

## LA PROBLEMÁTICA SOCIAL Y LA CRISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Por: **Raul Paniagua Bedoya**

*E*n el mes de julio pasado se divulgó el estudio y el resumen ejecutivo sobre la situación social de Cartagena, elaborado por la Corporación Viva la Ciudadanía, para la Alcaldía Mayor de Cartagena titulado "Formulación de las Bases de Política Social Estratégica para Cartagena de Indias".

*Este comentario se orienta a señalar algunas novedades en relación con los estudios y Planes de Política Social en la ciudad de Cartagena, destacando las más cruciales contradicciones entre los resultados y proyecciones del estudio con el contexto urbano al cual se refiere.*

### **Reflexiones**

El informe presenta lo que para unos puede ser una información conocida; para otros una situación evidente mas no documentada ni sustentada; un intento de desviar el debate de fondo sobre la responsabilidad de la administración distrital alrededor de los problemas esenciales de su entorno y de su competencia; y para muchos más puede ser objeto de crítica ya sea por su metodología, por sus resultados, como por la utopía que encierran las propuestas de acción a mediano y largo plazo.

El texto presenta una novedad en cuanto hace a los estudios sobre formulación de política social. De una parte recoge los enfoques y conceptualizaciones propuestos desde inicios de los años noventa por el PNUD en sus Informes de Desarrollo Humano y de otra, en que en nuestro medio, es tal vez la primera ocasión en que se sustenta una propuesta de política social en nuestro orden constitucional, que nos define como un estado social de derecho.

El texto es claro en su página cinco, cuando afirma que,

*El fundamento conceptual para la formulación de la política social estratégica se basa en tres ideas fuerza a saber: la vigencia y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales - DESC -, realización y expansión de las libertades y capacidades humanas fundamentales y el enfoque metodológico de la complejidad estructural en el análisis del desarrollo y las políticas públicas sociales.*

El sustentar una política social en los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en la constitución establece un precedente que busca hacer cierta la promesa implícita en nuestra constitución.

Pero además, es también una novedad sustentar una política social estratégica en aquello que se ha erigido como el sustento de nuestras más atávicas y sólidas fuentes de la pobreza, como son la exclusión social, la inequidad y la ausencia de pertenencia a una cultura, tal como lo afirma el texto en su página cuatro,

Las bases de lo que debe ser una política social estratégica de carácter público, se fundan en los principios de equidad, inclusión social y expansión de ciudadanía, sobre las cuales se deben promover mejores oportunidades de la gente sobre la base de sus capacidades.

En el marco conceptual y metodológico de la propuesta se da buena cuenta de algunos de los paradigmas que hasta hace muy poco orientaron el diseño e implementación de las políticas sociales, no solo en nuestro medio, sino en buena parte de las naciones orientadas por los grandes bancos y agencias multilaterales.

En primera instancia se diluye el falso dilema entre los enfoques de política social de universalizar o focalizar. En segunda instancia se demuestra la imperiosa necesidad de concentrar las políticas sociales en la población más pobre, como horizonte ético frente a la exclusión. Un tercer elemento que estimamos esencial es el asumir la política social como una política pública sistémica y participativa y en cuarto lugar la necesaria complementariedad entre las libertades y los derechos económicos, sociales y culturales.

Parte de la novedad en la propuesta de una "Política Social Estratégica para Cartagena" radica en la presentación en forma de matriz de la "situación actual" en una primera columna, de las "causas" de esa situación, en una segunda, de los "efectos relacionales", en la tercera, agrupados bajo las categorías de los derechos fundamentales se refiere a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, a los servicios públicos, al trabajo e ingresos, a la participación y a la seguridad y la paz.

A partir de esta situación se presenta una propuesta de "escenarios para las metas de la política social estratégica" en un horizonte de 10 a 13 años, en la cual a dos columnas se combinan los derechos, las metas, los costos de las metas en sus tres fases, inmediata, intermedia y estratégica, los programas y sus requerimientos, con la descripción de la situación, así como las fuentes y recursos posibles.

En cierto sentido el trabajo presenta enfoques, metodologías y propuestas novedosas, tanto en el amplio campo de las ciencias sociales, como particularmente en el diseño de programas y proyectos sociales en nuestro medio.

Pero lo que sin lugar a dudas nos deja la sensación de estar frente a una enorme contradicción, entre los resultados del estudio, con la ejecución de la administración Distrital, es lo relacionado con el tipo de información contenida, con el momento y el ejercicio del poder realizado durante los últimos tres años de gobierno distrital.

El informe en su capítulo II "Situación Social de Cartagena", presenta un diagnóstico por Libertades y Derechos, de la página 12 a la 20 y de ellas extractamos afirmaciones como:

- *Al igual que en el resto del país, en Cartagena la pobreza y la indigencia por falta de ingresos vienen siendo crecientes. En 1998 el porcentaje de pobres por ingresos afectaba al 61% de los habitantes (516.355 personas); en 2002 este indicador aumenta a 75% (711.354 personas). En condición de indigencia, esto es, personas sin ingresos para satisfacer las más elementales necesidades alimentarias, se pasó de 29% (250.541) a 45% (428.861 personas) en los últimos cuatro años. En contraste, la pobreza por necesidades básicas (NBI) ha mejorado, producto de las mayores coberturas en educación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios; el porcentaje de personas con NBI cayó de 32% a 25% entre 1998-2002. Es decir, que si bien han aumentado las coberturas físicas para satisfacer necesidades, como los servicios públicos, no obstante una buena parte de la población está padeciendo hambre o se está alimentando precariamente por insuficiencia de ingresos, por desempleo y pobreza.*
- *La informalidad y la precariedad del trabajo siguen creciendo, con lo cual se refuerza el círculo de la pobreza y de la exclusión social. No hay políticas ni programas definidos hacia los trabajadores informales.*
- *Otros derechos se ven vulnerados o limitados por situación económica, por carencia de ingresos de los hogares o por restricciones de acceso como el caso de la salud, donde la cobertura aún es insuficiente frente a los desafíos de una mayor inclusión de población pobre al régimen subsidiado; como también la falta de resultados en expansión de vivienda de interés social, en consideración al déficit observado del 13,5% de los hogares.*
- *No existe en el Distrito una política en contra del hambre, ni programas institucionalizados de seguridad alimentaria.*
- *La seguridad social en salud es baja, principalmente en lo que se refiere al régimen subsidiado. La cobertura en el año 2001 solo fue de 27,5% (50,2% en el nivel 1; 21,7% en el nivel 2; y 1,5% en el nivel 3.*
- *La tasa de escolarización bruta creció hasta el año 2000 y en los dos últimos años tiende a caer. La cobertura de educación en la población entre 4-17 años alcanzó 76% en 2000 y bajó a 74,6% en 2002, pero subió nuevamente a más del 90% en 2003.*
- *La matrícula para el 2003 se elevó a 181.436 cupos con recursos públicos (un incremento de 32 mil nuevos cupos) y 63.796 cupos con recursos privados para un total de 245.232.*
- *De la población en edad escolar 3.026 niños y niñas están por fuera del sistema educativo, más de 16.620 que corresponden al 62% de los niños desescolarizados por situación económica.*
- *En cuanto al "desempleo (2002) 53.082 personas (15%) 52% son mujeres; 38% jóvenes de 12 a 24 años; 14% son jefes de hogar; 35,6% son de estrato bajo".*
- *El desempleo afecta más intensamente a las mujeres, los jóvenes y los pobres con bajas calificaciones.*
- *En lo que hace al "Subempleo (2002) 55 mil personas (15,4%)." Están en esta condición. Los Subempleados por ingresos ascienden a 50 mil personas (14,2%). La población más afectada son los jóvenes entre 20 y 24 años, las mujeres y los jefes de hogar.*
- *Los trabajadores "Informales (2001)... ascendieron a 224 mil personas (65%), de los cuales alrededor del 90% son personas sin educación o con primaria incompleta".*
- *Los programas de fomento del empleo y generación de ingresos son muy limitados o no existen.*

- *Escasos recursos de gasto público para atender una población muy alta en condiciones de pobreza.*
- *Escasa concurrencia del gobierno nacional y departamental frente al problema de pobreza en la ciudad, y falta de coordinación de las acciones de otros actores (ONG's y Cooperación Internacional).*
- *No existe un programa específico contra la pobreza.*
- *Reclamo de mayor participación por parte de las organizaciones y de la comunidad en general.*
- *Ausencia de un Sistema Distrital de Planeación Participativa.*
- *Debilidad institucional de muchas de estas organizaciones, falta de recursos y bajas coberturas e impactos en la vida pública del Distrito.*
- *Según los encuestados, sólo un 18% participó en el diseño del actual Plan de Desarrollo y sólo el 29% participa de la ejecución. Por su parte del 34% participa en procesos de veeduría y de control.*

Lo que se nos ocurre entonces como una enorme contradicción, que desborda los límites de la ética y raya en las páginas del código penal, es que la administración distrital que produjo el panorama de los párrafos anteriores (que en muchos aspectos quedó incompleto) es la misma que promovió la asistencia a nombre de la ciudad al III y IV Foro Social Mundial, que trajo a Cartagena la realización del IV Foro Social Temático; que le deja a la próxima administración un panorama más complejo, más crítico y con menos recursos, sin adecuadas estructuras administrativas; que desmontó toda la política y la organización para lo social que se había formulado y puesto a funcionar desde mediados de la década de los 90.

Esta administración fue la que con especial celo gestionó la destinación de importantes recursos del Fondo Nacional de Regalías para proyectos de infraestructura con nulos o exigüos impactos sociales y económicos en la ciudad, como la protección de las playas y de un tramo de la avenida Santander, la recuperación de la plaza de toros, la fallida recuperación y ampliación de la carretera troncal entre la bomba del Amparo y la entrada al barrio El Recreo, entre otros.

Una administración que no se comprometió con el proyecto de la Vía Perimetral, conociendo ampliamente los enormes beneficios que la obra debe traer para los miles de Cartageneros que viven cerca de la Ciénaga de la Virgen; que dilató la solución efectiva y adecuada de la recolección de basuras y del manejo del relleno sanitario, por actuaciones que hasta hoy no son claras. Que no tuvo el compromiso de promover la constitución de empresas de economía solidaria o de capital local para optar por la licitación de estos servicios, o del alumbrado público; que recurrió a crédito internacional para financiar obras de acueducto y alcantarillado cuando se pudo haber promovido la capitalización de Acuacar con la inclusión de nuevos socios, de miles de cartageneros y colombianos que compraran acciones en una oferta pública y por lo tanto democratizaran la empresa y apoyara la redistribución de ingresos.

Estamos pues ante una evidente crisis social, que sin lugar a dudas refleja otras crisis más complejas, como lo es la del diseño e implementación de las políticas

sociales en nuestro medio. No tanto porque estas no puedan orientar la toma de decisiones o apoyar a los gobernantes a canalizar recursos y a ordenar prioridades, como por la habilidad de que quien pudo tomar decisiones al iniciar su gobierno, lo haga al final, dejando a la siguiente administración una carta de navegación, que tenemos suficientes sospechas para afirmar que no serán tenidas en cuenta. Así entonces iniciaremos un nuevo periodo de gobierno con problemas más complejos, más ingobernables, más interrelacionados y sin compromisos reales de tomar los instrumentos de las ciencias sociales como palancas para enfrentarlos. Ese es nuestro horizonte de corto plazo.

---

**BIOGRAFÍA**

**RAUL PANIAGUA BEDOYA**

Sociólogos Universidad Pontificia Bolivariana, maestría en Programas de Desarrollo Social, Universidad del Norte. Docente Facultad de Ciencias Sociales y Educación.