien el número de empleos ha crecido, lo que muestra la salida a flote de la economía tras la grave recesión de 1999, la tasa de desempleo se ha mantenido en niveles relativamente elevados y los puestos de trabajo creados no superan el crecimiento vegetativo de la población. De hecho, mientras el empleo neto –la diferencia entre la tasa de expansión del empleo y del desempleo– creció 1,1 por ciento entre 2000 y 2005, la población en edad de trabajar aumentó 6,6 por ciento. Además, en Cartagena el aumento del empleo ha corrido por cuenta del sector informal de la economía. En los años comprendidos entre 2000 y 2005, el número de ocupados aumentó 8,8 por ciento; sin embargo, el empleo calificado decreció -0,5 por ciento, lo que permite afirmar que en lo local se ha configurado un mercado de trabajo cuyas oportunidades son creadas, en condiciones desfavorables de protección social, por las propias personas y no por el sector productivo⁴³.

En general, la tasa de ocupación urbana presentó signos de recuperación desde principios de 2001. No obstante, ciudades como Barranquilla, Cartagena y Manizales, durante lo corrido del siglo XXI, presentan tasas de ocupación por debajo de la

⁴² Indicadores Económicos de Cartagena, I semestre de 2006, Nº 21, p. 13.

⁴³ Rueda de Vivero, Fabio y Espinosa, Aarón, (2008), ¿Los pobres de hoy serán los pobres del mañana? Determinantes de la pobreza y magnitud de la vulnerabilidad en Cartagena de Indias, Ediciones Unitecnológica, Cartagena, p. 11.

tasa de ocupación del resto del país. Cartagena, en particular, si bien muestra signos de crecimiento en su tasa de ocupación después del año 2004, es preocupante el aumento de las cifras de trabajadores por cuenta propia, una señal de subempleo y baja calidad del empleo. Además, por el carácter de enclave de la economía de la ciudad portuaria, el mercado laboral opera con rezagos y de manera independiente respecto a las dinámicas interregionales del país. Cartagena, junto con Bucaramanga, Pereira y Medellín presentan unos mercados de trabajo independientes de los ciclos de las demás ciudades y una estructura inflexible por parte de la demanda laboral⁴⁴.

Cuadro 6. Tasa global de participación, tasa de ocupación, tasa de desempleo, tasa de subempleo e informalidad
Cartagena de Indias

Concepto		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
TGP	Cartagena	54,7	53,8	55,6	52,8	58,1	54,7	59,0	52,9	55,8
	Hombre	67,5	66,0	67,4	64,9	69,3	66,9	68,4	65,8	67,0
	Mujer	43,5	43,2	45,3	42,3	48,6	44,5	51,1	41,3	45,6
TO	Cartagena	46,0	45,7	47,7	45,9	49,6	45,5	51,7	46,9	48,1
	Hombre	58,2	58,7	61,4	60,1	62,3	58,7	62,0	60,2	60,4
	Mujer	35,3	34,5	35,8	33,6	38,9	34,6	43,0	35,1	37,0
TD	Cartagena	15,9	15,0	14,2	13,0	14,6	16,8	12,3	11,3	13,8
	Hombre	13,8	11,1	8,9	7,3	10,1	12,3	9,3	8,6	9,8
	Mujer	18,7	20,1	21,1	20,6	20,0	22,3	15,8	15,2	19,0
TS	Cartagena	6,6	8,3	8,0	9,8	16,6	14,3	15,3	18,0	22,1
	Hombre	8,8	12,0	10,9	12,1	21,2	18,7	17,8	19,2	24,1
	Mujer	4,7	5,1	5,5	7,8	12,7	10,7	13,1	16,4	19,4
Informalidad	Cartagena	65,0	68,4	66,0	69,0	61,7	65,4	64,1	60,8	60,5
	Hombre	63,6	69,0	66,6	71,7	63,3	66,0	61,5	nd	58,4
	Mujer	66,8	67,4	65,0	64,8	59,6	64,5	67,5	nd	63,4

Fuente: TGP, TO, TD y TS: DANE - ECH - GEIH. Octubre-diciembre 2001-2008.

* TGP, TO, TD y TS: DANE - Encuesta nuevo marco 2005. (Período oct.-dic. 2009).

Informalidad: DANE - GEIH - Informalidad. Abril-junio de 2007.

Informalidad 2008: DANE - GEIH - Boletín de Prensa Trimestre abril-junio (2008).

Informalidad 2009: DANE - Encuesta nuevo marco 2005. Trimestre abril-junio (2009).

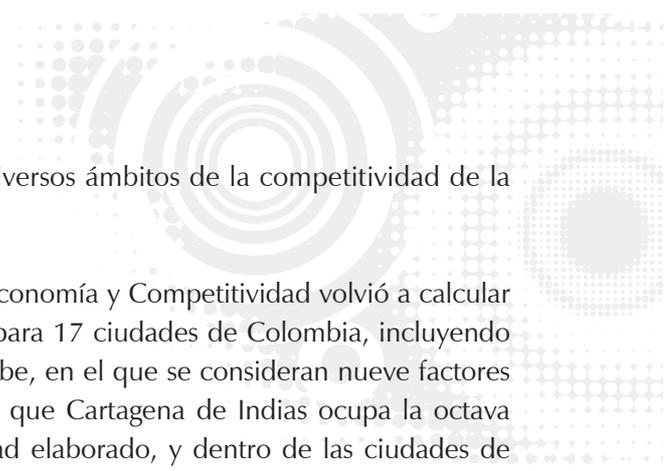
⁴⁴ Bohórquez, Lilian, Godoy, Jesús María, Téllez, Fernando (2009); Los ciclos del empleo Regional en Colombia: Dependencia Interregional 2001-2006, en: Ensayos sobre Política Económica, Vol. 27, Nº 58, Banco de la República, Bogotá pp. 18-55.

En resumen, las cifras del cuadro 6 muestran el grave deterioro del mercado laboral cartagenero en el año 2009. La tasa global de participación (TGP) viene cayendo desde 2007, año en que alcanzó un valor de 59%; en 2009 baja a 55,8; situación que refleja la pérdida de esperanza de los desempleados en encontrar ocupación; situación más grave en el caso de las mujeres, la TGP femenina pasó de 51,1% en 2007 a 41,3% en 2008. A pesar de la caída en TGP, esto es, en la fuerza de trabajo disponible en Cartagena, los demás indicadores también reflejan el agudo deterioro del mercado de trabajo entre los años 2008 y 2009: caída en las tasas de ocupación, aumento en el desempleo, incremento del desempleo y mayor participación de los puestos de trabajo precarios o informales, particularmente los ocupados por las mujeres.

Competitividad

Los resultados del estudio sobre la competitividad de Cartagena, elaborado por el Grupo Regional de Economía y Competitividad del Observatorio del Caribe Colombiano, del que hace parte la Cámara de Comercio, muestran que, para el año 2006, la ciudad de Cartagena ocupa la última posición en el escalafón de competitividad elaborado. Los factores en los cuales Cartagena posee mayores desventajas competitivas son ciencia y tecnología, infraestructura y recurso humano. Es importante resaltar que la ciencia y la tecnología al igual que el recurso humano son factores que tienen mayor peso sobre la competitividad (en su ponderación en el indicador), muy por encima de la gestión empresarial de las empresas. Mientras que los factores en los que presenta ventajas competitivas se ubican en el nivel de internacionalización de su economía y la gestión empresarial.

Bien se sabe que más allá de la dotación de recursos, el éxito competitivo de un territorio lo determinan las elecciones estratégicas y la creación de capacidades sistémicas (Porter). Además de lo económico, la competitividad incluye las particularidades del territorio, su cultura, las instituciones, el capital humano y social, la equidad y la inclusión social. En consecuencia, los desafíos de la ciudad en materia de competitividad tienen que ver con la promoción del desarrollo del capital humano y de la ciencia y la tecnología; pero de acuerdo con el paradigma de este trabajo, es importante resaltar otros dos desafíos anotados el estudio citado: i) enfrentar los problemas de exclusión social y desigualdad que presenta la ciudad; ii) implementar políticas integrales, sistémicas y con visión de futuro para el logro



de una verdadera articulación de los diversos ámbitos de la competitividad de la ciudad⁴⁵.

El Grupo Regional de Investigación en Economía y Competitividad volvió a calcular el Indicador Global de Competitividad para 17 ciudades de Colombia, incluyendo las 7 ciudades capitales de la Costa Caribe, en el que se consideran nueve factores y 74 variables. Los resultados muestran que Cartagena de Indias ocupa la octava posición en el ranking de competitividad elaborado, y dentro de las ciudades de la Costa ocupa el segundo lugar, detrás de Barranquilla. La ciudad tiene marcadas debilidades en los factores de infraestructura, ciencia y tecnología, finanzas y recurso humano; mientras que posee grandes fortalezas en los factores de gestión empresarial e internacionalización de la economía. Por su parte, en los factores de medio ambiente, fortaleza económica y gobierno e instituciones, Cartagena posee un posicionamiento medio entre las ciudades analizadas. Y, una vez más, resaltan la necesidad de disminuir los altos índices de pobreza y desigualdad que enfrenta la ciudad.

Tendencias de la economía de Cartagena

En el año 2008 explotó la burbuja especulativa conduciendo al sistema mundo capitalista a la profunda crisis que actualmente atraviesa. Esta crisis económica internacional debe ubicarse en la continuidad de una onda larga recesiva que empezó a finales de la década de 1960, la cual, a su vez, expresa la crisis histórica de una sociedad que colectiviza al máximo la producción y organiza a gran escala la cooperación del trabajo, pero que preserva la apropiación individual de la riqueza y el ingreso en manos de los dueños privados de los medios de producción.

La contracción del comercio mundial ya ha afectado de manera considerable a los países periféricos. El ciclo corto de recuperación económica que dentro de la onda larga recesiva experimento la economía internacional entre los años 2002-2007, apalancado por el llamado keynesianismo militar del gobierno de Bush y por el aumento de la producción China, el cual, dado el incremento de los precios de las materias primas favoreció a la periferia, llegó a su fin con el colapso bursátil de septiem-

⁴⁵ Grupo Regional de Investigación en Economía y Competitividad del Observatorio del Caribe Colombiano, (2007), Indicador Global de Competitividad para Cartagena de Indias, 2006, pp. 4-37.

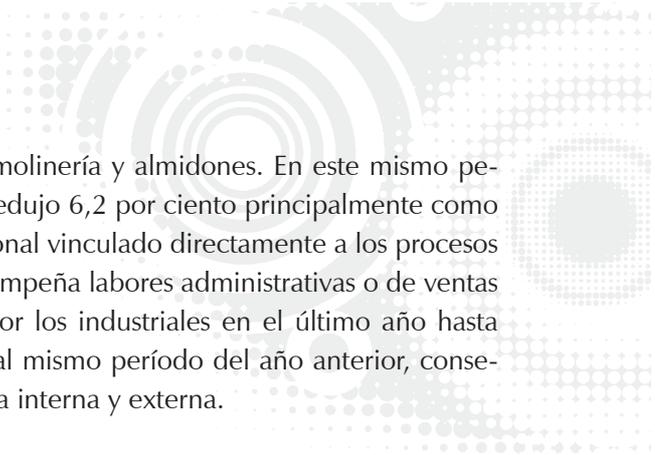
bre de 2008. Fue en ese periodo cuando llegaron a alcanzar aumentos anuales en el PIB cercanos al 8%. Tan pronto como la crisis redujo las exportaciones los problemas estructurales de la dependencia, mercados estrechos debido a la alta concentración de los ingresos y a la pobreza de las mayorías, volvieron a salir a flote.

Colombia no es la excepción. Según los datos del Departamento Nacional de Estadística –DANE– tanto las exportaciones como las importaciones vienen disminuyendo a un ritmo cercano al 20% anual, además la balanza comercial ha sido deficitaria entre 1993 y 2007 (solo ha cedido en los dos últimos años por la recesión mundial). Obviamente que esta caída en el comercio exterior ha afectado la inversión, la producción y el empleo.

Existe otro elemento estructural que aumenta la fragilidad de la economía colombiana en la actual recesión mundial lo constituye la profundización de la internacionalización de la economía impuesta por las reformas neoliberales, el peso específico que ha ganado el capital internacional en la producción interna, a causa de las privatizaciones y la desnacionalización del aparato productivo que opero durante las últimas décadas. En efecto, en el periodo 2000-2008 se registro una amplia y acelerada apropiación transnacional de la industria, el comercio y la banca interna que explica el por que en 2009 las ganancias de las multinacionales en Colombia llegaron a US\$6.000 millones, mientras que en 1996 tan solo alcanzaban US\$200 millones. Estas mismas empresas globalizadas producen la mayor parte del PIB, confirmando otra de las tendencias de la globalización neoliberal en el país, cual es el sometimiento de las elites internas a la condición de socios secundarios en el universo corporativo transnacional de los grandes conglomerados financieros, lo cual, significa, al mismo tiempo un cambio cualitativo en la composición de las clases dominantes.

Ello se refleja en los resultados recientes de La economía colombiana, después de alcanzar un crecimiento del 7% en 2007, en 2009 no hubo crecimiento (en consecuencia el ingreso promedio por persona cayó en 1,8%). Consecuencia de esta difícil situación, la tasa de desempleo se elevó a 12,9% durante 2009. Debe añadirse que el desempleo nunca decreció aun en el ciclo anterior de crecimiento de la producción y que la participación de los salarios en el PIB, confirmando la tendencia internacional, ha sido decreciente en las últimas décadas.

Durante el año 2009, según el DANE, la producción del sector fabril disminuyó 6,1 por ciento, principalmente como resultado de la reducción en la producción de



vehículos automotores, confecciones, y molinería y almidones. En este mismo período la ocupación laboral del sector se redujo 6,2 por ciento principalmente como consecuencia de la disminución del personal vinculado directamente a los procesos productivos (-6,0%). El personal que desempeña labores administrativas o de ventas se redujo 2,2%. Las ventas reportadas por los industriales en el último año hasta noviembre, se redujeron 5,9% respecto al mismo período del año anterior, consecuencia del debilitamiento de la demanda interna y externa.

En 2009, cuando se engavillaron perversamente: crecimiento nulo del PIB, concentración del ingreso y la riqueza, destrucción continua de puestos de trabajo, aumento en el precio de los alimentos y pérdida del poder adquisitivo de los salarios, entonces, los niveles de pobreza e indigencia retornaron a las peores épocas, mostrando fragilidad en la economía, escasa pertinencia de las políticas sociales y un crecimiento que no genera condiciones sustentables en el bienestar y el desarrollo del país.

En el año 2008, la economía de Cartagena no fue tan golpeada por la crisis, si bien algunos indicadores dejan ver que ésta afectara la economía de la ciudad a partir del año 2009. El Informe Económico de los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena (19 municipios del norte de Bolívar) describe una dinámica positiva en la economía local en el año 2008, puesto que la inversión privada empresarial continuó creciendo, al igual que las operaciones del sistema financiero donde se presentaron aumentos en la cartera y las captaciones. Por su parte, el comportamiento de la actividad turística también reportó un balance positivo, especialmente en el número de pasajeros nacionales e internacionales llegados a la ciudad y el número de cruceros llegados. A su vez, el comercio exterior de Bolívar sigue en aumento, tanto en el valor de las exportaciones como en las importaciones, no obstante las últimas continuaron siendo muy superiores a las primeras, con lo cual se mantiene el déficit en la balanza comercial del departamento. Todo lo anterior, estuvo acompañado por una leve disminución en la tasa de desempleo en Cartagena. Son menos favorables las noticias en materia de precios, puesto que la meta nacional en materia de inflación fijada por el Banco de la República no se cumplió por segundo año consecutivo, y el nivel general de precios de Cartagena tuvo un aumento superior al del país⁴⁶.

⁴⁶ Cámara de Comercio de Cartagena, Área de investigaciones económicas, (2009), informe económico de la jurisdicción 2008.

Apreciación compartida por el informe Indicadores Económicos de Cartagena del segundo semestre de 2008, elaborado de manera conjunta por el Banco de la República, la Cámara de Comercio, el Observatorio del Caribe Colombiano, las universidades Jorge Tadeo Lozano y Tecnológica de Bolívar y la ANDI. Dentro de los resultados encontrados en el análisis de las principales variables económicas y sociales de Cartagena, para el segundo semestre de 2008, se afirma: i) La inflación anual fue de 8,2%, ubicando a Cartagena como la cuarta ciudad con mayor inflación en el país; ii) Los indicadores del mercado laboral, en el cuarto trimestre de 2008, muestran para Cartagena una tasa de desempleo de 11,3%, lo que significó 40.769 desempleados, 8.184 menos que en igual periodo de 2007. Aunque la tasa de desempleo disminuyó significativamente en la ciudad, la tasa de ocupación también cayó, pasó de 51,5% en 2007 a 46,9% en 2008, lo que significó la pérdida de 25.181 puestos de trabajo. La disminución simultánea de desempleo y ocupación implica que muchas personas dejaron de trabajar y no se declararon como desempleados; iii) El movimiento de sociedades mostró resultados positivos durante 2008; las microempresas lideraron el ingreso de nuevas unidades productivas a la economía local con 6.530 firmas iv) La industria de Bolívar, contrario a lo acontecido a nivel nacional, reportó crecimientos en la producción y las ventas totales. Sin embargo, para el 50% de los industriales el inventario de productos terminados fue alto y consideran como uno de sus mayores problemas la falta de demanda por la desaceleración de la economía; v) El sector de la construcción en Cartagena contrajo su dinámica de crecimiento, principalmente en la construcción de vivienda, pues el boom comenzó a descender, no obstante, la ciudad cerró el 2008 con 353.351 mts² aprobados para la construcción de vivienda, 70.206 mts² más que en 2007; vi) El transporte urbano en Cartagena evidenció un leve incremento de 1%; vii) El turismo mantiene un buen dinamismo, gracias a la mayor llegada de turistas extranjeros, tanto por vía aérea como por vía marítima, siendo Cartagena el destino turístico más reconocido del país; viii) El comercio exterior del departamento de Bolívar, en el 2008, continuó con su saldo negativo en la balanza comercial (de US\$930.3 millones), evidenciando la dependencia de las industrias por las materias primas importadas; ix) La actividad financiera mostró crecimiento de 20,4% en el saldo de las principales captaciones, superior al registrado en 2007 (10,4%). Por su parte, la cartera aumentó en 20% con menor ritmo que la de 2007 (34,5%). Este menor incremento refleja la cautela de las empresas y personas para un mayor endeudamiento por la incertidumbre de la actual crisis económica; x) La situación fiscal del Distrito de Cartagena, durante el 2008, mostró un avance en su desempeño fiscal, siendo la tercera ciudad capital con mejor desempeño, después de Medellín y Bogotá. El mayor crecimiento de los ingresos tributarios y la menor

magnitud de la deuda se reflejó en una mayor capacidad de ahorro para atender los gastos de inversión.

¿Pero, esta parte de tranquilidad que da la institucionalidad de la “Heroica” es sostenible hacia el futuro? ¿Están en vía de superarse los factores estructurantes que definen cuantitativa y cualitativamente el proceso histórico y el desarrollo de Cartagena: segregación espacial, enclave económico, socioracismo y exclusión?

Por su característica de enclave, la economía de Cartagena presenta un grado relativo de independencia respecto a la dinámica nacional, pero, a la vez, una mayor fragilidad respecto a los mercados internacionales (alrededor del 50% de las ventas de la industria cartagenera se dirigen a mercados externos). Tres variables económicas –comercio exterior, destrucción de empresas y desempleo– así lo evidencian. Durante el año 2009 las importaciones con destino al Departamento de Bolívar se contrajeron en 36,9 por ciento, mientras que el total de caída en las importaciones del país fue de -18,9 por ciento, según las cifras oficiales del DANE. En relación con las exportaciones, durante los once primeros meses de 2009, las exportaciones del país disminuyeron 14,4 por ciento con relación a las del mismo período del año anterior cuando habían registrado un aumento de 29,3 por ciento, entre tanto, las exportaciones por la Aduana de Cartagena disminuyeron en 22,8 por ciento. Con relación al número de empresas registradas ante la Cámara de Comercio, entre los años 2007 y 2009 pasaron de 17.640 a 16.662, lo que significa una caída de 5,5%; en contraste, el total de activos aumentó en 36,5% en el mismo período reflejando la aguda concentración económica de Cartagena y la destrucción de las microempresas y de las Pymes. En relación con las cifras de desempleo del Distrito, entre 2008 y 2009, la tasa se incrementó de 11,3 por ciento a 13,8 por ciento, también registrando una situación más grave que el promedio de las ciudades de Colombia de (11,5% subió a 12,9%, en igual período); tendencia que se refleja de manera compleja y perversa en las cifras de pobreza y miseria al combinarse el mayor desempleo con la destrucción de las pequeñas empresas y el aumento en la precarización de los puestos de trabajo.



5. Finanzas públicas

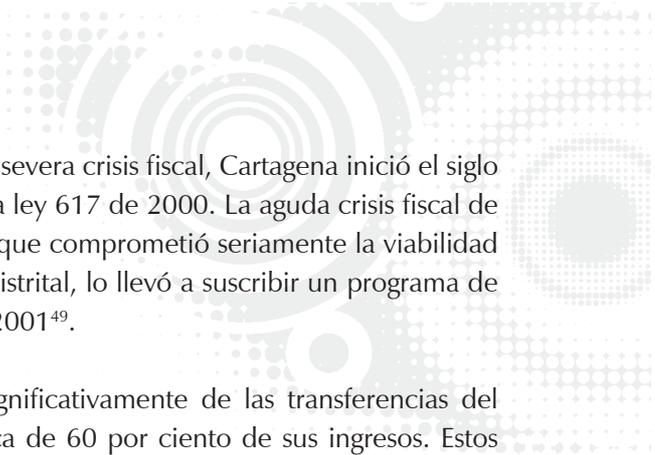
La labor del Estado colonial en la Nueva Granada, según las investigaciones del historiador Alfonso Múnera, fue tan insignificante como la calidad de sus ingresos; las obras de desarrollo material eran insignificantes. El poco dinero que quedaba después del pago de la burocracia estaba hipotecado en las obras de defensa y demás gastos militares de la importante plaza militar de Cartagena. Además, el contrabando era un fenómeno central de la vida económica y social del Caribe colombiano. A finales del siglo XVIII constituía un instrumento de sobrevivencia para las clases populares y de enriquecimiento para las élites. El predominio de esta economía ilegal era el elemento más sobresaliente de la sociedad costeña del siglo XVIII, y el contrabando estaba detrás del origen de las grandes fortunas de sus élites económicas y del desarrollo de sus ciudades, conformando, además, una visión del mundo (El contrabando se calculaba en seis millones de pesos en los inicios del siglo XVIII, cuando el comercio legal no superaba los dos millones). Los dos grandes negocios eran robarle al Estado español y hacer riquezas con el contrabando⁴⁷.

Cartagena había aprendido a vivir de los demás. Según las investigaciones de Múnera, el gasto promedio de Cartagena en el período de 1766-1777 era de 550.000 pesos. El ingreso anual, por el contrario, no pasaba de 200.000 pesos, lo cual arrojaba un déficit de 350.000 pesos anuales. Para cubrir este déficit, las cajas de las provincias del interior cubrían el 60 por ciento; Mompox, el 10 por ciento; y Popayán y Quito, el 30 por ciento restante. En 1774, por ejemplo, el gasto anual de la plaza de Cartagena fue de 543.267 pesos, de los cuales 411.016 se invirtieron en asuntos militares (pago de salarios al personal militar, fortificaciones, guardacostas, gastos de guerra), o sea, cerca del 80 por ciento del presupuesto total de la ciudad. Solamente 13.885 pesos, un poco más del 2 por ciento, se destinó a pagos de salarios civiles; y, prácticamente nada se invirtió en obras de desarrollo⁴⁸.

Este es un problema estructural que reproducen las finanzas públicas de Cartagena desde la Colonia: la evasión y elusión en las contribuciones que deben hacer las élites, el déficit fiscal, la poca promoción del desarrollo en bienestar público y una política de gasto regresiva en cuanto favorece a los grupos más pudientes de la ciudad.

⁴⁷ Múnera, Alfonso, (2008), *El Fracaso de la Nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)*, Editorial Planeta, Colombia, pp. 66-85.

⁴⁸ *Ibid*, pp. 148-149.



En efecto, después de varios años de una severa crisis fiscal, Cartagena inició el siglo XXI con un plan de ajuste impuesto por la ley 617 de 2000. La aguda crisis fiscal de la segunda mitad de la década de 1990, que comprometió seriamente la viabilidad y sostenibilidad financiera del gobierno distrital, lo llevó a suscribir un programa de ajuste con el Ministerio de Hacienda en 2001⁴⁹.

Las finanzas de Cartagena dependen significativamente de las transferencias del Gobierno Central. Estas representan cerca de 60 por ciento de sus ingresos. Estos recursos tienen una destinación específica por ley, lo que le resta posibilidades de gestión a la administración local. Además, un alto porcentaje de los recaudos tributarios locales están comprometidos previamente: el 34 por ciento del recaudo predial unificado se destina al pago de la deuda con el Banco Mundial (18%), vivienda de interés social (15%) y fondo de seguridad (1%). Adicionalmente, lo recaudado por concepto de la sobretasa a la gasolina se destina al proyecto Transcaribe.

Producto del programa de ajuste, entre los años 2000 y 2004 se produce una recuperación de las finanzas públicas del gobierno central distrital, explicada por el incremento de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos totales. A partir de 2005 se vuelve a registrar un detrimento fiscal provocado por el desbordado gasto del distrito, una vez finaliza el programa de ajuste fiscal. Este mayor volumen de gasto está asociado a las inversiones estratégicas para la ciudad adelantadas por el gobierno local: las obras de infraestructura necesarias para los Juegos Centroamericanos y del Caribe, los proyectos de agua potable y saneamiento básico, la puesta en marcha del proyecto Transcaribe y la construcción de la vía perimetral.

A mediados de 2005 desaparecieron las causales que dieron origen a la aplicación de la Ley 617 de 2000 (Ley de Ajuste Fiscal), explicado por el pago extraordinario que realizó la Armada Nacional por \$19.000 millones, correspondientes al Impuesto Predial Unificado de vigencias anteriores, generando, temporalmente, la suficiente liquidez para cancelar el valor total de la deuda interna del Distrito. Ese proceso de saneamiento fiscal adelantado por el Distrito permitió generar un equilibrio presupuestal momentáneo, superávit de tesorería, recuperar la capacidad de endeudamiento y de pago, cumplir con los compromisos con empleados, pensionados, contratistas, proveedores e, incluso, generar un ahorro primario en las finanzas territoriales.

⁴⁹ El análisis de las finanzas públicas de Cartagena se basa en el estudio realizado por Jaime Bonet, economista del CEER del Banco de la República, sucursal Cartagena; publicado en: Revista del Banco de la República, Vol. LXXX N° 968, junio de 2008, pp. 12-37.

Sin embargo, las finanzas de Cartagena de Indias siguen siendo frágiles. La estructura de ingresos apenas alcanza a soportar la estructura de gastos, y atender un mínimo de inversión en infraestructura social y productiva, quedando por financiar los pasivos contingentes que pesan sobre la caja de este ente territorial y las necesidades en educación, salud, saneamiento básico, vías, seguridad, vivienda, etc., enfrentando en la actualidad unas acreencias que ascienden a \$82.000 millones. Esta situación obedece al déficit que viene arrastrando el Departamento Administrativo de Salud DADIS, entre otros. Se necesitan, por tanto, una serie de medidas orientadas tanto a fortalecer los ingresos como a controlar y reducir los gastos⁵⁰.

Ingresos fiscales

El noventa por ciento de los ingresos fiscales de Cartagena provienen de las transferencias (60%) y de los ingresos tributarios (30%). En el resto de ciudades de Colombia los ingresos tributarios tienen más importancia al representar el 44 por ciento. El predial y el impuesto de industria y comercio (ICA) son los que más contribuyen a al recaudo tributario (81%). Producto del importante crecimiento económico de la ciudad, el ICA registra una evolución positiva, ganando participación en la estructura presupuestal. No obstante, Cartagena presenta un rezago relativo en los ingresos totales por persona, dado que su nivel es solamente el 72 por ciento del observado en el total de las capitales. En resumen, en Cartagena existe un bajo recaudo si se compara con el potencial de los ingresos tributarios, en particular respecto al impuesto predial. En relación con el impuesto predial, el distrito recauda solo el 40 por ciento de lo que potencialmente puede captar. En cuanto al ICA, si bien se dio una recuperación en su recaudo, el valor pagado por habitante es mucho menor que el promedio del agregado de las ciudades capitales.

Los ingresos totales de la administración distrital en el año 2007 fueron de \$598.000 millones: un 35% correspondió a ingresos tributarios (\$209,8 mm) y un 63% a las transferencias (\$375 mm). Estas dos fuentes representaron el 98% de los ingresos totales del distrito. Las transferencias están destinadas por ley a atender a los sectores de educación, salud y saneamiento básico. El 90% de los ingresos tributarios se explicaron por el impuesto predial (36%), el impuesto de Industria y Comercio (44%) y la sobretasa a la gasolina (10%).

⁵⁰ Concejo Distrital de Cartagena de Indias, (2008), Acuerdo N° 002 de 5 de junio de 2008, p. 60.

Para el año 2010, según el Acuerdo N° 002 de junio de 2008 establecido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, los ingresos estimados son del orden de los \$773.098 millones. Por fuentes de recursos, los ingresos corrientes de libre destinación sólo representan el 17,2% lo que confirma las limitaciones de la administración local para orientar la dinámica social y económica de la “Heroica”.

La administración de Cartagena decretó a principios de 2010 un drástico aumento en las valorizaciones y el impuesto predial que en muchos casos superara el 300%, situación que se ha reflejado en un elevado aumento de las arcas públicas. Esta medida, sin duda, tendrá un efecto directo en el aumento de precios de la ciudad, consolidando a Cartagena de Indias como una de las ciudades más costosas de Colombia (la inflación de la ciudad es más alta, en alrededor de dos puntos porcentuales, respecto al resto de ciudades del país). Como los grupos de poder pueden transferir los mayores costos e impuestos hacia los consumidores, serán los trabajadores y los sectores populares quienes terminen financiando al Distrito Turístico y Cultural. Al igual que Bogotá, la tendencia de Cartagena de Indias es en convertirse, por los altos costos de vivir en ella, en una ciudad para estratos socioeconómicos altos; generando, de manera «legal», un desplazamiento forzoso de la población pobre hacia la periferia o los municipios aledaños de menor calidad de vida. En efecto, en el año 2009 la inflación anual acumulada de la ciudad fue de 2,03% (el promedio del país fue 2,0%) y para enero de 2010 el índice de precios aumentó en 0,4% (el promedio del país fue 0,69%), tendencia que, de mantenerse, elevaría los precios durante el año en cerca de 5% (el aumento del SML fue de sólo 3,5%).

Estructura del gasto

Durante el período 2000-2006, Cartagena gastó en términos porcentuales menos en funcionamiento y más en inversión que el agregado de las capitales del país. Por finalidad de gasto, el sector educativo es el de mayor destinación (31%), seguido de los servicios públicos generales (23%, incluyen los rubros destinados a la administración pública general, orden público y seguridad y medio ambiente), salud (18%) y los servicios económicos (15%, cubren aquellas inversiones orientadas a determinados sectores productivos, tales como el turismo, carreteras, electricidad, suministro de agua, vías navegables y costeras, y comercio).

Los gastos de funcionamiento representan, en promedio, cerca del 30 por ciento de los gastos totales del distrito. El rubro de mayor importancia dentro de los gastos de

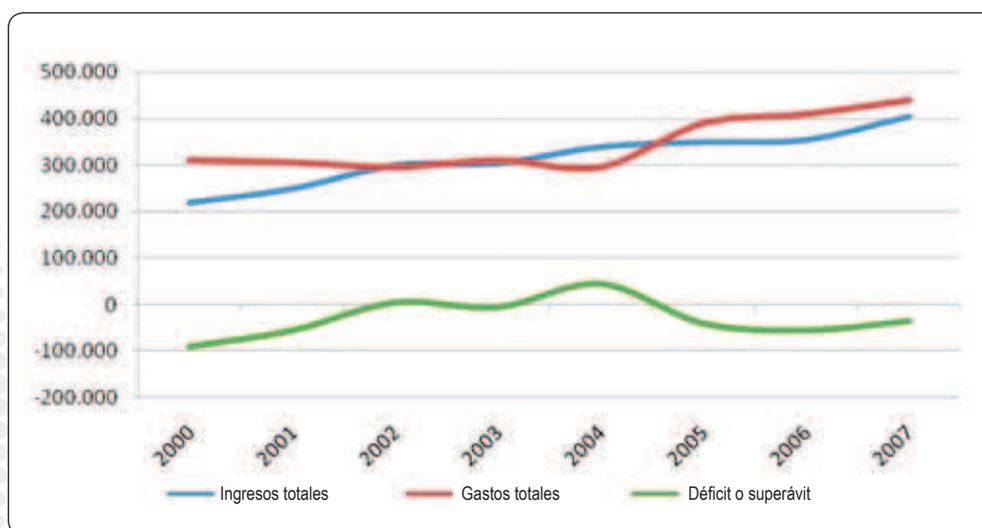


funcionamiento son las transferencias (66%), seguido de los gastos de personal (24%) y los gastos generales (10%). Cartagena enfrenta un gasto alto en pensiones, estas representan 50% de las transferencias. En relación con el servicio de la deuda de la ciudad portuaria, este tiene una participación cercana al 10% de los gastos totales del sector público local; a su vez, la ciudad mantiene una capacidad de pago adecuada.

Déficit y superávit

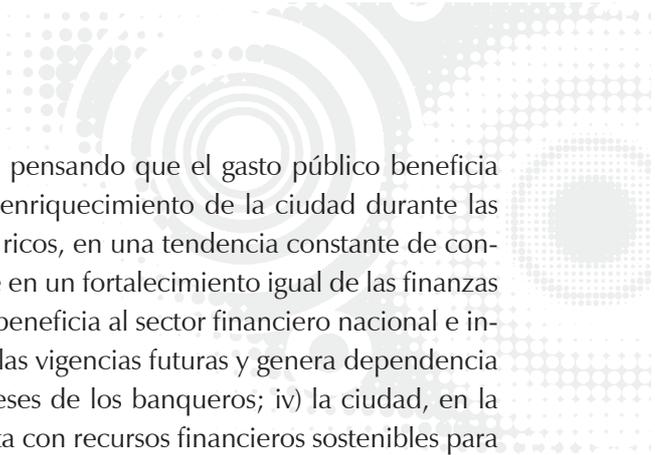
A pesar del programa de ajuste suscrito entre el gobierno distrital y el Ministerio de Hacienda en 2001, el déficit en las finanzas públicas de Cartagena tiende a ser de carácter estructural. Entre los años 2000 y 2007 tan sólo en 2004 los ingresos superan los gastos de la ciudad portuaria, explicado por una situación coyuntural: el pago extraordinario que realizó la Armada Nacional correspondiente al Impuesto Predial Unificado de vigencias anteriores (gráfico 11).

Gráfico 11. Evolución de los ingresos y gastos totales y del déficit o superávit de Cartagena, 2000-2007 (millones de pesos de 2000)



Fuente: Jaime Bonet: Las finanzas públicas de Cartagena, 200-2007, en: Revista del Banco de la República, junio de 2008, pág. 19.

El problema del déficit fiscal de carácter estructural muestra cuatro situaciones diferentes: i) nunca ha existido por parte de la clase dirigente cartagenera una intención de afectar la desigual distribución del ingreso a través de los mecanismos fiscales



que dispone la administración local, aún pensando que el gasto público beneficia al conjunto de la sociedad; ii) el rápido enriquecimiento de la ciudad durante las últimas décadas ha beneficiado a los más ricos, en una tendencia constante de concentración de la riqueza, sin que se refleje en un fortalecimiento igual de las finanzas públicas; iii) el financiamiento del déficit beneficia al sector financiero nacional e internacional, a la vez que quita recursos a las vigencias futuras y genera dependencia política de la ciudad respecto a los intereses de los banqueros; iv) la ciudad, en la actual estructura presupuestaria, no cuenta con recursos financieros sostenibles para adelantar una política pública social que garantice la universalidad de los derechos y el ejercicio pleno de la ciudadanía de los y las cartageneros. En consecuencia, un pacto político que articule derechos humanos, desarrollo y democracia, requiere necesariamente de un pacto fiscal en Cartagena que le de sustento y viabilidad.

Las finanzas públicas y las necesidades de la ciudad

Las necesidades fiscales del distrito de Cartagena son enormes, tanto por los altos volúmenes de pobreza y exclusión que padece el grueso de la población como por las carencias de infraestructura. El bajo recaudo frente al potencial de impuestos de la ciudad y la fragilidad estructural de las finanzas públicas limitan la acción de la institucionalidad pública en cuanto una redistribución justa de la riqueza y los ingresos, como también en la posibilidad de impulsar un desarrollo incluyente y sustentable. La propuesta presentada al Concejo Distrital en el Plan de Desarrollo “Por una sola Cartagena, 2008-2011” tenía un costo de \$3,4 billones; el Plan fue aprobado por \$2,4 billones. Esta diferencia refleja la brecha entre las inversiones demandadas y la capacidad financiera de la ciudad.

De acuerdo con la investigación adelantada por el economista Jaime Bonet, las posibilidades de financiación de los proyectos requeridos en la ciudad, no sólo en materia de pobreza sino también en la dotación de la infraestructura física necesario para ser competitiva en un mundo cada vez más globalizado, se ven bastante limitadas. Para lograr satisfacer las necesidades fiscales de la ciudad se deben incrementar los ingresos y primordialmente los tributarios, de tal forma que aumenten los ingresos de libre destinación para atender las grandes inversiones requeridas para el desarrollo social y económico de la ciudad. Ello implica un replanteamiento de las finanzas públicas locales que le permitan generar y asegurar los ingresos propios que le brinden una sostenibilidad al gasto público en el mediano plazo. Es necesaria, además, una modernización del sistema tributario distrital, la actualización de las bases tributarias

de los principales gravámenes, predial e industria y comercio, de tal manera que se puedan adelantar acertadamente las gestiones de cobro y fiscalización. Por último es necesario enfrentar la corrupción que afecta la gestión pública. El buen uso de los fondos públicos debe ser un compromiso de la administración pública local como contrapartida a las obligaciones de pago que la ciudadanía asume⁵¹.

Así lo reconoce la institucionalidad local. De acuerdo con el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, el manejo de las finanzas del Distrito en forma eficiente y rentable permitirá direccionar las inversiones para satisfacer las necesidades principalmente de los grupos vulnerables y pobres de la ciudad. Definitivamente el Distrito debe avanzar en:

- Aumentar el recaudo de lo facturado por Impuesto Predial Unificado.
- Fortalecer la recuperación de cartera morosa.
- Asumir políticas eficientes de fiscalización para controlar la evasión.
- Racionalizar los gastos (Ley 617 de 2000) y constituir el patrimonio autónomo de pasivos pensionales.
- Controlar y manejar las sentencias y conciliaciones.
- Monitorear y controlar el endeudamiento.
- Fomentar la cooperación público-privada.
- Hacer una buena gestión de recursos de cooperación internacional.
- Potenciar los recursos y activos que tiene el Distrito.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 "Por una sola Cartagena" cuenta con una inversión de \$2,9 billones (constantes del 2008), los cuales se financian el 18 por ciento con recursos de libre destinación (527.800 millones) y el 82% restante de destinación específica (\$2,4 billones). La dependencia de Cartagena de las transferencias de la Nación, equivalente al 60%, marca la necesidad de recurrir a estrategias más decididas y agresivas que permitan incrementar los recursos propios del ente territorial, para de esa manera fortalecer las inversiones en los sectores que la ciudad necesita con urgencia⁵².

⁵¹ Bonet, Jaime, (2008), Op. Cit. Pp. 33-36.

⁵² Concejo Distrital de Cartagena de Indias, (2008), Acuerdo N° 002 de 5 de junio de 2008, p. 61.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 “Por una sola Cartagena”

La administración de Judith Pinedo Flórez, primera mujer elegida por voto popular para regir los destinos de la “Ciudad Heroica” entre 2008 y 2011, estableció siete estrategias que según su proyecto político permitirán construir una sola Cartagena: “combatiendo la pobreza extrema”, “la educación como motor de desarrollo”, “construyendo una ciudad para soñar”, “mejor inversión económica”, “más inversión social”, “trabajando más de cerca de la nación” y “construyendo más confianza en las instituciones”.

Al iniciar el mandato, el nombramiento como Secretario de Gobierno de Luis Ernesto Araujo, hijo del Ex Canciller Fernando Araujo, generó desilusión en la opinión pública. Araujo pertenece a una de las familias blancas y aristocráticas que históricamente han dominado en la ciudad. Trae a la memoria, además, uno de los más grandes escándalos de corrupción del país, el caso Chambacú en el año 1999, en el cual estuvo involucrada de manera directa la firma Araujo Segovia Limitada, principal empresa constructora de la ciudad.

No pasaron dos meses cuando el nuevo gobierno local afrontó la primera protesta popular. El 19 de febrero de 2008, las 300 familias, desplazadas, pobres y desalojadas violentamente la semana anterior del predio que habían invadido en el corregimiento de Pasacaballos y las 1.200 familias afectadas por el invierno del año 2004, reubicadas en el barrio el Pozón y a quienes la administración incumplió la entrega de subsidios, se apostaron en los bajos del Palacio de la Aduana, sede de la administración distrital, reclamando sus derechos.

Tampoco la clase política tradicional se quedó mansa ante la pérdida del poder. A mediados de 2008 el contrincante en las elecciones, Juan Carlos Gossaín, impugnó a la alcaldesa argumentando que había violado el régimen de inhabilidades. El Tribunal Administrativo de Bolívar aceptó los alegatos del demandante y declaró nula la elección. Con la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, de febrero de 2009, se volvió a validar permitiendo que “Mariamulata”, como se le conoce en su ciudad, continué su período de alcaldesa.

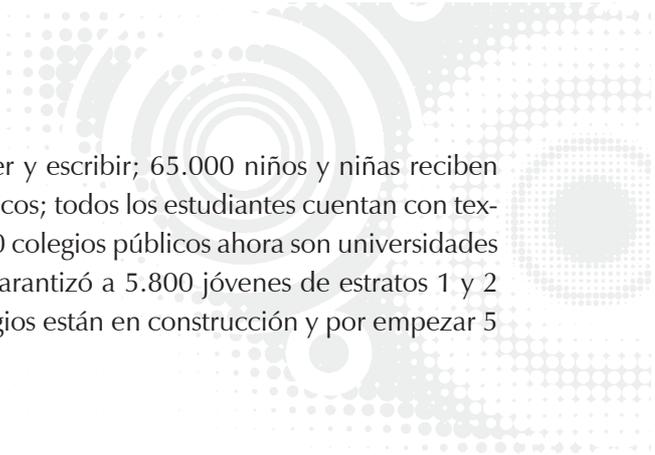
En medio de la inestabilidad política, el primer año de la nueva administración pasó sin pena ni gloria. El periódico “El Heraldó” resumió la situación en su edición del 5 de enero de 2009 de manera gráfica: “La `Mariamulata´ nada que alza vuelo”, reconociendo, no obstante, los esfuerzos realizados por la alcaldía en educación y cultura.



Otras tres noticias en lo corrido del año 2009 dejarían al descubierto la fragilidad del modelo de desarrollo de Cartagena. De una parte, la paralización de la construcción por falta de agua, esto es, se acabó la capacidad del municipio para dar agua potable a las nuevas construcciones; de otra, la suspensión de uno de los macroproyectos más importantes de la ciudad, la ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena, debido al incumplimiento de la transnacional suiza Glencore en el compromiso que adquirió con el gobierno colombiano al apoderarse del 51% de la empresa en el año 2006, en subasta pública; y, también, la muerte masiva de peces, fenómeno que manifiesta la alta contaminación que afecta a la Ciénaga de la Virgen, producto el precario estado en que se encuentra el sistema de alcantarillado de la ciudad.

Al finalizar el tercer semestre de la administración Pinedo, el 23 de junio de 2009 en el diario Portafolio señala que no es fácil ser Alcalde de Cartagena, “una larga historia de corrupción y malas administraciones ha impedido corregir el atraso y la inequidad que experimentan la mayor parte de su población”. El columnista de este diario, Ricardo Villaveces, opina: “es inquietante que cuando se les pregunta a los cartageneros acerca de su gestión, aún los más entusiastas con su elección terminan respondiendo con evasivas o con lugares comunes que no lo dejan a uno muy convencido sobre lo que está logrando”. El desarrollo de la ciudad sigue siendo desbalanceado, inequitativo y concentrándose en las zonas turísticas y de negocios, sin modernización y progreso de las demás partes de la urbe, concluye el columnista.

Ante las críticas, el 26 de julio de 2009, en separata especial de El Espectador, la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias defendió su gestión. De acuerdo con este informe, en cuatro temas se encuentra enfocada la acción pública: i) «Cartagena enfrenta la corrupción» (las licitaciones han pasado a ser procesos abiertos y transparentes); ii) «Cartagena lucha contra la pobreza» (el Plan de Emergencia Social ha atendido a 6.000 familias en 18 meses, y en 2009 se espera atender a 38.000 personas; avanzan las obras para construir 15.000 viviendas de interés social en la Ciudad del Bicentenario; aplicación gratuita de vacunas de neumococo y rotavirus a 16.000 niños y niñas); iii) «Cartagena renueva sus infraestructuras» (construcción de 150 nuevas calles de barrios y 25 calles de gran importancia para la movilidad; avanzaron las obras de Transcaribe hasta el 52% y a finales de 2009 entrará en funcionamiento el emisario submarino que permitirá la superación de la pobreza extrema de la ciudad (¿?) y la recuperación de la Ciénaga de la Virgen; iv) «Cartagena mira hacia el futuro» (La educación como eje de la gestión: los recursos propios aumentaron de 1 a 14 por cada cien pesos que transfiere la nación; de 56.000 analfabetos que había



en enero de 2008, hoy 18.000 saben leer y escribir; 65.000 niños y niñas reciben almuerzo y merienda en los colegios públicos; todos los estudiantes cuentan con textos escolares comprados por el Distrito; 10 colegios públicos ahora son universidades en los barrios de la ciudad; en 2009 se garantizó a 5.800 jóvenes de estratos 1 y 2 su acceso a la universidad; 5 nuevos colegios están en construcción y por empezar 5 megacolegios y 3 megabibliotecas).

Finanzas públicas, corrupción, necesidades sociales y control social

Existe una relación directa entre la economía, las finanzas públicas, el bienestar de la población y la cultura democrática. En economías de enclave, estados patrimonialistas aquejados de prácticas consuetudinarias de corrupción sociedades débiles e instituciones poco democráticas el resultado se refleja en profundas brechas socioeconómicas, en exclusión, pobreza, miseria, violencia y segregación socioespacial. Es la situación de Cartagena, sin acciones proactivas y decididas de distribución del ingreso y la riqueza las políticas económicas y sociales sigue siendo débiles y afectan directamente a las personas en términos de inequidades y desigualdades. Si bien es necesario una buena administración y una adecuada y eficiente gestión de los recursos propios y transferencias, no por sí mismas estas medidas garantizan la inclusión social y una sociedad más justa y democrática. Se requiere de políticas públicas inclusivas.

Debido a las alianzas entre la clase política, los empresarios y las mafias, la corrupción permite desviar los recursos que deberían atender las necesidades de la comunidad, empobreciéndola aun más. Históricamente la corrupción es de carácter «consustancial» a la sociedad colombiana. Este vicio es un mal endémico y sistémico. No obstante que la corrupción tiende a considerarse como un mal inevitable en cualquier sistema político, sus prácticas concretas dependen del contexto socio-geográfico, político, económico, cultural e institucional en el cual medra; por ello, en unas ciudades el fenómeno es más crónico y profundo que en otras⁵³.

Toda respuesta para enfrentar estos procesos sistémicos y endémicos de corrupción que no sea al mismo tiempo, estructural, dinámica y evolutiva tiende a fracasar. La

⁵³ Sarmiento Anzola, Libardo, (2005), Control social y corrupción sistémica- El caso colombiano, Contraloría General de la República, Bogotá, policopiado.

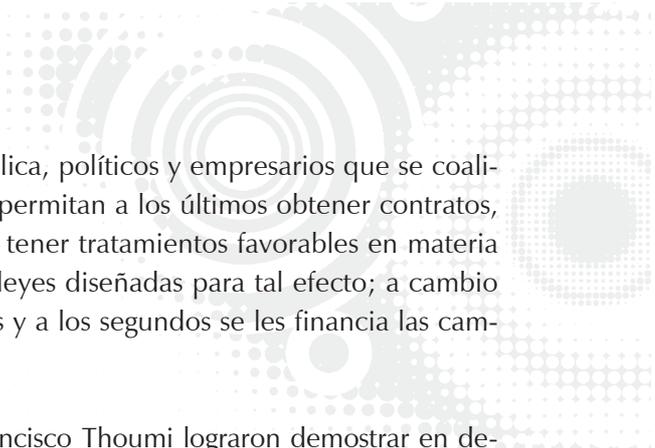


lucha contra la corrupción debe tener el carácter de política pública, esto es, que involucre y comprometa seriamente al Estado, a la sociedad civil, al sector privado y a la cooperación internacional con objetivos claros, estrategias eficaces, programas concretos, contar con recursos técnicos, financieros, humanos y legales suficientes y con sistemas de monitoreo, evaluación de resultados y de impacto. La corrupción en Cartagena, y en Colombia en general, se encuentra vinculada estructuralmente al clientelismo, la criminalidad organizada, la captura del estado por las elites y a la economía legal, lo que dificulta aun más la participación ciudadana en la lucha contra esta patología social e institucional.

Caciagli, sobresaliente representante de la academia politológica italiana, nos aporta elementos para la comprensión de la situación colombiana⁵⁴. Según Caciagli, la corrupción ha resultado ser otra relación de intercambio como el clientelismo y ambas representan una «privatización» de la política claramente contraria a los principios y a las reglas de la democracia. El politólogo italiano recuerda que mientras el vínculo del clientelismo es vertical (patrono/cliente en posición jerárquica), el de la corrupción es horizontal ya que la relación entre corruptos y corruptores es igualitaria; en el primero predomina el poder y en el segundo el dinero. De otra parte, el crimen organizado tiene una dimensión política por los vínculos entre las mafias y determinados partidos e instituciones públicas. Las mafias controlan un submundo social semi-periférico apreciable y, por tanto, tienen influencia política (votos, cargos, finanzas). Por tanto, mientras la mafia ofrezca trabajo, distribuya dineros y proporcione carreras será imbatible, a menos que el estado sea más eficaz en esos ámbitos y no tolere ser suplantado. Además, la represión policial y judicial ha revelado ser notoriamente insuficiente, tanto por las «infiltraciones» mafiosas en el aparato del Estado como por la notable base social «cómplice» de los grupos ilegales dada la persistencia de una cultura popular que desconfía de los poderes públicos. Por tanto, ni una parte del Estado ni otra de la sociedad están a la altura de las circunstancias, de ahí que el combate estrictamente penal contra la criminalidad organizada fracase de modo reiterado.

Para el caso concreto colombiano, Gabriel Misas asimila la corrupción a un triángulo de hierro conformado por la alta administración pública, las empresas electorales y una parte del mundo de los negocios. Triángulo de hierro en cuyos vértices

⁵⁴ Caciagli, M, Clientelismo, (1996), Corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de casos italianos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,.



están los administradores de la cosa pública, políticos y empresarios que se coaligan para llevar a cabo negocios que les permitan a los últimos obtener contratos, eliminar la competencia, reducir costos, tener tratamientos favorables en materia tributaria y recibir subsidios a través de leyes diseñadas para tal efecto; a cambio de lo cual los primeros reciben sobornos y a los segundos se les financia las campañas políticas⁵⁵.

De igual manera, Rensselaer W. Lee y Francisco Thoumi lograron demostrar en detalle el estrecho vínculo entre las organizaciones criminales, el régimen político y la economía legal en Colombia. Además señalan que en situaciones de recesión económica, los empresarios locales han apelado a la industria de las drogas ilícitas para obtener inyecciones de capital, inclusive algunos de ellos se volvieron traficantes. Advierten que en la mayoría de los países del mundo una recesión económica no tiene como resultado el crecimiento del crimen organizado. Sin embargo, la presencia de elementos estructurales convierte la recesión en un detonador para la industria del narcotráfico: la deslegitimación del régimen, la debilidad de la sociedad civil, la gran propensión a resolver disputas a través de la violencia, la geografía del país, la estructura del sistema político y partidario, diversos obstáculos a la movilidad social, el gran tamaño de las actividades económicas ilegales y la aceptación social del contrabando y el lavado de dinero⁵⁶.

El clientelismo, los corruptos/corruptores, las mafias y la captura del estado por las elites, inspirados en el principio del beneficio particular por encima del colectivo, y en general, la crisis política en Colombia han propiciado la desinstitucionalización del Estado a lo que se suma el fuerte corporativismo e, incluso, un individualismo a ultranza en el campo de las relaciones entre el ciudadano y el Estado, lo que tampoco contribuye a la participación. Peor aun, la pérdida de contenidos y fronteras entre lo legal y lo legítimo limita las acciones de la ciudadanía en contra de la corrupción, el clientelismo y la influencia de las organizaciones criminales, en tanto diferentes conductas ilegítimas están protegidas por el orden jurídico y otras ilegales son legítimas dentro del orden simbólico y cultural colombiano.

⁵⁵ Misas, Gabriel, El trabajo de Gabriel Misas, (2004), “La corrupción y la lucha anticorrupción en Colombia” presenta de manera detallada como este “ha sido un componente permanente de nuestra historia”; Proyecto Holanda – CGR-PNUD, Bogotá.

⁵⁶ Lee, Rensselaer y Thoumi, Francisco, (1998), “El nexo entre las organizaciones criminales y la política en Colombia”, en: Ensayo y Error, Revista de pensamiento crítico contemporáneo, Año 3, N° 4, abril, Bogotá.



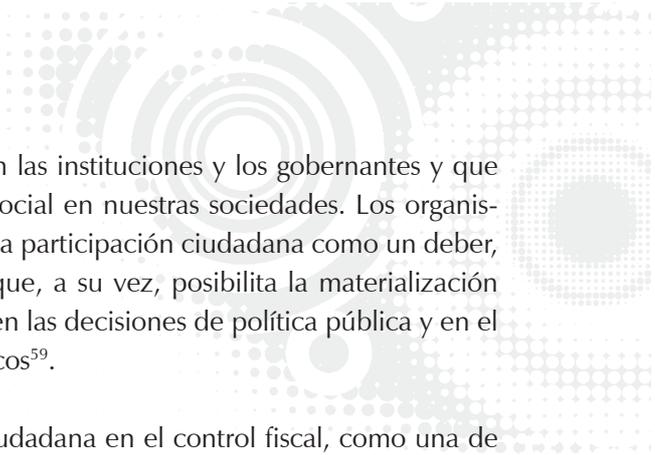
Así, pues, la participación ciudadana se enfrenta a componentes políticos, económicos, sociales, culturales, subjetivos e institucionales de gran monta, que no siempre están articulados en función de los objetivos que ella persigue, a saber: el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino de todas y todos, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos⁵⁷.

La respuesta lleva implícita la necesidad de fortalecer la sociedad y recuperar la noción de lo público, lo que implica la reforma institucional y la democratización de la sociedad política y de la administración pública. La participación ciudadana se constituye en la estrategia fundamental para propender a transmutar las asimetrías en la representación e intermediación política a través de formas de representación social que no impliquen la delegación de mandatos y soberanía y que puedan, a su vez, contribuir a la presión por la democratización de los mecanismos tradicionales a través de los cuales la esfera pública-social puede operar como una instancia de crítica y control sobre el aparato del Estado. Tanto la crítica como las proposiciones que se desarrollan sobre las modalidades y mecanismos institucionales para la participación ciudadana se basan en los principios sobre los cuales se asienta la legitimidad democrática moderna: igualdad, pluralismo político y deliberación pública. La recuperación de la esfera pública exige no sólo de nuevos arreglos institucionales que viabilicen una influencia plural sobre el proceso de formación de la voluntad y la opinión política, sino de la democratización de las instituciones políticas y jurídicas, una de las cuales es la propia administración pública. En consecuencia, la representación y la participación social adquieren una importancia central en la reforma administrativa y la superación del patrón corporativo y los enfoques mercantilistas actualmente dominantes⁵⁸.

En relación con el control fiscal y la participación ciudadana, esta es aceptada por los organismos de control fiscal del país como un factor prioritario en el control de la gestión del Estado, que ayuda a la realización de los planes gubernamentales; que

⁵⁷ Velázquez, Fabio y González, Esperanza, (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Editado por la Fundación Corona, Bogotá.

⁵⁸ Cunill, Nuria, (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Clad, Venezuela.



incrementa la confianza y credibilidad en las instituciones y los gobernantes y que contribuye a la acumulación de capital social en nuestras sociedades. Los organismos de control asumen la promoción de la participación ciudadana como un deber, como una responsabilidad institucional que, a su vez, posibilita la materialización del derecho-deber ciudadano de incidir en las decisiones de política pública y en el control sobre el uso de los recursos públicos⁵⁹.

El posicionamiento de la participación ciudadana en el control fiscal, como una de las acciones esenciales adoptadas para el fortalecimiento y legitimación de las funciones misionales de las contralorías, se da a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, dentro del marco de la democracia participativa y deliberativa y de la democratización de la gestión pública, que derivó en procesos sociales de formación de conciencia, opinión y organización sobre la vigilancia ciudadana de los recursos públicos como estrategia de lucha contra la corrupción, por la transparencia y para el mejoramiento de la gestión estatal.

Con el fin de avanzar en la construcción y afianzamiento de una ciudadanía más participativa y más proactiva en el control fiscal, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana ha propuesto la implantación del Sistema Nacional de Control Fiscal Participativo el que debe concebirse como un subsistema del Sistema Nacional de Control Fiscal-SINACOF, cuyos integrantes son las contralorías territoriales y la CGR. La operación del Sistema debe conducir a que se afiance la participación ciudadana como una política de Estado. Los elementos estratégicos que debe tener este sistema son los siguientes:

- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la promoción del control ciudadano a la gestión pública. Armonización del Control Fiscal Participativo con el Sistema Nacional de Control Fiscal - SINACOF.
- Promoción y organización de veedurías Ciudadanas y su articulación en Redes.
- Afianzamiento del ejercicio del Control Ciudadano en los gremios, sindicatos, asociaciones de profesionales y demás organizaciones sociales a través de: Au-

⁵⁹ Este tema es desarrollado con base en el documento de Echeverry Álvarez, Ana María –Contralora Delegada para la Participación Ciudadana Contraloría General de la República–, (2004), Ponencia para el foro internacional calidad del control fiscal: Motor de transparencia y legitimidad, Organizado por la auditoría general de la república. La participación ciudadana en el control fiscal en Colombia, “el caso de la contraloría general de la república”.

ditorías articuladas, Comités de Vigilancia Ciudadana (Veedurías) y ejercicios de deliberación pública.

- Adecuación de los desarrollos culturales de la participación ciudadana a los desafíos de la modernización tecnológica.
- Fortalecimiento de estrategias de promoción del Control fiscal participativo poniendo al alcance de la ciudadanía el sistema de información para la Vigilancia de la Contratación Estatal - SICE.
- Seguimiento a los recursos destinados a la Participación Ciudadana en las entidades sujeto de control y su efectividad en los diferentes niveles de la administración.
- Lograr ciudadanos informados, formados, organizados y articulados al control fiscal y en ejercicio del control social responsable.

6. La cuestión social

La Atlántica (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre) es una de las regiones con las más bajas condiciones de vida, después de la Pacífica. Esta región mantiene el Índice de Calidad de Vida (ICV) más bajo del país (72 puntos), muy inferior al promedio nacional (77 puntos)⁶⁰.

En relación con la evolución del Índice de Desarrollo Humano (se basa en tres indicadores: esperanza de vida al nacer, nivel educacional y PIB real por persona), la evolución del Departamento de Bolívar igualmente ha estado por debajo del promedio nacional y ha sido más lenta. En 1990 el valor del IDH en el país era de 0,711 y en Bolívar de 0,704; doce años década después, en 2003, el IDH de Colombia se ubica en 0,780 y el de Bolívar en 0,761. No obstante, por componentes del índice, el departamento de Bolívar redujo la brecha que existía en materia educativa a comienzos de la década de 1990, con respecto al promedio nacional. La diferencia que aún se conserva en cuanto a logro educativo se explica básicamente por las altas tasas de analfabetismo existentes en el departamento. Dado que la esperanza de vida en Bolívar es superior a la nacional, las diferencias en desarrollo humano se explican, entonces, por la situación de ingresos, es decir, por el PIB per cápita⁶¹.

Sin quitar la importancia que tienen los índices de Calidad de Vida y Desarrollo Humano, desde la perspectiva de este estudio es necesario hacer un breve resumen del desarrollo y la situación social de Cartagena desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Pensar el desarrollo en términos de derechos significa, en primer término, tener como centralidad la dignidad humana y a la persona como agente, sujeto y centro del desarrollo y no como beneficiaria; en segundo término, entender el desarrollo como imperativo humano inherente a la integralidad y universalidad de la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales de todas las personas para una vida digna sin distinción de género, raza ni edad; en tercer lugar, considerar la obligación del Estado de garantizar la satisfacción integral de las necesidades humanas sin diferir ni subordinar a otros intereses y objetivos protegiendo al ser humano de las principales privaciones y favoreciendo la dignidad,

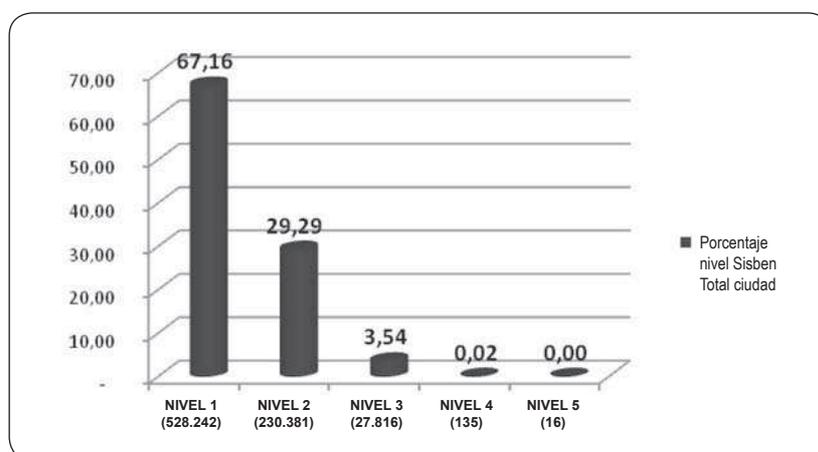
⁶⁰ DNP, (2005), Los municipios colombianos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio, XPRESS, Bogotá, p. 14.

⁶¹ DNP, PNUD, (2004), Las regiones colombianas frente a los Objetivos del Milenio, Quebecor World S.A., Bogotá, p. 71.

la libertad y la seguridad humana; y en cuarto termino, implica la participación activa de los sujetos en las instancias y procesos de decisión para la construcción colectiva del desarrollo. Desde este enfoque de derechos, desarrollo y democracia, el Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo (ODESDO) llevó a adelante un estudio sociodemográfico de la población afrocolombiana y el panorama social de Cartagena de Indias⁶².

De acuerdo con la investigación de ODESDO, en relación al «Derecho a una vida digna» la amplitud y profundidad de la pobreza y exclusión que afecta a dos de cada tres cartageneros es, por una parte, efecto del modelo de desarrollo imperante centrado en una economía de mercado en complicidad con los intereses económicos y los distintos grupos que ostentan el poder en la ciudad; y, por otra, consecuencia de un acumulado histórico de inequidad social y de un alto grado de disociación económica, social y política de la sociedad de Cartagena.

Gráfico 12. Porcentaje niveles de Sisben en la población sisbenizada Cartagena de Indias, 2007



Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - septiembre de 2007. Cálculos ODESDO.
Nota: total población sisbenizada: 786.590.

⁶² Observatorio de Derechos Sociales y Desarrollo, (2009), Ciudad Heterogénea, diversa y desigual. Aproximación sociodemográfica a la población afrocolombiana y al panorama social de Cartagena de Indias, Editorial Códice Ltda., Colombia.

Al comparar las distintas alternativas de medición de la Pobreza, ODESDO encontró que los porcentajes de personas pobres de la ciudad, según la estimación de ingresos insuficientes para adquirir la canasta familiar básica (DANE), los criterios administrativos del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) (ver gráfico 12).y los niveles de la estratificación socioeconómica atribuidos a la vivienda, muestran que los niveles de pobreza de la ciudad se encuentran entre el 63 y 72 por ciento. Estos niveles no sólo son altos sino que permanecen sin mayores alteraciones en el tiempo, a pesar del rápido crecimiento de la economía en los últimos años y del aumento de las captaciones del sistema financiero.

Cuadro 7. Indigencia y pobreza. Período 2002-2007
Cartagena de Indias

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indigencia	26,9	21,1	21,9	18,6	nd	nd
MERPD*	15,7	8,6	10,3	nd	5,3	nd
Pobreza	68,0	65,6	67,3	63,2	nd	nd
MERPD	50,2	36,0	42,0	nd	33,1	nd

Fuente: "Cómo vamos en desarrollo económico". Cómo Vamos. Cálculos CCV con base en ECH del DANE. Se utilizaron las líneas de indigencia y pobreza versión 1998. No se hicieron ajustes a cuentas nacionales.

* Misión contra la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Departamento Nacional de Planeación⁶³.

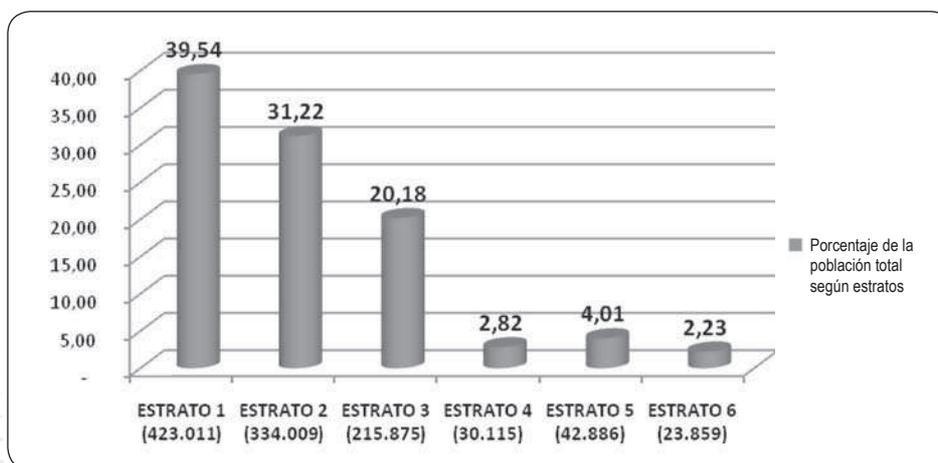
Por esta situación, el estudio de ODESDO concluye que en el Distrito no ha existido una correspondencia directa entre, por una parte, la dinámica del crecimiento económico y la expansión del capital financiero y, por otra, la reducción de la pobreza y mejores niveles de bienestar para todas y todos los ciudadanos cartagene-

⁶³ Determinada la canasta de bienes y el valor de la misma se asume que una persona es indigente cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir una canasta de alimentos que le permitan un mínimo nutricional. Una persona es pobre cuando sus ingresos no le permiten adquirir una canasta compuesta de alimentos y otros bienes como vivienda, servicios públicos, ropa, medicamentos, educación, etc. la naturaleza de la canasta es normativa, y debe incorporar los hábitos y costumbres de cada país. De acuerdo, con el Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) "el gobierno nacional no aceptó la canasta "nueva" definida por el Dane versión94-95 y definió una nueva canasta construida por la Misión contra la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Mientras la primera se toma el Coeficiente de Engel con base en el consumo del primer 90% de la población excluyendo el 10% más rico –revelando la tendencia del mayor conjunto poblacional del país, y no solamente de un segmento de pobres–, la definida por el gobierno se establece tomando como base el consumo del segundo cuartil de la población, del 25% al 50% más pobre. Metodológicamente, ambas canastas no son comparables. La primera medida por calcular el consumo sobre una canasta compuesta más amplia es más exigente y en consecuencia es más adecuada para revelar las tendencias del consumo del mayor número poblacional". *Bien-Estar y Macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*. CID. Universidad Nacional de Colombia. Junio 2006.

ros. Hay una acentuada disparidad entre los objetivos de crecimiento económico y las metas sociales y de bienestar humano. La riqueza que el modelo produce con base en la financiarización de la economía, se concentra en pocas familias cartageneras y en un capital que no se distribuye socialmente ni se invierte suficientemente en la ciudad.

De hecho, por caracterización socioeconómica, el 87 de las viviendas de Cartagena de Indias se encuentran clasificadas en los grupos de mayor pobreza y miseria, esto es, los estratos uno, dos y tres (gráfico 13).

Gráfico 13. Porcentaje total de la población según estrato socioeconómico Cartagena de Indias, 2006



Fuente: Localidades, territorio y población 2006. Secretaría de Planeación Distrital.
 Nota: Total de la población de la ciudad 2006: 1.069.755. Cálculos ODESDO.

En términos globales por el acumulado histórico de desigualdades e inequidades, la población afrocolombiana de la ciudad es la más afectada y desfavorecida. Existe un sesgo étnico en las condiciones de vida de pobreza y miseria en detrimento de este grupo poblacional. La segregación socio-espacial igualmente correlaciona el sesgo étnico con las unidades comuneras que habitan. El cuadro 8 permite observar como las unidades comuneras habitadas por las poblaciones afrocolombianas concentran los índices más altos de pobreza, analfabetismo, niveles bajos de educación y tasas más altas de homicidios.

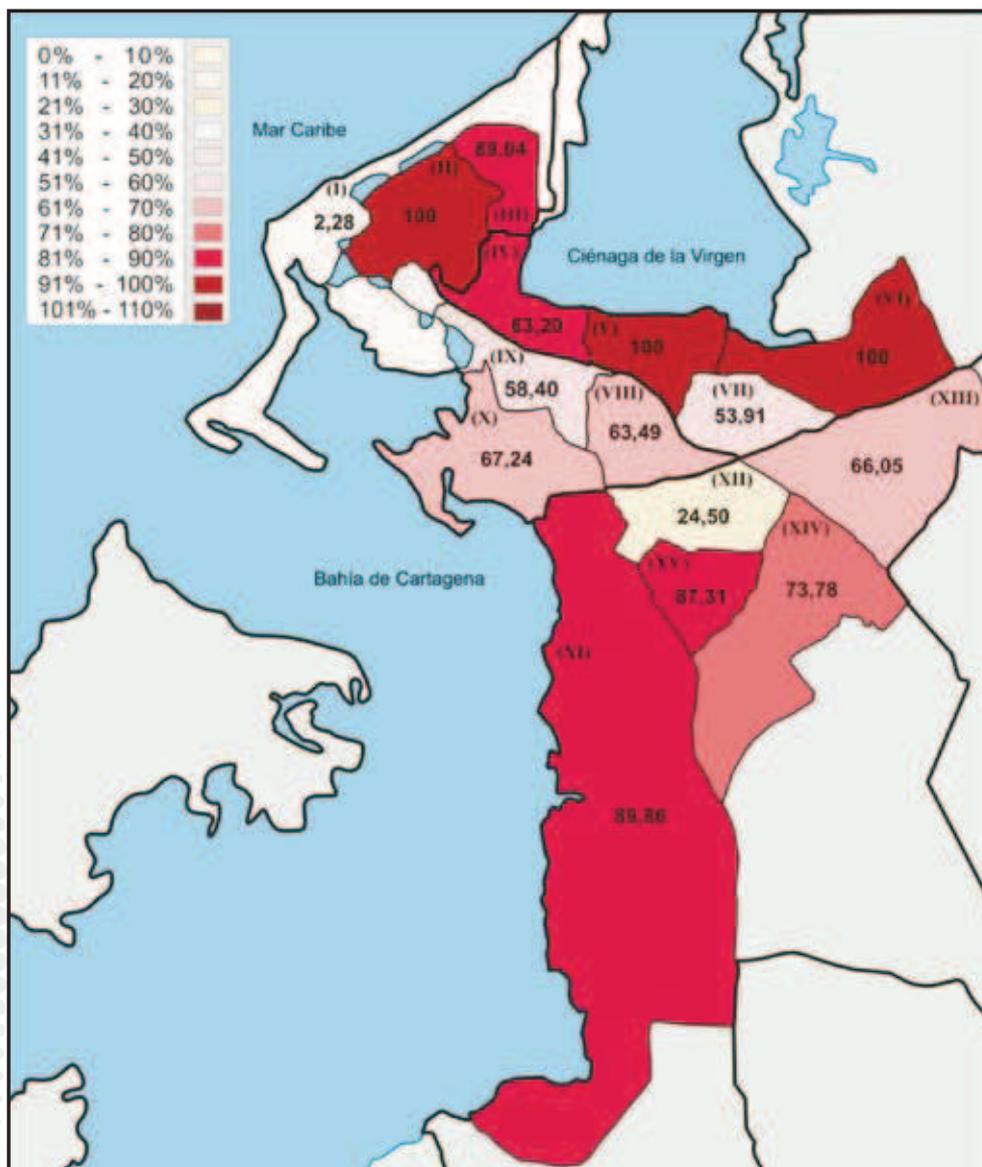
Cuadro 8. Indicadores poblacionales y de pobreza, según Unidades Comunerar de Gobierno.
Cartagena de Indias

Unidades comuneras	Población total Cartagena	Distribución de la Po. total Cartagena	Población afrocolombiana	Distribución de la Po. afrocolombiana	Población mujeres total Cartagena	Distribución poblacional de mujeres total Cartagena	Población afrocolombianas	Porcentaje de población en nivel 1, 2 y 3 de Sisben/ Po. total	Promedio ingresos adecuados por hogares de 0 a 400.000	Promedio ingresos adecuados por hogares de 400.001 a 1.000.000	Porcentaje bachillerato total	Porcentaje bachillerato Po. afrocolombiana	Población analfabeta total Ciudad	Porcentaje de viviendas en estrato 1 y 2	Cobertura adecuado total Ciudad	Cobertura alcantariado total Ciudad	Distribución homicidios total Ciudad
UCC 1	64.098	7,16	10.619	3,32	34.998	7,51	5.892	2,28	1,75	11,41	57,1	52,1	1,99	0,32	176,91	175,97	5,23
UCC 2	49.404	5,52	22.182	6,95	25.459	5,46	11.133	100	6,13	52,83	31,4	27,9	4,84	73,81	74,91	62,80	7,03
UCC 3	60.990	6,81	24.695	7,73	31.307	6,72	12.480	89,04	12,83	54,01	25	20,2	5,52	74,04	69,10	62,11	3,80
UCC 4	67.128	7,50	35.541	11,13	34.199	7,34	17.758	83,20	14,02	57,68	21,1	19,1	7,58	98,19	63,92	37,69	10,36
UCC 5	49.602	5,54	22.368	7,00	25.326	5,43	11.271	6,95	18,85	53,64	22,1	20,6	7,27	97,72	104,35	36,82	9,13
UCC 6	67.096	7,49	27.604	8,64	33.827	7,26	13.784	8,50	15,15	61,29	16,3	14,6	9,3	99,83	100,05	63,34	12,55
UCC 7	41.074	4,59	8.651	2,71	21.612	4,64	4.465	53,91	5,5	48,32	41,1	35,9	2,82	58,15	70,84	68,08	4,18
UCC 8	71.913	8,03	15.422	4,83	38.571	8,27	8.080	4,98	4,25	38,75	47,9	46,4	2,44	60,07	120,40	119,45	4,66
UCC 9	55.882	6,24	18.638	5,84	29.560	6,34	9.635	5,94	5	39,82	39,4	34,6	4,18	52,47	79,42	77,25	9,60
UCC 10	54.798	6,12	19.023	5,96	28.895	6,20	10.082	6,22	7,8	42,46	42,6	41,2	3,07	63,93	94,69	90,82	5,42
UCC 11	26.419	2,95	10.436	3,27	13.291	2,85	5.175	89,86	16,87	58,66	22,6	22,2	6,5	95,99	147,72	113,34	6,27
UCC 12	69.171	7,73	11.231	3,52	37.336	8,01	5.913	24,50	3,92	36,90	47,9	44,6	1,68	20,32	116,71	116,28	7,03
UCC 13	37.108	4,14	11.226	3,52	19.709	4,23	5.820	3,59	2,01	31,12	44,8	43,2	3,95	57,76	110,10	79,80	4,28
UCC 14	46.595	5,20	14.339	4,49	23.601	5,06	7.010	4,32	4,2	49,89	32,3	28,7	4,88	90,22	143,27	97,41	6,08
UCC 15	84.523	9,44	29.458	9,22	43.868	9,41	14.963	87,31	5,57	48,97	31,5	28,2	4,95	95,11	35,34	31,62	4,37
Total urbano	845.801	94,46	281.433	88,12	441.559	94,72	143.461	69,33	7,96	45,24	35,3	29	4,62	65,53	96,93	80,72	100
Resto	49.599	5,54	37.940	11,88	24.603	5,28	18.732	11,55	100	69,37	12,9	11,8	11,72	100			
Total ciudad	895.400	100	319.373	100	466.162	100	162.193	71,53	8,81	46,62	34,1	27	5	67,90			

Fuente: Población: DANE - Censo Básico 2005. Cálculos ODESDO.
Niveles Sisben: Secretaría de Planeación Distrital - Septiembre de 2007. Alcaldía mayor de Cartagena. Cálculos ODESDO.
Ingresos: Censo ampliado 2005. Cálculos ODESDO. No incluye personas que no informan y no saben sobre los ingresos. Bachillerato y analfabetismo: DANE-Censo Básico 2005. Cálculos ODESDO.
Estratos: Localidades, Territorio y Población 2006. Secretaría de Planeación Distrital. Servicios Públicos: Aguas de Cartagena 2008.
Homicidios: COSED - Informes - Consolidados. Cálculos ODESDO. NOTA: Acumulado del periodo enero 2004 a diciembre 2008. No incluye resto y sin dato.

Mapa 3.

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SISBENZADA
(NIVELES 1, 2 Y 3) CON RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL
DE CADA UNIDAD COMUNERA DE GOBIERNO
Cartagena de Indias, 2007**



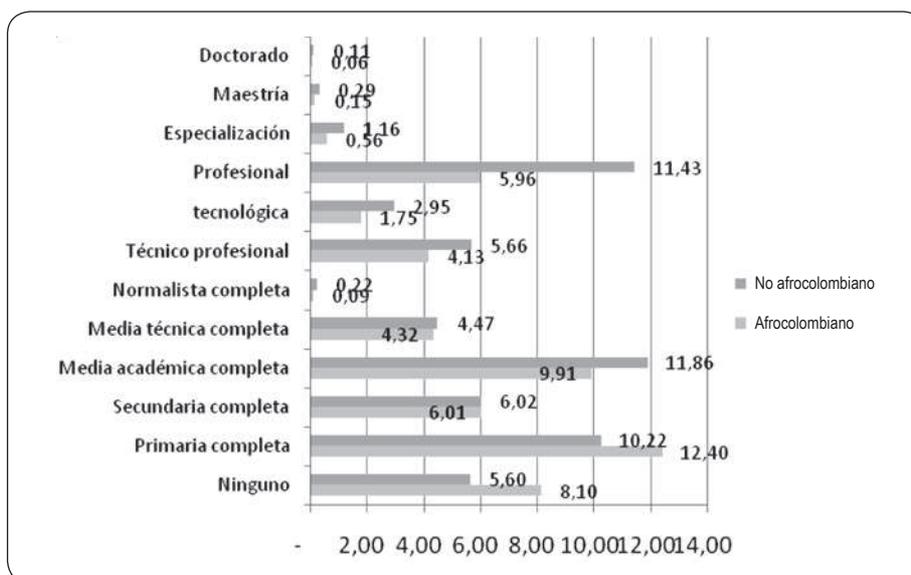
Fuente: Secretaría de Planeación Distrital - Septiembre de 2007. Cálculos ODESDO.

Nota: Total población sisbenizada - Urbana: 712.356

Cálculos población estimada para 2007 a partir de la población total 2006 (999.463) en Localidades, territorio y población. Secretaría de Planeación Distrital.

En relación con el derecho al trabajo, el sistema económico de enclave que caracteriza a la ciudad portuaria genera poco empleo. Esta situación se evidencia en las tasas de ocupación (49,5%) y desempleo (13,6%) existentes a lo largo de la primera década del siglo XXI. Un desempleo de los más altos del país, inclusive durante los períodos de mayor crecimiento económico. Existe, además, una mayor proporción de personas afrocolombianas desempleadas con respecto a los otros grupos poblacionales. Otro aspecto que profundiza la violación a este derecho y que se manifiesta en la precariedad laboral es la informalidad; cerca del 55 por ciento de los trabajadores cartageneros son informales (trabajo inestable y sin protección legal ni social).

Gráfico 14. Porcentaje de la población afrocolombiana y no afrocolombiana según nivel educativo completo
Cartagena de Indias, Censo 2005



Fuente: DANE - Censo Básico 2005. Cálculos ODESDO.
No incluye indígenas, ROM ni personas que no informan.

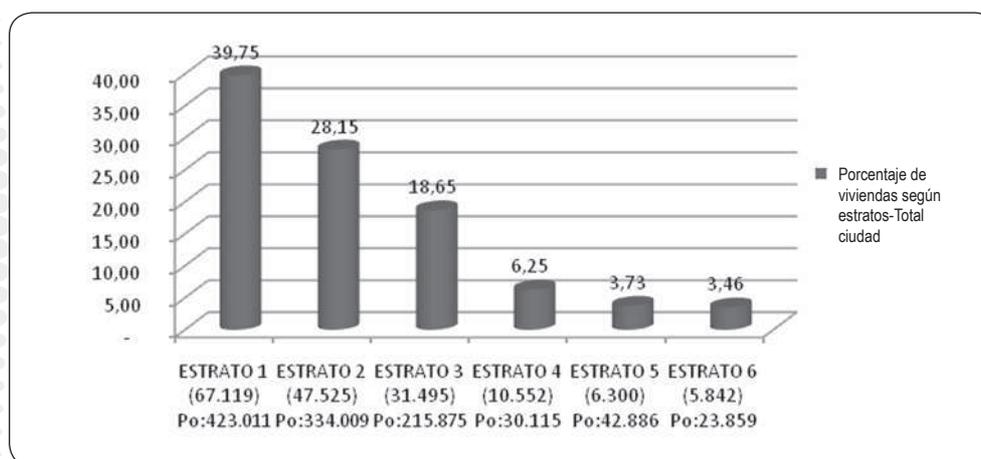
En relación con el derecho a la salud, el Distrito está lejos de diseñar e implementar un verdadero «sistema distrital de salud universal», articulado e integral que permita garantizar la salud como un bien público y un derecho de ciudadanía para toda la población cartagenera tanto afrocolombiana como no afrocolombiana de la ciudad. Según la Secretaría de Salud, 36 por ciento de la población están por fuera del sistema de seguridad social en salud. En el Distrito se observa un proceso de transición

epidemiológica de carácter prolongado que conlleva una situación de morbimortalidad mixta, en donde acontecen simultáneamente las causas asociadas a enfermedades infecciosas y las enfermedades crónicas no transmisibles, más vinculadas a los procesos de urbanización. Se registra una alta incidencia de enfermedades infecciosas asociadas con carencias primarias. La distribución social del espacio urbano que se expresa en visibles diferencias configura ciertas constantes, las cuales se constituyen en desencadenantes desfavorables para la salud de la población que habita en los sectores pobres de la ciudad.

Respecto al derecho a la educación, el sistema educativo en el distrito, si bien ha aumentado la escolarización, entendida como acceso a los centros educativos, no ha logrado garantizar el derecho a la educación en términos de igualdad y equidad, ni alcanzar los objetivos de la educación con calidad para todas y todos, independientemente de su procedencia socioeconómica o étnica.

El análisis de la situación actual del derecho a la vivienda muestra que el déficit de la vivienda adecuada y digna en Cartagena de Indias en los últimos años se ha venido configurando no sólo como un grave problema sino como un sueño inalcanzable para una amplia capa de la población cartagenera.

Gráfico 15. Porcentaje total de viviendas según estrato socioeconómico
Cartagena de Indias, 2006



Fuente: Localidades, territorio y población 2006. Secretaría de Planeación Distrital.
Nota: Total de viviendas de la ciudad 2006: 168.833. Cálculos ODESDO.

La negación del derecho a la vivienda digna afecta a uno de cada cuatro de los habitantes del Distrito. Este hecho indica la dinámica de marginación, segregación y exclusión urbana que prevalece en la ciudad y que condena a la población pobre y vulnerable a vivir en áreas y asentamientos hiperdegradados, mostrando, además, que la democracia urbana está lejos de alcanzarse en la ciudad. A pesar que la Alcaldía de Cartagena cuenta con el programa “Viviendas Saludables” en el cual se planteó como objetivo mejorar 17.000 viviendas de familias en extrema pobreza, en el informe del primer año de la alcaldesa Pinedo, según la Secretaría de Participación y Desarrollo, no se registró ningún avance en esta materia.

Cuadro 9. Distribución del tipo déficit habitacional según localidad
Septiembre de 2007
Cartagena de Indias

Localidades	Déficit cuantitativo * (%)	Déficit cualitativo ** (%)	Hogares con déficit (%)	Hogares sin déficit (%)	Total número de hogares (%)
Localidad Histórica y del Caribe Norte	11,5	8,4	19,9	80,1	100
Localidad de la Virgen y Turística	20,5	21,2	41,7	58,3	100
Localidad Industrial de la Bahía	12,0	12,4	24,4	75,6	100
Total urbano	14,7	13,9	28,5	71,5	100

Fuente: Plan maestro de Vivienda 2007. Septiembre de 2007. Cálculos ODESDO.

* Déficit cuantitativo: Número de viviendas que hacen falta o deben construirse, lo cual se determina a partir de la cohabitación (más de una familia por vivienda) y el número de viviendas que se encuentran en condiciones anti-técnicas.

** Déficit cualitativo: Número de viviendas que requieren mejoras, ya sea por hacinamiento, materiales de construcción precarios, falta de servicios públicos o una combinación de los anteriores.

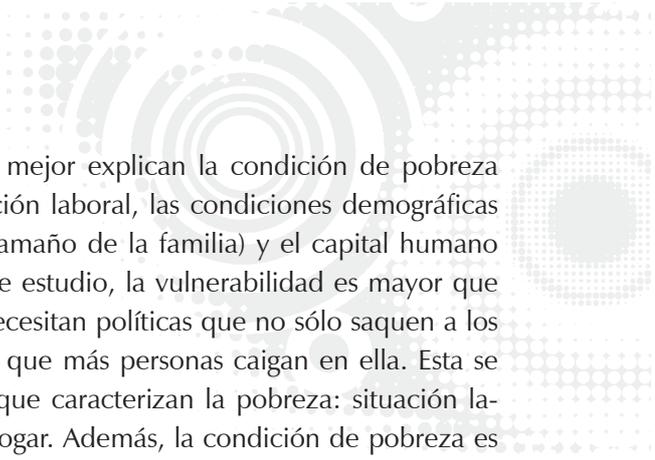
En la ciudad de Cartagena de Indias, en los últimos años el promedio de muertes violentas supera la cifra de 400 muertes por año. La primera causa de las muertes violentas en la ciudad son los homicidios con un 57,3 por ciento del total de muertes y los suicidios con un 7,6 por ciento. En el año 2008 se registraron 120 homicidios. La alta proporción de muertes por homicidios muestra el deterioro del derecho a la vida y a la seguridad humana que afecta a toda la población cartagenera y en particular a los hombres (el 94,8% de muertes por homicidios corresponde a la población masculina). En el año 2009 los índices de criminalidad se dispararon en Cartagena; la mayor afectación ocurre en las localidades hastiadas de pobreza y desempleo a lo que se les suma, de manera perversa, la delincuencia y la violencia urbana. Los más

afectados son los jóvenes, integrantes ahora de peligrosas pandillas; según la Personería de la ciudad, 15.000 menores de edad integran cerca de 80 pandillas, responsables del 35 por ciento de los homicidios cometidos en Cartagena. De hecho, entre 2008 y 2009 el número de menores de edad capturados por la comisión de delitos en Cartagena aumentó en 48,2% al pasar de 1.062 a 1.573, según estadísticas de la Policía Nacional, Dirección de Protección y Servicios Especiales.

Los derechos ambientales en Cartagena no cuentan con suficiente voluntad política para alcanzar vigencia efectiva. No están todavía integrados en la toma de decisiones del desarrollo económico y urbano de la ciudad y los problemas ambientales, adicionalmente causan consecuencias desfavorables en la salud de una gran parte de la ciudadanía. El deterioro de la vida y de la salud se acentúa en una gran parte de la población cartagenera determinado por el espacio geográfico (entendido tanto en su dimensión del hábitat como del ámbito social), evidenciando que la solución no puede desprenderse desde correctivos individuales o medidas reparadoras aisladas. La violación del derecho a vivir en un lugar sano se le niega particularmente a la población afrocolombiana del Distrito, al residir en aquellos sectores urbanos con menos infraestructura, mayor déficit de servicios (acueducto y alcantarillado) y más grado de propagación de la contaminación, sea del aire, del suelo o del agua, como son los barrios asentados en las laderas de la Popa y los colindantes a la Ciénaga de la Virgen y a la Bahía de Cartagena.

Si bien la economía de enclave no beneficia a los sectores populares de Cartagena, éstos no escapan a las externalidades negativas que genera la gran industria. En efecto, en la bahía de Cartagena, los escasos relictos de manglar se encuentran amenazados por la contaminación de desechos químicos y por vertimiento de combustibles y lubricantes provenientes de la zona industrial de Cartagena (Mamonal), así como por las aguas residuales de esta ciudad que desembocan en la bahía (Universidad del Norte, 2001). En general, son permanentes las amenazas que se presentan sobre la bahía de Cartagena por vertimiento de residuos industriales, contaminación resultante de la actividad portuaria y derrame de hidrocarburos. En resumen, el modelo de desarrollo económico de la ciudad no ha sido capaz de garantizar un desarrollo social y humano equitativo e inclusivo, ecoambientalmente sustentable y con cohesión social

Otros investigadores, desde perspectivas analíticas diferentes han estudiado la pobreza en Cartagena y sus determinantes. Los investigadores del Programa "Cartagena cómo vamos", Fabio Rueda y Aarón Espinosa, desde una perspectiva microeconó-



mica encontraron que las variables que mejor explican la condición de pobreza en Cartagena son, en su orden: la situación laboral, las condiciones demográficas (asociadas a la presencia de niños y el tamaño de la familia) y el capital humano de las personas. En Cartagena, según este estudio, la vulnerabilidad es mayor que la pobreza, lo que quiere decir que se necesitan políticas que no sólo saquen a los pobres de su condición, sino que eviten que más personas caigan en ella. Esta se encuentra correlacionada a los factores que caracterizan la pobreza: situación laboral, educación del jefe y tamaño del hogar. Además, la condición de pobreza es mayor en los hogares mono-parentales donde el jefe es mujer; en estos hogares, la ausencia de empleo e ingresos pone en riesgo la supervivencia de la familia y la condición de inserción laboral no son las más favorables para las mujeres que trabajan en la ciudad. En resumen, desde el punto de vista microeconómico, la condición de pobreza en Cartagena está asociada a características individuales de las personas, a variables del hogar y a las condiciones del entorno –el barrio o la comuna para el caso de Cartagena⁶⁴.

Otro estudio realizado sobre la pobreza en Cartagena, teniendo en cuenta el lugar de habitación, encontró una alta correlación entre la ubicación espacial de las personas de ingresos bajos, los pocos años de educación y la población afrocolombiana. Las personas pobres no sólo se encuentran concentradas espacialmente en sitios específicos de la ciudad, sino que no cuentan con las condiciones sociales y las oportunidades necesarias para superar esta situación, lo que lleva a que permanezcan en un círculo de pobreza permanente. Pérez y Salazar, autores del estudio, concluyen que la situación de Cartagena en relación con las ciudades más importantes del país es preocupante en materia de pobreza, tanto por los bajos niveles de ingreso como por las malas condiciones de vida⁶⁵.

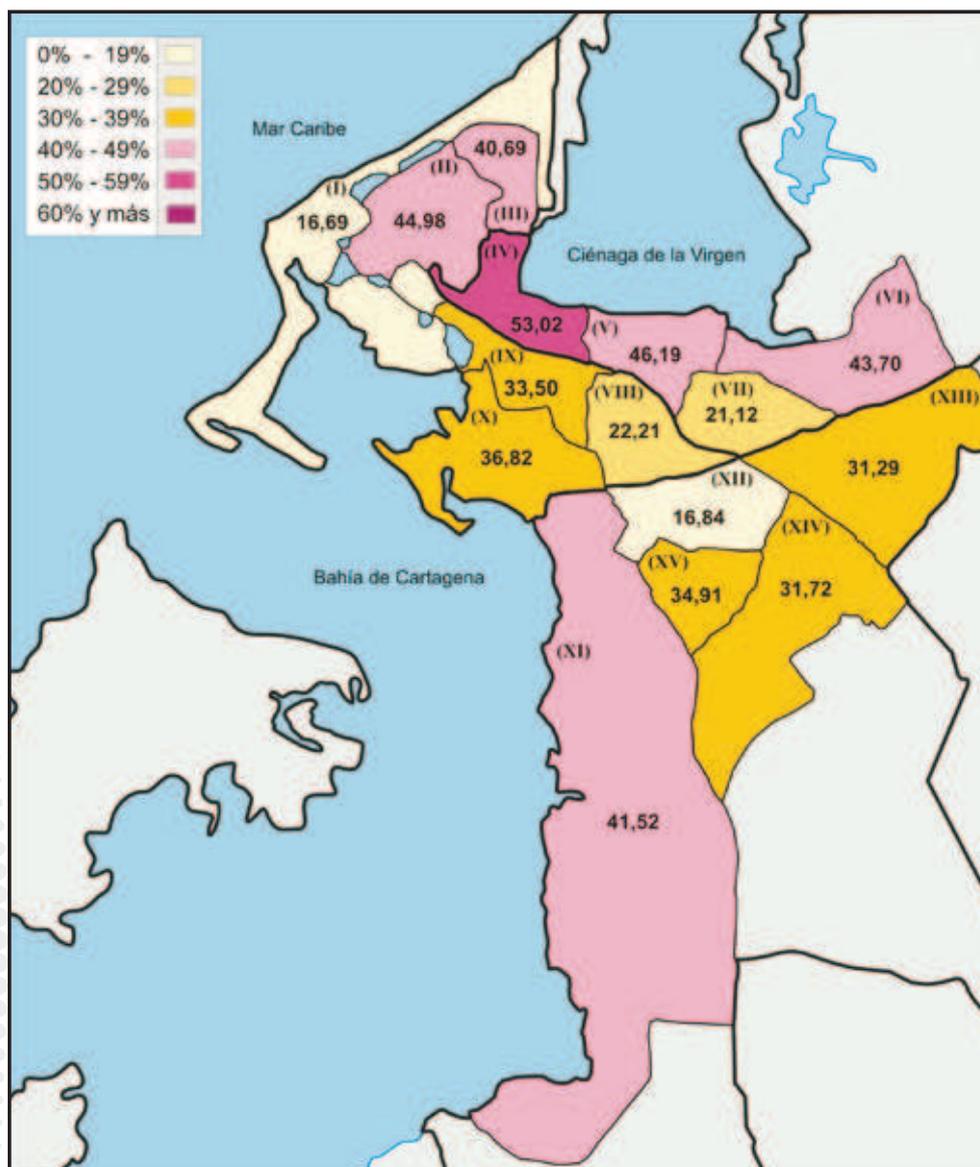
Aguilera y Meisel llegan a conclusiones semejantes al concluir que Cartagena es una ciudad con una polarización muy grande en los ingresos y en las oportunidades sociales; también que esa polarización tiene una manifestación en el espacio físico muy clara: los pobres están localizados en unos sitios y los de más altos ingresos habitan otros lugares. Además, hay un componente étnico en esa polarización: los

⁶⁴ Rueda de Vivero, Fabio, Espinosa, Aarón, (2008), ¿Los pobres de hoy serán los pobres del mañana? Determinantes de la pobreza y magnitud de la vulnerabilidad en Cartagena de Indias, Documentos de Trabajo/UTB, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

⁶⁵ Pérez, Gerson, Salazar, Irene, (2008), La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios, en: Revista del Banco de la República, Vol. LXXXI, Nº 967, mayo de 2008, Bogotá, pp. 16-55.

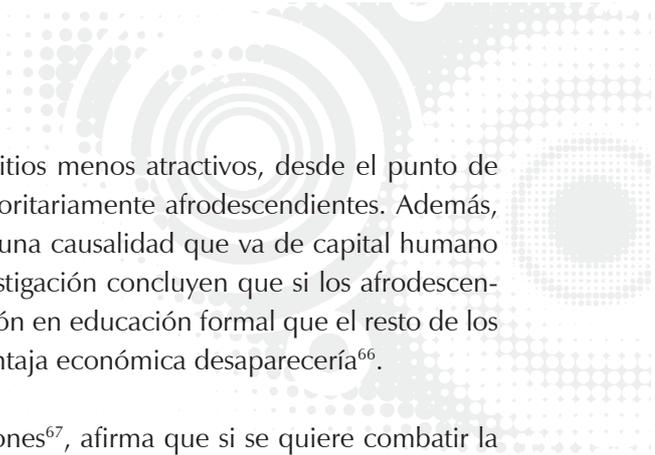
Mapa 4.

**PROPORCIÓN DE POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA
EN LAS UNIDADES COMUNERAS DE GOBIERNO
Cartagena de Indias, 2005**



Fuente: DANE, Censo General 2005. Cálculos ODESDO.

Nota: 1) Según Censo 2005, la población afrocolombiana incluye a la población que se autoreconoce como negra, raizal, palenquera, mulata, afrodescendiente o afrocolombiana. La población afrocolombiana representa el 10,63% de la población nacional.
2) En el Plan de Desarrollo Nacional de la población afrocolombiana 1998-2002, el Departamento Nacional de Planeación reconoció que la población afrocolombiana se acercaba al 30% de la población total del país.



más pobres y los que se ubican en los sitios menos atractivos, desde el punto de vista del paisaje y el transporte, son mayoritariamente afrodescendientes. Además, defendiendo la tesis según la cual existe una causalidad que va de capital humano a productividad, los autores de esta investigación concluyen que si los afrodescendientes tuvieran un grado igual de inversión en educación formal que el resto de los cartageneros, la mayor parte de su desventaja económica desaparecería⁶⁶.

Adolfo Meisel, en otra de sus investigaciones⁶⁷, afirma que si se quiere combatir la desigualdad y la pobreza en Colombia, la dimensión regional de las desigualdades debe ser reconocida de manera explícita. Recomienda, en consecuencia, la intervención del Estado en las zonas rezagadas orientada a dinamizar el crecimiento y reducir la pobreza; y, en particular, la creación de un fondo de compensación interregional que haga que el gasto del Gobierno Central ayude a equilibrar las disparidades. En una reflexión final, Meisel argumenta que la ausencia de una política para reducir las disparidades económicas se debe a la falta de influencia política de las regiones rezagadas; curiosamente, ahora que existe un gran poder de los cartageneros en el Estado, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso, en la rama judicial, las Fuerzas Armadas y los partidos políticos⁶⁸.

⁶⁶ Aguilera, María, Meisel, Adolfo, (2009); *¿La isla que se repite? Cartagena en el Censo de Población de 2005*, en: Revista del Banco de la República, Vol. LXXXII, N° 976, febrero de 2009, Bogotá, pp. 16-55.

⁶⁷ Meisel Roca, (2008), *¿Por qué se necesita una política económica regional en Colombia?* en: Revista del Banco de la República, Vol. LXXXI, N° 971, septiembre de 2008, Bogotá, pp. 16-31.

⁶⁸ El Espectador, *El poder de los Cartageneros*, 15 de Noviembre de 2009, primera página.

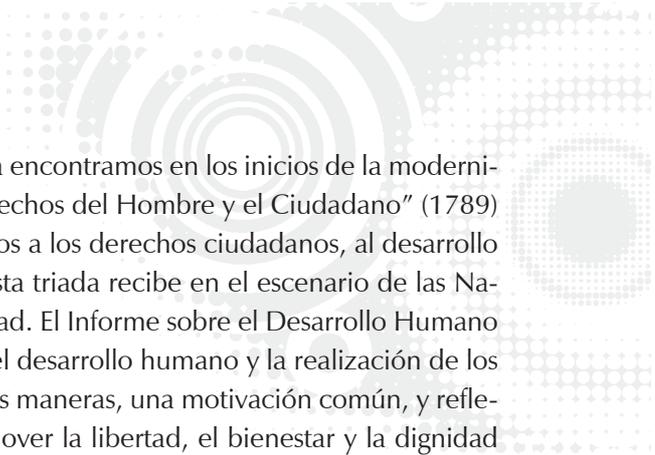
7. Derechos humanos, democracia y desarrollo

A partir de la década de 1980, los conflictos en América Latina han estado marcados por la lucha multifacética por los derechos y la justicia, en particular por la ciudadanía plena, incluyente e instituyente. Giros modernizantes múltiples, tanto descentralizados como centralizados, son divisados en el núcleo de esas iniciativas creativas, en las cuales las clases populares, los pueblos originarios, los negros, los indígenas, las mujeres y los jóvenes han venido luchando para hacer avanzar la civilización moderna en una dirección democrática, haciendo efectivos, por lo tanto, algunos de los elementos claves de su imaginario. Hay un avance sistemático del derecho y de la ciudadanía que encuentra expresión en las abstracciones reales, que de esta manera incorporan una perspectiva universalista⁶⁹.

En contravía de esta tendencia, en Cartagena de Indias las élites políticas, económicas y académicas continúan perseverando en el credo neoliberal para solucionar problemas históricos. Este, como bien se sabe, descansa en el desarrollismo excluyente e inequitativo que vulnera sistemáticamente los derechos de afrodescendientes, mujeres y jóvenes particularmente. Consideran que con un rápido crecimiento económico, adicionado de educación, eficiencia en la administración local y más transferencias de la nación se alcanzará el milagro de la ciudad portuaria. Como lo preguntamos anteriormente ¿este parte de tranquilidad que da la institucionalidad de la “Heroica” es sostenible hacia el futuro? ¿Están en vía de superarse los factores estructurantes que definen cuantitativa y cualitativamente el proceso histórico y el desarrollo de Cartagena: segregación espacial, enclave económico, socioracismo y exclusión?

De seguro, con el modelo desarrollista-modernizante y de enclave y la falta de políticas públicas inclusivas que caracterizan al Distrito Turístico y Cultural es casi que imposible enfrentar estos problemas estructurales. La riqueza por si sola no genera una ciudad más democrática e igualitaria. Frente al simulacro de modernismo que domina la imagen de la ciudad portuaria y al mito del desarrollismo es necesario enfrentar una cosmovisión que se articula sistémicamente en tres dimensiones complementarias: Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia, base de las políticas públicas incluyentes.

⁶⁹ Domínguez, José Mauricio, (2009), La modernidad contemporánea en América Latina, en: Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano, N° 18, Le Monde Diplomatique Colombia, año VIII, N° 83, Octubre 2009.



Esta cosmovisión no es nueva, de hecho la encontramos en los inicios de la modernidad. Con la declaración francesa de “Derechos del Hombre y el Ciudadano” (1789) se manifiesta esta aspiración de los pueblos a los derechos ciudadanos, al desarrollo y la democracia, si bien recientemente esta triada recibe en el escenario de las Naciones Unidas mayor alcance y profundidad. El Informe sobre el Desarrollo Humano del año 2000 afirma que la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades. Además añade que en esta relación, desarrollo humano y derechos humanos, no se puede pasar por alto la importancia de las libertades políticas y democráticas. De hecho, la libertad democrática y los derechos civiles son básicos para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres.

Simulacro, modernidad y desarrollismo

No es posible comprender a Cartagena de Indias sin su condición colonial. La ciudad portuaria fue colonia de un país subdesarrollado, política y militarmente predominante pero económicamente atrasado, situación que impidió la formación de una burguesía dinámica e influyente, y que mantiene el predominio social de la aristocracia terrateniente y la Iglesia.

La creencia apriorística de que la civilización española era superior en todos los órdenes comienza con los pre-juicios racistas y los dogmas religiosos predominantes en la metrópoli, prejuicios que consideraban a los indios como otros tantos bienes naturales, disponibles y utilizables. Para los colombianos, descendientes tanto de los vencedores como de los vencidos, el elemento indígena y negro representa un recuerdo del sometimiento. De este modo, predomina la ilusión de que, con la eliminación de las propias partes autóctonas, podrá también difuminarse la dolorosa derrota del pasado. Por eso, el “blanquearse”, el “arribismo”, la “envidia” y el “simulacro” hacen parte del alma nacional. La persistencia del latifundismo (y el gamonalismo político y la rapiña, que son sus secuelas), así como del fanatismo religioso y la resistencia a liberalizar efectivamente las instituciones y costumbres políticas y sociales, sustentan en gran parte la compleja historia de conflictos locales y nacionales.

Entre los mitos que legaron los españoles a la colombianidad, uno tiene especial importancia: El Dorado, anclado en las fibras del alma de los colombianos, y consistente en la adquisición de la riqueza fácil, sin trabajarla y sin importar los medios



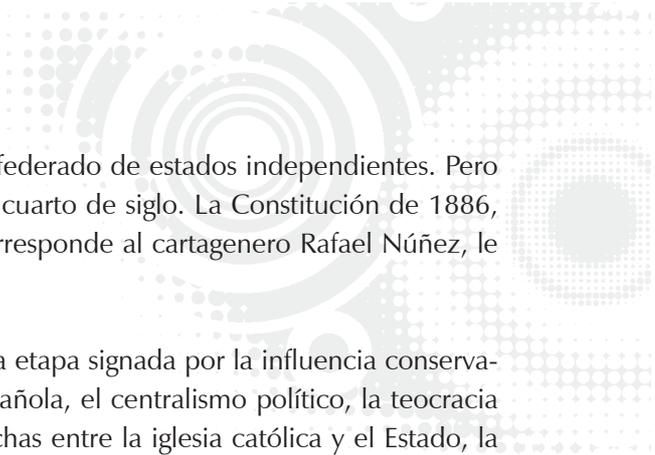
utilizados para adquirirla (los fines justifican los medios –sin principios- es sentencia preferida y legítimamente practicada).

En Cartagena, al igual que en toda Colombia, se ha vivido la modernización pero sin modernidad. El ideario modernista y civilizatorio de libertad, igualdad y solidaridad nunca se promovió por la oligarquía. Si bien está presente en el imaginario de la población o el discurso de los burócratas, su verdadero ser es el simulacro, característica social que da base para que florezcan actividades mafiosas y se establezcan nexos entre las organizaciones criminales, la política y las actividades empresariales privadas.

En efecto, la transición de la Colonia a la Independencia no significó cambio alguno en la estructura de clases o las relaciones entre clase y poder. La Independencia fue un movimiento fundamentalmente político que significó un traspaso de la autoridad, pero con cambios sociales, culturales y económicos muy marginales. Con el pasar de los años, al reflexionar sobre las primeras constituciones promulgadas por la “aristocracia de rango” –en que también cabían los clérigos, los abogados y los militares–, el Libertador Simón Bolívar anotaba que “si bien hablan de libertad y de garantías, es para ellos solos que las quieren y no para el pueblo que, según ellos, debe continuar bajo su opresión; quieren la igualdad para elevarse y ser iguales con los más caracterizados, pero no para igualarse ellos con los individuos de las clases inferiores de la sociedad; a estos los quieren considerar siempre como sus siervos, a pesar de sus alardes y de su demagogia”.

No obstante, con los cambios de la vida colonial a la vida nacional, en la mentalidad colectiva fueron penetrando lentamente las ideas de igualdad social, libertad y ascenso social a través de la riqueza y el trabajo tesonero. A la vez, como lo recuerda Orlando Fals Borda, se fueron recuperando los más antiguos elementos –los de solidaridad y equidad– provenientes de los tiempos precolombinos, enriquecidos por los valores de la libertad en la vida de los colonos y los palenques negros, la rebeldía comunera de los campesinos y mestizos pobres, y la igualdad y la democracia en las organizaciones promovidas por los radicales socialistas y los artesanos. La fuerza de estas ideas y de los movimientos sociales se recogió en la Constitución de 1863.

En su momento, esa Carta fue uno de los documentos más liberales de Occidente, que propugnaba por libertad absoluta, justicia humanitaria, separación de la Iglesia y el Estado, abolición total de la esclavitud, libertad de prensa y expresión, educación pública gratuita y secularizada, libre comercio, derecho a la insurrección, ausencia



de un ejército permanente y un sistema federado de estados independientes. Pero la utopía liberal radical tan solo duró un cuarto de siglo. La Constitución de 1886, cuya autoría intelectual en gran parte corresponde al cartagenero Rafael Núñez, le puso fin.

Con su advenimiento, empezó una nueva etapa signada por la influencia conservadora, la perpetuación de la tradición española, el centralismo político, la teocracia y el restablecimiento de relaciones estrechas entre la iglesia católica y el Estado, la represión del liberalismo y el socialismo, y la legitimación del estatuto de pobreza por medio de la labor de las sociedades católicas de beneficencia y caridad. Tal es el germen que caracteriza la política social en Colombia. La hegemonía conservadora se mantuvo durante medio siglo. La modernización del Estado y la sociedad, en términos del liberalismo radical decimonónico, desde aquel entonces desapareció para siempre del imaginario político de los partidos del establecimiento.

Al mirar el siglo XX, la historia de la mentalidad de las élites cartageneras no puede considerarse al margen de la presencia de Estados Unidos. Colombia es un país que cree más en lo extranjero que en lo propio. Pocas veces ha mostrado xenofobia y lo típico es la xenofilia. La modernización y el desarrollismo que presenta Cartagena desde inicios del siglo XX hasta la actualidad no pudieron superar su pasado colonial. Su infancia es padre del modelo actual. Los sectores conservadores, derechistas y autoritarios que gobiernan la ciudad han blindado de tal forma su modelo de desarrollo mediante el endurecimiento de la democracia elitista y excluyente, el orden político tradicional, la legitimación del poder gremial y la situación boyante de los empresarios privados y el exterminio de cualquier vestigio de organización, movilización y lucha popular abanderada de los derechos humanos, la democracia la justicia y la inclusión social.

Al iniciar el siglo XXI, la cosmovisión que rige, hasta en los más alejados y remotos rincones de la geografía nacional, es el capitalismo salvaje, el individualismo más radical y egocéntrico, el consumo frenético de lo que pueda conseguirse vinculado al éxito social, el sacrificio de cualquier consideración para lograr las metas personales, la violencia latente o invisible.

El ilusionismo constitucionalista hace parte del imaginario colombiano. Las constituciones cumplen la función de pactos de paz y resumen las frustraciones idealizadas de la sociedad. La Carta de 1991 reflejó los aspectos que el país quería en ese momento: cambios en el Congreso, más derechos humanos, más participación popu-



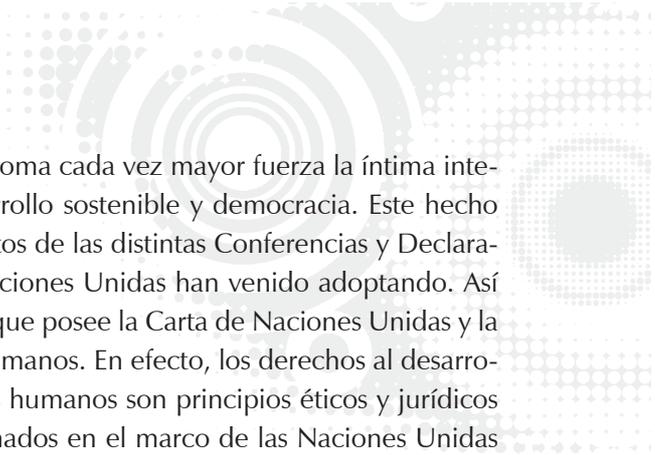
lar, más descentralización del poder, un sistema judicial más eficiente, y un amplio Estado protector y benefactor. Pero más demoró en aprobarse que en iniciarse su desmonte por parte de la reacción violenta y retardataria. A 2010, la Constitución de 1991 ha sido reformada en un 80 por ciento en su estructura básica, dando paso a la reedición del Estado confesional, corporativo, paternalista y clientelista, a la vez que se consolida el régimen oligárquico financiero, terrateniente y transnacional.

Los mitos que dominan el imaginario cartagenero consolidan esta tendencia. El más fuerte y actual, el de las dos ciudades, se asemeja al triste cuadro clínico de «Trastorno de identidad disociativo», esto es, la existencia de una o más identidades o personalidades en un individuo, cada una con su propio patrón de percibir y actuar con el ambiente. Al menos dos de estas personalidades deben tomar control del comportamiento del individuo de forma rutinaria, y asociadas también con un grado de pérdida de memoria más allá de la falta de memoria normal. Olvido o pérdida de memoria de un pasado histórico colonial que explica el presente; además, la Cartagena rica y la pobre que quieren verse como ciudades distintas sin comprender su origen y causa única en el patrón o pauta que produce y domina las prácticas sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales de su modelo de desarrollo.

Toda mitología somete, domina y conforma las fuerzas de la naturaleza y la sociedad en la imaginación y mediante la ideología; desaparece, por lo tanto, con el dominio real sobre ellas. Por ello son tan importantes las políticas de sociedad y las políticas públicas, en un ejercicio genuino de democracia popular, para contrarrestar el empujo del mito de Cartagena, las dos ciudades.

Derechos humanos, democracia, desarrollo y políticas públicas

Si bien el reconocimiento de una ética universal de los derechos humanos, y las luchas por el derecho al desarrollo y la democracia marcharon por senderos distintos, las tres gozan de una respetable antigüedad y felizmente convergen. En diciembre de 1948, con la declaración Universal de los Derechos Humanos, se proclama ante la Historia un consenso refundacional de la civilización humana. En paralelo, la idea del derecho al desarrollo se remonta a la Declaración de la OIT firmada en Filadelfia en 1944, en ella se afirmaba que “todos los seres humanos tienen el derecho a procurar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y con igualdad de oportunidades”.



Durante las últimas décadas del siglo XX toma cada vez mayor fuerza la íntima interrelación entre derechos humanos, desarrollo sostenible y democracia. Este hecho es evidente y se manifiesta en los mandatos de las distintas Conferencias y Declaraciones que los países miembro de las Naciones Unidas han venido adoptando. Así se le otorga en la práctica toda la validez que posee la Carta de Naciones Unidas y la declaración Universal sobre Derechos Humanos. En efecto, los derechos al desarrollo, en un sentido integral, y los derechos humanos son principios éticos y jurídicos que han sido progresivamente perfeccionados en el marco de las Naciones Unidas a través, entre otros, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre Derechos al Desarrollo de 1986, La Convención sobre derechos de la Mujer y la del Niño, la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 y la Declaración surgida en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 con sus mandatos y resoluciones, como a su vez aquellas derivadas de la Cumbre de la Tierra sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Todo lo anterior se concreta, aún más, con las Metas del Milenio aprobadas por los Jefes de Estados y Gobiernos en el año 2000. En todos estos instrumentos que obligan jurídica o moralmente a los países y gobiernos firmantes se destaca la importancia de un criterio integrado respecto al desarrollo. Si el derecho al desarrollo es un derecho humano y estos se ven sólo resguardados en democracia, quiere decir que una estrategia política debe armonizar democracia, desarrollo y derecho humanos en un todo coherente, multidimensional e interdependiente.

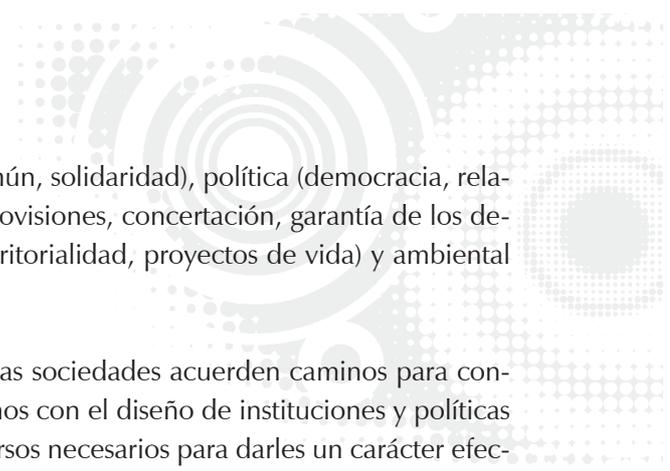
El núcleo y horizonte que articula a toda sociedad moderna e incluyente es la garantía universal y el disfrute, sin excepción alguna, de los derechos humanos. Para garantizarlos, la sociedad requiere, a su vez, de una base material e institucional que se exprese en el desarrollo sostenible que mejora la calidad de vida de la gente, permite su progreso armónico y la construcción libre y autónoma de sus planes de existencia. La democracia debe entenderse en su doble significado, esto es, como procedimiento para la toma de decisiones (acciones que permitan tomar parte, tener parte en o formar parte de), y como elemento sustancial de la vida diaria de las relaciones sociales y constructoras de la sociedad, por ello, la participación democrática es una medida básica de política pública para las estrategias de desarrollo. La articulación entre derechos humanos, desarrollo y democracia, sólo es posible mediante un pacto colectivo, en un territorio determinado, entre la institucionalidad estatal, la sociedad civil, las organizaciones sociales y representativas de poblaciones, las empresas privadas y sus gremios y las agencias de cooperación internacional, en las llamadas políticas públicas que se enmarcan en todo estado social y democrático de derecho.

Es importante, además, complementar el estudio sobre el desarrollo con propuestas básicas para la construcción de una política pública que se oriente a lograr el desarrollo incluyente y la integración económica. De manera general, el objetivo central de las políticas públicas dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho está asociado a la protección y garantía universal de las libertades fundamentales y los Derechos Humanos. Para lograr este objetivo, es necesario afirmar un vínculo entre políticas públicas, derechos humanos, desarrollo y democracia. El enfoque de derechos, en las políticas y estrategias de desarrollo, considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de este tipo de iniciativas. Una política pública que integre los ámbitos de los derechos humanos, el desarrollo y la paz, en un marco de democracia participativa, debe entenderse como el producto de una complejidad estructural entre elementos organizados sistemáticamente y bajo una sinergia interactiva.

El problema, ahora, es cómo materializar este enfoque. Es necesario, además, establecer una relación entre política pública, derechos humanos y democracia. La democracia contiene los derechos humanos, pero, a la vez, estos son un pilar de la democracia. Allí nacen y se sostienen las políticas públicas, que son un escenario de difusión de los discursos sobre los derechos humanos, la construcción cotidiana de la democracia y el desarrollo. Sin embargo, las políticas públicas están inscritas en el ámbito del poder, su construcción corresponde a la realización del pacto social y su ejecución es responsabilidad de los gobiernos, el sector empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y los ciudadanos, en el marco de los planes de desarrollo.

El acceso a la agenda política produce tensiones sociales y económicas en las que se inscribe el papel político de las instituciones, de los sujetos sociales y de las entidades privadas, quienes esperan que sus demandas adquieran el carácter de problema público, es decir, de problemas de interés general. En principio todas las demandas son válidas y legítimas, pero la política pública debe priorizar lo que requiere un proceso amplio de negociación y concertación. Una vez logrado el acuerdo sobre el enfoque y los objetivos centrales de la política pública, es necesario definir las líneas estratégicas que la orientan, el marco institucional y normativo para su desarrollo, y el plan (con sus programas, proyectos y sistemas de seguimiento y evaluación) que la materializan.

El reto, en consecuencia, de toda política pública es generar complejidad estructural sinérgica entre las lógicas económica (mercado, eficiencia, óptimos, utilidad,



inclusión), social (reciprocidad, bien común, solidaridad), política (democracia, relaciones de poder, confrontación de cosmovisiones, concertación, garantía de los derechos humanos), cultura (identidad, territorialidad, proyectos de vida) y ambiental (sostenibilidad y armonía).

En consecuencia, es indispensable que las sociedades acuerden caminos para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el diseño de instituciones y políticas que permitan producir y asignar los recursos necesarios para darles un carácter efectivo. Esto implica la construcción de pactos sociales entre los diversos actores del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridades sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección. En el marco de estos acuerdos, tendrán que establecerse también pactos fiscales para disponer de los recursos que se requieren para dar vida a los acuerdos del pacto social. Todo esto permitirá ampliar progresivamente el acceso, el financiamiento y la solidaridad de los sistemas de protección social.

Los derechos de ciudadanía se extienden como resultado del proceso dinamizado por el conflicto de clases. Los desposeídos de la sociedad civil rudimentaria se han organizado a lo largo de la historia moderna para presionar a favor de sus demandas de derechos civiles y políticos y, finalmente, de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Los ricos y poderosos siempre se han resistido a aceptar dichas demandas.

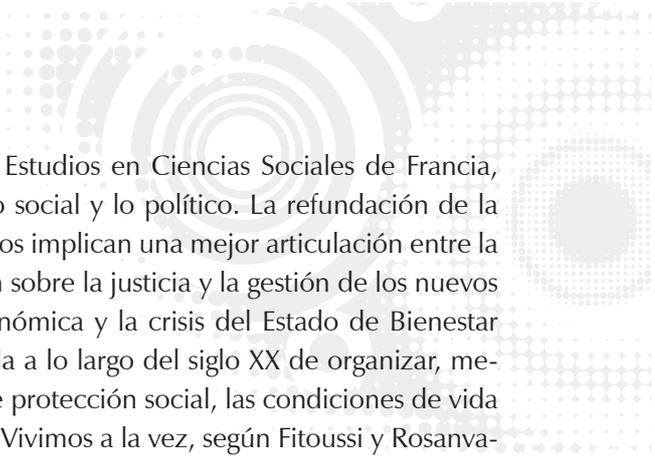
Como resultado de estas luchas, el progreso de la ciudadanía desde la dimensión civil a la social, pasando por la política, es también un proceso de búsqueda de transformar el conflicto entre las clases. Aunque bien se sabe que la ciudadanía afecta a la clase social y que ello no elimina ni la desigualdad, las asimetrías de poder ni el conflicto, no obstante cambia la cualidad de los conflictos y la colisión entre intereses divergentes.

En el proceso de construcción de los estados nacionales modernos, al romperse con el modelo de relaciones tradicionales de autoridad, en el cual se intercambiaba protección por dependencia entre los pobres y las clases superiores, se abre la posibilidad y la necesidad de atribuirles el estatus de ciudadano a los individuos, con el reconocimiento de una igualdad humana básica. La pobreza, liberada de las relaciones de tutela, pasa a ser vista como un problema político, ético, institucional y conceptual, o sea, como una cuestión societal.

El desarrollo de la política social parte de las transformaciones que tuvieron lugar con la revolución de las sociedades modernas, esto es, la conformación del sistema mundo capitalista, el fortalecimiento del Estado-Nación, la emergencia de la autonomía individual y la democracia de masas. Fue el reconocimiento de la marginalidad, el desempleo, la pobreza y la desigualdad como problemas sociales inaceptables, al igual que los crecientes conflictos políticos asociados a estos fenómenos, los que crearon las condiciones para el desarrollo de poderosos mecanismos institucionales de protección social. Ese conjunto fue denominado Welfare State o Estado de Bienestar Social, incluyendo bajo ese nombre, tanto las políticas e instituciones como la extensión de los Desca y los presupuestos y provisiones que les daban garantías de cumplimiento.

Si bien hubo significativos avances, aunque diferenciales según países, en la construcción del Estado de Bienestar Social a lo largo del siglo XX, no obstante, en la agenda de las luchas por la ciudadanía, la titularidad y las dotaciones, según el balance llevado a cabo por Dahrendorf, quedaron tres cuestiones importantes sin solución: i) la vieja lucha de clases no desapareció y, peor aún, faltó por reconocer los derechos de grupos sociales específicos o minoritarios; ii) la pobreza persiste y las situaciones duraderas de desempleo plantean cuestiones nuevas de ciudadanía, y los instrumentos del Estado social no han sido capaces de darles adecuada respuesta; surge de este modo una exclusión nueva (a diferencia de los conflictos de clase, los excluidos están dispersos, desorganizados y son débiles, pero representan una deuda vital dentro del contrato social que no deja de afectar al resto de la sociedad); iii) el establecimiento de la ciudadanía en un solo país es imposible, se requiere la titularidad de los derechos humanos de manera universal.

Antes de que hubiera tiempo para encarar el debate y ofrecer posibles soluciones a estos problemas, sobrevino el colapso del Estado de Bienestar Social. De acuerdo con el análisis realizado por Pierre Rosanvallon, pueden distinguirse tres etapas en la quiebra del Welfare State: la crisis financiera que se desencadenó en los años 1970 (aumento de los gastos sociales por encima de los ingresos); la crisis ideológica que emerge en la década de 1980 (crisis de legitimidad del Estado social de derecho provocada por la evidente burocratización, corrupción e ineficiencia); y, la crisis filosófica de finales del siglo XX (desintegración de los principios organizadores de la solidaridad, preponderancia de un individualismo egoísta, y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos).



Según el director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia, nos encontramos en una nueva era de lo social y lo político. La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican una mejor articulación entre la práctica de la democracia, la deliberación sobre la justicia y la gestión de los nuevos problemas sociales. La globalización económica y la crisis del Estado de Bienestar Social pusieron fin a la ilusión consolidada a lo largo del siglo XX de organizar, mediante la instauración de los regímenes de protección social, las condiciones de vida en común y el ejercicio de la solidaridad. Vivimos a la vez, según Fitoussi y Rosanvallon, el agotamiento de un modelo y el final de un antiguo marco de inteligibilidad del mundo. Fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (la crisis del Welfare State), las formas de la relación entre la economía y la sociedad (la crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (la crisis del sujeto). Por tanto, se torna urgente volver a dar un sentido vigoroso a la acción política.

¿Cuál es la nueva arquitectura del bienestar en el siglo XXI? Este es el debate que ocupa actualmente a tecnócratas, políticos, académicos, empresarios y ciudadanos. Entre tanto las desigualdades aumenta, los estados se ocupan con mayor dificultad frente al masivo fenómeno de la exclusión, el trabajo se precariza y se torna más inestable, los hogares son más frágiles, vulnerables y efímeros, la distribución de los riesgos y de las necesidades sociales cambian dramáticamente.

Actualmente, la incidencia del riesgo social está bajando en el ciclo de vida a escalas de edad más tempranas, sin que las poblaciones mayores estén en mejor condición. El mayor riesgo tiende a concentrarse en las nuevas familias, en niños pequeños y en los jóvenes. Es aquí donde la tasa de pobreza aumenta más y los ingresos se reducen velozmente. El riesgo también afecta a los trabajadores, calificados y no calificados, hombres y mujeres.

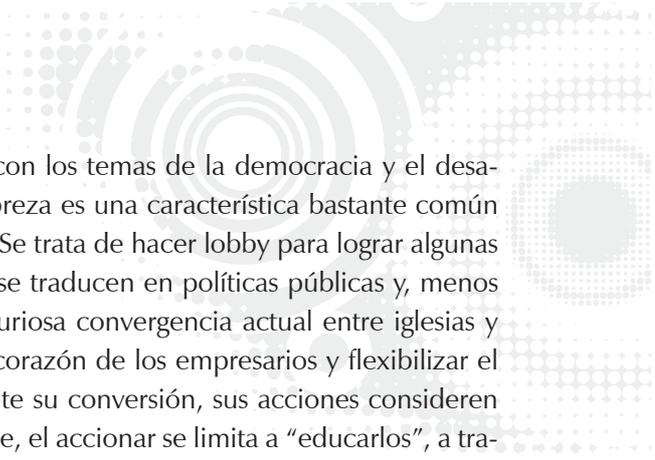
Según Gösta Espin-Andersen, el gran desafío es establecer un paquete de medidas coherentes para un Estado bienestar del siglo XXI. El catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, propone cinco ingredientes básicos: invertir en los niños y las niñas; invertir en las mujeres (la clave en el nuevo equilibrio de bienestar); combatir el impacto de la clase de origen en las posibilidades y oportunidades de los niños; un nuevo sistema de evaluación de riesgo, una nueva solidaridad, un nuevo contrato social; un nuevo sistema de contabilidad social (lo que importa es el PIB, no sólo el gasto público).

De otra parte, el Banco Mundial promovido por el G7 viene impulsando la transformación institucional del sector social en América Latina bajo el renovado enfoque de Protección Social que está cimentado en el manejo social de los riesgos. El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los más desprotegidos, en las áreas de la salud, la pensión y el trabajo. El sistema de protección social tiene dos grandes componentes: i) el sistema de seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales), ii) el sistema de asistencia social (subsidios y auxilios: nutrición y en dinero).

Este enfoque de política social replantea las áreas tradicionales de Protección Social (intervención en el mercado laboral, prevención social y redes de protección social) en un marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos, shocks), tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo. Este nuevo marco conceptual para la protección social parte del conflicto entre la necesidad de proveer seguridad y la aparente falta de recursos financieros públicos, por tanto traslada la lógica económica (de mercado) al ámbito social, redistribuyendo los costos a todos los agentes sociales.

Al contrario del enfoque de derechos que es positivo en cuanto se fundamenta en potenciar las capacidades humanas y las competencias ciudadanas, el Manejo Social del Riesgo –MSR– se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por la especie humana (como desempleo, deterioro ambiental y violencia). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza.

Este debate sobre la nueva cuestión social, en el marco de la consolidación del sistema mundo capitalista, implica analizar la dialéctica derechos-democracia-desarrollo-pobreza. El análisis aislado e individual de los derechos, del desarrollo, de la democracia y de la pobreza conduce a conclusiones estériles e ideológicas y al diseño de políticas inoperantes o de consecuencias negativas.



La defensa de derechos sin articulación con los temas de la democracia y el desarrollo o el análisis de las causas de la pobreza es una característica bastante común entre organizaciones de la sociedad civil. Se trata de hacer lobby para lograr algunas reformas jurídicas que por lo general no se traducen en políticas públicas y, menos aún, sin efectos en la realidad. En una curiosa convergencia actual entre iglesias y algunas ONGs, se pretende tocar el frío corazón de los empresarios y flexibilizar el alma de los burócratas para que, mediante su conversión, sus acciones consideren los DDHH. Respecto al ciudadano de a pie, el accionar se limita a “educarlos”, a través de talleres y más talleres, en los supuestos derechos que poseen y en la creencia en un etereo Estado Social de Derecho.

El desarrollo a secas, esto es, sin analizar sus consecuencias sociales, ambientales y laborales es una tendencia común en los defensores del crecimiento económico como factor central del bienestar. Esta ideología defiende la acumulación capitalista por sí sola, bajo el entendido que entre más ganen dinero los ricos mayor será su inversión (los pobres, en esta versión, no tienen posibilidades de invertir, su ingreso va al consumo), generando empleo e ingresos para aquellos que únicamente disponen de su fuerza de trabajo para sobrevivir.

La marginalidad de las comunidades pobres es un discurso de los sectores conservadores y de las políticas derechistas. Ocultan que fue sólo después de la expansión del sistema mundo capitalista, los procesos de urbanización conducentes al empobrecimiento masivo y, de hecho, la monetización de la sociedad, que los pobres fueron definidos como carentes de lo que los ricos podían tener en términos de dinero, posesiones y explotación de la fuerza de trabajo. La pobreza es considerada como condición natural y orgánica de la sociedad, designio de Dios o el destino, producto de la pereza o de las características intrínsecas de ciertas etnias o comunidades. Las políticas, en este enfoque, recorren un intervalo perverso entre las medidas fascistas de eliminar físicamente a los pobres hasta el asistencialismo y la filantropía de los ricos, las iglesias y algunas ONGs, aunado a un interés subyacente de cooptación política de los pobres al servicio de la reproducción corporativista del sistema.

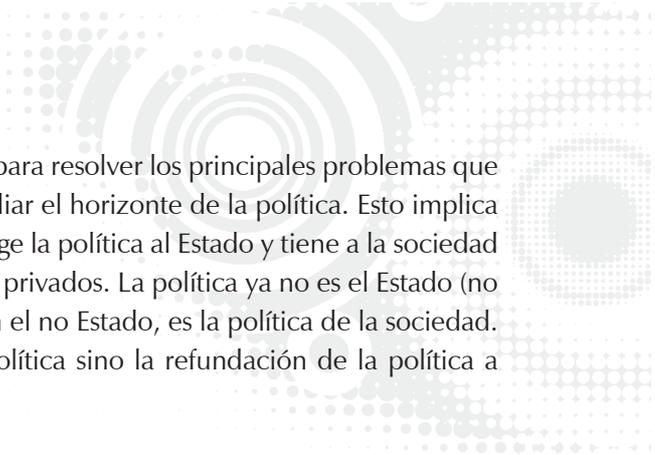
La dialéctica negativa de la triada Derechos-desarrollo-pobreza se traduce en dinámicas en las cuales es hegemónico el sistema mundo capitalista, en su lógica de acumulación, y, por tanto, los derechos y la pobreza son residuales a la primacía de la propiedad privada, el mercado y el individualismo. El Estado es funcional a

los grupos de poder y, en consecuencia, en el proceso de extensión de los Desca al servicio de los intereses privados se presenta en una metamorfosis de “derechos” en “mercancías” con lo cual el capital amplía su campo de acción, a la vez, que resuelve sus problemas de sobreacumulación.

Los Derechos quedan vaciados de contenidos y el discurso sobre estos cumple la función enajenante de fetichizar al Estado y de controlar ideológica y políticamente a las masas empobrecidas y excluidas. La tensión Derechos-pobreza encubre que la pobreza es producto del sistema y promueve que ante “la falta de recursos” (los ricos no tributan y el Estado no está interesado en la justicia y la igualdad) es necesario focalizar, generando una “guerra entre pobres” por el acceso a magros recursos y a servicios de pésima calidad. La pobreza se convierte en un negocio para quienes viven de ella (empresarios, políticos, iglesias, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y multilaterales), por tanto no están interesados en transformar el sistema que la genera.

La dialéctica positiva de la triada Derechos-desarrollo-democracia implica el análisis y la crítica holística e integral de la realidad ¿es posible la garantía universal de los DDHH y la eliminación de la pobreza dentro del sistema mundo capitalista? El debate se polariza entre los defensores del statu quo y las luchas antisistémicas. Entender la pobreza como una situación de violación flagrante de los DDHH es algo elemental. Condenar al sistema mundo capitalista que opera sobre la lógica de la explotación del trabajo (el ser humano no es fin sino medio para la acumulación) y expoliación de la naturaleza, es una exigencia en la lucha por instaurar los DDHH y la democracia como ética universal. Por tanto, en el centro de la triada Derechos-desarrollo-democracia se encuentran las políticas públicas que son el simple reflejo del balance de las luchas políticas y sociales.

Por ello, previo a este proceso de construcción de políticas públicas y plena ciudadanía que articulen de manera sinérgica Desarrollo, Democracia y Derechos Humanos, es necesario que las comunidades emprendan consciente y organizativamente su papel constituyente e instituyente en los territorios que habitan. Por ello, las políticas de sociedad deben anteceder las políticas públicas, a la vez que son su fundamento real. Las políticas de sociedad son acuerdos entre diferentes agentes sociales, económicos, políticos, culturales y poblacionales en torno a una problemática común, a unos enunciados y principios éticos, al diálogo entre distintas cosmovisiones, a unos lineamientos estratégicos, a un marco jurídico e institucional, a unos programas y responsabilidades específicas, a unos objetivos y metas consensuadas.



Frente al fracaso del Estado y el mercado para resolver los principales problemas que aquejan la sociedad, es conveniente ampliar el horizonte de la política. Esto implica romper con la tradición liberal que restringe la política al Estado y tiene a la sociedad civil como esfera de los negocios y la vida privados. La política ya no es el Estado (no se aloja en él exclusivamente), es también el no Estado, es la política de la sociedad. La política de la sociedad no es la antipolítica sino la refundación de la política a partir de y en la sociedad misma.

De la misma manera, el ciudadano no lo es por referencia exclusiva al Estado. El ciudadano lo es por sobre todo por su pertenencia a una comunidad de iguales, es el sujeto de la política, delibera y decide respecto del bien común. Esta idea de políticas de sociedad y ciudadanía requieren de una democracia radical que incluye todos los escenarios de decisión de la vida en común y todos los ámbitos relacionados; y por su propia lógica de autogobierno no transige con forma alguna de dominación ni de representación ni de separación entre quienes deciden, y los ejecutores de las decisiones o los concernidos en dichas decisiones. En conjunto, las políticas de sociedad descansan en una nueva cosmovisión de republicanismo socialista libertario.

En consecuencia, desde lo local las comunidades deben emprender sus procesos constituyentes e instituyentes a partir de lo cual apropian el territorio, lo ordenan ambiental, social, política y económicamente en una estrategia de planificación democrática, inclusiva y sustentable. La educación política, la organización y la movilización deben conducir a la elaboración consensuada de los planes de vida integrales y polifónicos de estas comunidades. Sólo a partir de allí estarán las comunidades empoderadas y apropiadas del territorio, con visión prospectiva del futuro, con posibilidades de relacionarse, en condiciones de igualdad, con la institucionalidad pública, el sector privado y las agencias internacionales de cooperación, en el proceso de construcción de políticas públicas con referentes poblacionales y territoriales definidos.

En Cartagena tiende frecuentemente a reproducirse en el imaginario colectivo los mitos de las dos ciudades, reduciendo a la vez los problemas de la exclusión a los ámbitos del capital humano, la capacitación para el trabajo o las relaciones asimétricas entre la Nación y las regiones. Como elemento común, el enfoque desarrollista sirve de comodín a todas las propuestas.

En este estudio, al contrario, se afirma que es necesario comprender, enfrentar y transformar, desde las propias comunidades afectadas, los factores históricos y las

estructuras que determinan la dinámica de Cartagena, esto es: el enclave de su economía, la pobreza y la exclusión, la segregación geográfica y el socio-racismo. Sólo así es posible lograr una Cartagena de Indias que integre un modelo de desarrollo local y de políticas públicas orientado por los valores de dignidad, inclusión, democracia y poder constituyente e instituyente de las comunidades, sustentabilidad y derechos humanos.





978-958-99168-5-8



Apoyan la publicación:



Funsarep



Acció per una Ciutadania Solidària

