



**EVALUACION Y ANALISIS DE LA EJECUCION DE UN PROGRAMA  
DE VIVIENDA DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL EN LA  
CIENAGA GRANDE DE SANTA MARTA- MAGDALENA.**

**AROLDI ELIECER GUARDIOLA IBARRA  
NOLVA ESTHER CADENA ROJAS**

**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA  
INSTITUTO DE FORMACION AVANZADA (I.F.A)  
ESPECIALIZACION EN PLANIFICACION TERRITORIAL  
Gestión Regional y Local de Proyectos  
SANTA MARTA, D.T.C.H.**

**1996**

Tes.

20399

**EVALUACION Y ANALISIS DE LA EJECUCION DE UN PROGRAMA  
DE VIVIENDA DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL EN LA  
CIENAGA GRANDE DE SANTA MARTA- MAGDALENA.**

**AROLDO ELIECER GUARDIOLA IBARRA  
NOLVA ESTHER CADENA ROJAS**

**Monografía para optar al título de  
Especialización en Planificación Territorial,  
Gestión Regional y Local de Proyectos**

**ASESOR  
JUAN GONZALO ZAPATA  
M.S EN CIENCIAS POLITICAS**

**UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA  
INSTITUTO DE FORMACION AVANZADA (I.F.A)  
ESPECIALIZACION EN PLANIFICACION TERRITORIAL  
Gestión Regional y Local de Proyectos  
SANTA MARTA, D.T.C.H.**

**1996**

PPT  
100025  
ej. 2.

## TABLA DE CONTENIDO

PAG.

### INTRODUCCION

1. ACERCA DE LA INVESTIGACION	1
1.1 EL PROPOSITO	1
1.2 CONTEXTO GENERAL	2
1.3 UNA PROPUESTA DE INTERÉS GENERAL	5
1.4 METODOLOGIA	6
1.5 RESULTADOS ESPERADOS	8
1.6. NUESTRA ESTRATEGIA COMUNICATIVA	8
2. LAS POLÍTICAS PUBLICAS	10
2.1. CONCEPTUALIZACION	10
2.2. EL TRAZADO O LA HECHURA DE LAS POLITICAS	15
2.3. DISTINTOS ENFOQUES O PERSPECTIVAS.	18
2.3.1. El Individualismo de Hayek	19
2.3.2 James Buchanan y la Teoría de la Elección Pública	22
2.3.3. Jon Elster y las Limitaciones de la Racionalidad	26
2.3.4. Otras Opciones de la Política Pública.	28

2.3.5. Nuestra Perspectiva de Análisis.	29
3. EL SALTO SOCIAL Y LA RED DE SOLIDARIDAD	39
3.1 EL SALTO SOCIAL	39
3.1.1. Las Metas del Plan	45
3.2 LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL	51
3.2.1. La Evaluación del Conpes	54
2.3.2. Los Aportes de Reunirse	56
4. CONTEXTO SOCIAL , ECONOMICO Y AMBIENTAL	60
4.1. LA CIENAGA GRANDE DE SANTA MARTA: SANTUARIO DE LA POBREZA	60
4.1.1. Problemática Socioeconómica	66
4.2 PUEBLO VIEJO	69
4.3 SITIONUEVO	75
5. EVALUACION Y ANALISIS DE LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE VIVIENDA	79
5.1 DESCRIPCION DEL PROBLEMA	81
5.2 VALORACION DE LOS ACTORES	84
5.3 VALORACION CRITICA	104
5.3.1 La Participación de la Comunidad	106
5.3.2 El Control Social	109
5.3.3. Reflexion Final	112
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	118

**DEDICATORIA**

*A Mi Amada Rosa Fadul  
La Mujer que con Coraje  
Soporta Mis Ausencias  
y Mis Neurosis*

*Aroldo Eliecer*

**DEDICATORIA**

*A mi Hija María Victoria ,  
Regalo de Vida que DIOS  
me dió.*

*Nolva E. Cadena Rojas*

## INTRODUCCION

*La presente monografía es el resultado de la combinación del trabajo de campo en la ciénaga Grande de Santa Marta, con la consulta de fuentes secundarias, durante mas de ocho meses. Ello obedece al deseo de sus autores de despertar en la Universidad el interés por el análisis de las políticas públicas, convencidos como estamos que los tiempos que corren, obligan a las instituciones de educación superior a orientar su extensión Universitaria a procesos de doble vía que coadyuven de una parte la evaluación y análisis de los asuntos estatales o públicos sobre el terreno, y de otra a orientar las actividades académicas a la interacción con la realidad social y política de su entorno. En éste trabajo se tomó como base el **Estudio de caso** realizado por uno de los integrantes de la Red de Universidades Regionales REUNIRSE, nodo Magdalena y coautor del presente trabajo, a partir de la alarma generada por uno de sus monitores. .*

*En la evaluación y análisis del programa de vivienda, con una cobertura de 1.600 soluciones, partimos, a manera de marco teórico con la introducción del tema de las políticas públicas, su conceptualización y el debate actual entre las diferentes corrientes filosóficas y económicas, como la **teoría neoclásica** y sus diferentes matices, al igual que otros puntos de vista que desde una posición crítica intentan aproximarse a un **modelo alternativo** a la teoría neoclásica en boga.*

*Incluimos también la presentación y estudio del Plan de Desarrollo, mejor conocido como **El Salto Social**, pero deteniéndonos en el análisis descriptivo de sus políticas sociales y de manera especial en su programa **bandera** como lo es la **Red de Solidaridad Social**.*

*De ésta manera hacemos un encadenamiento, que enlaza la teoría de las políticas públicas, con el Plan Nacional de Desarrollo como política marco, la Red de Solidaridad Social y sus distintos subprogramas, para arribar a la evaluación y análisis de la ejecución del proyecto de vivienda,*

*que si bien fue asumido por el gobierno central con carácter excepcional para la Ciénaga Grande y su emergencia ambiental, se enmarca dentro de la filosofía de los programas Red.*

*En el análisis de ejecución del proyecto de vivienda, registramos el contexto social y ambiental de la C.G.S.M. previa a la inclusión del **juicio de los actores** . Presentamos así, en estilo directo, la opinión la opinión de las comunidades de los pueblos palafíticos y de los pueblos continentales. Como también presentamos las consideraciones de la entidad contratista, CONVIVIENDA, de la representante de la ong que adelanta la interventoría , FUNDAUNIBAN y del coordinador de la Red de solidaridad en la subregión. Para terminar con nuestra propia valoración crítica y la reflexión final sobre la Red de Solidaridad y su programa de lucha contra la pobreza*

## 1. ACERCA DE LA INVESTIGACION

### 1.1 EL PROPOSITO

Esta investigación está orientada a la **evaluación y análisis** de la aplicación de los principios y procesos metodológico de la RSS : **Participación-Concertación, Control Social e Integralidad**, tomando como referente el proyecto de mejoramiento de vivienda ejecutado en la Ciénaga Grande de Santa Marta, en las jurisdicciones de los municipios de Puebloviejo y Sitionuevo.

La selección del proyecto de mejoramiento de vivienda como caso tipo para el desarrollo del estudio se debe a su gran cobertura (1600 mejoramientos que benefician a otro tanto número de familias de 13 comunidades de los 2 municipios referenciados ), como también al costo de la inversión que sobrepasa los 3 mil millones de pesos. Razones estas suficientes para esperar un impacto significativo de este proyecto de la RSS en la lucha contra la pobreza en la CGSM.

En este estudio se analiza el contexto social, económico y ambiental de la CGSM y el desarrollo institucional de las entidades territoriales mencionadas, como escenarios y actores principales.

## **1.2 CONTEXTO GENERAL**

Este estudio reviste un carácter importante y de interés general por tomar como punto de partida la reforma constitucional de 1991 que sentó las bases institucionales para la construcción del estado social de derechos y consagró como su hilo conductor la democracia participativa.

Además, su importancia está dado en la propia naturaleza de la Red de Solidaridad Social como modelo de política pública cuyos objetivos son luchar contra la pobreza, promover la innovación en la gestión pública, como también contribuir con el proceso de descentralización, tema central en la reflexión y el debate actual en torno a la economía y la política en Colombia. El análisis de las políticas públicas en Colombia y el de la RSS en particular, es pertinente y oportuno en cuanto a que hoy se enfrenta un nuevo proceso de construcción de lo público a partir de reconocer la crisis del estado, cuya manifestación más evidente está en el desequilibrio de las distintas ramas del poder; en la existencia de valoraciones diversas y en la confrontación alrededor del proceso descentralizador; en la generalizada corrupción política; en la precaria legitimidad de las administraciones publicas; en la ineficiencia del estado; en el desmoronamiento de la justicia; y, en fin, en la crisis de gobernabilidad expresada de manera protuberante en el distanciamiento del estado de los ciudadanos y en la ausencia de control que estos debieran ejercer en procura de implantar en Colombia una cultura, donde sea relevante el valor de lo público, de la ética de lo público.

Adicionalmente, la importancia de este estudio se relaciona con la grave crisis social y ambiental por la que hoy atraviesa la CGSM, sistema lagunar costero de mayor importancia en la región caribe. La CGSM constituye un ecosistema estratégico con gran productividad biológica, debido a los nutrientes y especies aportados por las cuencas que descienden de la Sierra Nevada, del Río Magdalena, del mar caribe y del bosque de manglar que la circundan.

No obstante, la CGSM de fuente de riqueza y bienestar para sus habitantes ha pasado a convertirse, por su crisis, en un desolado escenario de la pobreza, con un avanzado deterioro ambiental económico y social que agrava las condiciones de vida de la población, con los niveles de necesidades básicas insatisfechas mas acentuados del departamento del Magdalena y de la costa caribe.

### **1.3 UNA PROPUESTA DE INTERÉS GENERAL**

El estudio de la aplicación particular de una política pública como es el proyecto de vivienda de la Red de Solidaridad Social, debe ser de interés para la universidad, en tanto que como centro académico preocupado por los temas atinentes al desarrollo regional y nacional tiene que convertirse en un actor de primer orden en la configuración, el desarrollo, ejecución, evaluación y análisis de las políticas públicas en Colombia. Aunque en justicia debemos mencionar que desde el Centro de Estudios Regionales CENTER, de la Universidad del Magdalena, como parte integrante de la Red de Universidades Regionales, REUNIRSE, y el Nodo Magdalena, se ha iniciado un proceso de extensión Universitaria que al momento tiene como centro de actividad el monitoreo a los programas de la Red de Solidaridad Social.

## **1.4 METODOLOGIA**

El desarrollo de la investigación se basó en la aplicación de la metodología de la evaluación participativa que involucra y tiene en cuenta la opinión de los expertos, la de los administradores públicos comprometidos con esta política pública y la de los beneficiarios del programa.

En este estudio se combina la consulta de fuentes secundarias para la recopilación de datos con el trabajo de campo. Esto implica la desagregación del trabajo en varias fases para la selección de información relevante acorde con los propósitos y la temática definidos. Estas fases las describimos de la siguiente manera :

1.4.1 Definición de la temática por estudiar o ilustrar con este caso.( Estudio de los procesos de focalización, participación -concertación e integralidad en la ejecución de un proyecto de vivienda en la CGSM ). La misma reviste

un carácter específico que no debe dar lugar a confusión o mezcla con otros programas o proyectos.

1.4.2. Identificación y selección de fuentes de información primaria y secundaria.

1.4.3. El trabajo de campo. Previa selección de la región, subregión, municipio o localidad. (Puebloviejo y Sitionuevo ). Entrevistas con los actores del proyecto. Reuniones con la comunidad de once localidades beneficiarias, para obtener información directa y contactar a los dirigentes naturales de la localidades, mediante la utilización de instrumentos como formularios, diarios de campo y la observación por la participación en los eventos e instancias promovidos por los investigadores o la propia RSS.

1.4.4. Selección y clasificación de la información. Descartar la información no relevante para el tema de estudio.

1.4.5. Elaboración de la monografía. En la cual se incluyere en estilo directo la opinión de los actores del proyecto.

## **1.5 RESULTADOS ESPERADOS**

El estudio nos entrega como resultado la racionalización de los procesos de participación y control social e integralidad desarrollados en los municipios seleccionados de la subregión CGSM ,en torno al proyecto de vivienda ejecutado por CONVIVIENDA.

## **1.6. NUESTRA ESTRATEGIA COMUNICATIVA**

La estrategia comunicativa de este estudio apunta, prioritariamente, a devolverle los resultados de la investigación realizada a los actores del proyecto estudiado y a la comunidad beneficiaria en general mediante la realización de asambleas de beneficiarios.

Asimismo, los resultados de este trabajo fueron presentados, en forma escrita, a la gerencia general de la RSS; al comité de gestión departamental; al comité operativo del proyecto de vivienda; a la delegación y a la gerencia colegiada departamentales de la RSS.

Más en particular, el estudio de caso, soporte de ésta monografía, fué una de las ponencias centrales de REUNIRSE, Nodo Magdalena, en el Foro Académico que sobre la políticas públicas en Colombia y la RSS y su lucha contra la pobreza, se realizó en días pasados en la ciudad de Bogotá.

## 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. CONCEPTUALIZACION

Los investigadores de la teoría del estado, coinciden en señalar que los fundamentos conceptuales y teóricos de “ las perspectivas de las políticas publicas” se asocian con la teoría del estado, la ciencia política y la teoría administrativa.<sup>1</sup>

El análisis de las políticas publicas - sostienen Yves Meny y Jean-Claude Thoenig- no es un fenómeno completamente nuevo.

---

<sup>1</sup> SALAZAR, Carlos. Las políticas Públicas. Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá. 1995.

Antes que se convirtiera en una específica y desarrollada disciplina de las ciencias políticas, muchos estudiosos se habían interesado en los “ productos” de la acción pública <sup>2</sup>

En el pasado la ciencia política, disciplina aun no consolidada, solo se preocupaba por analizar y comprender los fenómenos políticos restringidos a los procesos electorales, a los partidos políticos y a sus programas, a la actividad del parlamento, de los gobiernos, etc. Sin embargo, hubo intentos por establecer lazos entre los sectores en el poder y las políticas públicas.

Con el análisis de las políticas públicas, se asume el estudio de estado en su dinámica, en su accionar como ejecutor, contribuyendo de esta manera a una nueva dimensión de las posibilidades de su estudio. Permiten una mirada nueva sobre sus métodos e instrumentos, sobre los cambios operados en sus estructuras y sus concepciones .

De acuerdo con el investigador Carlos Salazar, las políticas Públicas vienen a constituir un conjunto de respuestas a problemas de índole social, político,

---

<sup>2</sup> MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude: Las Políticas Públicas. Editorial Ariel, S.A. Barcelona 1992.

económico y ambiental. Por lo que hay que entenderlas no como una sola decisión, sino, por el contrario, un conjunto de decisiones que pueden ser asumidas de manera simultánea o secuencial en el tiempo por los gobiernos o regímenes políticos

Las políticas guardan entonces relación con la capacidad del sistema de responder a las necesidades de los ciudadanos. Y estas respuestas no son ajenas a las condiciones político-electorales y de partidos en que se desarrollan las decisiones gubernamentales.

Los problemas en la sociedad, el estado o los gobiernos no los enfrentan a todos con el mismo énfasis o el mismo interés, por diversas razones que van desde la falta de recursos, el tiempo o las circunstancias, hasta las presiones políticas. Las decisiones que conducen al trazado de las políticas públicas tienen, por tanto, una dimensión espacial y temporal.

Precisamente, es la presión sobre el gobierno o el conjunto del estado lo que posibilita que un problema aflore, deje de ser marginal, así sea de

carácter sectorial y pase a ser considerado de carácter público y abordado mediante el diseño de políticas.

El análisis de las políticas públicas involucra también el concepto de actores, que de acuerdo con el carácter y la envergadura del problema pueden ser de tipo políticos o sociales. Los actores políticos se relacionan con partidos o movimientos políticos. Mientras los actores sociales se expresan a través de movimientos sociales o gremios que mediante estrategias diversas presionan al estado por la solución de determinados problemas.<sup>3</sup>

De igual manera se consideran tres elementos básicos de las políticas públicas, como son las predicciones, que se refieren a un futuro deseado, que sirven a su vez como referente para acercarse al tipo de sociedad que se busca construir. Un segundo elemento se refiere a la decisión, que es inherente a toda política y al ejercicio de gobernar. A como se decide, con que procedimientos y quienes participan en la toma de decisiones.

---

<sup>3</sup> SALAZAR , Carlos . Op cid.

Los decisores tendrán siempre que decidir entre dos o mas alternativas, acudiendo al análisis racional o a la voluntad política. De suyo se comprende que cuando existe una sola alternativa, la decisión esta tomada.

La acción es el tercer elemento que se considera como componente de toda política publica, y sirve de elemento diferenciador del discurso político o la simple intención.

Contempla entonces la ejecución o la materialización de lo decidido. Son precisamente los hechos los que permiten determinar si se aplicó o hubo distanciamiento de lo acordado. En suma, las Políticas Publicas no se producen en el vacío. Ellas informan no solo sobre el ambiente socioeconómico, sino acerca de la dinámica del estado. " Mas que recetas de gobierno, son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquina gubernamental" <sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> MENY, Ives y THIOENIG, Jean-Claude. Op cid.

## 2.2. EL TRAZADO O LA HECHURA DE LAS POLITICAS

Las Políticas Públicas constituyen, de acuerdo con Pedro Medellín y Rafael Molano, el rasgo gubernativo del régimen político en su versión macro. Ellas deben dar cuenta del conflicto y el control del aparato público, así como de la gobernabilidad de los regímenes políticos.<sup>5</sup>

Constituyen un “curso de acción” en su versión micro. Sintetizan las proposiciones, decisiones, operaciones de los actores, sociales e institucionales, que explican la conexión que debe existir entre un proyecto político y un programa de gobierno. Para los investigadores citados, esto significa que las políticas públicas : “ a.- Están sometida a la incertidumbre y al azar ; b.- la acción gubernativa está permeada por la interferencia de externalidades o factores fuera de control ; c.- Los gobernantes tienen autonomía relativa en la hechura de las políticas ; d.- Las políticas están sujetadas a la existencia de inercias y restricciones que no permiten una adecuada movilidad y aplicación de los recursos.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> MEDELLIN, Pedro y MOLANO, Rafael. Elementos para la Introducción a la Políticas Públicas en Colombia. UNIANDES. Santa fé de Bogotá 1994.

<sup>6</sup> Idem.

Las políticas públicas, por tanto, no sólo deben dar cuenta de la aplicación de recursos para incidir sobre los acontecimientos, sino que deben conferir viabilidad al trayecto que siguen los actores. Revelan la existencia compleja de decisores y operadores en movimiento por alcanzar los objetivos trazados.

Como acción gubernativa, las políticas públicas deben ser complementaria entre la concepción y la ejecución. Mientras la concepción se refiere al mando y la jerarquización institucional, la ejecución reviste un carácter funcional que hace posible la resolución y el cumplimiento de lo previsto. Ello no significa, en consecuencia, que deba concebirse la formulación de políticas y su ejecución como actividades separadas, sino por el contrario, como parte de un mismo proceso.

Luego entonces, el trazado de las políticas es asumido como un proceso continuo que persigue ordenar las estructuras, los elementos y las situaciones, para activar, movilizar y orientar recursos hacia los objetivos de desarrollo previamente definidos. Esto hace posible, además, ajustar las

operaciones y los instrumentos como también identificar los frentes de acción institucional. Las políticas públicas sintetizan el trayecto que describe el punto de intersección entre el curso de acción diseñado y el curso de acción seguido. Los investigadores citados señalan la existencia de cuatro escenarios distintos :

a.- El escenario de la política ideal en el que los puntos que marca el curso de la acción diseñado, coinciden exactamente con los puntos que marca el curso de acción efectivamente seguido. En este caso se supone que el trazado de política no está sometido a los avatares del azar y la incertidumbre. b.- El escenario de la política factible, en el que los puntos que marcan el curso de la acción deliberadamente diseñado, no coinciden complementemente con los puntos que marca el curso de acción efectivamente seguido. El trazado de política está sometido a los avatares del azar y la incertidumbre. c.- El escenario de la política virtual, en el que los puntos que marca el curso de acción diseñado coinciden hasta un determinado y breve momento, con los puntos que marcan el curso de acción afectivamente seguido. En este caso se supone que el trazado de las políticas públicas ha

sido subordinado a los avatares del azar y la incertidumbre. d.- El escenario de la no política, en el que los puntos que marca el curso de acción diseñado, no coinciden con los puntos que marca el curso de acción efectivamente seguido. No hay política pública.

### **2.3. DISTINTOS ENFOQUES O PERSPECTIVAS.**

En torno al estado, su relación con la sociedad y el mercado, se suscita actualmente un debate entre distintas visiones o perspectivas de análisis, muchas de las cuales no están exentas de dogmatismos y fundamentalismos. El estudio de estas corrientes de pensamiento, implícitas en diversas reformas políticas y económicas impulsadas por los gobiernos, permiten comprender la racionalidad de sus políticas Públicas y de manera particular la concepción guía de sus políticas sociales.

En este acápite, nos interesa presentar, de manera sucinta, por su actualidad e incidencia en los modelos de desarrollo impulsados en

Colombia, la teoría Neoclásica y en especial el individualismo de Hayek, la teoría de la elección pública, y otras perspectivas de análisis y propuestas.

### **2.3.1. El Individualismo de Hayek**

Dentro de la teoría Neoclásica sobresale el individualismo de Hayek, según el cual “ la sociedad debe organizarse siguiendo las directrices de la iniciativa privada y no la de las políticas Públicas” <sup>7</sup>.

De acuerdo con esta concepción las Políticas Públicas se convierten en un obstáculo para las iniciativas de las fuerzas del mercado, como también para que surjan instituciones encargadas de promover políticas sociales, basadas en incentivos para los individuos. La sociedad, según Hayek, debe organizar su economía de acuerdo con las directrices del mercado, porque éste representa el mecanismo más eficaz para colocar a disposición de los agentes económicos individuales la información necesaria. La planificación centralizada, como cualquier otra política centralizada, es un procedimiento

---

<sup>7</sup> REUNIRSE. Diseño del Sistema de Monitoreo. Informe final. UNIANDES. Santafé de Bogotá, agosto de 1995.

ineficaz para la toma de decisiones . Por el contrario, el mercado en sí mismo es un mecanismo adecuado para tomar decisiones, como también “ es superior a la planificación y a la formulacion de políticas, dada su capacidad de transmitir información veraz y no manipulada”<sup>8</sup>

Las bondades del mercado, según este teórico del individualismo, estriba, además de facilitar el intercambio y procesamiento de la información adecuada para satisfacer las preferencias de los consumidores, en informar en lo que se debe producir, la cantidad y forma de distribución. Por lo tanto el individuo es un sujeto activo que actúa con base a los incentivos del mercado.

Como puede deducirse de lo anterior, la sociedad gobernada por el mercado posibilita que cada uno de sus miembros alcance niveles de satisfacción mas allá de sus necesidades básicas. No importa el rol del individuo en la sociedad , su ubicación frente al proceso productivo, su nivel de instrucción y conocimiento, nada de eso es fundamental. Basta con participar de una sociedad regida por las relaciones mercantiles y la iniciativa privada .

---

<sup>8</sup> Ident.

El mercado está al margen de cualquier valoración política o moral. Las instituciones, su naturaleza y funciones, surgen sobre la base de la acción espontánea de los individuos. No son resultado ni de la intención, ni de la planificación. El mercado es concebido, desde esta perspectiva individualista, como un peldaño de la evolución natural de las especies. Y emerge con la capacidad de garantizar la supervivencia donde otros modelos han fracasado. Luego entonces es un contrasentido, calificar de injustas las asignaciones y distribuciones del mercado, “equivalente a declarar inmoral la lucha de las especies.”<sup>9</sup>

De esta concepción se deriva que el estado no debe diseñar políticas sociales, ni hacer esfuerzos por modificar la distribución del ingreso. Los valores éticos, los acuerdos, las negociaciones no son más que el resultado de una lógica individualista, egoísta.

Ovejero, citado por Reunirse en el documento referenciado, sostiene que Hayek incurre en un “abuso de la metáfora evolucionista,” al comparar la evolución de la sociedad con los procesos biológicos.

---

<sup>9</sup> Ident

Que es falaz la comparación entre la bondad del mercado y el curso natural de las sociedades. Que si el mercado está por fuera de toda valoración política , ¿ por que se defienden sus virtudes ?<sup>10</sup>

Señalan además los críticos, casos en que las necesidades no son cubiertas por el mercado, como por ejemplo, los bienes públicos que no son divisibles para el consumo, ni nadie está interesado en producirlos porque no tiene como cobrar a los usuarios.

### **2.3.2 James Buchanan y La Teoría De La Elección Pública**

La Teoría de la Elección pública, uno de cuyo más destacados exponentes es James Buchanan, si bien reconoce las deficiencias del mercado, sostiene que los mecanismos públicos de asignación de recursos presenta mucho más fallas y más protuberantes. Sostiene, asimismo, que las acciones correctivas gubernamentales en una economía de mercado no son

---

<sup>10</sup> Ident.

garantía de una actuación perfecta. La participación del gobierno en la distribución de los recursos, no conduce ineludiblemente a la eficiencia o a una mayor justicia.

Los poderes públicos, para esta concepción teórica, “dejan de ser concebidos ya como agentes asépticos de una política óptima externamente definida,”<sup>11</sup> porque tanto el gobierno, como sus funcionarios responden a las preferencias individuales, a sus programas y objetivos, movidos por sus intereses egoístas. Lo que equivale a decir, que antes que buscar el bien social, la preocupación del gobierno y sus agentes es buscar aumentar al máximo su propia utilidad.

Para la Teoría de la Elección Pública es difícil evaluar los costos y beneficios de las actividades de los organismos oficiales. El monopolio ejercido por estos en la provisión de un servicio público, por ejemplo, es

---

<sup>11</sup> Idem

difícil de evaluar porque no existe ninguna entidad privada equivalente que proporcione el mismo servicio. La falta de competencia dificulta la evaluación de la actividad oficial. Agrega además que en la toma de decisiones y en la formulación de programas de gobierno prima el interés electoral por encima del interés público o sobre las soluciones integrales. A lo que hay que agregar la influencia de los grupos de interés en la decisiones gubernamentales.

Por lo tanto esta teoría orienta su atención a definir estatutos constitucionales que establezcan reglas justas de interacción social, para definir acuerdos sobre las condiciones del proceso político, antes que pretender definir criterios sobre política de justicia distributiva porque eso es infructuoso.

Define, en consecuencia, una visión procesal de la justicia para juzgar la distribución de rentas en función del proceso que lo concibe y no en función de las propiedades de las distribución de rentas. Se arguye entonces, la necesidad de definir un marco constitucional que establezca las reglas y

principios de interacción. Una vez definido éste, son las preferencias individuales las que juzgaran en cada intercambio de bienes, si una situación es justa o no. Esto implica, de suyo, que el Estado no puede imponer conceptos o políticas exógenas de justicia una vez definido el marco constitucional de interacción social.

Los críticos replican, señalando que La Teoría de la Elección Pública no proporciona un análisis completo de las deficiencias e imperfecciones de la gestión pública, ni del funcionamiento del Estado. Consideran también que es simplista reducir la motivación del trazado de las políticas públicas a los solos intereses personales de los gobernantes. Que la conducta está influenciada, no sólo por móviles altruistas, sino por múltiples racionalidades. En síntesis, el propósito de la teoría de la Elección pública es sustentar la tesis del fracaso del Estado y que por tanto debe ser desmontado.

### **2.3.3. Jon Elster y Las Limitaciones de la Racionalidad**

Es un error, según Elster, concebir las instituciones estatales como un conjunto de organizaciones unitarias, guiadas por valores coherentes y estables y capaces de ejecutar sus decisiones. Es equivocado pensar, argumenta, que las instituciones pueden implementar planes racionales, previamente definidos, porque los propósitos de transformación político-social y el trazado de las políticas públicas no pueden ser guiados por criterios racionales. Existen serias dificultades para definir planes de acción debido a que las instituciones cobijan en un su seno individuos con intereses divergentes, por lo que no es claro como definir desde la institución estatal el interés general o el interés común.

Existe además la dificultad por parte de las instituciones estatales de compilar la información adecuada sobre asuntos y temas objeto de políticas públicas. Los intereses individuales conllevan a la distorsión de la situación

peor o mejor de lo que es. A lo que debe agregarse que la información recopilada es heterogénea y difícil de jerarquizar y priorizar. En “política la intensidad de un problema no va sistemáticamente relacionada con la información que se transmite.”<sup>12</sup>

Las brechas presentadas entre las decisiones y los niveles de ejecución en los planes estatales, es otra dificultad que conspira contra las instituciones del Estado. Sus agentes distorsionan y desvían en la práctica las políticas que deban implementarse. Y como las políticas van dirigidas a un conjunto de actores, existe otra dificultad que tiene que ver con la imposibilidad de concertar acciones colectivas.

Ante estas dificultades, Elster propone reformas que se guíen por principios de justicia debido a que las transformaciones sociales deben basarse en una noción de justicia “profunda y compartida” por los ciudadanos.

---

<sup>12</sup> Reunirse, op. cit.

#### **2.3.4. Otras Opciones de la Política Pública.**

Para Kelman, citado por Reunirse, existe un enfoque diferente para evaluar el proceso de trazado de políticas. Para él, el comportamiento humano puede ser motivado no sólo por el interés individual sino también por la preocupación por los demás. Propone una visión alternativa que reconozca que la moral pública es importante y puede incidir en el comportamiento público, y que evalúe las instituciones no sólo por sus consecuencias, sino por los principios y valores que permite desarrollar, es decir, por la manera en que contribuye a formar el carácter de los ciudadanos y fortalecer su dignidad.”<sup>13</sup>

Para Kelman existe moral pública cuando los que trazan las políticas orientan sus esfuerzos hacia el diseño de políticas justas y desinteresadas. De igual manera el trazado de las políticas debe ayudar a definir comportamientos éticos y a moldear el carácter de los ciudadanos.

---

<sup>13</sup> Reunirse op cit

### 2.3.5. NUESTRA PERSPECTIVA DE ANALISIS.

Las perspectivas de análisis con la cual asumimos el estudio y la evaluación del programa de vivienda inscrito en la filosofía de la Red de Solidaridad Social, obviamente que parte de la conceptualización filosófica del ordenamiento social, político y jurídico consagrado en la Constitución Política que caracteriza a Colombia como un Estado Social y de Derecho, Unitario, Democrático y Descentralizado. Pero además lo asumimos desde el análisis de los resultados de la implementación de las tesis neoliberales en América Latina y en Colombia y sus consecuencias para el desarrollo social.

Los analistas coinciden en señalar que las medidas de ajustes adoptadas en la región latinoamericana para reestructurar la economía han tenido un relativo éxito. Los resultados macroeconómicos permiten afirmar que ha habido capacidad de respuesta de la economía regional y de adaptación ante las exigencias internacionales, pero en **detrimento del sector social**, lo que evidencia la enorme deuda social de los Estados latinoamericanos con sus pueblos.

En la década de los ochenta, la tasa de crecimiento media anual del PIB para América Latina alcanzó el 1%. En la década anterior por el contrario el promedio alcanzado fue del 5.8%. Mientras que en los primeros dos años de la presente década se recupera a un promedio de 3.3%.<sup>14</sup> La inflación para los años 90 y 92 no sobrepasó los dos dígitos, a excepción del Brasil (1.000%). En relación al déficit fiscal, existe una tendencia a su disminución, aunque presenta en la mayoría de los países tres o cuatro puntos negativos del PIB. Sólo presentan superavit Chile, México, Jamaica, República Dominicana.<sup>15</sup>

En relación a la deuda externa, los países de la región responden manteniendo sus niveles de pago, pero comprometiendo sus economías. "... a nivel del promedio latinoamericano, la deuda externa representa 2,5 veces sus exportaciones, lo que equivale casi al 40% del producto nacional bruto PNB. Si bien hay disparidades entre países, en promedio una tercera parte de las exportaciones está comprometida en el servicio de la deuda,

---

<sup>14</sup> Tomado de Documentos Ocasionales N° 17. En busca de una Alternativa Nacional de Desarrollo. Consuelo Corredor Martínez. CINEP. Santafé de Bogotá. Abril de 1995.

<sup>15</sup> Ident



representando el pago de intereses un 12% de las exportaciones.” ( Corredor: 1995 ).

Pero el relativo éxito en algunos frentes de la economía no se ha traducido en un mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por el contrario de acuerdo con la CEPAL el número de pobres en América Latina se incrementó en 59 millones. Este incremento de la pobreza se asocia con el deterioro del ingreso, relacionado a su vez con la calidad del empleo. El trabajo doméstico, las microempresas y las actividades por cuenta propia

aparecen como alternativas aunque precarias de solución. Y es precisamente en vivienda donde se presenta la situación más crítica : Ausencia de sistemas de excretas en el 34% de las viviendas ; carencia de servicio de agua, en el 25.5% ; viviendas cononstruidas con desechos y con niveles de hacinamiento 23% ; y ausencia de alumbrado público, 18,7%.<sup>16</sup>

La situación de la educación y la salud es tan dramática o más que el empleo y la vivienda. De acuerdo con la fuente consultada el gasto público

---

<sup>16</sup> Ver Consuelo Corredor. Op. Cit.

pércapita en educación se presenta con un 30% por debajo de lo ejecutado en la década del 80. Mientras que en materia de salud, el 18% de la población no tiene acceso al servicio y el 42,4% no está cobijado en la seguridad social.

Los resultados de la aplicación del modelo en Colombia visto de manera particular, no son más alentadores que los de Región latinoamericana. El país en materia de desarrollo social no presentó cambios significativos en el breve periodo analizado. El gasto público social pierde participación con relación al PIB ; se deteriora el empleo con la consiguiente caída de los salarios y el incremento de la pobreza, pero, asimismo, se presenta una mayor concentración del ingreso.

En el cuatrienio comprendido entre 1988 y 1992 el subempleo acelera su crecimiento, hasta alcanzar el 15,5% de la PEA, mientras que para 1988 se registra un porcentaje del 12.8%. En 1990 el 48% de los empleados laboran en establecimientos de menos de 10 empleados. El comercio y los servicios

concentra el 73% del empleo urbano ; la construcción el 5% y el sector industrial sólo genera el 22% de los empleos del país.<sup>17</sup>

Para el periodo 1.986-1988, la pobreza se incrementó en las áreas urbanas del país, del 38.8% al 43.8%. De 1989 a 1991 el nivel de pobreza alcanzó el 40%. Y para 1992, el porcentaje de pobres se incrementó en un 44.8%. ( datos calculados mediante la aplicación de la metodología de N.B.I ). En materia de ingresos, se pasó de los 37.8% en 1986 al 44.8 % en 1992. Es evidente que “ El problema de la pobreza en Colombia en las postrimerías del siglo 21 obodece más a causas relacionadas con la precariedad del empleo y los ingresos y con el escaso ascenso que tienen éstos grupos sociales a los factores productivos y a la riqueza social en general”.<sup>18</sup>

Los datos estadísticos y los porcentajes del incremento de la pobreza en América Latina y en Colombia en particular, no pueden ser más evidente y más en contravía del anhelado desarrollo humano sostenible que hoy se agita, no sólo desde los centros de investigación y la academia, sino igual o

---

<sup>17</sup> Datos tomados de : Modernización Económica VS Modernización Social. Balance crítico del gobierno de Cesar Gaviria en Colombia. Eduardo Saenz. Compilador. CINEP. Universidad Nacional de Colombia. ISMAC. Santafé de Bogotá. Junio de 1994.

<sup>18</sup> Ident

con más ahínco desde algunos círculos del poder. Sin embargo, el modelo profundiza la inequidad social, esto es, tiene implicaciones sociales que afecta de manera más intensa a los sectores populares; lo que se agrava con la ausencia de una política de paz, que conlleva a un incremento del gasto militar para la confrontación armada en desmedro de la inversión social.

En el debate sobre las Políticas Públicas, sobre el papel del Estado, del Mercado y el desarrollo social no pueden desconocerse estos datos incontrovertibles, que en sí misma constituyen un mentis a las propuestas de los teóricos de la teoría Neoclásica.<sup>19</sup>

Desde una perspectiva complementaria, Libardo Sarmiento sostiene que las sociedades reciben la influencia de las costumbres, los hábitos, instituciones, normas jurídicas y morales tradicionales existentes y transmitidas. Estas no pueden ser modificadas arbitrariamente, por lo que se convierten en una limitante a las posibilidades de desarrollo de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Sin embargo lo que genera el

---

<sup>19</sup> Sarmiento Libardo. La cuestión Social, una Propuesta Estratégica.

desarrollo social-institucional son las modificaciones sociales e individuales del comportamiento o las readaptaciones de tipo estructural.

Citando a los teóricos Summer y Keller, sostiene que “ la cooperación antagónica” es la forma más fuerte y universal de organización de la estructura social. Cuando los términos de la adecuación han llegado a niveles inmejorables, cuando el hábito y las costumbres se generalizan como las actitudes socialmente correctas ; y cuando a las instituciones se le reconocen sus orientaciones, el antagonismo original desaparece. Prima entonces la armonía como el producto de siglos de lucha y de ajustes. Los problemas de la sociedad implican nuevas luchas y nuevas adaptaciones y que desembocarán al final en nuevas armonías. La resistencia al cambio social, nos dice Sarmiento, depende de la distribución del poder político y económico entre los diferentes grupos de la sociedad y de la apertura o cierre de las instituciones existentes. Son estos factores lo que determinan si la resistencia es grande o pequeña, pacífica o violenta.

La cuestión social no es simplemente un proyecto técnico sino un problema

político. Por eso tiene importancia la composición de fuerzas sociales que exigen el cambio social ante los poderes públicos y fácticos. El Estado Social, Democrático y Ecológico de Derecho requiere entonces de una adecuada correlación de fuerzas. Es decir, no basta el pensamiento crítico y la propuesta alternativa. Se requiere un poder social y una disposición de lucha.

El Estado será Social en la medida que garantice la redistribución de la riqueza y una reorientación del gasto hacia la atención de las necesidades básicas. ( Educación, Salud, Vivienda, Servicios públicos ). En la medida que garantice la regulación social de los mercados, participación de los trabajadores en las utilidades y propiedad empresarial, un ingreso mínimo de inserción social a cualquier persona que no disponga de empleo, programa de entrenamiento y capacitación laboral gratuita, sistemas de protección social modernos, solidarios y universales. Es impensable que el mecanismo del mercado resuelva por si sólo el problema de la distribución. Esta depende de la distribución inicial de los recursos de la economía, fundada en la concertación social, como medio idóneo para incentivar una cultura de

convivencia ciudadana, desde la cual puedan idearse proyectos de sociedad con legitimidad social.

La reflexión de la relación Estado-Mercado no debe ideologizarse, al punto de tomar uno u otro principio como racionalidad exclusiva y excluyente de la organización social. Sino por el contrario entender sus distintas lógicas, funciones y alcances.<sup>20</sup> Lo que equivale a decir que el papel del Estado y su intervención debe examinarse en relación con el contexto social, y en relación a la integración social. Mientras que el rol del mercado debe evaluarse en el contexto de los cambios y requerimientos de la economía nacional e internacional.

Subyace en esta afirmación la necesidad de hacer compatible las aspiraciones de democracia política y de desarrollo económico. “ Ni el Mercado ni el Estado, por sí solo, tienen éxito en esta doble tarea.” El primero tiene limitaciones para una estrategia de inserción internacional y especialmente para garantizar la integración social. Y el segundo presenta

---

<sup>20</sup> Al respecto ver a NORBERT, Lecnner. El Debate, Estado y Mercado. En Revista Foro No 18. Santafé de Bogotá . Septiembre 1992.

problemas serios para hacer posible los desafíos de la integración social y de manera especial la inserción en la economía internacional.

En resumidas cuentas, “el tipo de propiedad no es garantía de eficiencia. La lógica del que hacer público es diferente a la del privado, y por tanto el criterio de eficiencia en su gestión no puede ser el mismo.” La lógica de la empresa privada es maximizar la rentabilidad de la inversión. La de la empresa pública es garantizar cobertura en los servicios prestados o en los bienes producidos, teniendo como preocupación central el bienestar social.

### **3. EL SALTO SOCIAL Y LA RED DE SOLIDARIDAD**

#### **3.1 EL SALTO SOCIAL**

Como quiera que el propósito de este trabajo es el análisis de un programa enmarcado en la política social del gobierno Samper, nos detendremos a presentar la manera como es concebido lo social en este plan, en tanto que de hecho es el Salto Social la política marco de las políticas sociales o políticas públicas. No obstante, conviene presentar su estructura y su propósito general manifiesto.

El Salto Social como plan de desarrollo nacional es la respuesta al mandato constitucional que ordena su elaboración y diseño. Como ley general de la república se estructura como un plan general que contiene los objetivos, metas y prioridades de la acción estatal y las orientaciones de la política económica, social y ambiental. Contiene además un plan de inversiones y los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de la inversión pública nacional.

Este plan nacional está estructurado por diez grandes capítulos que se inicia con los fundamentos ;continúa con el diagnóstico de las condiciones sociales, económicas y ambientales ; la estrategia macroeconómica ;la estrategia de inversión pública ; un capítulo dedicado a la política social denominado " El Tiempo de la Gente" ; otro asignado a la competitividad ; el desarrollo sostenible ; el empleo ; el buen gobierno ; y la agenda internacional.

Este plan "exige que se adopte un modelo alternativo de desarrollo. Alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los

años sesenta, pero alternativo también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir los desequilibrios económico y sociales.”<sup>21</sup> De esta manera el plan persigue asignarle al Estado un rol protagónico en el sector social y un papel regulador en el ámbito económico.

En la formulación del salto social, no existe un divorcio entre crecimiento económico y desarrollo, como tampoco se colocan en planos opuestos la política económica y la política social, por el contrario se desarrolla una concepción integral del desarrollo, dentro de la cual se involucra lo social, lo económico, lo ambiental y lo cultural. Se acoge así la idea del desarrollo humano sostenible, para satisfacer de manera equitativa las necesidades de las generaciones presentes, mediante un manejo racional y prudente del recurso natural, y para no comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

Por iniciativa del Consejo Nacional de Planeación, el concepto de desarrollo sostenible se amplía, incluyendo la condición integral, autónoma, creativa y

---

<sup>21</sup> El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994 - 1998. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación.

relacional del ser humano como principio y fin del desarrollo. Implica además “ promover la fuerza y el poder interior de la persona, el cultivo y el fomento del potencial y la libertad humana., en condiciones de igualdad, dignidad, responsabilidad y solidaridad.” <sup>22</sup>

De acuerdo con José Antonio Ocampo, actual ministro de hacienda y director de planeación durante los primeros 18 meses de la administración Samper, la política social del plan de desarrollo, tiene tres principios que lo articulan : El de la Equidad que establece que el crecimiento económico debe tener como contrapartida un mejoramiento en la calidad de vida de la población. El de la universalidad que establece la responsabilidad que tiene el estado ante todos los ciudadanos. Y el de la integralidad de las acciones sociales, de acuerdo con el cual el desarrollo social es indisoluble del crecimiento económico y por tanto las actividades en el frente social deben llevarse a cabo en forma coordinada. <sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Todos y Todas Somos Nación. Concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre El Salto Social. Bogotá, Enero de 1995.

<sup>23</sup> OCAMPO, José Antonio. La Política Social en el Plan Nacional de Desarrollo. En la Política Social. Herramientas y Desarrollo Económico. CNFECOOP. Santafé de Bogotá. Diciembre de 1995.

Se diseña de esta manera una estrategia de desarrollo basada en la formación de un nuevo ciudadano colombiano : " más productivo en lo económico ; más solidario en lo social ; más participativo y tolerante en lo político ; más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes ; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador ; más integrado en lo cultural y, por tanto, más orgulloso de ser colombiano." <sup>24</sup>

Se introduce el concepto de capital social que contiene a su vez los conceptos de capital humano ;La infraestructura física ;El medio ambiente como patrimonio colectivo ; Y el capital cívico e institucional. Ligándose este último criterio a la recuperación de la persona en su dimensión de ciudadano portador de derechos. Y como complemento se incluye el concepto de bienes meritorios para referirse a todo aquello que se merece la gente por el simple hecho de ser gente, independientemente de su capacidad adquisitiva. Siendo este último un aporte del consejo nacional de planeación que sostiene :

---

<sup>24</sup> SAMPER, Ernesto. El Tiempo de la Gente. Citado en El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones.

“Se postula que, como parte del proceso de planeación, el gobierno defina - dentro de las posibilidades del país y del Estado - el conjunto de bienes fundamentales que necesitan todos sus pobladores para poder participar en en la vida democrática y a los que todos deben poder acceder independientemente de su capacidad de pago. En este concepto que el Consejo sugiere introducir en la planeación Colombiana para desarrollar el régimen de derechos de la constitución y para que haya una mayor claridad en el acuerdo entre la sociedad civil y el Estado “<sup>25</sup>

“La inversión proyectada en el plan plurianual de inversiones asciende a 39 billones 804 mil 233 millones de pesos de 1994, para el período de 1995 - 1998, de los cuales 21.729’628 millones, es decir, el 54,59% se destinará a la inversión social”<sup>26</sup> .

---

<sup>25</sup> Todas y Todos Somos Nación. Concepto del Consejo Nacional de Planeación sobre el Salto Social. Bogotá Enero de 1995.

<sup>26</sup> LOPEZ URIBE, Mauricio . Política Social para la Construcción de un Nuevo Ciudadano. Revista Foro No 26. Santa fe de Bogotá, Mayo de 1995.

Educación y salud aparecen con los rubros más sinificativos, seguido por la niñez, empleo, vivienda social, inversión social rural, agua potable y saneamiento, cultura, recreación y deporte.

### **3.1.1. Las Metas del Plan**

Las metas sociales del plan, apuntan en consecuencia, a la universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad de la educación, pues se parte de la premisa cierta de que “el desarrollo depende cada vez más del conocimiento, que de los recursos naturales y de la disponibilidad de la mano de obra.”

Con la educación media se busca consolidar los conocimientos, habilidades y actitudes desarrollados en la educación básica. Se persigue que el estudiante de acuerdo con sus intereses y capacidades profundice en un campo del conocimiento o en una actividad específica.

Se define como política para la educación superior, que esta se articule alrededor del mejoramiento de la calidad de los programas ; el fortalecimiento y acceso a las instituciones, en el marco de la autonomía universitaria. Todo esto sobre la base de reconocer el papel fundamental de la universidad en la sociedad moderna, en tanto que es la responsable de la formación del "capital humano" para responder a los desafíos planteados por la economía, la política y el desarrollo social.

Dicho en términos más concretos : Para el salto social es a la educación superior a la que le corresponde incrementar el potencial científico y tecnológico del país, que presupone a su vez una universidad con vocación en la investigación, como también requiere de una comunidad de docentes estables ; la producción y transmisión de conocimientos ; la dinamización de procesos estructurales de cambio y la proyección de sus saberes a la sociedad ;generar conocimientos en las distintas áreas del saber para transferir de manera crítica a otros campos de la actividad social. En materia de desarrollo institucional en la educación superior se plantea la creación de

un sistema universitario estatal, que posibilite el aprovechamiento de las ventajas comparativas de otras instituciones “dentro de una red de recursos y servicios.” Como también en lo regional el establecimiento de programas interactivos entre las instituciones de educación superior, las empresas y las entidades territoriales para fomentar la investigación y la formación de recursos humanos.

El salto social contempla también un salto para la cultura como fundamento para la convivencia, el respeto de la diversidad y la paz. Para lo cual orienta una reforma institucional y la descentralización de la gestión cultural, el fomento y estímulo a la creación y la investigación ; el acceso a los servicios y bienes culturales y la promoción y difusión del patrimonio cultural colombiano. Y como tarea primordial para garantizar lo anterior, se dispone crear el Ministerio de la cultura para el fomento de la creatividad en la diferencia, que no para intervenir en el que hacer cultural.

Como complemento de lo cultural, el plan dispone la creación de programas de recreación y deporte cuyo propósito esencial es la búsqueda de una

amplia participación de la población en actividades recreativas y deportivas para favorecer el deporte comunitario y formativo.

En materia de salud, el plan se trazó como propósitos mejorar las condiciones de salud de la población ; ampliar la cobertura de la seguridad social ;asegurar durante el periodo de transición el acceso de los colombianos a los servicios integrales de salud, a través del sistema general de seguridad social ; promover el desarrollo científico y tecnológico del sector ;crear las condiciones para que la oferta institucional se desarrolle técnica, administrativa y financieramente ; avanzar en el manejo descentralizado de los servicios de salud, en el marco del sistema de seguridad social ; y, finalmente, mejorar la calidad de los servicios.

Se propone contribuir a la disminución, en un 20%, de los años saludables perdidos ; reducir la mortalidad infantil en un 15% y la mortalidad materna en un 50%. Y para todo el cuatrienio se destinarán, de acuerdo con el plan, 12,4 billones de pesos que se traducirán en un 5,3 % del PIB. De manera más específica, se persigue un acceso universal y equitativo a servicios de

salud preventivos y curativos ;mejoramiento de la calidad de la oferta pública de servicios ;gestión descentralizada y capacidad técnica del sector ; y ciencia y tecnología para la salud.

Dentro de ese gran espectro que constituye el sector salud, el plan presenta un programa para la niñez, que busca generar una movilización social y comunitaria en torno a la niñez, así como su protección, desarrollo y bienestar. Lo propio dispone para la tercera edad y la población discapacitada.

Para el desarrollo urbano el salto social incluye una política de vivienda social urbana, basada en la focalización de los estratos más pobres de la población para subsidiar la demanda, integrándola a la Red de Solidaridad Social y articulándola a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios. Para este sector se trazan como objetivos la realización 606 mil soluciones de vivienda social urbana entre 1994 y 1998, de las cuales el 72% se destinan a familias con un ingreso inferior a los dos salarios mínimos. Se impulsan programas

complementarios de mejoramiento de entorno mediante los cuales se esperan beneficiar 1.123.000 de familias. Otros objetivos son el impulso de la participación municipal y comunitaria en la ejecución de los programas y la promoción de los procesos de reforma urbana para la habilitación de tierra apta para la vivienda social.

Para el sector agrario y a través de la RSS se busca mejorar las condiciones habitacionales de las familias de las zonas rurales, con los índices de pobreza más alto del país. Ejecutado por el fondo DRI y la Caja Agraria se esperan otorgar 300 mil subsidios durante el cuatrienio. Pero también se propone facilitar al campesino colombiano el acceso a los servicios sociales y recursos productivos suficientes para que generen ingresos y amplíen la producción, Para ello se escoge como instrumento básico la Ley 160 de 1994, para dinamizar el mercado de tierra y transferir la decisión de compra a los beneficiarios, a quienes se le otorga un subsidio por un monto del 70% del valor de la tierra.

La política social del plan de desarrollo contempla planes para otros sectores sociales tradicionalmente excluidos y marginados por la acción

estatal : La política de equidad y participación de la mujer mediante la cual se aspira a que la mujer desempeñe un rol protagónico en el desarrollo del país. La política para la juventud para integrar y potenciar el aporte de este importante sector para el presente y el futuro del país. Atención y desarrollo de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombiana y raizales. Se preserva así la diversidad étnica y cultural, como una gran riqueza de la sociedad colombiana.

### **3.2 La Red de Solidaridad Social**

La Red de Solidaridad Social es un programa gubernamental de política social, enmarcado en el plan de desarrollo, El Salto Social, que presenta como objetivo esencial “dar la mano a los más pobres entre los pobres,” para que eleven su nivel de vida y ejerciten sus derechos ciudadanos. Podría decirse también que es un conjunto de programas y estrategias gubernamentales que buscan fortalecer los otros componentes de la política social del actual gobierno y cuya población objetivo son los ancianos indigentes, los jóvenes, los desempleados, mujeres jefes de hogar, los niños

desnutridos y otros sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

La Red se concibe además como un nuevo modelo de gestión social mediante la concurrencia y articulación de las instituciones estatales, el sector privado, la comunidad y los organismos no gubernamentales, que impulsa el contenido ético y político de la solidaridad, “ en un horizonte de largo plazo, dentro de una dimensión programática en que la sociedad y el Estado se justifiquen recíprocamente.”<sup>27</sup>

La RSS se orienta por unos principios guías que encuadran su operatividad y con los cuales se busca el reconocimiento ciudadano e institucional y la legitimidad en la aplicación de sus programas. Ellos son : La Transparencia, que se refiere al conocimiento público de todas sus acciones. La Validación, que apunta a contar con la aceptación de las distintas instancias gubernamentales y la sociedad civil, en lo local, departamental y nacional. La Equidad, lo que significa que su busca la ejecución de los recursos en los municipios con mayor concentración de su población objetivo. La

---

<sup>27</sup> Presidencia de la República . Red de Solidaridad Social. Una Estrategia de Desarrollo Social y Humana. Santafé de Bogotá. 1995.

Integralidad para que los programas y proyectos coincidan en unidades espaciales y familiares por una parte ; y por la otra para integrar las políticas sectoriales y producir un efecto concentrado sobre la población y el territorio donde actúa.

Pero también se orienta la Red por criterios como la Concertación para involucrar a todos los actores existentes en los distintos niveles de su operación. La Focalización espacial y poblacional, para asegurar un impacto adecuado y viabilizar la integralidad de los programas. La Proactividad para localizar a la población objetivo en la medida "en que aquella carece de condiciones y capacidades para hacer sentir sus demandas y reivindicaciones de desarrollo personal y humano ante las instituciones del Estado." <sup>28</sup> La Financiación, que se refiere al desarrollo institucional de los municipios y departamentos, a su capacidad de cofinanciación y al porcentaje de población beneficiaria en relación a su población total.

---

<sup>28</sup> Idem.

El funcionamiento de la RSS presenta una gerencia general y distintos niveles de operación que compromete en su gestión a autoridades de distintas competencias y coberturas, como también distintas formas orgánicas de la sociedad en los niveles nacional, departamental y local, que constituyen las llamadas gerencias colegiadas, mesas de solidaridad y comités técnicos sectoriales.

### **3.2.1. La Evaluación del CONPES**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, con fecha de febrero de 1996, presentó a la opinión pública un informe evaluativo de la ejecutorias de la RSS en su primera etapa. En dicho informe se señala que este programa contó, a través de sus distintos programas con un monto total de \$ 364.198 millones. Que los recursos pertenecientes a la vigencia de 1994 fueron ejecutados en 97%, de los cuales ese mismo año el 54% y el 45% restante en el 95. Mientras que para la vigencia de 1995 se comprometió el 90.5 % de la apropiación definitiva, pero sólo se hicieron

pago por un total del 67% debido a las restricciones adoptadas por el gobierno central de común acuerdo con el Banco de la República.<sup>29</sup> Señala el CONPES que la Red ha promovido un proceso participativo que reconoce el aporte y la capacidad de cooperación de las comunidades en la solución de los problemas del desarrollo y la convivencia social. Entre Enero y Diciembre de 1995 se realizaron 1937 mesas con la participación aproximada de 200 mil personas y donde los entes territoriales, las entidades ejecutoras y las comunidades “adoptaron por consenso o concertación, decisiones relativas a la focalización de los programas y la distribución de los recursos, “ afirma el documento citado<sup>30</sup>.

Se valora positivamente el liderazgo desarrollado por la Red en todo el país. Promovió y facilitó el acceso a los recursos nacionales por parte de las administraciones locales. En especial asesoró a las anteriores en los requerimientos del sistema nacional de cofinanciación, como también en la formulación y evaluación de proyectos, y a la Udeco en metodología de viabilización de proyectos.

---

<sup>29</sup> CONPES. Evaluación y líneas de Acción. Documento n° 2838. Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá. Febrero de 1996.

<sup>30</sup> Ident.

No obstante se señala que la RSS reúne programas diversos, que no configuran una estrategia global de desarrollo o de reducción de la pobreza, y con el riesgo de que muchas de sus intervenciones son acciones puntuales, aisladas y de naturaleza asistencial sin un significativo impacto en la calidad de vida de la población. Riesgo que puede incrementarse si la Red no se articula al conjunto de la política social nacional y , de manera estructural, a los planes de desarrollo de los distintos programas sociales. Asimismo, se registran problemas de coordinación interinstitucional que afectan la distribución territorial de los recursos Red y una multiplicidad de trámites de las entidades ejecutoras del nivel central, que prolongan los tiempos de decisión de los recursos asignados. Y, finalmente, se reconoce que es marginal la participación de los grupos con más alto grado de pobreza y que estos carecen de formas organizativas.

### **2.3.2. Los Aportes de REUNIRSE**

Reunirse es la sigla con la cual se identifica la Red de Universidades Regionales, integrada por 8 universidades de distintas regiones del país y

que actualmente adelanta el Monitoréo a los programas de la Red de Solidaridad Social para apoyar la calidad de los procesos y los impactos de los programas de lucha contra la pobreza, mediante la retroalimentación con cada uno de los niveles de la RSS y en cada uno de los momentos del diseño de las políticas :Formulación, concertación, evaluación e implementación.<sup>31</sup>

La evaluación realizada a los procesos de la Red, le ha permitido a REUNIRSE, profundizar en los temas de la participación, el control social, la focalización y la integralidad de sus programas y entregar un conjunto de recomendaciones de políticas que contribuyen a la dinámica de ajustes y reelaboración de este nuevo modelo de gestión pública. Grosso modo reseñamos aquí sus principales aportes :

- REUNIRSE propone cualificar la participación social, el debate y la concertación, favoreciendo actores sociales organizados y sus

- 

---

<sup>31</sup> Secretaría Técnica de REUNIRSE. Evaluación de la Calidad de los Procesos de la Red de Solidaridad Social. Agosto de 1996.

otencialidades. Lo mismo que perfeccionar el carácter público de sus decisiones en cada etapa dentro del modelo de gestión.

- Generar redes de veedores departamentales de los diferentes proyectos ;fortalecer las instancias constitucionales, legales y pedagógicas relacionadas con el control social, como también las relaciones entre el control social y el control institucional.
- Fortalecer la misión de las mesas de solidaridad y garantizar mayor continuidad para que esta instancia no se reduzca a la simple asignación de recursos.
- Debatir diagnósticos y prioridades locales contra la pobreza, para desarrollar criterios integrales de focalización de los programas y ajustarlos a la prioridades definidas. Por lo que se debe revisar criterios excluyentes de focalización y favorecer criterios de atención a las demandas grupales de las localidades. De esta manera se privilegiaría a beneficiarios colectivos y se intervendría en las redes sociales de los pobres.

- Convocar la Mesa Nacional de solidaridad, concebida como un Gran Pacto Nacional y fortalecer los demás escenarios institucionales que promueven la participación.
- Concertar a nivel nacional políticas de intervención contra la pobreza. Y complementar los subsidios a la demanda individual con subsidios a la oferta. Al tiempo que debe trabajarse para que las entidades ejecutoras incorporen los aspectos meritorios del modelo Red.
- Elaborar un pacto sobre las prioridades de lucha contra la pobreza en cada entidad territorial, las cuales deben fortalecer sus capacidades en la gestión.
- Concertar la elaboración de un plan antipobreza inscrito dentro del plan de desarrollo municipal y los presupuestos anuales. La Red y las alcaldías deben acordar en este plan sus aportes y responsabilidades.

## **4. CONTEXTO SOCIAL , ECONOMICO Y AMBIENTAL**

### **4.1. LA CIENAGA GRANDE DE SANTA MARTA: SANTUARIO DE LA POBREZA**

La Región de estudio está situada en el Departamento del Magdalena Norte de Colombia, entre las coordenadas 10 grados 20' - 11 grados 05' N y 74 grados 06' - 74 grados 52' W. Esta región incluye el gran complejo estuarico deltaico, de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

En términos políticos-administrativos, la región se inserta dentro del departamento del Magdalena e incluye total o parcialmente, nueve municipios ( Aracataca, Ciénaga, Cerro de San Antonio, el Piñón, Pivijay, Pueblo Viejo, Remolino, sitio Nuevo y Salamina ), con una extensión total de cerca de 4.000 km<sup>2</sup>.

La región se caracteriza por una planicie que integra un complejo lagunar compuesto por 16 ciénagas que se comunican entre si a través de caños . El balance hídrico del gran estuario depende de los aportes de aguas dulces procedentes de la Sierra Nevada y de complejos de caños y ciénagas mantenidas por las inundaciones periódicas del río Magdalena., los aportes de aguasalina que se realizan por medio de la boca de la barra por acción de las mareas y temporalmente por influencia de los vientos.

La característica más relevante de la ecorregión la constituye un mosaico de espejos de agua (más de 16 ciénagas, con una extensión aproximada de 730 Km<sup>2</sup>), que representan niveles diferentes de sedimentación y salinidad. El suelo entre la ciénaga y su alrededor (aproximadamente 500 Km<sup>2</sup>), se

halla colonizado por bosque de mangle, que ha desaparecido progresivamente. Hasta 1.994 han muerto aproximadamente 260 Km<sup>2</sup> de mangle.<sup>32</sup>

La ciénaga y el sistema de ciénagas , caños y bosques de manglar aledaños se encuentran entre los sistemas de mayor importancia ecológica y socioeconómica de Colombia. Su gran productividad biológica se origina en los aportes de nutrientes y de especies en las cuencas de la Sierra Nevada, del río Magdalena, del Mar caribe y bosques de manglar que la circunda y que ofrece alimento , hábitat y protección a muchas especies.

La ecorregión se caracteriza por cuatro tipos básicos de actividades del sector primario: la agroindustria, representada por bananeros y palmeros, al oriente; por los ganaderos y arroceros, al occidente; actividades agropecuarias de pequeña escala, al suroccidente, occidente y nororiente; los hortelanos , a lo largo de los caños que conectan el río Magdalena con las ciénagas ; los pescadores que centran sus actividades en ciénagas, ríos

---

<sup>32</sup> CORPAMAG, GTZ it al . Plan de Manejo Ambiental de la Subregión Sierra Nevada de Santa Marta 1995-1998. Snta Mta Septiembre 1995,

y el litoral marino y un conjunto de usuarios que extraen sal, leña y madera de las áreas del manglar y del Parque Isla de Salamanca.<sup>33</sup>

Durante el presente siglo se presentaron cambios radicales en los factores que gobernaban la alta complejidad dinámica de este sistema, lo que se tradujo en un notable deterioro; particularmente desde la década de los sesenta, el armonioso y frágil equilibrio de la naturaleza fue bruscamente alterado. La construcción de obras civiles como la carretera que conduce de Ciénaga a Barranquilla, ha ocasionado la obstrucción de varios canales naturales que posibilitaban el intercambio de agua de la ciénaga con la del mar, acelerando los procesos de salinización; la reducción de aportes de agua de ríos con la construcción del carretable Palermo-Salamina.,

La problemática de la C.G.S.M. es compleja de consecuencias graves para el ambiente y para las condiciones de vida de las comunidades asentadas en su área de influencia. Teniendo en cuenta que la degradación del medio ambiental está en directa relación con la problemática Socioeconómica .

---

<sup>33</sup> ident.

La contaminación, es otro de los grandes problemas de la Ciénaga Grande de Santa Marta . De acuerdo con los procesos hidrodinámicos vigentes, existen dos grandes fuentes externas de contaminación: El río Magdalena con su carga de desechos domésticos e industriales que afecta algunas de las fuentes de agua de la ciénaga y los ríos de la vertiente occidental de la Sierra Nevada, que también contaminan. También se pueden señalar como fuente externa de contaminación la aplicación intensiva de agroquímicos en la zona agroindustrial y los residuos de las plantas extractoras de aceite de palma africana. Como fuente interna de contaminación se ubican los vertimientos de alcantarillas y los desechos domésticos de los asentamientos palafíticos y de las poblaciones ubicadas en las márgenes de los cuerpos de agua.

Por otro lado, el marginamiento en que se encuentra la ecorregión se ha acentuado con especial rigor sobre los recursos naturales en la medida en que los intereses particulares han encontrado el camino expedito para usufructuarlos, sin que mediara un efectivo control estatal o ciudadano. El habitante local se limita a preocuparse por su mera supervivencia y la de su

familia , lo cual trata de lograr a través de su participación en el mercado, relación que basa sobre la explotación cada vez más intensiva de la oferta ambiental. El estado del medio natural no constituye su principal preocupación, tan sólo reacciona cuando el recurso natural, sobre el cual basa su supervivencia, presenta indicios de agotamiento.

El deterioro ambiental generalizado, ha ocasionado que los pescadores y otros habitantes de la ciénaga tiendan a irse hacia los centros urbanos más cercanos (Ciénaga, Santa Marta, Barranquilla). Pero continúan guardando lazos con la pesca, ya que temporalmente regresan a la Ciénaga Grande o a la Ciénaga de Pajalal en búsqueda del sustento.

Los esfuerzos del hombre para mejorar las condiciones de producción, que lo llevaron a ampliar las fronteras agrícolas y al desarrollo inusitado de la agroindustria bananera, el incremento del uso de agroquímicos y la incorrecta disposición de los desechos; la ausencia de políticas y controles ambientales; el proceso de colonización en la sierra nevada y la deforestación de las cuencas hidrográficas ; la construcción de obras de infraestructura sin estudio de impacto ambiental: todos estos factores

contribuyeron y contribuyen a la alteración drástica del equilibrio ambiental del sistema que se ha manifestado en : Bajo intercambio de aguas entre ríos, ciénaga y mar; degradación del bosque de manglar y de la flora y fauna que le estaba asociada; reemplazo de bosques por monocultivos; reducción drástica de algunas especies; aumento de artes de pesca nocivos.

#### **4.1.1. Problemática Socioeconómica**

La Ciénaga Grande fue durante siglos fuente de riqueza y bienestar para los habitantes de la zona aledaña y adquirió un importante papel Económico en el país. Con el deterioro ambiental se ha desatado un proceso paralelo de deterioro Económico y social que tiene a los habitantes y su cultura en una situación de alto riesgo.

En la Subregión , el porcentaje de la población en pobreza con algún nivel de necesidades básicas insatisfechas es del 80% , lo que la convierte en la zona mas deprimida del departamento y una de la mas necesitadas del país. Al deterioro del medio ambiente se suma la falta de respuesta

estatales en materia de servicios básicos de salud, educación, electricidad y agua potable, lo cual crea una situación crítica en términos de bienestar y desarrollo. En una cadena causa - efecto, las condiciones de pobreza de los habitantes han generado modos de satisfacción de las necesidades básicas que agravan la problemática ambiental de la ciénaga y su entorno como "bien privado" lo que es fuente de conflicto y constituye una presión permanente para el sistema; esto se refleja en alto índice de propiedad de la tierra, en la fuerte tendencia a privatizar terrenos del estado, a la invasión del parque natural Salamanca, a la apropiación de caños y ciénagas e inclusive existen algunas propuestas de privatizar a la ciénaga a través de su sectorización para usuarios específicos .

De lo anterior se deriva una tendencia a considerar los recursos naturales como propios. De aquí surge la mayor fuente de conflictos locales y una intensificación de los procesos de destrucción ambiental.

La compleja problemática socioeconómica de la subregión se manifiesta en el agudo deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones, fragilidad

socioeconómica de la cultura anfibia que pone en peligro su permanencia; posición desventajosa de la mujer : incluyendo escasos niveles de negociación y participación, falta de valoración de su papel en el proceso de producción y desarrollo , además de encontrarse excluida de los beneficios que este genera.

En lo económico, el agotamiento progresivo del recurso pesquero, es talvez el problema que mas duramente golpea a las comunidades que tienen asiento en ésta región. Los peces de interés comercial son cada día mas escasos y de menor tamaño y las posibilidades de subsistencia derivadas de esta actividad se tornan por igual precarias y angustiosas para los pescadores y comercializados.

La carencia de alternativas productivas y de generación de empleo atentan cada vez mas contra el ecosistema ya que la introducción de técnicas más lesivas de pesca, el aumento de pescadores y de UEPs <sup>34</sup> conducen a una sobre explotación pesquera.

---

<sup>34</sup> Unidades Económicas de Pesca.

La comercialización de los productos pesqueros se torna cada vez mas problemática; la falta de capital, y escasa participación de las comunidades pesqueras en los beneficios de la comercialización, ha aumentado el número de intermediarios; ha contribuido a los problemas sociales relacionados con el deterioro de la pesca, a la disminución del ingreso familiar, aumento de las emigraciones con la consecuencia de afectar la identidad cultural y la capacidad productiva; la temprana edad con que entran los niños al círculo productivo aumenta el índice de analfabetismo; sobrecarga de trabajo para las mujeres y pérdida de valores intergrupales.

## **4.2 PUEBLO VIEJO**

Municipio lacustre y costero, ubicado sobre el nivel del mar, con una temperatura promedio de 28 grados centígrados, donde predomina la actividad pesquera, llevada a cabo tanto en el mar Caribe como en la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Este, que a primera vista parece un pueblo premiado por la naturaleza, es uno de los municipios donde mayor número de pobres absolutos se concentra, como quiera que el 87% de las personas y el 81.9% de los hogares tienen necesidades básicas insatisfechas. Estos indicadores superan con creces los registrados para el departamento, la región y el país. Tiene una población de 18.306 personas distribuidas en un 28.4% en la cabecera municipal y el 71.6% en los corregimientos y caseríos de acuerdo con el censo poblacional de 1985.

La principal fuente de ingreso de la población del municipio es la pesca, por su ubicación geográfica frente al mar y a la Ciénaga Grande, que presentan una gran producción íctica. El 60% de la población vive directamente de la actividad pesquera. Las comunidades pesquera de Tasajera, Bocas de Aracataca y Palmira dependen de la pesca en la Ciénaga Grande, en tanto que los pescadores de la cabecera combinan la pesca del mar con la de la Ciénaga.

La dependencia de la población de la actividad pesquera y dada la grave

situación de deterioro de la ciénaga, que de acuerdo con los expertos, se requieren muchos años para su recuperación ,nos dice que en esta ecoregión de la costa caribe colombiana se está incubando una explosiva situación social.

En relación a la Educación, de acuerdo con el plan educativo municipal, existen 13 establecimientos educativos oficiales que atienden una población de 3602 alumnos .Además existe un programa de educación para adultos con cobertura para la cabecera, Tasajera, Isla del Rosario, Palmira y Bocas de Cataca. Se calcula que la población fuera del servicio educativo es de 2330. Para el nivel preescolar 1291; para básica primaria 820 y 219 para la básica secundaria.

De otra parte, Pueblo Viejo presenta una tasa de mortalidad de 4.6 por 1000 habitantes en 1993, tasa superior a la del departamento del Magdalena.(3.26). La población más afectada se encuentra entre los niños y los ancianos.

En la cabecera municipal existe un centro de salud con seis médicos, una promotora, tres auxiliares de enfermería, y presta los servicios de consulta externa, maternidad y control, y fisioterapia y odontología. Existen además centros de salud en los corregimientos de Isla del Rosario, Palmira y Tasajera.<sup>35</sup>

Existen diversos estimativos sobre el número de viviendas de este Municipio. Para la Secretaría de Planeación Municipal de esta localidad hay 3.180 viviendas y 3.545 hogares, con un promedio de persona por vivienda de 6.25. Si existe veracidad en la información, en el Municipio hay un déficit cuantitativo de vivienda de 365 unidades aproximadamente. De acuerdo con el Plan de Desarrollo citado, la vivienda tipo tiene dos habitaciones y una sala con la cocina y el baño en el patio. En los pueblos palafíticos, la vivienda típica es de dos cuartos estrechos sin ventilación, y carentes de unidad sanitaria. El hacinamiento es crítico, con 8 personas por vivienda como es el caso de Bocas de Cataca.

El principal drama de los habitantes del Municipio es el suministro, calidad y

---

<sup>35</sup> CENTER. Plan de Desarrollo del Municipio de Pueblo Viejo. 1995.

ratamiento final del agua. Es un fiel reflejo de las condiciones sanitarias de la población. La falta de un sistema de excretas y aguas residuales, incide de manera notable en las condiciones de salud, en el deterioro ambiental y agrava la pobreza. La situación es más grave aún en el pueblo palafítico de Bocas de Cataca, comunidad que en época de verano tiene que enfrentarse a los cultivadores del área quienes desvían los cursos de aguas hacia sus propiedades.

San José de Pueblo Viejo es un municipio con una estructura organizativa que empieza a responder a las exigencias del proceso de descentralización, mediante la creación de las Secretarías de Educación Municipal, Salud, Planeación y la UMATA.

El impacto social derivado de la situación ambiental de la Ciénaga Grande ha contribuido a generar respuestas concertadas entre la administración y las comunidades afectadas. Sin embargo, a pesar de éstos avances, la administración presenta debilidades en algunas áreas de gestión, como educación, salud y planeación. Es evidente la descordinación que existe

entre las Secretarías, lo que no es conveniente al momento de tomar decisiones y comprometer recursos. En consecuencia es imprescindible fortalecer en el menor tiempo posible las áreas de Planeación y finanzas.

Otra área institucional que debe fortalecerse es la ambiental, con personal preparado para entender la problemática ambiental, hacer gestión ante otras instancias de gobierno, organizar las comunidades y participar en el seguimiento y monitoreo de las obras de construcción y rehabilitación de la Ciénaga y de los programas de emergencia social aprobados para las poblaciones afectadas con la actual crisis del Ecosistema.

En estas circunstancias, la administración de Pueblo Viejo urge el diseño e implementación de un modelo institucional cuyo propósito sea elevar la eficiencia de la gestión y garantizar la confianza de la comunidad.

### 4.3 SITIONUEVO

El municipio de Sitionuevo se encuentra localizado al Noroccidente del departamento del Magdalena. Tiene una extensión de 95.010 hectáreas, de los cuales 25.580 son espejos de agua.

De acuerdo al Censo del DANE en 1.993, el municipio cuenta con una población total de 21.273 habitantes de los cuales el 49.95% son hombres y el 50.05% son mujeres . La población urbana corresponde al 66.84% y la rural al 33.16%. Actualmente existen veintiún (21) establecimientos en los diferentes niveles (preescolar, básica primaria y bachillerato) que atienden en conjunto un total de 4.730 estudiantes.<sup>36</sup>

En los pueblos palafíticos de Buenavista y Nueva Venecia sólo existen escuelas de primaria. En el primero la cobertura supera el 90% de la demanda, sin embargo en el segundo sólo se atiende el 42.64% de la población en edad escolar.

---

<sup>36</sup> CENTER, Plan de Desarrollo del Municipio de Sitionuevo. 1995

Los servicios de salud del municipio son bastantes deficientes en comparación con las necesidades de la población. Existen seis (6) puestos de salud en todo el área municipal y un centro localizado en la cabecera. Todos tienen una infraestructura física en regulares condiciones y muy deficientes en cuanto a equipos y medicamentos se refiere. Los puestos de salud de Buenavista y Nueva Venecia cuentan con una buena dotación de medicamentos debido al envío hecho por el gobierno departamental durante la emergencia decretada a raíz de la mortandad de peces. Las enfermedades más comunes en ésta área son la diarrea y las enfermedades de la piel como consecuencia de las pésimas condiciones ambientales en que viven éstas poblaciones.

Solamente cuenta con servicio de acueducto la cabecera municipal y el corregimiento de Palermo. La zona rural toma el agua directamente del río Magdalena y/o de los caños que se derivan de él. En los pueblos palafitos se toma el agua directamente del río Aracataca.

El municipio no cuenta con el servicio de alcantarillado. En los pueblos

palafitos las excretas van directamente a la ciénaga lo que coadyuva a elevar los niveles de contaminación de la misma, situación agravada por el hacinamiento de sus habitantes.

En la actualidad existen 3.358 viviendas de las cuales 1.308 se encuentran en la cabecera municipal y 2.050 en el área rural. Se han identificado tres tipos de vivienda: las de la cabecera municipal que están construidas con ladrillo, están conectadas al acueducto y poseen energía eléctrica. Las del resto del sector rural, cuyo material de construcción predominante es el bahareque con piso de tierra y nula presencia de servicios públicos y la de los pueblos Palafitos que son construidas en madera y soportadas en pilones para protegerlas de las inundaciones periódicas. Estas últimas carecen de todos los servicios.

En materia de Desarrollo institucional, el municipio de Sitionuevo, presenta como problema principal la presencia esporádica del Alcalde como principal autoridad debido a que el burgomaestre vive en la ciudad de Barranquilla, por lo que puede calificarse como un mandatario ausentista.

Existe una Secretaría de Planeación, pero esta no cuenta con los funcionarios, ni los recursos suficientes para enfrentar las responsabilidades que le corresponden. No hay capacidad operativa dentro del municipio para la formulación y evaluación de proyectos. Esto genera deficiencias en la gestión administrativa y limita la obtención de recursos para las inversiones necesarias que posibiliten mejorar la calidad de vida de la población.

## **5. EVALUACION Y ANALISIS DE LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE VIVIENDA**

En el año de 1.994 se manifiesta una vez más y de manera protuberante la crisis ambiental y social de la Ciénaga Grande de Santa Marta, originando la protesta ciudadana de las comunidades ubicadas en esta subregión, porque veían como su principal fuente de empleo y sustento, la pesca, fenecía en las contaminadas aguas de la Ciénaga.

Atendiendo a ésta emergencia el Gobierno Nacional decide implementar, con carácter excepcional, diversos programas adscritos a la Red de Solidaridad Social para responder a la emergencia y aliviar a las comunidades cienagueras de la pobreza extrema en que se encuentran inmersas.

Del conjunto de estos programas sobresale el proyecto de mejoramiento de vivienda que pretende beneficiar a 1.600 familias ubicadas en los municipios de Pueblo Viejo y Sitionuevo y de manera especial, a las comunidades de los pueblos palafíticos de Nueva Venecia, Buenavista y Bocas de Cataca, expresión de la cultura anfibia, en tanto habitan en el interior de la Ciénaga Grande.

La ejecución de este proyecto de vivienda, por su cobertura, el alto costo de la inversión y la forma como ha sido administrado, ha dado lugar a diversos problemas que por momento enfrentan a la comunidad con la entidad Ejecutora, CONVIVIENDA, y a ésta con la interventoría, FUNDAUNIBAN.

Este Estudio responde entonces al interés por contribuir al análisis de las políticas públicas y de manera especial a la valoración de la ejecución de un proyecto enmarcado dentro de la filosofía de la Red de Solidaridad Social.

## **5.1 DESCRIPCION DEL PROBLEMA**

Como parte de las medidas adoptadas para salirle al paso a la emergencia ambiental presentada a finales del año 1994 en la Ciénaga Grande de Santa Marta, el gobierno nacional, a través de la Red de Solidaridad Social y la Caja Agraria como entidad contratante, decidió adelantar un proyecto de 1.600 mejoramientos de viviendas en jurisdicción de los Municipios de Sitionuevo y Puebloviejo, en el marco del programa VIVIR MEJOR de la RSS.

El objetivo de este proyecto es mejorar la calidad de las viviendas de las comunidades de la Ciénaga y generar empleo a la mano de obra calificada de esta importante ecoregión. Su ejecución por parte de CONVIVIENDA como entidad contratista, desde un comienzo suscitó problemas con las comunidades beneficiarias y con la Fundación Social de UNIBAN, FUNDAUNIBAN, que es la ONG que adelanta la interventoría del proyecto. Se arguyen problemas técnicos y financieros tanto por parte de FUNDAUNIBAN como por muchos voceros de la comunidad. Estos

sostienen que la obra se construye con material de pésima calidad y que la inversión por mejoramiento está por debajo del monto del subsidio.

Es de preocupación además para la comunidad como para la interventoría, el ritmo de la obra y el número de mejoramientos alcanzados a la fecha, que en opinión de Luz Elvira Angarita, Directora Regional de FUNDIUNIBAN, estima que a ese paso no se cumplirá con los términos del contrato.

Los componentes de participación y educación comunitaria no son suficientemente explícitos en la formulación del proyecto y en su ejecución no propicia la motivación ni la movilización de las familias beneficiarias, más allá de su interés particular e inmediato. No participan de su administración, ni pueden opinar sobre la ejecución del proyecto (calidad de los materiales y dimensión de la obra) porque se les amenaza con quitarles el subsidio. De esta manera, surge la inquietud sobre la real o formal participación de la comunidad y de manera especial, el rol de las veedurías ciudadanas, las cuales no son tenidas en cuenta.

De otra parte, la ejecución de éste proyecto de vivienda no ha contribuido a generar procesos de organización comunitaria, por el contrario, es constatable que las dificultades descritas han propiciado el enfrentamiento entre diversos sectores de la comunidad beneficiaria, por la valoración que hacen del rol desempeñado por sus representantes en la ejecución del proyecto y en el Comité Operativo, (instancia organizada con la intención de concertar y dirigir acciones derivadas del proyecto), por su ineficiencia en la veeduría y resolución de los problemas suscitados.

La alternativa contemplada por el proyecto como solución a la evacuación de aguas residuales y excretas para las comunidades palafíticas, es la construcción de **Cámaras Secas**, frente a las cuales la interventoría y los beneficiarios consideran que esta solución amerita una labor de capacitación para el manejo adecuado de este sistema, debido a que su uso exige unas especificaciones para cada caso (micción o deposición). Preocupa además la adquisición del material requerido (cal) para garantizar su efectividad sí se tiene en cuenta la baja capacidad adquisitiva de los beneficiarios.

El problema se torna más complejo debido a que muchos beneficiarios manifiestan su inconformidad con la labor desarrollada por FUNDAUNIBAN, por considerar, que no está ejerciendo un verdadero control o interventoría en la ejecución del citado proyecto.

Finalmente, las administraciones municipales no asumen el liderazgo en la conducción del proyecto, no contribuyen a fortalecer la participación comunitaria, y debido a su precario desarrollo institucional, es poco el aporte que le hacen a la interventoría para que ésta desarrolle eficientemente su labor.

## **5.2 VALORACION DE LOS ACTORES**

### **5.2.1 De los Beneficiarios de las Comunidades Palafíticas (Nueva Venecia, Buenavista y Bocas de Cataca) :**

- **Intervención de Ameth García, coordinador de la veeduría de Nueva Venecia:**

*“El programa de mejoramiento vivienda desde que se inició ha venido con problemas. Aquí están los beneficiarios y ellos mismos pueden decir lo que está pasando. Frente a éstos problemas nosotros los de las veedurías convocamos a una reunión para el 22 de julio con representantes de la Caja Agraria , de la RSS, la interventoría y todos los beneficiarios. En esta reunión se trataron los temas relacionados con:*

- *“ La reiniciación de los trabajos porque estaban parados desde hace 8 meses.”*
- *“ Mejora en la calidad de los materiales, ya que los que estaban utilizando estaban en malas condiciones”.*
- *“ Que se refuerce el personal para agilizar los trabajos.”*
- *Que los trabajos se realicen por prioridad, se empezaron mejorando casas que estaban en buenas condiciones y las malas aún no se han mejorado. Convivienda hizo compromisos que se encuentran en el acta.”*

**\* Intervención del señor Elías Mendoza, beneficiario:**

*“ Resulta que el programa hablaba que el módulo de la obra era de 8 x 4 y ahora el señor Suaza dice que de 6 x 4, entonces eso ha causado problemas aquí. Otra cosa es que el proyecto habla de mejoramiento de vivienda y no de construcción y aquí se ha hecho construcción de vivienda nueva antes que mejoramiento. Otra cosa es la calidad de materiales, se acaba de caer una casa nueva que fué construída hace poco. Resulta que al techo le pusieron poquitos ganchos y de mala calidad y vino el viento y se lo llevó.*

*También CONVIVIENDA le ha quedado mal a los trabajadores porque esta es hora que no les ha pagado.*

**• Intervención de una mujer de la comunidad:**

*El señor Suaza nos ha mentido, tiene los trabajos paralizados y no quiere entregar los materiales para que los dueños de las casas construyan, porque mi marido se los fué a pedir para el mismo construir ya que la casa se nos está cayendo, pero Suaza le dijo que no que los trabajos los empezaría el lunes y nada que han empezado.*

- ***Intervención de César Rodríguez, presidente de la Junta de Acción Comunal de Nueva Venecia:***

*“ La gente dice que para que tanta reunión, ya estamos cansados de las reuniones y no se ve nada, se crean comités, se hacen denuncias y las casas no se terminan, en eso estoy yo totalmente de acuerdo , he llegado al punto de decirle a la gente que nos tomemos la oficina de Alfredo Suaza para ver si nos cumple.”*

- ***Opinión de los beneficiarios de Buenavista:***

*“ Yo creo que CONVIVIENDA no va a terminar esos programas aquí, el señor Alfredo Suaza desde que vino el contrato y dijo que iba a hacer esas mejoras nunca más ha venido por acá, no ha venido a decirnos cual es el motivo del retraso en el mejoramiento, que es lo que le está pasando, no hemos podido reclamarle porque el no se ha presentado más aquí.*

*“No sabemos cuanto material venía para cada casa, aquí no hay lista de*

precios. La inversión para el beneficiario es de \$ 1.286.000 y nadie sabe aquí sí las casas mejoradas tienen esa inversión. Yo hubiera estado de acuerdo que si el gobierno iba a beneficiar a éstos sitios tan apartados, porque aquí no tenemos ni luz eléctrica, hubiera venido directamente y le hubiera dicho a la gente: aquí tiene sus materiales. Esto hubiera dado mayor resultado y ya todo estaría terminado” .

• **Intervención de Camilo, líder de la comunidad:**

“ Parte del material entregado ha salido malo y ha tenido que devolverse. Entregaron una madera que no aparecía en el contrato, una madera blanca que cuando le penetraba el sol se abría inmediatamente. Otras tablas se regresaron porque eran de menos de media pulgada de grosor. Esa tabla se partía sola.”

Los maestros de obra también están molestos con el señor Suaza por el incumplimiento del pago de su trabajo. No les pagaron a tiempo.

- **Otro beneficiario:**

*“ El Estado le hubiera mandado esa plata directamente a la comunidad y ese mejoramiento ya se hubiera terminado porque aquí hay gente responsable. La ayuda debe llegar directamente a las manos de la gente, pero no primero llegar a las manos del Alcalde, luego de otra gente, porque en la realidad nunca le llega a los pobres.”*

*“Alfredo Suaza, gerente de Convivienda se había comprometido a entregar las obras en ocho meses a partir de la fecha de iniciación, sin embargo, el plazo ya se venció y sólo va ejecutado el 60% de la obra, es de anotar que de éste 60% ninguna está totalmente terminada. La población ha requerido la presencia del gerente para que de explicaciones sobre las demoras pero éste no se ha presentado”.*

*“ En el proyecto de mejoramiento de vivienda los beneficiarios no han tenido ningún tipo de participación. No estuvieron en la formulación del proyecto, ni escogieron a la entidad constructora, ni participan de su administración. Los*

*beneficiarios tampoco pueden opinar en la ejecución del proyecto (mala construcción , materiales de mala calidad) porque se les amenaza con quitarles el subsidio que se les va a dar.”*

*“La comunidad de Bocas de Cataca no cuenta con ningún tipo de organización comunal que nos posibilite hacer reclamaciones y/o peticiones en casos como éste. Dependemos en su totalidad de un único líder (Inspector de Policía), el cual hace las gestiones para que a la comunidad le lleguen recursos del Estado. Sin embargo, una parte de la población no está de acuerdo con las gestiones que él realiza, pero le tienen temor y no han sido capaces de confrontarlo.”*

### **5.2.2 De los Beneficiarios de las Comunidades Continentales ( La Isla del Rosario, Tasajera, Palmira, Nueva Frontera).**

- **Danilo Obispo:** *“He asistido al Comité Técnico del programa Vivir Mejor. Existen muchos intereses. Soy víctima de la desinformación. Soy víctima de la persecución. Solicité información a la Caja sobre el programa y no*

*me la han entregado. La interventoría está jugando un papel negativo. Nosotros enviamos una carta a la Caja Agraria con fecha 23 de abril de 1996. Creemos que somos víctima del conflicto que está armando la interventoría. Nosotros en ningún momento hemos aprobado los informes y propuestas que hace la interventoría. y hay un desconocimiento total de todos los informes que ella presentó en Bogotá en fechas pasadas. Les hacemos petición basada en la norma constitucional. Artículo 23. Es cierto que los materiales empleados en la construcción no son los óptimos. Pero no ha habido veeduría popular para mirar la calidad del material. No ha habido cambios en la fabricación de los bloques a pesar del acta de acuerdo del 24 de abril ”.*

- **Heriberto Carbonó:** *“El subsidio es de \$1.286.000, creo que no se está invirtiendo todo. La interventoría tiene contrato por \$116.000.000. No se le vé por aquí. Debe hacer presencia. Poca presencia del señor Alcalde. Además existe desinformación.”*
- **María Coneo:** *“A mí me hicieron una viga canal mal hecha, cuando llueve,*

*se llueve mas adentro que afuera. La puerta no sirve. Está torcida. Nos dijeron que nos la iban a cambiar y todavía estamos esperando el cambio.”*

- **Danilo Obispo:** *“El programa está dividido en módulos y mejoramiento de vivienda. En la Isla el número a mejorar es de 186 y sólo se han entregado 16, además se han presentado tres propuestas de módulos desde que se inició el programa ”.*
- **Elizabeth Campo:** *“El doctor Alfredo Suaza, ha tenido muchos robos en la vereda, pienso que hay que ser mas justos”.*
- **Sebastiana Gómez:** *“Fui nombrada veedora y no han permitido que funcione, porque dijeron que con la interventoría bastaba. Si hubieran dejado las veedurías nada de ésto hubiera pasado”.*
- **Intervención de un líder de la comunidad de Tasajera:**

*“La gente acá ha estado reclamando a la firma CONVIVIENDA, a la Alcaldía Municipal, a la Interventoría, a la RSS, sobre el estado o ejecución del proyecto de Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico. Las quejas que está transmitiendo los beneficiarios están relacionadas con la mala calidad de los materiales, que a algunos beneficiarios no les llegaban los materiales completos, la demora en los trabajos y el tamaño de los mejoramientos y éstas entidades no prestan ninguna solución, sin embargo, el señor Alfredo Suaza se comprometió en una reunión realizada en Palmira a mejorar la calidad de los materiales, entregarlos completos y a tiempo, compromisos éstos con los que no ha cumplido. Los beneficiarios de Tasajera solicitamos una reunión con las entidades implicadas en el proyecto para realizarla aquí en la comunidad y esta reunión no se ha podido hacer.”*

• **Otra intervención:**

*“ Estamos esperando la reunión en que quedaron comprometidos los señores de la RSS. Ahora también como que se han confabulado con CONVIVIENDA porque tampoco quieren venir a ver como van los programas*

*ni el de vivienda ni otros que tienen aquí. Ahora no quieren dejar participar la comunidad de Tasajera en las reuniones, porque tengo entendido que se han hecho reuniones en otras partes y a las 18 organizaciones de base que hay aquí no se les ha invitado a participar de ellas ”.*

• **Intervención de una señora:**

*“ Ellos quieren hacer aquí lo que les da la gana, porque uno les dice: yo quisiera que me hicieran esto, y ellos dicen que no es eso que tienen un módulo y que no lo pueden modificar. Yo he visto casas que las han hecho en el patio porque la persona ya tiene algo construído. Y mientras a algunos les hace falta la cocina, el techo, los pisos, ellos no se los mejoran, sino que le construyen el módulo en la parte de atrás.”*

• **Intervención de un líder:**

*“ Nosotros hicimos una reunión aquí con FUNDAUNIBAN y ellos quedaron comprometidos a hacerle las observaciones sobre la calidad del material y lo*

*que quería la gente y ellos hicieron una serie de observaciones y solicitaron el aval de la gente. Resulta que los beneficiarios en vez de apoyar a la interventoría apoyaron a CONVIVIENDA, esto se explica porque había la amenaza de por medio que o aceptaban lo que ellos daban o no les entregaban el mejoramiento. Por otra parte, le pedimos a Fundauniban copia del contrato de interventoría y tenemos casi dos meses y nada. También le exigimos a la Red copia del contrato con CONVIVIENDA Y tampoco nos lo entregaron ”.*

### **5.2.3. De la Interventoría: Luz Elvira Angarita, directora FUNDIUNIBAN**

*“ Considero que el problema se origina a partir de la mala formulación del proyecto porque no hubo investigación en su etapa de preinversión. La evaluación técnica realizada por la Caja Agraria, fue deficiente, lo que determinó que el proyecto se iniciara con fallas técnicas desde sus inicios y problemas de tipos financieros, que se reflejan en los diversos cuadros de presupuestos, en mi opinión inconsistentes en tanto que no coincidían “*

*“ Las administraciones municipales firmantes de los contratos, entregaron facultades a la entidad ejecutora para administrar y ejecutar los recursos de la Caja Agraria sin ningún acondicionamiento. Es un contrato abierto. A mi juicio el problema tiene que ver con el sistema de ejecución de la Red. Se habla de participación comanditaria, pero la gente no participa. Los representantes de la comunidad elegidos a los comités operativos, son escogidos a dedos. Hay resistencia de los políticos tradicionales de abrir espacio a la participación comanditaria. Ocultan la información de manera velada, hay que señalar además que en estos municipios no existen instituciones fuertes. La información que se entregan a veces a los beneficiarios es deficiente.”*

*“ Se están terminando los plazos para la ejecución del proyecto porque el plazo es de ocho meses y no llevamos ejecutado el 50% de los mejoramientos. Existe además una comunicación interrumpida entre la interventoría y la entidad ejecutora.”*

*“ Nosotros como interventores, oficiamos a todas las autoridades. A Eduardo*

*Díaz, gerente de la Red. A Claudia Santander, gerente del programa Vivir Mejor. A los dos alcaldes. Al Gobernador y a Eduardo Verano, Asesor Presidencial para la Costa Caribe, además de realizar una reunión con el Subgerente de la Red, Juan Carlos Palau.”*

*“ En relación a la calidad de la obra creo que se puede hacer algo mejor que lo que se está haciendo, porque sé que existe voluntad de parte de CONVIVIENDA, la gente espera que con \$1.286.000 se haga algo bueno. La madera utilizada es de pésima calidad, sobretodo antes del acuerdo suscrito el 24 de abril. Ahora en los palafitos la obra se encuentra detenida. Hemos insistido que mejoren todo de acuerdo con lo especificado en el contrato. De otra parte observo que tanto la Caja Agraria como la Red de Solidaridad Social hacen presencia puntual en la zona. La gente confunde a las entidades y sus funciones, por la falta de información, el bajo nivel académico y la escasa formación política, además del escaso conocimiento de sus deberes y derechos. Hay extremismos. Proselitismos políticos a costa de estos programas. Existen críticos de oficio. No hay líderes capaces que estén por construir nueva sociedad.”*

*“ La intención de la RSS es buena. Es demasiado ambiciosa. Se pretende abarcar todo el país y no se tiene la metodología ni la capacidad logística. Como ONG tenemos experiencia en la zona, sobre todo trabajo comunitario. Para hacer este trabajo se requiere un acompañamiento diario. Podría ser materia de concertación entre entidades.*

*Acerca de la integralidad que persigue la Red, creo que no es posible mientras se repartan los puestos públicos en función de las cuotas políticas y no por méritos profesionales. Creo que esta es la traba principal . Cada institución es un feudo que pertenece a un cacique político .Además las instituciones tienen su propia dinámica y su propia lógica. La Red de Solidaridad no tiene la suficiente capacidad de liderazgo que se requiere para esto.*

*Regresando al tema original, nosotros lanzamos la alerta en el mes de Enero .Lo ejecutado no se ajustaba a los recursos destinados por la caja . En estos momentos nos acogemos al acta, la respetamos y sin embargo estamos preocupados porque el nivel de ejecución en vez de aumentar ha*

*disminuido. Creemos que no se va a cumplir con los términos. Partimos de un nuevo acuerdo: Acta de evaluación .*

*Por último a mi me parece que se deben generar instancias de control más adecuadas. En el momento descansa en un comité operativo integrado por el alcalde, y un representante de la comunidad. Hay que revisar y capacitar a los comités de veeduría para darle mayor transparencia a estos procedimientos. Dudo de la capacidad de aporte de las mesas de solidaridad, me parece que es mas show que espacio de concertación”*

**5.2.4 Del Contratista: Alfredo Suaza, gerente de la entidad.  
convivienda.**

*“ La ejecución de este proyecto es muy compleja. Tiene muchas facetas. Hay muchas cosas para ver. El estado tiene normas para subsidiar, pero no prepara a la gente. Esta no sabe quien le da el subsidio. Hay personas que rechazan el subsidio por temor a quedar endeudadas. Hay otras que se roban el material y luego nos lo reclaman de nuevo. No hay conciencia de*

*trabajo social y colectivo. Siempre la gente muestra inconformidad con lo que se le entrega. Un programa de esta magnitud tomó de sorpresa a la gente. No están preparados para ello. Creo que si el Estado sigue haciendo ésto sin preparar a la gente, estos programas se pierden. La gente continúa con sus odios, no le importa quien ejecuta el programa.*

*Este proyecto se ejecuta con las mejores marcas de materiales que se producen en el país: tablas de caracolí, listones de abarco, teja de eternit y estacones de mangle. Si hay alguna clase de material distinta, algún empleado mío la incluyó o posiblemente el vendedor. En la parte continental hemos utilizado baños corona, tejas de eternit y madera de abarco. Los bloques dependen de la calidad de la mano de obra, no sólo del material. En pueblviejo se sabe de pesca, no de construcción. Los dos primeros meses perdimos plata porque el trabajo realizado por los trabajadores del Municipio fue muy malo: traje oficiales de Barranquilla, Girardot, Bogotá y Cali, ahora tenemos una mano de obra de buena calidad, pero de afuera. Son muy pocos los trabajadores de la localidad de Pueblviejo. Los empleados u oficiales bajo mi dirección son todos graduados en el Sena.*

*Sobre la dimensión de las obras, es imposible satisfacer las inquietudes de la gente. Con el subsidio de \$1.286.000 diseñamos un módulo de 3.20 por 6 mts. y lo dividimos en dos: un salón de 3.20 x 3.20 mts. y la otra mitad en una cocina y un cuarto y por fuera el lavadero y el baño.*

*A cerca de los términos del contrato: ésto ya no figura como mejoramiento sino como vivienda nueva. Ahí está el pecado, porque entonces la gente nos pregunta porque construir obras tan pequeñas. Ahora la gente es mala y perversa, mi contrato es a dieciocho meses y sin embargo yo en una reunión me comprometí a concluirlo en ocho.*

*Hemos sufrido dos atracos. El último fue realizado por veinte personas a mano armada. Sin embargo en todo esto hay una faceta buena. Descubrí que la gente de Sitionuevo es diferente a la de Puebloviejo. La de Sitionuevo es mas gente, mas agradecida. Las insatisfacciones de Puebloviejo, las curamos en Sitionuevo. Cuando uno ofrece la casa, la gente es buena. Pero cuando pasa la efervescencia, la cosa es a otro precio. Tuve un colapso en los primeros días en la repartición del material.*

*La Red tiene que vivir en la Ciénaga. He recibido chantajes: "si no me da tanto yo le bloqueo la vía", "a mi me da tanto y tanto de material, o le bloqueo la obra".*

**5.2.5. Del Coordinador de la Red de Solidaridad: Adalberto Diazgranados.**

*" En el proceso de selección de beneficiario no se tuvo en cuenta el SISBEN. Se actuó con la información de los líderes de esta zona. Hubo favoritismo. Encontramos casos donde fueron seleccionadas viviendas acabadas.*

*Hay dos tipos de contratos: 1. Caja Agraria-Municipio, es un contrato que faculta a los municipios para subcontratar, pero a su vez amarra a los municipios en el sentido que Caja Agraria escoge la interventoría. 2. Municipio-Entidad ejecutora. Es un contrato genérico, no es puntual. "Llave en mano" donde al ejecutor se le entrega todas las facultades. En ambos contratos existe contradicción. Los municipios pueden hacer la interventoría física, financiera y contable. Mientras el contrato del Municipio con el ejecutor*

*no establece sino interventoría técnico-financiera y calidad de la obra. Ahora bien, el Alcalde es el encargado de convocar el comité operativo.*

*La comunidad de Pueblviejo es una comunidad conflictiva, creo que en parte se debe al paternalismo de las entidades nacionales e internacionales que llegan con mucha frecuencia a la subregión. Los líderes se han dado cuenta de ésto y creen que es la vía para resolver sus problemas. Cuando los recursos de cualquier proyecto llegan son los líderes los que imponen la selección de los beneficiarios.*

*Lo anterior es un factor que obstaculiza la marcha del proyecto. A diferencia de Sitionuevo que el ambiente es diferente. El balance es que el proyecto marcha con todos los inconvenientes pero está contribuyendo a mejorar el nivel de vida de las gentes.*

*La inversión del Estado se esté de acuerdo con el proyecto o no incide positivamente. La comunidad debe hacer un aporte de 24 jornales por cada beneficiario, pero ésto no se cumple”.*

### **5.3 VALORACION CRITICA**

Puebloviejo y Sitionuevo hacen parte de los Municipios más pobres de la región Caribe y del país. Las viviendas de esta localidad, tema que nos ocupa en este caso, muestra índices de muy baja calidad, con construcciones precarias y deterioradas. La mayoría dispone de agua y luz, pero el servicio es deficiente. Como se carece de un sistema de desagüe de aguas residuales, éstas se arrojan a las calles. Es frecuente ver las letrinas ubicadas cerca a las tuberías del agua, las canecas de la basura y el lavadero. Lo que se traduce en contaminación con el consiguiente perjuicio para la salud de la comunidad, especialmente de los niños.

La vivienda es un escenario por excelencia de la pobreza en Puebloviejo. Además de hacer parte de un sistema social total es ámbito de la vida cotidiana y centro de la estructura familiar. Las casas en la parte continental del municipio son de material en su gran mayoría, con sala amplia, dos o res

habitaciones y una cocina, que es <sup>37</sup> una enramada generalmente ubicada en el patio. Mientras las casas de Bocas de Cataca (Palafitos) son de madera, levantada sobre el agua por pilotes de mangle y la conforma una sala, dos dormitorios, un fogón y una empalizada para secar pescado (trojas).

Las necesidades fisiológicas se hacen a través de orificios perforados en los pisos del dormitorio. Los excrementos van al agua, donde **los chivos cabezones** desempeñan la ecológica función de la limpieza.

Así las cosas, el proyecto de mejoramiento de vivienda es una respuesta con lustros de retraso a una necesidad sentida de la comunidad de la Ciénaga, que bien tienen ganado el derecho al disfrute de una vivienda digna.

Ahora bien, uno de los propósitos que se persigue con el proyecto en mención es generar empleo especialmente para ocupar la mano de obra calificada (oficiales de albañilería). Sin embargo al día de hoy nos

---

<sup>37</sup> Para una mayor profundización ver: Análisis de la cultura de la Pobreza en una comunidad de Pescadores. El caso de Pueblo Viejo. Magdalena . Tony de la Cruz y Olga Avendaño R. Tesis para optar el título de magister en Desarrollo Social. Universidad del Norte.

encontramos con que mas del 90% de las personas empleadas por CONVIVIENDA no son nativos de la ecoregión, sino personas de fuera, hecho corroborado por el propio gerente de esta entidad constructora, Alfredo Suaza. No creemos que las razones expuestas por el doctor Suaza sean lo suficiente como para justificar la casi total ausencia de personal de la subregión. De alguna manera el proyecto se desnaturaliza en relación a sus propósitos originales (no genera empleo en la subregión para paliar los graves efectos de la emergencia ambiental de este estratégico ecosistema).

### **5.3.1 La Participación de la Comunidad**

Nos parece que las distintas entidades relacionadas con el proyecto (contratista, Alcaldía, interventoría, RSS) asumen el tema de la participación comunitaria mas de manera formal que real. Se observa la subvaloración de los roles que las gentes organizadas o no pueden jugar. No hay una firme determinación de hacer de la participación comunitaria un propósito central en la actividad diaria, a pesar de ser éste un tema esencial y de primer orden de la filosofía de la Red de Solidaridad Social.

No desconocemos el papel jugado por las distintas organizaciones, internacionales y nacionales, gubernamentales y ONGs, que en nuestra opinión es negativo para la organización y participación social porque en la gran mayoría de los casos agencian una política asistencialista. En otros casos se nota la manipulación y la utilización de la comunidad. Precisamente por eso, muchos líderes de la Ciénaga afirman, con razón o no que la Ciénaga Grande está sobrediagnosticada, y que lo que se requiere es acción y más acción. De todas maneras es claro que estamos frente a una comunidad con un avanzado grado de desconfianza e incredulidad frente al estado.

La comunicación y la integración de las distintas entidades relacionadas con el proyecto, se limita a los comités operativos, cuando lo ideal es que se presente un permanente y fluido diálogo, para hacer de este proyecto un tema de preocupación colectiva.

El combate contra la pobreza por parte del Estado exige, sobretodo en un medio donde se haya cuestionado y con profundos niveles de ilegitimidad,

promover la participación de la sociedad civil organizada, para que opere como verdadero espacio de recreación del tejido social, de la formación y capacitación ciudadana para la generación de la cultura de la participación democrática.

La democratización social y política no puede ser la resultante de las preferencias o acciones individuales; los protagonistas, por el contrario, deben ser actores colectivos organizados. Se debe, entonces, garantizar de manera eficaz que el componente de la participación comunitaria sea un hecho y una práctica cotidiana en la formulación, ejecución, evaluación y análisis de los proyectos.

Lo ocurrido en la Ciénaga Grande con el proyecto de mejoramiento de vivienda y de manera especial en corregimientos palafíticos como Bocas de Cataca es la formación de pequeños caciques, "caciquitos" que refuerzan el clientelismo y la corrupción, anulando por tanto la posibilidad de la organización y la participación de la comunidad.

Precisamente la ausencia de organizaciones autónomas en muchos corregimientos y veredas de Puebloviejo y Sitionuevo, no hace posible la construcción de identidades colectivas y representación democrática. Por el contrario, hace invisible a los sectores más vulnerables y sus demandas sociales y por lo tanto, no ocurre la interacción de la comunidad con el Estado y sus instituciones (ausencia de interlocutores).

### **5.3.2 El Control Social**

El Control Social visto en su real dimensión de organización y movilización comunitaria y ciudadana, presupone, al tiempo que es un propósito, la democratización de la administración pública. Se requiere de una verdadera relación bilateral con diálogos fluidos, para garantizar la participación comunitaria en los eventos y escenarios donde se toman las decisiones; en la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos.

La erradicación de la corrupción y el ejercicio transparente de la administración pública, requisito esencial para legitimar la acción del Estado

y sus instituciones, implica también la transformación de la cultura y práctica política de los agentes gubernamentales así como transformar la mentalidad del ciudadano del común acerca del ejercicio de sus deberes y derechos.

En las localidades de Puebloviejo y Sitionuevo es evidente que la actitud de los gobernantes frente al tema de las veedurías populares, es la de restarle importancia, o cuando las reconocen es para emplearlas como vocero y defensor de su gestión. Y en otros casos, se acude a la **cooptación**, mediante la contratación directa como empleados o entregándoles contratos para la ejecución de pequeñas obras. Y en situaciones extremas, se acude al soborno o a la intimidación.

Así las cosas, el núcleo del problema para el ejercicio del control social efectivo radica en la edificación de una sólida e infranqueable frontera entre lo público y lo privado, para evitar que las agrupaciones políticas aborden los bienes públicos como bienes particulares y al servicios de sus intereses y estrategias electorales.

El control social exige además, la existencia de líderes representativos y democráticos que actúen en beneficio de la comunidad. Más aún: El combate contra la corrupción obliga a los interesados a trabajar por forjar un liderazgo social, colectivo y comunitario tendiente a democratizar el ejercicio del poder.

En particular, en estas localidades es un imperativo la construcción de ciudadanía, que sólo es posible garantizando a los individuos la participación sobre el destino de sus municipios, para que sea capaz de ejercer gobierno o de ser gobernado. Se requiere edificar en el alma popular actitudes frente a lo público que conduzca a la formación de un ciudadano pleno y consciente de sus derechos y deberes y con posibilidad de acceder a los medios culturales y materiales que hagan posible el ejercicio de unos y otros.

### **5.3.3. REFLEXION FINAL**

El análisis del tema de la participación comunitaria y el control social, al igual que el desarrollo y el rol de las instituciones (Administraciones Municipales ) debe articularse al análisis del papel desempeñado por las agrupaciones políticas como detentadoras del poder local. Analizar la manera como asumen su "liderazgo" ante las demandas sociales de las comunidades y el interés o no por hacer de la democracia participativa un ejercicio y desarrollo práctico.

En el centro gravita como eje de un gran torbellino, el tema de la cultura política de los agentes gubernamentales y de la ciudadanía en general. A partir de esto es entendible la escasa o nula diferenciación que se hace de lo público y lo privado, lo que conduce a que muchos administradores estatales del orden nacional, departamental y local aborden los bienes públicos como bienes particulares y al servicio de sus intereses de grupo y de sus estrategias electorales.

Y en la base de lo anterior se halla precisamente la ausencia de diferenciación entre la función del Estado y el papel de los partidos políticos. La exclusión social y política de la que son objetos amplios sectores de la población es, en buena parte, el resultado del predominio de los intereses particulares de los grupos dominantes. Esto reducen lo público a una instancia de legitimación formal del orden establecido y de verdadera disputa de los intereses partidistas. Definitivamente no se equivocó quien afirmó que nuestros administradores estatales hacen de lo público su negocio, su patrimonio.

La democratización de la administración pública pasa, ineludiblemente, por la delimitación del rol del Estado y el papel de los partidos políticos, porque ello es necesario para la transparencia y legitimidad del Estado mismo. Dicho en otros términos : Democratizar la administración pública es trabajar desde la sociedad civil por impedir la **privatización del Estado**. Es exigir una mayor asignación e inversión del gasto público social. Es desmontar la práctica del clientelismo, para que la satisfacción de las demandas comunitarias no esté mediada por los barones electorales y puedan las

organizaciones sociales traducir su participación en capacidad de participación para incidir en las políticas institucionales y garantizar la equidad en el desarrollo.

Pero también es cierto que la democratización de la administración pública, la participación comunitaria y ciudadana y el control social demandan de líderes representativos y democráticos que actúen en beneficio de la comunidad, así como de un liderazgo social y colectivo.

El trazado de la Red de Solidaridad Social como política pública, como modelo de gestión y como estrategia de lucha contra la pobreza, presenta su punto crítico en el nivel local. Es aquí donde se distorsionan sus principios. Precisamente en el espacio donde debe ser más fuerte y donde deben desarrollar mayor dinamismo, por ser el escenario donde se concreta la acción política y programática. Y porque es además en el municipio donde el Estado deja de ser un ente abstracto y se convierte en una realidad tangible, como quiera que es en la municipalidad donde mejor concreción puede alcanzar la integralidad de sus diversas políticas y programas y por estar

alcance de los ciudadanos. Sin embargo su escasa capacidad de liderazgo, agravada por la existencia de lógicas diferentes en las entidades ejecutoras que deben articularse a la Red, dificulta el desarrollo de los procesos y de manera especial unos de sus criterios esenciales, como es la integralidad de la política social y de las instituciones que la ejecutan.

Concomitante con lo dicho arriba, debe agregarse que el estudio de la Red de solidaridad como política pública debe articularse al análisis de las dinámicas políticas y administrativas de las entidades territoriales del nivel local. El seguimiento efectuado al programa de vivienda nos permitió efectivamente corroborar que la eficiencia de este programa gubernamental está ligada a la dinámica y a la capacidad gerencial de los alcaldes y su equipo de colaboradores. El nuevo modelo de gestión que agencia la Red debe, en consecuencia, ubicar como escenario prioritario al municipio y su desarrollo institucional.

Enmarcada esta reflexión dentro de una perspectiva global, afirmamos que el **Estado Social de Derecho** para que opere como tal debe adecuarse para

una nueva organización y una mejor gestión, porque su democratización también presupone la eficiencia y la eficacia. La obsolencia, el burocratismo o ausentismo de los mandatarios en las administraciones locales, el clientelismo y la corrupción son de hecho los principales obstáculos para la construcción y el funcionamiento de un verdadero Estado Social.

La Constituyente de 1991 afirmó y dejó sentada en la Constitución Política que la construcción de un Estado para el siglo XXI debe levantarse sobre los firmes soportes de la **Democracia Participativa** y la **Democracia de Solidaridad**, porque sobre ellos debe direccionarse la acción social y económica del Estado. De esta manera la diversidad cultural de todos los hombres y mujeres adquiere una dimensión histórica y le proporciona un impulso revitalizador a la cotidianidad de las gentes.

La Solidaridad es esencia de los derechos humanos. Ella debe presidir el movimiento social en la búsqueda del desarrollo humano. Al Estado por su parte le corresponde garantizar la equidad ante la discriminación regional, racial, de género, de credo religioso o social. El combate a la pobreza, su

erradicación, será posible sólo cuando deje de ser un asunto residual y se le incluya como eje y propósito central del modelo de desarrollo económico y social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. La Hechura de las Políticas. Grupo Editorial. México. 1993.
- 2.- CENTER- UNIMAG. Plan de Desarrollo del Municipio de Puebloviejo. 1995.
- 3.- CENTER-UNIMAG. Plan de Desarrollo del Municipio de Sitionuevo. 1995.
- 4.- CONFECOOP. La Política Social. Herramienta del Desarrollo Económico. Editorial Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. Diciembre de 1995.

- 5.- CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. En Busca de una Alternativa Nacional de Desarrollo. En Documentos Ocasionales. Cinep. Santafé de Bogotá. Abril de 1995.
  
- 6.- DE LA CRUZ , Tony y AVENDAÑO RESTREPO Olga. Análisis de la Cultura de la Pobreza en una Comunidad de Pescadores. El caso Pueblo Viejo-Magdalena. Universidad del Norte . Barranquilla 1993.
  
- 7.- FALS BORDA, Orlando. Historia Doble de la Costa. Tomo 1. Mompox y Loba. Carlos Valencia Editores. Santafé de Bogotá. 1980.
  
- 8.- LECHNER, Robert. El Debate Sobre Estado y Mercado. En Revista FORO N° 18. Santafé de Bogotá. Septiembre de 1992.
  
- 9.- MEDELLÍN, Pedro y MOLANO, Rafael. Elementos para la Introducción al Estudio de las Políticas Públicas en Colombia. UNIANDES. CIDER. Santafé de Bogotá. Septiembre de 1994.

10.- MENY, Yves y THOENIG, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel. S.A. Barcelona 1992.

11.- PROCINAGA. Plan de Manejo Ambiental de la Ciénaga Grande. Santa Marta. Septiembre de 1995.

12.- REUNIRSE. Diseño del Sistema de Monitoreo. Informe Final. Santafé de Bogotá. Agosto de 1995.

13.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Red de Solidaridad Social. Una Estrategia de Desarrollo Social y Humano. Santafé de Bogotá. Mayo de 1995.

14.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Red de Solidaridad Social. El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones. Santafé de Bogotá. 1994-1998.



- 15.- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Red de Solidaridad Social.  
Reglamento del Programa de Vivienda Rural. Vivir Mejor. Santafé de Bogotá. Febrero de 1996.
  
- 16.- SALAZAR VARGAS, Carlos. Las Políticas Públicas. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá. 1995.
  
- 17.- SARMIENTO ANZOLA, Libardo. La Cuestión Social. Una Propuesta Estratégica. FESCOL. 1995.
  
- 18.- SAENZ, Eduardo. (Compilador) Modernización económica VS Modernización Social. Balance crítico del gobierno de Cesar Gaviria.. CINEP. Universidad Nacional de Colombia. ISMAC. Santafé de Bogotá. Junio de 1994.