

La Red de Solidaridad Social ¿Instrumento del clientelismo o un nuevo modelo de gestión pública? El caso de Santa Marta

Aroldo Guardiola Ibarra*

Resumen

Este ensayo está orientado al análisis de los procesos metodológicos de la Red de Solidaridad Social (instrumento de política social para la pobreza en Colombia): Focalización, Participación-Concertación e Integralidad y al impacto del programa de Vivienda Urbana ejecutado en la ciudad de Santa Marta (Colombia) durante las vigencias 95, 96 y 97. Se intenta responder al interrogante: La Red de Solidaridad Social: ¿Instrumento del clientelismo o nuevo modelo de gestión pública? en momentos en que diversos sectores de opinión la cuestionan como política pública, preguntándose qué tan eficaz ha resultado este modelo de gestión, si ha estado o no al servicio de las clientelas políticas de las regiones o departamentos y/o de determinada campaña electoral.

Palabras claves: Redes sociales, gestión pública.

Abstract

This essay analyses the methodological process of the Social Security Network (Colombian social policy tool against poverty): Focus, Participation, Concerted Actions and Wholeness. It also analyses the impact of the Urban Housing Program carried out in Santa Marta (Colombia) during 1995, 1996 and 1997. This paper attempts to answer the questions "Is the Social Security Network a clientelism instrument or a new model of public management?", because some political sectors question the Social Security Network as a public policy and ask for its efficacy. They also inquire about whom this management model is serving to.

Key Words: Social security network, public management.

Fecha de recepción: Enero de 1998

* Integrante de la Red de Universidades Regionales, REUNIRSE, Nodo Magdalena. Licenciado en Lenguas Modernas, especialista en Planificación Territorial y estudiante de la Maestría en Estudios Político-Económicos de la Universidad del Norte. (E-mail: cream@compunet.net.co)

Presentación

La importancia de este ensayo radica en la propia naturaleza de la Red de Solidaridad como política pública cuyos objetivos son luchar contra la pobreza, promover la innovación en la gestión pública y 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, y el de la Red de Solidaridad Social en particular, es pertinente y oportuno por cuanto en la actualidad el país enfrenta un nuevo proceso de construcción de lo público a partir de reconocer la crisis del Estado, cuya manifestación más evidente se observa en el desequilibrio entre las distintas ramas del poder; en la existencia de valoraciones diversas en torno al proceso descentralizador; en la generalizada corrupción política; en la precaria legitimidad de las administraciones públicas; 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 entre el Estado y los ciudadanos y en la falta de control que éstos debieran ejercer en procura de implantar en Colombia una cultura en la que sea relevante el valor de lo público, de la ética de lo público.

Para escribir este ensayo aproveché mi participación en la Red de Universidades Regionales –REUNIRSE, Nodo Magdalena–, entidad que realiza el monitoreo y el análisis de impacto de los pro-

gramas y proyectos de la Red de Solidaridad Social en el Magdalena Grande. En dicho proceso se han hecho estudios de casos, grupos focales (evaluación participativa), investigaciones sobre aspectos particulares de la oferta política de la Red y una continua y permanente observación directa sobre la ejecución de los distintos programas y sobre las instancias y espacios de participación -concertación generados por el modelo Red.

1. LA RED: ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La Red de Solidaridad Social¹ propone un nuevo modelo de gestión para la lucha contra la pobreza, para mejorar la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable, al tiempo que trata de activar la potencialidad de sus capacidades productivas y organizativas. Tal como reza en sus objetivos, busca relacionar la gestión y los resultados de su política pública a las acciones estructurales de la política social. Los principios que la orientan son: la Transparencia en la selección de los beneficiarios y manejo de los recursos; la Validación pública de las decisiones; Equidad en la aplicación de los recursos; la Integralidad, que se manifiesta en la articulación e integración con las políticas sectoriales y regionales para la búsqueda de

¹ La Red fue creada como Fondo de Solidaridad adscrito a la presidencia de la República, cuya vida jurídica debía terminar el 7 de mayo de 1997, pero mediante la Ley 368 del 5 de mayo de 1997 se convirtió en un establecimiento público de carácter permanente.

un efecto concentrado y progresivo sobre la población, y la Participación, que tiene por objeto involucrar a los distintos actores de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Su operatividad se basa en los criterios de concertación, focalización, proactividad, cofinanciación, gestión, seguimiento y control. Y las instancias organizativas que viabilizan las políticas son las gerencias colegiadas nacional, departamental y municipal, las mesas departamentales y municipales de solidaridad, los comités técnicos sectoriales, encargados de elaborar propuestas para presentar a las gerencias departamentales o municipales, según el caso y, por este conducto, a las comunidades que participan en las mesas de solidaridad. Y como parte de su desarrollo político y organizativo, a partir de 1997 implementó la realización de asambleas de beneficiarios como mecanismo de control social a la ejecución de sus programas y proyectos.

La focalización de los recursos de inversión de la Red se sustenta en un esquema vertical y de arriba hacia abajo: La Gerencia Nacional de la Red, basada en criterios propuestos por los comités técnicos nacionales, define una propuesta anual de asignación de cupos indicativos por departamentos y distritos y por programas. Los departamentos, a través de las mesas departamentales de solidaridad, previo análisis de las propuestas de los comités técnicos departamentales, asignan cupos indicativos de cada programa a los municipios,

y éstos focalizan los recursos para barrios y veredas con la colaboración de los comités técnicos sectoriales y la Mesa Municipal de Solidaridad, como máxima instancia de decisión del nivel municipal.

En síntesis, la Red de Solidaridad Social es una política pública cuyos propósitos y desafíos son comprometer a los gobiernos departamentales y locales en la lucha contra la pobreza; propiciar la concurrencia, la concertación y la articulación entre los distintos niveles del gobierno; lograr la coordinación intersectorial en función de objetivos y programas; aumentar la eficiencia de las entidades ejecutoras y de los gobiernos locales; fomentar la cultura de la rendición pública de cuentas y promover la participación social. Así mismo, promover el control social sobre los proyectos, los recursos y la gestión administrativa y fortalecer las capacidades de la población más vulnerable.²

Antes de proceder al análisis de la ejecución de esta política pública en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de la ciudad de Santa Marta, conviene referirnos a uno de los ejes metodológicos del programa Red, debido a que hoy se debate acerca de su pertinencia y eficacia en la ejecución de las políticas sociales. Me refiero a la **focalización** de recursos del Estado en la implementación de políticas sociales, y de manera

² Ver "Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social." Secretaría Técnica de REUNIRSE. Agosto de 1996.

particular en la estrategia de combate a la pobreza.

2. UNIVERSALIZACIÓN VERSUS FOCALIZACIÓN

El debate acerca de la implementación de las políticas sociales en América Latina y en Colombia en particular, como respuesta a los procesos de ajustes macroeconómicos, da cuenta, por una parte, del señalamiento de que los esfuerzos hoy van dirigidos a la creación de instrumentos paralelos a las instituciones políticas tradicionales. Se mencionan los Fondos Sociales, que con distintas denominaciones han irrumpido en la política social en los diversos países de Latinoamérica, cuya misión es la de financiar programas y proyectos destinados a los grupos más pobres. Estos fondos (Pronasol en México; Fisen Guatemala; Red de Solidaridad Social, Fis, Fiu en Colombia; Fosis en Chile; Foncodes en Perú; Fonvis en Venezuela) constituyen en sí mismos una crítica abierta o velada a la falta de competencia, de idoneidad y de transparencia de los estilos y los métodos de los estados en la implementación de sus políticas (Clarissa Hardy).

Se reconoce lo innovador de estos instrumentos de política social en materia programática y de gestión, pero se critica sus limitados recursos, su escasa incidencia y articulación con las políticas sociales regulares de mayor cobertura e impacto (salud, educación y seguridad social), con resultados limitados, de impactos coyunturales y no generalizables,

ni territorial ni socialmente, y sin sostenibilidad temporal.

Por otra parte, hay quienes ven en la focalización un instrumento eficaz en la inversión de los recursos públicos. Un instrumento para concentrar los gastos en las personas más necesitadas de las políticas y los programas sociales. Instrumento que, sin embargo, depende de decisiones globales y macrosociales, como también de decisiones concretas de programas específicos. Los Fondos Sociales se validan como intermediarios o financiadores de proyectos heterogéneos de cobertura relativa, ejecutados por las administraciones locales o las ONG (Alicia Lamas).

En lo que respecta a la Red de Solidaridad Social en particular, se le reconoce como instrumento encargado de reagrupar ministerios y programas de otras entidades que presentan un componente social, coordinándolas mediante un nuevo modelo de gestión. Surge en este debate el interrogante respecto a si es pertinente y justificada la existencia de programas que realicen la coordinación paralela de entidades ordinarias (Darío Restrepo).

Una crítica más radical al respecto señala que *"es imperativo abandonar la visión de lo social basada en la lógica de la reparación de desperfectos,"*³ porque de

³ ROJAS DE FERRO, María Cristina. "El paso de lo macro a lo micro en el Gobierno de lo Social." En: *Política Social. Desafíos y Utopías*. Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, agosto de 1997.

esa manera la política social siempre tendrá un papel subordinado, especialmente frente a las políticas económicas, y no podría responder a los objetivos del desarrollo. Es necesario además abandonar la actitud de identificar a los actores sociales en términos de carencia y orientarse hacia una política de reconocimiento de las diferencias. En nuestro caso es urgente la apertura de espacios políticos para que los grupos marginados se hagan presentes con sus narraciones, experiencias y formas organizativas (María Cristina Rojas).

Sin embargo, en opinión de Rosemary McGee, la focalización cobra importancia en todo el mundo a partir de los años 80, debido al predominio del paradigma neoliberal en la economía y la política, pues, según este modelo, le corresponde al individuo reclamar los bienes y servicios que elige consumir:

La demanda asegura la oferta por medio del ejercicio del poder adquisitivo en el mercado. En el ámbito político el equivalente del poder adquisitivo económico es la 'voz,' el poder de regateo político para presentar exigencias y extraer del sistema los beneficios correspondientes. Los pobres, los que tienen menos poder adquisitivo en el mercado, también tienen menos voz en el ámbito político y por consiguiente son menos habilitados que los no-pobres para expresar sus necesidades y preferencias. Las políticas sociales focalizadas pretenden compensar esta falta de voz, dirigiendo recursos ciertamente a quienes lo necesitan y buscando de esta manera maximizar la eficiencia y

*la eficacia del gasto social.*⁴

Esta síntesis del debate acerca de la pertinencia de la focalización de políticas sociales, la tomamos como marco referencial para el análisis de la implementación de la oferta política de la Red de Solidaridad Social, sus procesos y el impacto del programa de Vivienda Urbana en la ciudad de Santa Marta.

3. LOS PROCESOS DE LA RED

En el análisis de la calidad de los procesos de focalización, participación-concertación e integralidad promovidos por la Red de Solidaridad, consideramos lo acontecido en las mesas y comités técnicos, además puntualizamos los avances y limitaciones de estos procesos y hacemos algunos señalamientos prospectivos que, en su esencia, están dirigidos a sugerir que se profundice la descentralización de este modelo de gestión, la participación protagónica de los beneficiarios del programa y una mejor proyección del ejercicio del control social.

- **Focalización geográfica y asignación de recursos**

El Reglamento Operativo General de la Red sostiene que es necesaria la focalización geográfica y poblacional de los programas para garantizar que sus

⁴MACGEE, Rosemary. "La pobreza vista desde diversas perspectivas: Un estudio de caso colombiano". Ponencia para CONVERGENCIA. Cartagena, junio 1-5 de 1997.

acciones lleguen a los sectores más vulnerables y aseguren el mejoramiento de su calidad de vida y del entorno social, así como un adecuado impacto.

Para la asignación de recursos en la vigencia de 95 se aplicaron fundamentalmente los criterios técnicos definidos en el nivel nacional, que correspondían al total de población en miseria en términos absolutos (ver cuadro 1).

más consistentes y tienen que ver más directamente con las características de la población beneficiaria (ver cuadro 2).

En la vigencia de 1997 la diferencia entre porcentaje de recursos asignados y porcentaje de población en miseria quedó como se muestra en el cuadro 3, pero en esta ocasión se aplicaron criterios más rigurosos en la focalización, debido a que además de la población en

Cuadro 1
Asignación de recursos Red 1995

Municipios	Población total proyectada a junio 1995	Poblac. total en miseria proyectada a junio 95	Recursos totales asignados \$	% Recursos asignados	% de población en miseria
Santa Marta	309.372	29.383	1.385.750.964	16.04	14.90

Fuente: Anexos y acta de la Mesa de Solidaridad Departamental del Magdalena 1995.

En el cuadro correspondiente a la asignación de recursos para la vigencia de 1996 se observa que los porcentajes de recursos tampoco se corresponden con los porcentajes de población en miseria, pero los criterios de definición de recursos para programas sectoriales son

miseria se tomaron en cuenta los indicadores sectoriales recomendados por el nivel nacional de la Red.

En todas las mesas se debatieron los criterios de focalización geográfica de los programas y se aprobaron funda-

Cuadro 2
Asignación de recursos Red 1996

Municipios	Población total 93	Poblac. total 93 en miseria	Recursos totales asignados \$	% Población en miseria	% Recursos asignados
Santa Marta	283.711	24.699	1.599.349.392	7.02	17.22

Fuente: Anexos y acta de la Mesa de Solidaridad Departamental del Magdalena 1996.

Cuadro 3
Asignación de recursos Red 1997

Municipios	Población total 93	Poblac. total 93 en miseria	Recursos totales asignados \$	% Recursos signados	% Población en miseria
Santa Marta	283.711	24.699	2.299.394.893	19.04	7.02

Fuente: Anexos y acta de la Mesa de Solidaridad Departamental del Magdalena 1997.

mentalmente los contemplados en los reglamentos operativos, y se consideró también a víctimas de la violencia, la asignación por desastres naturales y el criterio de zonas marginadas de programas sociales. En todos los casos los criterios fueron aprobados por consenso. De esta manera, *"el principal aporte que la Red de Solidaridad introduce en los procesos de focalización es el de someterlos a la discusión especializada en los comités técnicos sectoriales y a la discusión pública en las mesas de solidaridad."*⁵

En general, se puede afirmar que en el transcurso de las tres vigencias analizadas, el proceso de focalización geográfica mejoró significativamente del año 95 al 97, al proponer el nivel central de la Red indicadores sectoriales asociados con el NBI, pero con el inconveniente de que éstos son indicadores que cuantifican la carencia de bienes materiales y no consideran otras variables cualitativas, que sólo se podrían obtener en un

acercamiento con los pobres y sus condiciones de vida.

A propósito, Rosmary Mcgee sostiene: *"Como se conceptualiza la pobreza y la forma en que la información sobre ella es recolectada y presentada a los hacedores de política, es factor que moldea y limita la definición de estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza y la traducción de ésta en la práctica."*⁶

Por ello es necesario hacer estudios cualitativos sobre la pobreza, que permitan, al desagregarla, verla *"como una condición humana y por tanto tan compleja y multifacética como la vida humana misma. También se consigue al desagregarla, poner al descubierto la heterogeneidad de las personas, diferenciarlas entre sí, haciendo resaltar que entre los de abajo hay unos que están más abajo."*⁷

Precisamente, la investigación de impacto realizada por el Nodo Magdalena

⁵ Ver "Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social". Secretaría Técnica de REUNIRSE. Santafé de Bogotá. Mimeo. Agosto de 1996.

⁶ MCGEE, Rosemary: "La brecha de percepciones." *Revista Ensayo y Error*, año 1, No. 2. Santafé de Bogotá, abril de 1997, p. 87.

⁷ *Ibid.*, p. 89.

de la Red de Universidades Regionales, REUNIRSE, nos permitió colegir que considerar la diversidad de los pobres, sus demandas y propuestas exige la realización de "mapas de la pobreza" en cada localidad, en los que se ejercite la focalización como proceso y como instrumento de gestión, con la combinación de los indicadores económicos, con perspectivas y técnicas cualitativas; en los cuales se diagnostique, con la participación de los potenciales beneficiarios, cuáles son sus reales necesidades y cuáles las alternativas más apropiadas para lograr una mejor calidad de vida. Ello llevaría a la formulación de proyectos adecuados a las características de la población sujeto de los programas, considerando también los niveles de desarrollo institucional, fortalezas de la sociedad civil organizada, lo cual impediría que se desperdicien recursos escasos y generaría procesos de solidaridad y coordinación. Se impone, por tanto, inscribir estos proyectos en las estrategias de lucha contra la pobreza de los entes territoriales (planes de desarrollo, etc.)

- **Participación y concertación**

La participación generada por los programas Red en las vigencias de 96 y 97 fue desigual. Para el segundo semestre de 1996 fue precaria, si tenemos en cuenta la concurrencia y el aporte de los beneficiarios, es decir, la calidad de dicha participación se vio comprometida en la medida en que no trascendió la formalidad, lo cual se vio reflejado en la ausencia de aportes de las organizaciones sociales en el conjunto del ciclo de la

política. No se avanzó en la concertación cualificada entre ofertas estatales y demandas sociales.

Para el primer semestre de 1997 se produjeron cambios en la convocatoria y realización de las mesas. En el nivel distrital se llevó a cabo una reunión interinstitucional con objeto de preparar, de manera conjunta con las entidades ejecutoras del nivel departamental y la Contraloría General, seccional Santa Marta, la realización de las mesas municipales de solidaridad; definir estrategias conjuntas, la agenda y los equipos interinstitucionales y el apoyo logístico. Se buscaba además precisar, por parte de las distintas entidades, tanto sus expectativas como sus estrategias e intereses, a fin de determinar esquemas de concertación con las comunidades.

Sin embargo, en el diseño de la estrategia hacia las mesas se evidenció la ausencia de las organizaciones sociales, y de manera especial de organizaciones que representarían la visión y los intereses de la población sujeto de los programas, serías limitaciones para un real proceso de cualificación de estas instancias de concertación, entendidas como escenario para el debate sobre la pobreza y la presentación de propuestas que consideren las opiniones y los puntos de vista de los pobres.

Nos enfrentamos aquí a un problema estructural. Los excluidos y marginados tienen precarios niveles de organización. Y la pobreza y los pobres no son sino un simple y frío dato de la realidad. Su voz

es inaudible en los recintos donde se toman las decisiones fundamentales.

En la Mesa Distrital de Solidaridad no se definieron criterios para la selección de nuevos representantes de los comités técnicos sectoriales. En su composición se destaca la participación de los beneficiarios, seguidos por las administraciones municipales y las organizaciones sociales. Hubo presencia además de los coordinadores de la Red y de las entidades ejecutoras. En estos comités, los debates sobre focalización geográfica y distribución de recursos fueron liderados por la administración distrital, la delegación de la Red y las organizaciones sociales. De esta manera, se avanza, en tanto que se propicia la participación de distintas visiones y miradas sobre la pobreza, la focalización y la asignación de recursos.

- **Control social**

La Constitución de 1991 consagra como un ejercicio práctico de la democracia participativa el Control Social, mecanismo de la ciudadanía y de las comunidades para que ejerzan veeduría al conjunto de las instituciones y la gestión pública, con lo cual se persigue superar el profundo distanciamiento que existe entre la ciudadanía y el Estado, al tiempo que busca legitimar la acción de este último. Por su parte, la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de tales preceptos constitucionales, asume el control social como el derecho a la participación en la gestión pública de los ciudadanos y del conjunto de la sociedad civil para

garantizar tanto el cumplimiento de la función social del Estado como el de sus propias organizaciones.

Al control social así entendido se le reconoce un papel implícito de sanción política a los infractores (instituciones y funcionarios), pero principalmente se señala que debe cumplir una función preventiva mediante intervenciones oportunas que corrijan a tiempo las desviaciones en las ejecuciones de los programas y proyectos del Estado.

En Santa Marta y el departamento del Magdalena, desde octubre de 1996 existe el Comité de Control Social, integrado por los órganos de control establecidos por Ley. Los antecedentes de esta experiencia nos remiten a la existencia del Plan Nacional de Rehabilitación en el área de la Ciénaga Grande de Santa Marta; al lanzamiento de la Red de Solidaridad Social en octubre de 1994, a raíz de la emergencia ambiental presentada; a los convenios suscritos entre la Red y las ONG Fundación Social y la Corporación para la Paz y el Desarrollo Comunitario, CORPADEC, orientadas a la capacitación de líderes comunitarios en Veeduría Ciudadana y en Conciliación en Equidad, en los municipios de Sitio-nuevo y Pueblviejo.

Este comité participa en las distintas instancias de la Red, como las gerencias colegiadas, comités operativos y asambleas de beneficiarios. Además ha promovido foros y seminarios con veedores populares, líderes comunitarios, personeros y contralores municipales y dele-

gados de las entidades ejecutoras. Recepta las quejas y denuncias de las comunidades sobre irregularidades presentadas en la ejecución de los proyectos Red, e incide en la rectificación sobre la marcha de algunos de ellos. Es evidente, por tanto, el compromiso de la Red de coadyuvar con el diseño e implementación de estrategias para promover el ejercicio del control social en la ciudad y el departamento, no sólo limitada a su contribución con el Comité de seguimiento y control departamental, sino también con el impulso de espacios locales abiertos a la participación de los beneficiarios de los programas y proyectos, como lo son las asambleas de beneficiarios, que obedecen a una estrategia de carácter nacional.

Sin embargo, en sentido estricto, aún existen serias dificultades estructurales para hacer del control social un ejercicio de participación ciudadana y comunitaria en la ejecución de programas sociales y para el desarrollo humano. Estas dificultades se reflejan en las respuestas incongruentes por parte de la administración distrital al modelo de gestión ofrecido por la Red. En sus tres años de existencia no se han producido cambios sustanciales en el comportamiento político-administrativo de los mandatarios locales. A nuestro juicio, el núcleo del problema estriba en la precaria diferenciación de lo público y lo privado, porque muchas agrupaciones políticas y muchos funcionarios manejan los bienes públicos como bienes particulares y al servicio de sus intereses y estrategias electorales. No son pocos

los casos que demuestran que las administraciones estatales hacen de lo público su negocio particular.

No se ha avanzado, por lo tanto, en el ejercicio transparente de la administración pública como condición para el desarrollo de la gobernabilidad y para legitimar la acción de las instituciones estatales. De donde se colige que avanzar en tal sentido implica la transformación de la cultura política de los agentes gubernamentales, así como profundizar en procesos de construcción de ciudadanía con un rol protagónico en la búsqueda de la democratización de la administración pública, porque el ejercicio del control social presupone forjar un liderazgo social, colectivo y comunitario tendiente a democratizar el ejercicio del poder.

A lo anterior hay que agregarle el hecho de que aún persisten fallas como la dispersión de la información que se le brinda a la población sujeto de los programas, que como es sabido dificulta el proceso de apropiación sobre los objetivos y los beneficios que se persiguen, lo cual se constituye de entrada en un serio obstáculo para el control social por parte de los distintos actores, incluida, por supuesto, la población beneficiaria.

La importancia del control social es hoy un imperativo para el conjunto de las políticas públicas. En el caso que nos ocupa se pueden constatar serias irregularidades en el funcionamiento de los programas de la Red, referidas a retrasos

en la entrega del subsidio, modificación de los montos asignados, desvío de recursos a personas no pertenecientes a los estratos 1 y 2. En consecuencia, desde el nivel central de la Red se decidió impulsar como estrategia la realización de las asambleas de beneficiarios como instancia de control social en el nivel local, que en principio supera la función de los veedores por proyectos, debido a que propicia la evaluación participativa de la política y los programas.⁸

Nuestra reflexión sobre los procesos del modelo de gestión de la Red nos conduce a plantear que la búsqueda de una mayor eficiencia de la gestión de la Red debe profundizar en los niveles de descentralización de su propio modelo, como miras a propiciar una mayor autonomía, pero de igual manera un mayor **compromiso político** de parte de las administraciones municipales y un mayor y mejor protagonismo de las comunidades pobres, beneficiarias de sus políticas, programas y proyectos. La focalización como “(...) la piedra angular

⁸ Destacamos los resultados positivos arrojados por la asamblea de beneficiarios del proyecto de Mejoramiento de Vivienda y Entorno del barrio El Yucal de la ciudad de Santa Marta, vigencia de 1997. En efecto, en dicha asamblea, que contó con la presencia de delegados del orden nacional y departamental del INURBE, de la delegación departamental de la Red, del Distrito de Santa Marta y, por supuesto, de la gran mayoría de los potenciales beneficiarios del proyecto, se logró superar el conflicto suscitado entre dos sectores de la comunidad enfrentados por los beneficios del proyecto y rectificar la lista de beneficiarios que dejaba por fuera a familias merecedoras de SFV. Y todo ello fue posible por la iniciativa y la activa participación de las comunidades de base, que mediante el diálogo y la concertación supieron zanjar sus diferencias y acompañar el proceso de selección y revalidación de los beneficiarios del proyecto.

de la política social moderna”⁹ demanda de la Red, por lo menos, contrastar los resultados arrojados por la aplicación del SISBEN con las opiniones y los juicios valorativos de población pobre, previo a la definición de proyectos y a la asignación de recursos. Si esto es así, debe entonces invertirse el proceso de planeación y definición de los cupos indicativos, lo que presupone, a su vez: i) proponer a las instituciones descentralizadas del nivel nacional que presenten y sometan a debate público los criterios de asignación de recursos de cada entidad; ii) propiciar debates departamentales y locales sobre el perfil de la pobreza, a fin de determinar sus prioridades programáticas y sus planes de inversión; iii) proponer la unificación de los ciclos de presupuestación de las entidades ejecutoras con la programación de las localidades, para facilitar la tramitación y la incorporación de los recursos Red.

La calidad de la participación en las mesas de solidaridad social, basada en la iniciativa y las propuestas de la población pobre, presupone facilitar sus procesos de organización y representación democrática, por muy tedioso o engorroso que a primera vista parezca. La Red debe forjar como sus interlocutores legítimos no sólo a las administraciones locales, sino a las organizaciones de la población sujeto de sus

⁹ MCGEE, Rosemary: “La pobreza vista desde diversas perspectivas: Un estudio de caso colombiano”. Ponencia para CONVERGENCIA. Cartagena, junio 1-5 de 1997.

políticas y programas.

El control social, como ejercicio de participación ciudadana y comunitaria, exige en el nivel local –además de la existencia y dinamismo de organismos como los consejos territoriales de planificación, los consejos municipales de desarrollo rural y las asambleas de beneficiarios– adelantar estrategias transformadoras de las contralorías y personerías municipales, que introduzca, incluso, cambios en los mecanismos de elección de personeros y contralores, para que se coloquen, como servidores públicos, al servicio de los intereses del conjunto de la sociedad, y no al servicio de la lógica y los intereses políticos de los alcaldes o de la mayoría de los concejales, como suele suceder en muchos municipios de la subregión y del país. Para que el control social opere con efectividad y eficacia requiere de la oportuna y transparente intervención de los órganos de control establecidos por ley.

- **Integralidad y descentralización**

El proceso de las relaciones interinstitucionales articulado a la descentralización, como estrategia propuesta por la Red, no ha arrojado los mejores resultados. La coordinación sectorial en el nivel local funciona de manera puntual sin que se logren articular planes, objetivos, metas y acciones conjuntas para hacer de la lucha contra la pobreza una estrategia de las entidades territoriales, las entidades ejecutoras y la Red de Solidaridad.

No existe, o en el mejor de los casos

es débil, el compromiso del mandatario y los funcionarios locales con los propósitos definidos. En términos generales, la respuesta política ofrecida por la administración distrital no permite consolidar y profundizar la descentralización de esta política pública.

Por otra parte, en el departamento del Magdalena y en la ciudad de Santa Marta ha sido tradicional la incomunicación entre las instituciones y el afán de protagonismo de cada una. Durante la vigencia de 1996 no fue posible una coordinación óptima con las entidades ejecutoras, especialmente con el ICBF. Si exceptuamos al INURBE, las relaciones con estas entidades fueron coyunturales y en función de la focalización de recursos, mas no para el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Al parecer, cada entidad se interesa por mostrar sus propios y particulares logros.

No obstante los problemas detectados y la incongruencia de la administración local, estimamos que la localidad es el escenario natural para potenciar la oferta política de la Red de Solidaridad, su modelo de gestión y la estrategia de lucha contra la pobreza. La Red debe propiciar mayor autonomía para las entidades territoriales, pero también mayor responsabilidad política de los mandatarios locales frente a los ciudadanos, porque su irresponsabilidad amenaza la descentralización y atenta contra ella. Sin embargo, en Colombia la centralización de las políticas sociales no ha sido garantía de mayores niveles de eficiencia ni ha disminuido los índices

de despilfarro y corrupción. Dicho en otros términos: La Red debe coadyuvar a que los alcaldes lideren efectivamente la lucha por la erradicación de la pobreza.

4. EL PROGRAMA DE VIVIENDA URBANA

El Programa de Vivienda Urbana de la Red de Solidaridad social está orientado a la búsqueda de la calidad de vida de las comunidades urbanas mediante el mejoramiento de sus condiciones habitacionales, su participación en los procesos, la focalización del subsidio familiar de vivienda (SFV) para beneficiar a la población más vulnerable; la legalización de los asentamientos y la superación de las condiciones de hacinamiento o alto riesgo con la construcción de nuevas unidades habitacionales y, finalmente, persigue el desarrollo institucional de las administraciones locales y la cofinanciación de los proyectos por parte de estas últimas. En este ensayo sólo enfatizamos en el componente de Mejoramiento de Vivienda y su Entorno.

Para medir los resultados de este componente del programa partimos del estado inicial de las viviendas que se deben mejorar, a partir del análisis de los formularios aplicados a los beneficiarios de los distintos proyectos, de la valoración obtenida de los grupos focales (evaluación cualitativa y participativa con beneficiarios), del taller de evaluación con los monitores y de la observación directa por parte de los integrantes del Nodo. Consideramos

además los informes y balances de la delegación departamental de la Red de Solidaridad Social y el formato de diligenciamiento aplicado por los coordinadores zonales de la Red, así como también los informes consolidados del INURBE, regional Magdalena.

• Resultados, efectos y sostenibilidad de los proyectos

De acuerdo con la opinión del 38 % de los beneficiarios encuestados, las viviendas mejoradas con el subsidio estaban construidas con materiales provisionales (cartón, lata). En un 70% no tenían alcantarillado, carecían de cocina, baño o lavadero y el piso era de tierra. El 61% de los barrios donde se adelantó el programa no contaban con servicio de acueducto. Y en lo que respecta a las vías de acceso, el 40% manifestó que no tenían o estaban en muy mal estado.

La ejecución de los proyectos de mejoramiento les permitió la construcción de las cocinas al 58%, del baño al 65%, de techos y paredes al 70%, una habitación al 67%. Las obras de entorno construidas consistieron en acometidas de acueducto y alcantarillado en un 29% y se abrieron caminos vecinales o peatonales en el 9% de los proyectos considerados, así como también escuelas y puestos de salud en un 10 y 9%, respectivamente.

No obstante, el 29% de los beneficiarios consideraron que el material utilizado en las obras de mejoramiento no fue el adecuado. Y al preguntárseles

sobre su parecer respecto a dichas obras, el 28% manifestó inconformidad, por considerar que los arreglos fueron inadecuados, y otro tanto opinó que los materiales utilizados fueron de mala calidad. Asimismo, el 64% indicó que su insatisfacción con el proyecto tenía que ver con las demoras en su ejecución, mientras que el 16% estimó que las ofertas del proyecto no respondieron a sus demandas.

Sobre los efectos del programa en lo referente al bienestar de los beneficiarios, el 27% de éstos consideró que el programa mejoró las condiciones de salud, pues ahora los niños se enferman menos, debido a que las viviendas están mejor acondicionadas para el aseo, y además se ahorra tiempo en los oficios domésticos. Y al preguntárseles por otros beneficios distintos de la mejora de la vivienda y el entorno, así como a los de salud y aseo, el 96% no identificó ninguno. Por otra parte, el 83% de los beneficiarios manifestó que el proyecto contribuyó a fortalecer las relaciones entre ellos.

La mayoría de los beneficiarios aportaron para el mejoramiento de su vivienda: El 26% aportó dinero, recurriendo a sus ahorros, al retiro de sus cesantías o a préstamos a familiares o amigos; el 6% contribuyó con materiales y el 76% con mano de obra. Un número reducido de beneficiarios (5%) manifestó haber realizado obras de mejoramiento de su vivienda antes de recibir el subsidio. El 100% de los proyectos fueron ejecutados por firmas particulares, sin embargo el

programa propició el fortalecimiento de las organizaciones comunitaria de viviendas. Se generaron procesos de organización, fortalecimiento grupal e integración comunitaria.

En síntesis, el programa sí logra transformaciones en la vida familiar, en la medida en que tener una vivienda mejor adecuada repercute positivamente en la autoestima. En algunos lugares el proyecto generó la autogestión por parte de las mujeres jefes de hogar. Se propició un fortalecimiento de las organizaciones y el trabajo comunitario. Los líderes de la comunidad ganaron mayor capacidad de gestión. Las dinámicas de control social y las asambleas de beneficiarios son espacios importantes y eficaces para el cambio sobre la marcha de los problemas presentados, debido a que las comunidades organizadas ganan mayor capacidad de interlocución y negociación con los representantes de la administración pública y los contratistas.

En lo referente al desarrollo de iniciativas autónomas de organización por parte de los beneficiarios para el mejoramiento del entorno, sólo el 5% informó haber realizado otras actividades tendientes a garantizar la sostenibilidad de los cambios generados a partir de la ejecución del proyecto. El retraso en la ejecución de las obras de entorno a la fecha impide reducir las deficiencias en infraestructura social o equipamiento comunitario para educación, salud y recreación.

• Condiciones de sostenibilidad

Para el análisis de la sostenibilidad de los proyectos realizamos grupos focales (evaluación participativa con beneficiarios de distintos proyectos). La interpretación de los resultados de este ejercicio nos facilita datos para una mayor precisión acerca de los efectos de los proyectos de vivienda urbana. La escala de valoración permite afirmar que para los beneficiarios la disponibilidad de bienes y servicios es alta, al igual que la generación de nuevas oportunidades o capacidad de funcionamiento individual. Se produce, por tanto, un incremento en la autoestima, en la participación y organización social, en la actitud favorable hacia la defensa de sus derechos y en la habilidad para hablar en público, con los representantes de la administración pública y con los contratistas. La matriz nos muestra además que es alta la participación de las mujeres en la toma de decisiones, pero sin renunciar a sus actividades domésticas, al aseo, a la cocina y al cuidado de los niños.

En cuanto a la importancia de los efectos de los procesos Red, éstos se ubican en el nivel medio: El aprendizaje de nuevos oficios o el desarrollo de alguna habilidad o saber; el ejercicio de la veeduría ciudadana; mejores relaciones familiares y comunitarias, y la motivación para el logro de mayores niveles de bienestar. Asimismo, la capacidad de representación y de gestión e iniciativa con autonomía. El aprendizaje de nuevos oficios por parte de las mujeres; las posibilidades de reunión, organi-

zación e integración de los beneficiarios.

También aparecen en el nivel medio la capacidad para la autonomía, el reconocimiento y el fortalecimiento de los lazos de solidaridad. La necesidad o deseo de tener una vivienda digna y la solidaridad para realizar mejor el trabajo, como factores o causas de los resultados obtenidos. En este mismo nivel registramos las recomendaciones presentadas por los beneficiarios para mejorar el programa: Tener en cuenta a los líderes de la comunidad; un mayor control de los contratistas por parte de las entidades ejecutoras y menos demoras en la ejecución de las obras.

En el nivel bajo registramos como factores o causas de los cambios producidos por el programa, los lazos preexistentes de solidaridad comunitaria, desarrollo de alguna habilidad, capacidad o saber; reconocimiento y reclamo de los propios derechos; el control y las veedurías populares ligados a la capacidad de solicitar información a los funcionarios públicos y a la formulación de proyectos. Y en lo que respecta a las perspectivas de género, es baja la liberación de tiempo, energía y oportunidades por parte de las mujeres para dedicarse a actividades que deseen emprender y, finalmente, la importancia de la información y la consulta para darles a conocer a éstas los resultados y adecuaciones del programa.

Las organizaciones comunitarias que participan en este programa son, de manera predominante, las organizacio-

nes de viviendistas, en menor medida las acciones comunales y organizaciones de vecinos. El programa promovió reuniones de capacitación y planificación, evaluación y control. Los líderes de las organizaciones sociales participaron en la formulación y modificación de los proyectos y en los comités operativos. De esta manera, la organización social mejora su imagen ante la comunidad, avanza en la apropiación de una política pública y en el ejercicio del control social y la veeduría popular. Las organizaciones comunitarias se iniciaron también en el ejercicio de la concertación social, generaron formas de participación y emprendieron procesos de selección de beneficiarios de un programa gubernamental.

A pesar de los avances descritos, las comunidades organizadas carecen de estrategias para garantizar la continuidad del programa, mediante la búsqueda de convenios con otras entidades del sector privado, o con las entidades públicas del orden distrital, departamental o nacional.

- **Las asambleas de beneficiarios**

Como parte del ejercicio del control social promovido por la Red de Solidaridad se realizaron asambleas de beneficiarios, previo a la ejecución de los proyectos de Mejoramiento o Vivienda Nueva para la vigencia de 1997. Participaron en ellas un alto porcentaje de los beneficiarios, los representantes de la Red, de la entidad ejecutora, del INURBE, de la administración distrital y repre-

sentantes del oferente y el contratista de la obra.

La importancia de esta instancia de participación radica en que posibilita de entrada el conocimiento y la apropiación por parte de los beneficiarios de las características del proyecto, su alcance, su costo total y la responsabilidad de cada uno de los involucrados en él.

En estas asambleas, mediante el ejercicio de la elección directa, los beneficiarios escogen su representante ante el comité operativo y a los veedores del proyecto. En la mayoría de ellas se procedió de manera consensual a la conformación de los comités de Control Social y de Ornato y Embellecimiento. El proceso de control y seguimiento se inicia de la siguiente manera: El comité veedor se compromete a hacer el seguimiento a la ejecución de las obras físicas, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas en el cronograma presentado; el representante de la seccional del INURBE hace entrega de las cartas de adjudicación del subsidio a todos los representantes de los hogares beneficiarios y se compromete además, de manera pública, a entregar el anticipo correspondiente al 50% del valor de los subsidios asignados, en la modalidad de anticipo, previa presentación por parte del contratista de las garantías exigidas.

- **El Inurbe y la Administración Distrital**

La gestión de la entidad ejecutora, INUR-

BE, regional Magdalena, considerados los años 95, 96 y 97, ha sido desigual en sus niveles de eficiencia. Es una entidad que viene de menos a más. Los proyectos de la vigencia del 95 presentaron como denominador común un considerable retraso en su ejecución. El tiempo transcurrido entre la firma del contrato y el primer desembolso superó los 9 meses en promedio, mientras que la culminación total de la obra de cada uno de los proyectos considerados presentó una duración de 12 meses, con la lógica consecuencia del desfase tanto en lo financiero y presupuestal como en los cronogramas de la obra.

Para la vigencia de 1996 se produjeron cambios en el ciclo de los proyectos. Fueron menos los meses de duración comprendidos entre la firma de los contratos y el primer desembolso (de 3 a 6 meses), y mejoró el tiempo empleado entre el primer desembolso y la construcción del mejoramiento. Sin embargo, cabe señalar que la mayoría de los proyectos considerados en este informe presentan un 90% de ejecución físico-financiera, debido a que las obras de entorno no se han iniciado por incumplimiento o tardanza del FIU con el segundo desembolso.

La mayoría de los proyectos vigencia 97 se hayan aún en ejecución, por lo que, en rigor, no es posible medir sus resultados. El tiempo transcurrido entre la firma del contrato y el primer desembolso es de 1 mes, contado a partir de la realización de las asambleas de beneficiarios.

La gerencia de los proyectos, durante la construcción de las obras, definió en un 31% de los proyectos considerados cuál era el mejoramiento que requería cada vivienda, y conformó en el 39% un comité de obras y en el 26% de ellos un mecanismo para la distribución de los materiales. Pero sólo se permitió la participación de los beneficiarios en la compra de los materiales en el 17% de los proyectos ejecutados. La compra de los materiales la realizó el contratista en un 68% y la entidad ejecutora en un 24%.

De acuerdo con la mayoría de los consultados, se eligió un representante o veedor en asamblea de beneficiarios (80%), y se presentaron problemas en el desarrollo del 43% de los proyectos por dificultades en la distribución de los materiales; en las relaciones entre beneficiarios; por dificultades con la persona que dirigía la obra o por diferencia en la realización de la obra que le asignaron. Pero se destaca que el 87% de los beneficiarios manifestaron haber participado en reuniones informativas sobre el proyecto, ya fuese antes de empezar, durante su ejecución o al finalizar la obra.

Por otra parte, el INURBE, regional Magdalena, mantuvo comunicación permanente con el Fondo de Vivienda de Interés Social, que se erigió como soporte institucional para avanzar en el proceso de descentralización de la política de vivienda social e instrumento de desarrollo, democratización y modernización de las administraciones locales. Esta entidad respondió a la dinámica de

la Red y promovió campañas masivas de legalización de predios y barrios subnormales.

- El consolidado del INURBE, regional Magdalena, da cuenta de un total de 3.920 soluciones en todo el departamento, entre lotes con servicios, mejoramiento y entorno y vivienda nueva, para las vigencias del 95, 96 y 97, con una inversión de recursos Red - INURBE de \$7.328.520.283, cifra importante pero muy por debajo de la demanda global de vivienda social, si estimamos el déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas, que alcanza una cifra superior a las 60.000 en todo el departamento del Magdalena. Estos datos constituyen una muy limitada asignación e inversión, habida cuenta de que solamente la ciudad de Santa Marta presenta en su zonas subnormales un total de 11.062 viviendas en mal estado, de las cuales 7.806 están construidas con materiales transitorios.¹⁰

Este es un déficit alto que no sólo justifica la existencia de la política social de vivienda, sino que además hace imperativo para el Estado, y para la Red de Solidaridad en particular, considerar la necesidad de multiplicar las asignaciones presupuestales para las entidades territoriales. Sólo de esta manera los niveles de impacto e incidencia de esta política pública contribuirán de manera ostensible con la estrategia de la erra-

dicación de la pobreza.

Y para que esta política incrementa sus niveles de eficiencia y eficacia requiere además de una mejor gestión, planeación, programación y concurso por parte de las entidades territoriales (distritos, municipios y departamentos) y la participación de las comunidades organizadas en el conjunto del ciclo de los proyectos. Reiteramos entonces, a manera de recomendación, la necesidad de que el Binomio RED-INURBE, en la perspectiva del fortalecimiento institucional de las administraciones locales, coadyuven a la creación y/o dinamización de los fondos municipales de vivienda de interés social. La experiencia del Instituto de Vivienda de Santa Marta -INVISAN- nos reafirma en la idea de que estas instancias no sólo pueden contribuir a profundizar el proceso de descentralización de esta política social, sino que de hecho, bien dirigidos, se convierten en excelentes "socios" de la Red de Solidaridad. En esa misma perspectiva debe propiciarse la armonización de los tiempos de presupuestación, programación y desembolsos entre los fondos FIU y FIS, encargados de la cofinanciación de las obras de entorno, y el binomio RED-INURBE.

En la vigencia de 1997 el modelo de gestión de la Red incidió positivamente para que el INURBE, como entidad ejecutora, perfeccionara y agilizará su propio proceso de programación, financiación y desembolsos de los proyectos viabilizados y avanzara en la apertura de espacios para que las comunidades be-

¹⁰ Inventario de zonas subnormales de la ciudad de Santa Marta. INURBE, regional Magdalena. Marzo de 1998.

neficiarias ejercitaran el control social. Sin embargo, un obstáculo aún no salvable por el modelo radica en el rol desempeñado por muchos contratistas que no se ponen a tono con la filosofía participativa que el modelo requiere. En muchos casos, con la anuencia o no de los administradores distritales y departamentales, las firmas contratistas son las responsables directas del incumplimiento en la ejecución de los proyectos. He aquí un cuello de botella en una de las fases claves y esenciales del modelo Red, que podría ser obviado acudiendo al concurso de las organizaciones de viviendistas o a las organizaciones no gubernamentales.

Es claro entonces que la eficacia y la transparencia del modelo de gestión de la Red están ligadas al grado de incidencia que ejerzan sobre las metodologías de trabajo de las entidades ejecutoras, a la dinámica, al interés, a la aprehensión del modelo por parte de los administradores públicos y la sociedad civil en el nivel local. Y, por supuesto, al ejercicio de una nueva cultura política en las entidades territoriales. Porque es evidente que los mayores problemas de la Red se refieren a la manipulación de sus programas y proyectos; al manejo clientelista de los mismos; a la desviación o malversación de los recursos; al incumplimiento de la cofinanciación por parte del administrador local; al incumplimiento de los contratistas y, en fin, a la carencia de un compromiso ético y político en la lucha contra la pobreza por parte de las administraciones político-administrativas de muchas entida-

des territoriales. Es decir, para que el modelo Red se desarrolle y supere las limitaciones inherentes a él, como el verticalismo centralista en la toma de las decisiones fundamentales, es necesario que la administración local responda con una renovada disposición política, una mejor organización de su recurso humano e institucional y una firme determinación de asumir con transparencia la administración pública.

Bibliografía

1. ARIEL-CIEPLAN-UNICEF. *Desarrollo Social en los 90. Los casos de Chile, Costa Rica y México*. Crisóstomo Pizarro (Ed.). Santafé de Bogotá, 1996.
2. CONFECOOP. *La Política Social. Herramienta del desarrollo económico*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.
3. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe de evaluación y seguimiento a los programas de la Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá, marzo de 1998.
4. DOCUMENTO CONPES 2838. Santafé de Bogotá, febrero 28 de 1996. Versión aprobada.
5. GUARDIOLA IBARRA, Aroldo. "Estudio de caso: Los programas de vivienda en los pueblos palafíticos." En *Estudios de casos REUNIRSE. CIDER-UNIANDES*. Santafé de Bogotá, 1997.
6. ———. "Estudio de caso: El municipio de Fundación y la oferta política de la Red de Solidaridad Social." En *Estudio de casos REUNIRSE 2. CIDER-UNIANDES*. Santafé de Bogotá, 1998.
7. HARDY, Clarissa. "Pobreza moderna en América Latina: Progreso social inequitativo." En *Política Social. Desafíos y utopías*. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, agosto de 1997.
8. LAMAS, Esperanza. "Mitos y desafíos de la Política Social." En *Política Social. Desafíos y utopías*. Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, agosto de 1997.
9. MACGEE, Rosemary. "La pobreza

vista desde diversas perspectivas. Un estudio de caso colombiano." Ponencia para *COVERGENCIA*. Cartagena, junio 1-5 de 1997.

10. — "La brecha de percepciones." En *Revista Ensayo y Error*, No 2. Santafé de Bogotá, abril de 1997.

11. MADERA, Jaydi. "Estudio de caso: Las mujere embellecen la ciudad. Un caso exitoso de la Red de Solidaridad Social." *REUNIRSE, NODO MAGDALENA*. Santa Marta, enero de 1998.

12. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Red de Solidaridad Social. Una Estrategia de Desarrollo Social y Humano*. Santafé de Bogotá, mayo de 1995.

13. — *Reglamento Operativo General de la Red de Solidaridad Social*. Santafé de Bogotá, febrero de 1996.

14. — *Reglamento del Programa de Vivienda Urbana Integrado a la Red de Solidaridad Social*.

15. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. "Acta de visita practicada a la Red de Solidaridad Social." Santafé de Bogotá, febrero 23 de 1998.

16. SALAZAR VARGAS, Carlos. *Las políticas públicas*. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, 1995.

17. SECRETARÍA TÉCNICA DE REUNIRSE. "Evaluación de la calidad de los procesos de la Red de Solidaridad Social." Santafé de Bogotá. Agosto de 1996.

18. SOLANO, Yusmidia, GUARDIOLA, Aroldo, DURÁN, Mónica y otros. "La Red de Solidaridad Social en el Magdalena Grande" (Mimeo). Santa Marta, marzo 30 de 1998.

19. ZAPATA, Juan Gonzalo. "La ejecución de la política de la Vivienda Social durante la administración Samper. Balance y Perspectiva." Secretaría Técnica de REUNIRSE (Mimeo). Santafé de Bogotá.