

COBERTURA Y REALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL
DEL GOBIERNO DE BELISARIO BETANCUR EN BARRANQUILLA DE
1982 - 1986

LUDIS MARTELO OROZCO
LIBIA PALACIO MERLANO

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMÓN BOLIVAR
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
BARRANQUILLA, 1987

COBERTURA Y REALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL
DEL GOBIERNO DE BELISARIO BETANCUR EN BARRANQUILLA DE
1982 - 1986

LUDIS MARTELO OROZCO

LIBIA PALACIO MERLANO

Trabajo de Grado presentado como
requisito parcial para optar al
título de Trabajadora Social.

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
BARRANQUILLA, 1987

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, 1987

DEDICATORIA

Bajo la orientación de muy capacitados profesionales de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Simón Bolívar, he podido culminar una de las etapas importantes de mi vida, la cual hubiera sido imposible lograr sin la invaluable ayuda de mis padres a quienes dedico éste sencillo triunfo.

Ludys

DEDICATORIA

La culminación de esta importante etapa de mi vida se ha logrado bajo la orientación de destacados profesionales de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Simón Bolívar, pero indudablemente el aporte y apoyo de mi madre y mi madrina fueron elementos determinantes para el logro de éstas metas propuestas. Personas a quienes dedico este triunfo.

Libia

AGRADECIMIENTOS

Las autoras expresan sus agradecimientos así:

- A . LUIS BARRAZA y JORGE TORRES DIAZ, Decano de la Facultad de Trabajo Social, quienes con sus valiosos y permanentes aportes, ayudaron a la culminación de éste trabajo.
- A la UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR, porque como Casa de Estudios Superiores nos facilitó la formación y preparación cuyos resultados son precisamente la elaboración de éste Trabajo de Grado.
- Y a todas aquellas personas que en una u otra forma hicieron posible la concreción de esta investigación.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION.....	9
1. EL CARACTER HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL...	12
1.1 ANTECEDENTES.....	12
1.1.1 Etapa Clásica.....	13
1.1.2 Etapa Moderna - Concepción Moderna.....	26
1.2 LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA Y EL NACIMIEN TO DE UN SERVICIO LLAMADO SEGURO SOCIAL OBLIGA TORIO.....	31
1.3 ANTIGUO REGIMEN SOCIAL COLOMBIANO.....	32
2. INDICADORES FISICOS DEL NIVEL DE VIDA DE LA PO BLACION BARRANQUILLERA.....	36
2.1 LA INFRAESTRUCTURA SANITARIA Y DE SERVICIOS DE LA VIVIENDA.....	36

	Pág.
2.2 LA MORTALIDAD, FECUNDIDAD Y NIVEL DEMOGRAFICO EN LA ESTRUCTURA POBLACIONAL DE BARRANQUILLA.	41
2.3 SALUD, EDUCACION Y EMPLEO COMO REFLEJO DEL DE SARROLLO SOCIAL O BIENESTAR SOCIAL EN LA CIU DAD.....	44
2.3.1 Incidencias del Desempleo en el Bienestar Social Integral.....	49
2.3.2 Factores Determinantes de la Morosidad en la Vivienda Popular.....	58
2.4 CONCLUSIONES DEL ESTUDIO.....	64
3. PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL EN LA FORMULACION DE LAS POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN BARRANQUI LLA.....	67
3.1 PERSPECTIVAS DE SU PARTICIPACION A NIVEL INS TITUCIONAL.....	67
3.1.1 El Bienestar como Subsistema - Bienestar So cial-.....	75
3.1.2 Planteamientos del Trabajo Social acerca del Bienestar Social y sus Implicaciones a Nivel Comunitario.....	79
4. ALTERNATIVAS DEL TRABAJO SOCIAL FRENTE AL FENO MENO DE LA SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL EN BA	

	Pág.
RRANQUILLA.....	84
5. CONCLUSIONES.....	87
6. RECOMENDACIONES.....	90
BIBLIOGRAFIA.....	91

INTRODUCCION

Con el presente Trabajo de Grado titulado Cobertura y Realidad de los Programas de Bienestar Social del Gobierno de Belisario Betancur en Barranquilla de 1982 - 1986, se pretende presentar un análisis objetivo acerca de la aplicabilidad y efectos de la política de Bienestar Social en la ciudad de Barranquilla, teniendo como medios para ello, los resultados cualitativos como también los indicadores más importantes que se presentan en los sectores de las áreas marginadas de la ciudad.

El Trabajo Social consolidado ya como Ciencia y Disciplina profesional institucionalizada y con su función diseñadora de políticas sociales, busca a través de procesos más sistematizados, penetrar cada día más en el estudio e interpretación de los fenómenos sociales y que se relacionan directamente con el proceso político-social que se da en el país. Así, el análisis cuantitativo y cualitativo de lo referente a políticas sociales, específicamente de Bienestar Social en la ciudad, son inherentes al Trabajo Social y su agente profesional en este momento histórico-social,

en que la dinámica de este fenómeno -reestructuración de las políticas de Seguridad Social- se presentan con características específicas, especialmente para la población desprotegida de cualquier tipo de Bienestar Social.

La ciudad de Barranquilla, es el núcleo específico escogido para extractar y medir las implicaciones de estas políticas trazadas en el cuatrenio -1982 - 1986-, porque aquí se sintetizan todas las situaciones que pueden reflejar la verdadera incidencia socio-económica de un Bienestar Social bien conducido -situación de vivienda, desempleo, educativa, infraestructura, otros-. Es decir, se observan las expectativas que la comunidad pretende alcanzar a través de una atención integral por parte del Estado.

En general, este análisis evaluativo sobre las políticas de Bienestar Social, se encamina a concretizar, precisar la participación que dentro del diseño de estas políticas de Bienestar Social a nivel estatal, tiene el Trabajo Social con su agente profesional y la acción decisoria para el logro del cumplimiento de los objetivos comprendidos en la Seguridad Social y Bienestar Social, a su vez hacer algunas consideraciones sobre las perspectivas del ejercicio a nivel profesional a través de las instituciones que actúan como vehículo de las políticas sociales, con proyección al mejoramiento integral del nivel de vida comuni

tario, y que requieren de una verdadera atención profesional. A grandes rasgos, es el contenido de los capítulos aquí expuestos.

1. EL CARACTER HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1 ANTECEDENTES

Para entrar a tratar la temática sobre la Seguridad Social y Bienestar Social, es menester tocar algunos aspectos sobre los antecedentes de la misma, desde el punto de vista histórico-social, sus orígenes, única forma para interpretar más adelante la importancia del estudio. La amplitud del tema obliga también a extractar sobre el mismo, teniendo en cuenta para ello a alguno de los estudiosos de este fenómeno, que logra concretizar dos etapas en la evolución histórica de la Seguridad Social, etapas que en este capítulo se verán en forma resumida.

Lo que hoy se entiende por Seguridad Social, es el fruto de un cúmulo de medidas que han evolucionado en el tiempo, mediante la transferencias de responsabilidades de personas y grupos a organizaciones mejor patreadas; los estudiosos de esta disciplina han tenido muchas precauciones al definirla, precauciones que han estado determinadas por múltiples factores que condicionan su contenido, tales co

mo los sistemas jurídicos, los sistemas socio-económicos, costumbres y tradiciones, etc., en la mayoría de las definiciones de esta disciplina científica se encuentra un factor común -Bienestar Social-, que predominantemente orienta sus objetivos y propone una acción generalmente estatal en beneficio de la sociedad; de igual manera la dinámica que encierra su contenido ha sido objeto de modificaciones en su apreciación, pues las técnicas y los medios utilizados, se transforman y se combinan con el objeto de poder cumplir en forma más adecuada, con los fines previstos.¹

1.1.1 Etapa Clásica

Quien señala las dos etapas de la evolución histórica de la Seguridad Social es Jean Jacques Dupeyroux, en su análisis son la etapa clásica y la moderna. La etapa primera, que corresponde a la concepción clásica de la Seguridad Social, está asignada por las características de las organizaciones e instituciones destinadas a atender en cualquier forma las necesidades de sus miembros. Esta etapa denominada Clásica abarca en cuanto a ubicación un espacio histórico bastante amplio que va desde la antigüedad hasta la misma aparición de los Seguros Sociales obligato

1. FISCHER, Allan G.B. Progreso Económico y Seguridad Social. F.C.E. México, 1949.

rios. En este proceso de la evolución histórica florecen múltiples asociaciones las cuales casi todas, por no decir que todas en su totalidad se inspiran en las cofradías y gremios, es decir aquel sistema mutualista que tenía sus fundamentos en los lazos de solidaridad clasista, lo que como resultado daba funciones de tipo asistencialista, de previsión y contratación con el empresario. Dentro de estas instituciones creadas con estos fines se pueden destacar:

- La Collegia, el hecho de que en la sociedad romana hubiera también al lado de los esclavos, trabajadores libres, está probado por la existencia de "corporaciones artesanas" que existían desde la más remota antigüedad, algunos fundándose en Plutarco, atribuyen la fundación de las Collegias de Artesanos al Rey de Roma -Numa Pompilio, 715-672 y otros atribuyen esto mismo al tercer Rey, Tulio Hostilio. Pero todo el mundo, está de acuerdo en que estas corporaciones se remontan al período monárquico. Sin embargo por alguna interpretaciones de otros textos, estiman que el Rey no creó estas collegias, sino que más bien las sancionó y reconoció su existencia. En este sentido es como se puede hablar de una intervención del Estado -en esa época personificado por el Rey-. Las collegias tenían plena personalidad jurídica lo que les permitía adquirir, contratar, obligarse y ejercer las acciones corres

pondientes ante los Tribunales.

- Las Gildas. Estas asociaciones son típicas de la Edad Media, acerca de su origen no hay una precisión, su despliegue de actividades se dan en Europa Central, sus funciones eran relacionadas a la asistencia mutua entre sus miembros, su carácter era generalmente religioso identificándose siempre con nombres de algún santo. Las primeras gildas, son asociaciones de defensa mutua o religiosa -siglo IX-.

- Las Cofradías. Instituciones de origen romano, se extendieron especialmente hasta España. Estas estaban inspiradas e identificadas en los principios de la hermandad cristiana, ocupándose de prestar auxilio asistencial, identificándose desde este punto de vista con sociedades de socorro mutuos -cobraban cuotas para poder cumplir con las prácticas de previsión entre los mismos, con preferencia a los beneficiarios pobres-, también se auxiliaba a la vejez y a los inválidos.

- Gremios y Corporaciones. Se relaciona el nacimiento de estos con la solidaridad clasista, ha sido precisar sus orígenes. En la Roma antigua, los obreros libres se asociaban en colegios de artesanos. El estímulo a veces por parte de los mismos gobernantes se hacía por el interés de

ellos obtener o extraer de allí mismo sus finanzas. Se hace manifiesta la gran utilidad, con el surgimiento de una vida artesanal y mercantil más complicada, imponiéndose así la necesidad de una autoridad gremial que pudiera vigilar y controlar el desarrollo de sus principales actividades productivas, de tal forma que la finalidad original de estas instituciones consistía en organizar y reglamentar los oficios, haciéndose necesario la redacción de ordenanzas y reglamentos obligatorios en su cumplimiento.

Hacia el siglo X, se advierten las creaciones de nuevas corporaciones en Alemania y en Inglaterra bajo la fórmula de gildas: gildas religiosas o sociales, gildas de artesanos, de mercaderes. Sus rasgos característicos es la comunidad de esfuerzos y la estrecha alianza de los trabajadores entre sí. En los países donde estas instituciones concretaban sus atenciones en la regulación jurídica de las profesiones y la intervención en los conflictos laborales, como también el control de la calidad y ejecución técnica de los productos manufacturados, las Hermandades de Socorro Mutuo y las Cofradías atendían las funciones asistenciales. Las Hermandades podían estar integradas a las Corporaciones y Gremios.

El Gremio, era más que una simple institución para organizar la producción. Al mismo tiempo que la mayoría de sus

reglamentos se refería a salarios, condiciones de trabajo y detalles acerca de la producción, también se dedicaba extensamente a cuestiones "no económicas" a las contribuciones caritativas que se esperaba obtener de cada miembro, a su actuación cívica, a su ropa adecuada, incluso de comportamiento, de la conducta social de sus miembros, etc.

En las reglamentaciones de los oficios del trabajo de estas instituciones, se establece minuciosamente las condiciones para las compras de materia prima, calidades, competencias, ubicación, etc. Aquí se reglamentó también el trabajo de las mujeres. A la altura del siglo XIII, las corporaciones alcanzaron un desarrollo tal, que su protección se extiende a los trabajadores, garantizando seguridad a los ciudadanos en el cuidado a las viudas, ancianos, huérfanos, crea la policía y ejerce una autoridad moral sobre sus miembros.

- Las Sociedades de Ayuda Mutua. El desarrollo de las sociedades mutualistas se da casi que en forma espontánea entre obreros y patronos urbanos en diferentes épocas y lugares, tiene mucho de común con las anteriores instituciones enunciadas, especialmente con los gremios. En el siglo XVIII, estas mutualidades en Inglaterra cubrían las contingencias de enfermedades, gastos funerarios y gastos médi

cos, los recursos se obtenían de las cotizaciones de los socios.

- Las Leyes de Beneficencia. Durante la Edad Media, las ayudas en forma de limosna distribuídas por la Iglesia y la práctica de la caridad particular, permitían cumplir con las obligaciones de asistencia a los pobres. Pero el debilitamiento del sistema económico medieval y aparecimiento de nuevas formas de vida, la nueva doctrina liberalista impuesta sobre los métodos consuetudinarios, se unen para crear un nuevo sistema paternalista, el cual va más allá de las soluciones exigidas por los nuevos fenómenos socio-económicos, así una vez sucedido el liberalismo y aparece de nuevo la tendencia intervencionista, el Estado moderno se ve presionado para que se encargue de otorgar protección a las clases económicamente débiles de la población.

En Inglaterra -1601-, la ley reconoció explícitamente el derecho de toda persona desamparada a recibir la ayuda de las autoridades públicas. En Francia fue reconocido este derecho en la ley de 1893, y en Alemania en 1530, en las que hacía a los ayuntamientos y ciudad responsables de sus propios pobres. Las Leyes de Beneficencia fueron medidas de socorro a los pobres, y se otorgaba cuando las personas necesitadas habían agotado todos sus recursos, por eso más

que una medida de previsión, era una medida de orden público -se trata de moderar así, el estado de desesperación que estaba provocando la miseria. Es interesante pensar en un análisis comparativo de ese momento con el actual al respecto.

Como antecedentes de la Seguridad Social, las Leyes de Beneficencia han aportado el nacimiento de un derecho a la atención, no importa que el mismo no haya tenido la suficiente fuerza para imponerse. Uno de los problemas que se le presentó a los países europeos en cuanto a la aplicación de las Leyes de Beneficencia fue el de la definición de su campo de aplicación, al efecto se redactan reglamentos opresivos que llegan hasta poner fronteras entre las parroquias pobres y las ricas. -Cabe anotar como este estilo de la prestación de servicios a través de las beneficencias actualmente no difiere mucho al de aquella época, es marcada la división de menesterosos, pobres en relación con otros grupos como de clase trabajadora y media, es decir, que ciertamente es limosna no prevención ni atención integral a las personas.

- Legislación Laboral. Las normas tendientes a regular las relaciones de trabajo, remontan su existencia a la antigüedad, todas las instituciones antes mencionadas han tenido en ellas de una u otra forma una relación causal. Pe

ro es a fines de la Edad Media, cuando se da el debilitamiento de los gremios y corporaciones, fortaleciéndose entonces la clase obrera a través de los sindicatos, cuando se puede poner en evidencia todo el juego de intereses de las clases sociales nacientes. En esta nueva lucha, los empresarios contaban con los recursos del capital, pero los obreros ya tenían una gran comprensión de lo que significaba la unión, la solidaridad por la supervivencia; en esta forma la clase obrera ya organizada entra a reclamar en ese momento justo, las mejoras que ya formaban parte de un nuevo ordenamiento legal.

Pero es Inglaterra -1802-, quien tuvo uno de los primeros instrumentos legales que hacían referencia al trabajo de las mujeres y los niños, en cual se limitaba la jornada de trabajo a 12 horas, en 1833 el país conoce la primera Ley del Trabajo, la cual debía ser aplicada a todas las fábricas de tejidos, esta prohibía además el empleo de los niños menores de edad -nueve años-, reduce a nueve horas la jornada de trabajo de los menores de 13 años y a 12 la de los menores de 18, al mismo tiempo que prohibía el trabajo nocturno. La aplicación efectiva de esta ley, tal como actualmente sucede, nunca se logró plenamente.

Luego en Francia, antes de conocer la primera Ley del Trabajo que se promulgó en 1841, se aplicaron algunas medidas

intervencionistas por ejemplo, en 1813, prohíben el empleo de niños menores de nueve años de edad, se reduce a 10 horas diarias el trabajo de los jóvenes menores de 16 años.

A fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX, está en su furor el auge de la actividad económica -intensificación de la actividad productiva, desarrollo del transporte, la banca, mejoras del sistema financiero- las consecuencias de ello, es el incremento de la masa trabajadora requerida para el mantenimiento de las economías, paralelamente llegan las innovaciones en el campo industrial, este avance ya crea graves problemas, por una parte de seguridad y por la otra el manejo mecanizado de aparatos que empiezan a utilizarse a nivel industrial, este desconocimiento acarrea rápidamente muchos accidentes de trabajo y muchos imprevistos. Ante esta nueva situación presentada, y ya la masa trabajadora organizada comprendió que esto representaba un riesgo para ello, deciden entrar a plantear la necesidad de las mejoras en las medidas legales de protección. Al respecto vemos como en la obra Infortunios del Trabajo, Hugo García Muñoz plantea que no es lícito dicentir a la altura del siglo, del derecho que tienen los trabajadores accidentados a las indemnizaciones o poner en duda el fundamento doctrinario que lo inspira, destacando además como ha sido necesario que transcurra un largo pe

río, un largo tiempo para la cabal admisión de este principio, período en el cual los juristas y los tribunales de casación de varios países, preferentemente franceses y belgas, se preocuparon para transformar el pensamiento civilista dominante, haciendo evolucionar el concepto sobre la responsabilidad que los riesgos del trabajo conllevan, hasta lograr la doctrina incorporada hoy día a los textos legales.

Al respecto, aparece en Europa -1893- una ley responsabilizando a las compañías de ferrocarriles en los casos de accidente, se introduce con esta ley un principio completamente nuevo en el derecho de la época. En esta ley estaba previsto que las compañías no podrían liberarse de la responsabilidad mientras no probaran que el daño había sido causado por la falta de la víctima o por un caso fortuito inevitable. En ese momento algunos tratadistas, formulan una nueva teoría a la que se le llamó Teoría de la Culpa con invención de la prueba. Acerca de esa teoría los estudiosos de la situación afirman que la carga de la prueba proporcionó a los trabajadores, fue más aparente que real, es decir, sus beneficios, ya que por una parte, no se penetró en la esencia misma del problema y por otra, volvían a quedar sin solución todos los accidentes no debidos a la culpa del patrono.

Así sigue quedando la situación como antes de la teoría, porque el obrero debía seguir probando la culpa del patrono o sus agentes. Sin embargo, en esa época varias naciones se preocupan por ese problema como el caso de Suiza, con la Ley Federal de 1881, sobre la responsabilidad civil de los fabricantes, uno de los apartes de la Ley Federal dice: "El fabricante, aún en caso de que no haya faltado de su parte, es responsable del daño causado a un empleado o a un obrero muerto o herido en la fábrica, a no ser que pruebe la fuerza o la propia falta de la víctima." ²

A través de estas leyes los juristas trataron de idear una teoría que les permitiera demostrar la negligencia del empleador. Es evidente además, según lo demuestran algunos analistas en la materia, que la Legislación Laboral, es uno de los antecedentes inmediatos de la Seguridad Social, y son muchos también los que coinciden con el criterio de que la Seguridad Social continúa siendo un apéndice del campo laboral, entre estos el autor abajo ya citado, por considerar que en la responsabilidad patronal el accidente del trabajo está íntimamente ligado con el contrato de trabajo, responsabilidad que a su vez es garantizada con el aseguramiento, para ello es fundamental ese paso, y es evidente que se está frente a una medida de las que típi

² ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. Madrid, 1959. Citado por: UZCATEGUI, Rafael. Seguridad Social. Caracas, 1978.

camente es considerada como de seguridad social, dadas sus características de protección social de un riesgo económico con concreción individual.

El ahorro privado, también es presentado como una de las formas ideada con el ánimo de buscar medidas de previsión monetaria, esto en la medida que evoluciona la sociedad y que a su vez el dinero se constituye en instrumento de cambio, este sistema comienza con el llamado atesoramiento, sin ninguna función social, hasta que evoluciona y toma la forma de ahorro privado, pero no es difícil comprender que este tipo de previsión social que se basa en el ahorro privado, se circunscribe lógicamente a aquellos individuos con capacidad de ingresos. Así teniendo en cuenta el principio de derecho universal reconocido a la Seguridad Social para toda una colectividad, el ahorro privado no puede tener operatividad, por ese carácter de previsión individualizada.

Precisamente en países como el nuestro con esta estructura -en vías de desarrollo- y en donde es ineludible la necesidad de un Sistema de Seguridad Social amplio, es donde existen más problemas en relación con el ahorro, por cuanto proviene de una gran masa de población que, o bien no derivan ingresos fijos, o su nivel es muy bajo y por consiguiente la capacidad de ahorro es insuficiente; por

la misma razón se da la proliferación de formas de provisión privada y que persisten dentro de estas estructuras, ya que se crean para atender las necesidades de determinado grupo que las financian, situación que viene a acentuar los desniveles socio-económicos de la población, y a su vez restringe la posibilidad de implementar un Sistema de Seguridad Social Integral que cubra a la totalidad de la población, cualquiera sea su nivel de ingresos.

A través de esta breve referencia, acerca de la denominada etapa o período clásico de la Seguridad Social, se observa la ausencia de un cuerpo normativo que orientara los objetivos de todas estas instituciones en cuestión, es decir, de esa proliferación de grupos y asociaciones lo que si deja entrever es como la cuestión religiosa, la ideología del cristianismo de ese momento era lo que guiaba y primaba en los objetivos que se proponían lograr y que se les denominaba como de formas preventivas y de beneficencia a los grupos o población pobre. En síntesis se destaca el carácter paternalista y discriminatorio latente en el sistema.

Es necesario destacar, que las formas de asistencia o provisión social desarrolladas hasta la altura de principios del siglo XIX, son producto de un ordenamiento político-social y económico, históricamente superado y lógicamente,

la concepción del problema social quedaba enmarcado dentro de las mismas condiciones imperantes. Este desarrollo no debe estudiarse -según los estudiosos- solamente a través de sus manifestaciones externas, es decir, como un conjunto de prácticas protectoras y asistenciales, sino también en relación a los cambios ideológicos, económicos y colectivos, que en distintas épocas han orientado la búsqueda de la seguridad individual, familiar y social en general.

1.1.2 Etapa Moderna - Concepción Moderna

Los estudiosos y analistas de la materia, consideran y ubican la etapa de la concepción moderna de la Seguridad Social -Política Social-, en la segunda mitad del siglo XIX, y se caracteriza por el fortalecimiento del Derecho Social y la aparición de instituciones como los Seguros Sociales obligatorios, seguido esto de la creación de organismos internacionales especializados y manifestaciones realizadas a través de eventos internacionales que fraguaron la doctrina de la Seguridad Social y le dieron difusión, así el aporte de todas estas manifestaciones han contribuido a la conformación de esta concepción de la Seguridad Social -Política Social moderna-. Se ha destacado como en la etapa clásica de la Seguridad Social no se refería a la totalidad de las personas del país, sino solamen

te a determinados círculos, igualmente que a falta de otras seguridades el asalariado solo podía asegurar su vida y la de su familia con su propio trabajo normal. Situación que resultaba insuficiente o inestable, a esto se agrega la incapacidad de la población para autoentenderse a otras contingencias que lo acechaban, como es el caso de las enfermedades, accidentes, desempleo, invalidez y vejez y muerte, ya sea con los pocos salarios o los mínimos auxilios de beneficencia.

Para Gantz, Kurt -estudioso de la etapa moderna- la Seguridad Social -Política Social en términos modernos-, debe estar destinada a toda la población, puesto que todos los estratos están expuestos a situaciones de necesidad. Toda persona, independiente del lugar que ocupe en la comunidad y al margen también de la manera en que participe de la vida social, puede caer en situaciones de la más absoluta necesidad o consecuencia de acontecimientos inesperados que amenazan a todo un país -ejemplo muy concreto en Colombia, es el desastre del Nevado del Ruiz.

Estas consideraciones han conducido en una serie de Estados, a ampliar la Seguridad Social en favor de todas las personas. El establecimiento de una protección general fue el deseo, especialmente extendido a los Estados que anteriormente no habían dispuesto de sistema alguno de Se

guridad Social. Kurt, sigue afirmando como la Seguridad Social para todo un país constituye uno de los principios fundamentales de la Política Social moderna, esta política ya no es reservada a los pobres, sino que aspira a implantar un orden social para toda la comunidad nacional, y se preocupa por tanto, de los problemas que afectan a todos los estratos de aquella. A manera de ejemplo recuerdan la tendencia del Informe de Lord Beveridge, que constituye el fundamento de la moderna legislación inglesa en materia de seguridad social.

Dentro de la historia de los Seguros Sociales obligatorios, se señala el nacimiento de esta primera ley al respecto, el año 1883, aprobada en Alemania, la cual representa una de las formas más evolucionada de las instituciones que para esa época auxiliaba a la sociedad. La diferencia de este nuevo sistema, que es creado para proteger a los individuos contra los principales riesgos de la vida, en relación con las formas antiguas de seguridad social, se da específicamente por su carácter de obligatoriedad, pues de esta manera los organismos pasaron a ser entes de la organización pública, donde el Estado tenía una parte importante de la responsabilidad por su funcionamiento.

La situación dada en Alemania, es muy semejante en el res

to de Europa, lo que hace que sus dirigentes se preocupen por resolver sus crisis, y el diseño de esta nueva institución, que aún conserva los rasgos marcados de las Sociedades de Ayuda Mutua y especialmente el hecho de que la clase trabajadora la recibe con la emoción de que por fin podrá intervenir directamente en la solución de sus problemas, viene a generar un efecto de imitación en el resto de esos países europeos, pues en el lapso de una década pasó a formar parte importante de su Política Social.

El dogma del liberalismo prevaleciente a fines del siglo XIX comenzó a debilitarse con las nuevas corrientes sociales, cuyos postulados se plasman en códigos sociales donde el objetivo fundamental está centrado en el hombre social y los grupos humanos. En efecto Radbruch, Gustavo dice:

Que el derecho social se proyecta en entidades distintas de las individuales. La persona humana individual es diferente en cuanto a necesidades y aspiraciones de la persona humana social. El hombre idealmente aislado, es titular de derechos individuales, en cuanto que, el hombre vinculado colectivamente, es sujeto de derechos sociales. 3

Pero después que otros países europeos se limitaron a copiar el sistema aprobado en Alemania, para resolver su si

3 RADBRUCH, Gustavo. De la Síntesis Bibliográfica. Citado por: UZCATEGUI, op. cit.

tuación particular, vemos como a la altura de 1978, con la experiencia de otros sistemas de seguros distintos en su contenido social al alemán, aún son muchos los países que siguen copiando ese modelo tildado como clásico y primitivo por los mismos entendidos en ese tópico. Además la medida o creación del seguro alemán siempre se ha considerado una medida política apresurada del gobierno, con la finalidad de tranquilizar a los sectores sociales en pugna, situación que ocasionó que la institución como tal, naciera con la falla de la disoersión es decir, con la ausencia de la unidad orgánica en su funcionamiento. Caracterizándose así este sistema en su forma por un campo de aplicación limitado y discriminatorio, un sistema de financiamiento que castiga a la clase trabajadora de bajos ingresos, y practicado por varias instituciones dispensadoras.

El Seguro Social como institución en nuestro país, parece enmarcarse en este sistema arriba señalado, pues en sus características de discriminación, limitación de su proyección y cobertura, como la ausencia de esa unidad orgánica tanto recalcada como impedimento para cumplir los objetivos sociales, la que identifica a este organismo, dándose así la atención totalmente insuficiente no solo a la clase trabajadora afiliada sino a la comunidad en general.

1.2 LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA Y EL NACIMIENTO DE UN SERVICIO LLAMADO SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO

La Seguridad Social no es más que el marco jurídico legal que contiene todo el conjunto de normas que protegen al trabajador, por cuanto el estado institucionaliza una serie de garantías, para un sector de población, que viene que ver finalmente aquella que labore, es decir quienes sean productivos para la economía nacional serán verdaderamente quienes podrán gozar de la Seguridad Social.

Del conjunto normativo de leyes que plasman el devenir históricos, de lo que ha sido las condiciones más elementales de vida se encuentra, la atención a la salud, como elemento vital de la población, siendo esto organizada a través del llamado Seguro Social Obligatorio, que nació de una relación obrero-patronal, conflictivo, en que el Estado intervino para ser garante de compromiso entre las partes.

El avance de las leyes que institucionalizan la Seguridad Social, es un claro concepto que cada vez más el Estado colombiano internalizaba a causa de los avances socio-económicos de una economía más capitalista, en donde se necesitaba organizar a todas las fuerzas que intervenían en dicho proceso.

El Estado para ganar mayor espacio político necesitaba ser tanto interventor como benefactor para así reacomodara a la tendencia de su economía.

En economías dependientes como la colombiana, con una alta tasa de desempleo y con un creciente avance del sector informal, el marco de una Seguridad Social, resulta más que inadecuado, disfuncional, ante la masificación de la pobreza, en que la fuerza laboral colombiana queda, ya que no pueden gozar de las prerrogativas que la Seguridad Social establece, por ejemplo, a través del Seguro Social. Por cuanto el otro subsistema de "Seguridad Social", por así denominarlo que comprende los servicios que directamente brinde el Estado, en ciertas áreas mínimas como salud, educación y vivienda, resultan ser deficientes y de difícil acceso por los costos privatizantes que sean operado en cada una de estas instituciones, quedando el desempleado, subempleado, en situación precaria para poder subsanar situaciones eventuales o contingencias cotidianas difícil de superar por bajos niveles de ingreso o de protección social en general.

1.3 ANTIGUO REGIMEN SOCIAL COLOMBIANO

En nuestro país hasta el año de 1946, rige una política de carácter individualista, relaciones que se fundan en las relaciones bilaterales obrero-patronales, fuente fe

cunda de fricciones y conflictos entre los factores de producción y ocasión propicia para estimular la pugna entre los mismos gremios laborales.

La cuestión de la cesantía, la jubilación y las otras prestaciones estaban apoyadas en una relación privada, de tipo netamente individualista que favorecían la discordia entre obreros y patronos. La historia registra como causa de esta equivocada política social, las pugnas e innumerables huelgas que se registran en nuestro país por parte del Derecho Laboral Colombiano, es decir, a causa de esa desarmonía imperante tanto de trabajadores entre patronos como dentro de la misma clase trabajadora por ubicarse con mejores prevendas, apoyándose en su mayor fuerza, mientras que los gremios laborales más débiles estaban olvidados. Así se manifiesta en el año 1934 momento cuando los empleados obtuvieron ciertas prestaciones que otros gremios débiles no podían, por faltarles su fuerza indispensable para el reconocimiento legal de ciertas prestaciones, por ejemplo los obreros ferroviarios gozarían de beneficios que serían privados para la mayoría de los obreros colombianos, igualmente sucede con los empleados bancarios quienes logran de hecho no logrados por el resto de empleados de Colombia. Esta política de corte individualista que se prolonga hasta 1946, permitió por tanto la gran brecha de desigualdad en el gremio de trabajadores -se acentúa el privilegio en

tre gremios influyentes- quedando por fuera los trabajadores del campo, trabajadores independientes, etc., que aún no gozan de ninguna prestación social. Se anota, como los trabajadores como los braceros de Santa Marta, tampoco gozaban de ninguna prestación social, quedando al margen de todas las garantías legales. Esta situación totalmente injusta ya clamaba por una rectificación de esta política.

Además, en el régimen social en mención, todas las cargas las llevaba el patrono sin la ayuda del Estado, sin colaboración del obrero. De esta manera a la llegada del Seguro Social, significa una transformación básica de la política social imperante, considerada esta medida como favorable tanto como para patronos como para obreros y quienes en forma recíproca entran a proteger el bien común laboral y para el Gobierno, es favorable por la valorización de la riqueza humana colombiana, por obra del Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

En Colombia, esta política es instituída e inaugurada por el Presidente Ospina Pérez en su administración, en adelante los diferentes gobiernos han tratado de manejar este fenómeno de la Seguridad Social en forma resuelta y definitiva para defender la riqueza laboral y buscar acomodarla en la medida que también la sociedad y en general la estructu

ra social del país así lo va exigiendo como actualmente se refleja la necesidad de ampliar la cobertura y aplicación de una Seguridad Social Integral, que responda a las necesidades objetivas de la población colombiana.

2. INDICADORES FISICOS DEL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACION BARRANQUILLERA

2.1 LA INFRAESTRUCTURA SANITARIA Y DE SERVICIOS DE LA VI VIENDA

Barranquilla, por su carácter regional de ciudad urbano-industrial logra colmar las aspiraciones de la población de la Costa Norte y ha llegado a ser el eje económico de toda una región que hoy día guarda una importancia decisiva en la estructura económica del país. Por su misma ubicación en el punto estratégico en el desarrollo nacional, su calidad de puerto en lo fluvial y en lo marítimo, son los que le brindan la oportunidad de gestar no sólo un proceso económico-comercial, sino que más adelante también industrial, lo cual sirvió para que rápidamente la estructura poblacional de esta ciudad sufriera cambios bruscos en su formación.

El acontecer económico de Barranquilla ha estado precedido del movimiento migratorio natural que sufren este tipo de ciudades, que en forma desordenada, surgen a la vida urba

na. Los últimos 30 años han servido para mostrar el manejo ineficaz de una planeación que es exigua en su contenido y praxis, ya que el manejo de asentamientos en la ciudad ha carecido de planteamientos serios en cuanto a organización de los mismos, factores internos como políticos de desempleo y crecimiento de la población que han ocasionado la estructura urbana actual de la ciudad. Más del 50% de la población aparece hoy ubicada en sectores deprimidos o considerados subnormales, en donde es imposible obtener una cobertura eficaz de los servicios conexos de la vivienda, como a la calidad de la salubridad que estos "barrios" puedan presentar.

La red urbana, naturalmente estará determinada, también por la calidad de la infraestructura sanitaria que se pueda ofrecer, como por el resto de servicios que son complementarios a la vivienda en sí ya que esta última hace parte de todo ese paisaje y determina el entorno social en que se mueve el individuo. El desplazamiento espacial de la población en la ciudad de Barranquilla, ha sido rápido y desordenado, ante la poca atención administrativa a nivel municipal. La red sanitaria del alcantarillado público, que sirve para recoger las aguas negras y desechos en los distintos barrios es deficiente y no llega a cubrir el 55% de la población total, generándose con esto un factor grave permanente de insalubridad, ante la misma pobla

ción que no tiene acceso a este tipo de servicios.

El déficit de alcantarillado es un problema y fenómeno nacional, pero que en las grandes ciudades se vuelve más complejo por la incidencia que esto tiene sobre la salud de una vasta población que se ubica en la parte periférica de estas ciudades como Barranquilla. Igualmente ocurre con las basuras, en donde mayormente vienen siendo utilizadas como rellenos en algunos lugares, y en otros casos la Empresas Públicas Municipales tiene abierto basureros al aire libre, en donde no se cumple ningún reciclaje ni manejo técnico de la misma. A este nivel Barranquilla representa una de las ciudades latinoamericanas en donde mayormente la basura es recogida en un 35%, quedando amplias zonas, no sólo marginales sino residenciales en que la cobertura no se logra por insuficiencia de equipos para cumplir con este proceso, por mal manejo administrativo y otros factores de carácter técnico que han llevado a la ciudad al borde de un colapso en este campo -el día 31 de Marzo, 1987 el servicio de recolección de basuras, había descendido a un 30%-.

La basura como parte del entorno social y del sistema ecológico del hombre, representa en Barranquilla uno de los peligros permanentes sobre salubridad pública, especialmente en la población infantil por eso los altos índices de

desechos que a diario se producen y no pueden ser recogidos y procesados son hoy día elementos condicionantes para el desequilibrio ambiental que se vive, como para la salud en general.

El grado de empobrecimiento en el área de servicios que la ciudad sufre, no es sólo a consecuencia del crecimiento poblacional o del proceso estructural de su medio urbano que es caótico, sino también de las pocas coberturas futuras con que fueron manejadas desde el punto de vista de la planificación de sus servicios, y sumando a esto, la inoperancia administrativa de los mismos que tienden a deteriorarse por falta de mantenimiento adecuado tanto del agua, la luz, como el servicio telefónico, los cuales significan un avance físico a nivel de desarrollo en cualquier ciudad y que en cambio para Barranquilla representan uno de sus problemas más difíciles de solucionar; el servicio de agua no sólo por su cobertura, sino por su calidad es muy cuestionable dentro de la estructura urbanística e industrial que presenta Barranquilla, ya que hay sectores que cuentan con un proceso de formación urbana de hace 20 años y más, y aún no cuentan con este recurso indispensable. El impulso de la construcción de nuevas plantas se diluyen entre las discusiones bizantinas de ubicación y del interés de un consejo que lucha por controlar los empréstitos como de un municipio que se endeuda y al final de las sucesivas ad

ministraciones, los proyectos sobretriplicados, y la solución al agua en cuanto a cobertura y calidad siguen siendo deficientes en el fondo. Barranquilla solamente le presta servicios a un 65% de sus barrios, el resto de la población recibe atención a través de piletas y carrotanques que no guardan ningún control sanitario, siendo esto un motivo coadyuvante para la insalubridad y en general para la parasitosis infantil y adulta -gastroenteritis-.

El fenómeno de la luz, agua y teléfono, resulta a pleno siglo XX, un factor privilegiado para ciertos sectores sociales, siendo algo restrictivo que va en contra de los intereses más elementales de una población, que presenta un empobrecimiento económico que la hace más susceptible de morbilidad y mortalidad, por sus pocas oportunidades ante los diversos recursos que la sociedad de consumo brinda.

En el fondo ciertos indicadores económicos de crecimiento resultan a veces negativos y falsos ante el bajo nivel de desarrollo social que se muestra. Aquí radica gran parte de los desfases que existe entre el manejo estadístico y el verdadero progreso del individuo y la comunidad.

2.2 LA MORTALIDAD, FECUNDIDAD Y NIVEL DEMOGRAFICO EN LA ESTRUCTURA POBLACIONAL DE BARRANQUILLA

La mortalidad como la fecundidad, son dos indicadores que guardan relación directa, estrecha con el nivel demográfico de la población. La mortalidad, no solamente debe observarse como un fenómeno de deceso de un sector de la población, sino del origen que la causa o motiva, como anteriormente se analizaba la poca cobertura en el área de la salud, como también en la calidad de esto mismo como factores de riesgo que sufre la población, ya sea por accidente o por inseguridad social, son los indicadores que permiten ver el nivel de mortalidad.

La tabla de edades en que más se observa un flujo de decesos o muerte, ocurre en la población infantil que está entre cero y cinco años, como la que está entre 25 y 35 años e igualmente la de 55 y 65 años, edades en las que más casos de mortalidad se dan con frecuencia.

Entre la población que más sufre estos rigores se destaca a los niños en los primeros cinco años, pero más adelante se encuentra que es en el sexo masculino en donde más se presentan casos de mortalidad. Teniendo en cuenta el ma

NOTA: Los datos que aparecen registrados en términos estadísticos hacen parte del Anuario del departamento del Atlántico. Publicado por Planeación Departamental de 1984.

yor riesgo por accidentalidad e inseguridad social a que el hombre se expone al estar más tiempo por fuera del hogar, Barranquilla presenta con relación a otras ciudades o regiones del país, un índice bajo de mortalidad y comparados en este momento con ciudades grandes como Medellín, Bogotá, Cali, se encuentra por debajo de ellas, no sólo porque en esto influye una estructura sanitaria, o tasa poblacional, sino exclusivamente por un factor desequilibrador, la violencia política y la inseguridad social, le dan a la ciudad uno de los indicadores más bajos en este medio, siendo en el fondo la mayor preocupación ciertos niveles como la población infantil, en donde la infraestructura sanitaria no es buena para este grupo poblacional, a pesar de las campañas inmunoprevenibles que se hacen a través de vacunas.

El crecimiento poblacional guarda también relación con la tasa de crecimiento natural que para esta década presenta el país el 0.2 por ciento, es más el impulso migratorio que recibe la ciudad y más su aumento de población por concepto de flujos migratorios que se asientan en la red urbana marginal, que aquella que proviene del llamado crecimiento vegetativo. El ritmo presentado es uno de los más graduales, dada la influencia de las campañas natalistas que un medio industrial y urbano como Barranquilla, alcanza rápida penetración por el nivel de comunicación que presenta la ciudad.

La tasa poblacional de Barranquilla se ubica según proyecciones del DANE al año 84, en 1'056.508⁴ y su composición hombre-mujer es la siguiente, mujeres 561.714, hombres, 478.958, y por grupos de edad, permite analizar como la estructura poblacional es totalmente joven, es decir, se tiene una ciudad en donde su gran mayoría la componen niños, y jóvenes en edad de trabajar, la cual complica más la capacidad de bienestar que debe prestar Barranquilla y la infraestructura sanitaria que debe tener para proteger a esta población.

Población entre uno y nueve años representan 246.176 habitantes, mientras que la población que promedia entre 10 y 24 años, son 399.712 habitantes, que comparadas con los 107.360 habitantes que son la población que tiene más de 50 años, representa las dos primeras partes -frecuencias- de edades como en un 80%.

Esta característica de la población debe obligar a definir políticas apropiadas ya que, de aquí se desprenden condiciones sui-generis, que vienen a alterar el proceso socio-económico de la estructura local que presenta la ciudad.

Los índices tanto por sexo, como por grupo de edades, seña

4 PLANEACION DEPARTAMENTAL. Anuario. 1984.

lan a la vez como también pueden planificarse ciertas tendencias del mercado laboral por ejemplo, y además la participación que la mujer puede alcanzar dado su crecimiento a nivel poblacional, ya que en este momento al sexo femenino se le sigue utilizando como mano de obra barata. La educación y la recreación también pueden ser involucrados dentro de esta perspectiva, siempre y cuando el Estado maneje las cifras con criterios futuristas y en especial el municipio de Barranquilla, puede desarrollar una labor paralela a las políticas nacionales, que sirvan de soporte para alcanzar ciertas metas que se fijan a nivel global en los planes de estudio. En donde se ubica siempre el factor poblacional como un aspecto a tener en cuenta a la hora de darse la inversión pública.

2.3 SALUD, EDUCACION Y EMPLEO COMO REFLEJO DEL DESARROLLO SOCIAL O BIENESTAR SOCIAL EN LA CIUDAD

La salud, la educación y el empleo, resultan ser los pilares del Bienestar Social en cualquier población, como el caso de Barranquilla, en donde el caso más grave es el empleo, ya que su tasa de desempleo alcanza un 18.2%, cobijando enteramente a grupos de edad económicamente activos que son jóvenes en su gran mayoría.

Al presentarse este fenómeno en la estructura ocupacional

de la ciudad, necesariamente la capacidad de la familia barranquillera quedará deprimida y sometida a un intenso deterioro, por cuanto pierde capacidad de compra, y por lo tanto se crea una desface en el nivel de vida de estos, dando como consecuencia un empobrecimiento no solamente observable para los desempleados y subempleados, sino también para aquellos grupos que resultan con bajas ingresos salariales.

El trabajo es el eje de la Seguridad Social, más en Colombia en donde el Estado benefactor, no alcanza o no ha alcanzado su esplendor a capacidad absoluta para interpretar y satisfacer a la población entera.

El carácter de polo de desarrollo regional que siempre ha identificado a la ciudad, y que la ubica en uno de los niveles más altos en industrialización, han facilitado en parte ser un centro educacional también, ya que se cuenta con nueve universidades, aunque estas no estén orientadas a niveles más técnicos y productivos para las mismas necesidades del momento, por lo menos canalizan las inquietudes de la población joven que busca satisfacer sus ambiciones educacionales.

En Barranquilla el sector no oficial es mayoritario, es decir, la población es cubierta por el sector privado, quien

tiene matriculados 51.345 alumnos en el área secundaria, es decir, el sector no oficial concentra 67.3 de alumnos por establecimientos, y para el medio oficial se encuentran 78.375 alumnos, dándose un 77.7% de alumnos por este establecimiento oficial.

En el medio universitario se encuentran las siguientes cifras que globalmente hay así: 49.195 estudiantes, clasificados por sexos que son: 26.644 son hombres y 23.151 son mujeres. Observándose como la mujer viene alcanzando niveles de participación alto y en algunas carreras se ha desplazado al hombre. Dentro de la estructura ocupacional, todavía Barranquilla guarda cierta tradición, la mujer a pesar de alcanzar preparación no tiene ese desplazamiento en el campo laboral.

En general la salud, como la educación y el empleo en Barranquilla, enfrentan crisis por el proceso de estancamiento en que ha caído la ciudad, la salud es uno de los renglones en donde se sufren continuos estancamientos al presentarse problemas financieros relacionados con los presupuestos para gastos administrativos de funcionamiento y de pago de personal. Barranquilla cuenta con dos Hospitales, uno Regional y uno Universitario, que prestan servicio con una baja dotación y un alto déficit a nivel de camas, al crecer la población y no darse una relación directa en el

aumento de las mismas.

El manejo presupuestal es una de las principales causas de esto. El Servicio de Salud que maneja directamente los Centros y Puestos de Salud, mantiene una disfuncionalidad constante por estar sometido a la presión política local, convirtiendo por tanto la salud de la población de bajos recursos es inalcanzable e inestable en lo poco que le logra brindar el Estado.

En general la familia barranquillera igual que la colombiana en general, está amparada a la hora de la verdad, en el ciclo vital laboral, en donde el riesgo de procreación o crecimiento de la familia está técnicamente amparado mediante el esquema de subsidio familiar, para los trabajadores más pobres del sector formal de la economía.

Sin embargo, la exacta relación causal que debería mediar entre riesgo y beneficios se diluyen en gran parte debido a que las Cajas de Compensación Familiar que administran los recursos de este seguro en el sector urbano, no se limitan a atender a los presuntos beneficiarios, sino que filtran servicios hacia el público en general hacia sectores más pudientes que los beneficiarios legales, o hacia

actividades ajenas al riesgo en el sentido estricto.⁵ La Ley 21 de 1982, establece unos límites a estas Cajas, pero hasta el momento no se han acogido y siguen siendo un engaño para hablar de beneficio real al trabajador de bajos salarios, que es el mayoritario, tanto en Colombia como en Barranquilla, en donde el sector informal es el más numeroso, y el formal que beneficia a cierto número de población, viene pagando bajos salarios, lo cual en el fondo no representa una mayor estabilidad y bienestar, dadas las condiciones que ofrece el Estado en materia de Seguridad Social. "La cobertura de la Seguridad Social", es extremadamente desigual para distintos segmentos de la población trabajadora.

En términos generales, puede afirmarse, que se limita a los asalariados del Estado y del sector moderno de la economía, es decir a un grupo de trabajadores relativamente restringidos.⁶ Bajo estas perspectivas, las condiciones físicas en Barranquilla no son muy dicientes como para determinar un equilibrio real entre el Desarrollo Económico y Desarrollo Social.

5 Revista Contraloría Nacional No. 10. Separata. Agosto Septiembre. 1986. p. 89.

6 Ibid., p. 90.

2.3.1 Incidencias del Desempleo en el Bienestar Social Integral

Ya en el numeral anterior se señala como el empleo o el trabajo como se denomina comúnmente, se constituye en nuestra estructura social, en el eje de la seguridad social, pero esto se confirma con uno de los apartes que sobre este tópico define la Organización Internacional del Trabajo -O.I.T.-, ellos afirman:

Que la pobreza en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad en todas partes.

Todos los hombres se exponen a un cierto número de riesgos o de eventualidades: el desempleo, la enfermedad, la invalidez, los accidentes profesionales, la vejez, el fallecimiento del sostén de familia.

Para la mayor parte de aquellos, cuyo único medio de existencia lo constituye la remuneración que obtienen de su trabajo, cualesquiera de estos riesgos origina fatalmente una incapacidad temporal o permanente para el trabajo, que puede tener como consecuencia el llevar a la miseria a los trabajadores y a familias. ⁷

Este marco conceptual de la O.I.T., recoge lo que en la actualidad se presenta en la ciudad de Barranquilla, específicamente en el panorama del sector de la vivienda, indicador absoluto de la incidencia que el desempleo tiene en todos los aspectos de la vida del individuo, la familia

⁷ UZCATEGUI, op. cit.,

y la comunidad en general. A parte de muchos efectos que la situación de desempleo conlleva para el individuo, en su vida personal y social, entramos a señalar concretamente los efectos que surte en el factor de la vivienda y la tenencia de la misma.

Concretamente, para Barranquilla el DANE, -Departamento Administrativo Nacional de Estadística-, señala sobre la tasa de desempleo, que por cada 100 barranquilleros en edad de trabajar en el mes de Marzo de 1982, nueve se encontraban desocupados. Para Septiembre de 1985, este número aumentó a 17, lo que significa que el volumen de desempleo en la ciudad de Barranquilla ascendió de 28.190 a 65.000.

De acuerdo a resultados de análisis realizados pormenorizadamente por entidades especializadas en materia de estudios socio-económicos, como por ejemplo, CAMACOL, Banco Central Hipotecario y Cámara de Comercio entre otros, se demuestra como la situación de desempleo se refleja en situaciones tan específicas como es el de la vivienda en los sectores subnormales y en las urbanizaciones que fueron bandera del plan de desarrollo del gobierno anterior -Belisario Betancur-. Estas entidades lograron realizar un estudio acerca de las causas de la morosidad en los planes de vivienda popular, dentro del cual se toma entre algunos

factores importantes el de la procedencia y tiempo de vivir aquí de sus habitantes. Los resultados al respecto arrojados son: un 66.3% son nacidos en Barranquilla, el resto proceden de otras partes del país, el 51.1% son del interior del país, especialmente de Antioquia y Santanderes, lo que da para afirmar que la migración del interior del país hacia la ciudad de Barranquilla es continua, los años de permanencia son similares.

Más adelante resulta el 37.8% provienen de otros departamentos de la Costa, donde el porcentaje de años de permanencia oscila entre 0-10 años de permanencia en la ciudad. El fenómeno importante se da al conocerse a través de este estudio, que sólo el 10.8% provienen de los pueblos cercanos a Barranquilla.

El número de encuestas aplicadas fue de 120 usuarios morosos de viviendas populares, de los cuales aproximadamente un 60% de esta población encuestada trabaja como empleada y un 35.7% son de trabajo independiente -es posible que sean del sector informal de la economía-. Dentro de los que no trabajan algunos tienen tres meses, siete meses y hasta cinco años de estar inactivos. Hasta 1986 en que se realiza ese estudio, de los empleados o de los que están vinculados laboralmente, solo dos tenían sueldo de hasta 50 mil pesos, lo que indica que el resto sólo llegaban

a un sueldo de 15 a 20 mil pesos mensuales. En cuanto al entorno de la vivienda un 48% son regular y un 10% malo, un 40% no ha remodelado la vivienda y un 28.9% no han invertido más de 60.000 mil pesos en remodelación.

A estos mismos el servicio de agua permanente solo le llega a un 33.6% mientras que a un 66.4% les llega unas cuantas horas al día. Se aclara que dentro del estudio se tomó como regular a las viviendas que presentaban algún tipo de agrietamiento, acabados deteriorados o incompletos y malos a las que presentan total deterioro, inundación del patio, mal estado del baño, etc. En ese sector la recolección de basuras se hace por medio de carros de mula, los cuales son contratados por los usuarios.

El aspecto de la actitud hacia el tipo de crédito Upac, fue tenido en cuenta por estas entidades, a lo que la población en su mayoría respondió en forma negativa, aduciendo por ejemplo que es un mal negocio, que eso es un robo y un engaño, ya que los intereses llegan a ser tan altos que luego ellos no pueden pagar. Manifestaron que era una estafa coordinada por el Gobierno.

En cuanto a la morosidad o falta de pago de las cuotas, la razón más poderosa que estos aducen es que las cuotas son muy altas, estos son un 53.3%. Otros manifiestan que no

les alcanza el dinero, que corresponden a un 33.8%, y no tienen facilidades para pagar un 10%.

A pesar de que el estudio en referencia realizado por la Cámara de Comercio y CAMACOL, toman otros indicadores como la educación y otros, se consideró retomar el análisis de morosidad de la vivienda por ser bastante concreto y diciente. Así por ejemplo, se desprende de esto como la mayoría de personas justifican el no pago de sus cuotas porque el dinero no les alcanza ya que las cuotas son de masiado altas, y el segundo renglón corresponde a las personas cuyos ingresos no les alcanza para estar al día.

Es decir, que si la vivienda es una de las necesidades más sentidas, de las necesidades primarias del individuo, en este caso resulta uno de los problemas difíciles de resolver, ya que como se ha manifestado siempre, desde el momento en que se dió a conocer el plan de vivienda del Gobierno anterior, no se trata de adjudicar viviendas con o sin cuota inicial, sino del ingreso que se tenga disponible para el pago correspondiente de sus cuotas. Que no sea la cuota la preocupación de la familia "favorecida" que tiene que dejar de comer o pagar su vivienda. En este momento la situación de los adjudicatarios ya se convirtió en problema social-jurídico comunitario, agregado a lo señalado anteriormente, resultando un círculo vicioso al no poder

estos resolver desde el punto de vista económico la situación.

Pero es de destacar, que esta situación se presenta no sólo en las viviendas construídas directamente por el Instituto de Crédito Territorial, sino también el de las otras urbanizaciones privadas financiadas ya sea por el Banco Central Hipotecario, por DAVIVIENDA o por otras entidades bancarias o Corporaciones de Ahorro. El aumento vertiginoso de cuotas y de los intereses de las mismas, no permite a la mayoría de los adjudicatarios un margen suficiente para estar al día en el pago de estas, lo que conduce a las familias a un estado de sosobra y de expectativas frente a lo que pueda pasar con sus viviendas.

La situación de desempleo inesperado, desprevenido en que muchas veces queda el jefe de familia o la persona responsable del ingreso en el núcleo familiar es determinante en toda la situación integral del individuo y el grupo. El desempleo, indiscutiblemente es factor desencadenante de una serie de fenómenos y privaciones no solo a nivel de núcleo familiar, sino de la comunidad en sí, y es tal vez razón esta por la cual el mismo entorno y ambiente que rodea a estos sectores se muestra con grandes carencias y necesidades como son el mejoramiento de sus vías, de sitios de recreación, de mejoramiento integral de su sitio

dentro del cual se desenvuelven.

Otro de los factores que se desprende del desempleo es el poco o ningún acceso a los servicios elementales de bienestar y seguridad social, como por ejemplo la salud, especialmente marcado en la población infantil, casi el 40% de ella no tiene acceso pleno a los servicios asistenciales de salud, más cuando en Barranquilla uno de los hospitales con mejor cobertura de atención a la población infantil se encuentra parvilamente inhabilitado, esto por la misma negligencia de autoridades para mantener este Centro Asistencial en condiciones óptimas para el servicio a la comunidad. Los índices de morbilidad y mortalidad, el problema nutricional, el acceso a la atención preescolar, todos estos son reflejo y consecuencias lógicas del desempleo y falta de ingresos fijos en el núcleo familiar.

La situación o fenómeno de migración continua hacia la ciudad, responde a la situación observada en Barranquilla, a ese fenómeno urbano-social de expansión sin límites ni planificación como lo hemos señalado anteriormente, es decir, esa corriente migratoria y la falta de prevención de las autoridades a nivel municipal y departamental para atender este fenómeno ha permitido a su vez el aumento de situaciones como el crecimiento de los sectores subnormales, asentamientos humanos que rodean día por día a la ciudad encon

trándose hoy circundada por cordones tuguriales que la ubican entre las ciudades a nivel mundial y latinoamericano con mayores problemas de tugurios y que son fáciles ya de manejar y resolver.

La expansión de ocupación y hacinamiento en terrenos desocupados de propiedad del municipio o bien sea privados, se dan muchas veces en áreas en donde hasta se dificulta cualquier acometimiento de servicios públicos. La falta de políticas y medidas concretas para resolver la problemática de la expansión de asentamientos o sectores subnormales -tugurios-, constituye la medida más concreta para afirmar que en el período anterior de gobierno, la cobertura de las políticas de bienestar social integral se hubieran extendido a los sectores más necesitados, muestra la ausencia de aplicabilidad de las políticas sociales propuestas en el plan de desarrollo, que se encaminaban a favorecer como siempre y en todo gobierno a las clases menos favorecidas, a los sectores más necesitados y desprotegidos de todo tipo de servicios. Por ejemplo, el agua elemento tan elemental en la vida de las personas, no se logró llevar a barrios como Carrizal, La Sierrita y muchos otros que desde su nacimiento vienen prometiéndoles la instalación de tanques y muchas otras cosas para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Con un marco referencial y un cuadro real de la situación que presenta la ciudad de Barranquilla, no se puede manifestar o afirmar que el bienestar social integral cubije ni siquiera a un 50% de la población de los sectores subnormales. Más aún cuando solo se trata de analizar estos sectores, dejando de lado a la población ubicada en la denominada "clase media" sometida hoy a los mismos riesgos pero con características diferentes, como por ejemplo la ubicación residencial y algunas pocas cosas o factores que la hacen aparecer como en mejores condiciones. Pero en estos sectores de clase media la situación vivencial es también de falta de acceso a los servicios públicos elementales como la salud, la educación, la recreación porque la tasa de desempleo también toca un alto nivel. Se da la situación más objetiva, como es la de encontrarse en la mayoría de grupos de familia que solo uno o dos miembros son los que tienen empleo, o en su defecto "trabajan de su cuenta" situación que se está haciendo común en sector profesional universitario.

Concreta, el estudio realizado en el sector de vivienda lo que indujo a las entidades CAMACOL, Cámara de Comercio a este estudio del cual se han retomado aspectos importantes para el presente análisis, fue la preocupación por la alta tasa de deudores morosos que se está presentando a nivel de las viviendas de los programas populares, con el fin de

descubrir algunas causas reales para esa situación, identificar si es falla de las entidades (factores internos), o factores inherentes al programa de vivienda sin cuota inicial y a su forma de financiación, bien a los altos índices de desempleo que se observa en Barranquilla, o también se debe a factores familiares, a crisis temporales, o condiciones ambientales. Estudio que desde el punto de vista social se justifica, ya que la morosidad en estos casos ya ha pasado de ser un problema que aparte de no querer pagar, está tomando características plenamente social, con factores inherentes a ella y que por lo tanto no son situaciones aisladas de otros fenómenos que la misma crisis general del país y la ciudad en sí están presentando.

2.3.2 Factores Determinantes de la Morosidad en la Vivienda Popular

Razón	Los Morosos no pagan las cuotas	
	No.	%
Son muy altas	65	53.3
Están sin trabajo	20	2.5
No les alcanza el dinero	41	33.6
La casa no era lo que esperaba	6	5.3
No tienen facilidades para pagar	10	8.2
Total	122	100.

Fuente: Los cuadros y cifras que aparecen en la tesis fueron tomados del estudio de CAMACOL, 1986. Barranquilla.

La incidencia del desempleo ya antes analizado, se refleja precisamente en estos resultados de las causas de morosidad de la vivienda, ya que el bajo ingreso familiar no permite cumplir con el compromiso adquirido. Este fenómeno no sólo se presenta en el sector denominado Ciudadela 20 de Julio, en donde se centró la política de vivienda popular estatal, sino también en el resto de urbanizaciones consideradas como privadas, por ejemplo: La Arboleda, El Parque, Concorde y otros, en donde el incremento continuo de la upaquización -alza de intereses- y el incremento de las cuotas conduce al adjudicatario a una crisis económica, obligándolo a perder o entregar su vivienda adquirida con grandes esfuerzos; resultando contradictorio lo esbozado por el gobierno "de favorecer y resolver el problema de la vivienda a las clases más necesitadas".

Este fenómeno es de gran preocupación hoy por hoy de las entidades como CAMACOL, Banco Central Hipotecario y otros.

TABLA 1 : Vivienda y Contorno

Estado de la Vivienda	No.	%
Bueno	53	48.1
Regular	52	47.3
Malo	5	4.5
Total	110	100.

Fuente: CAMACOL, 1982.

Modificación de la Vivienda	No.	%
Si	73	66.4
No	37	33.6
Total	110	100.

Fuente: CAMACOL, 1982.

Inversión en la Modificación

Miles (\$)	No.	%
Menos de 10.000	2	2.7
10.1 - 30	21	28.9
30.1 - 60	20	27.3
60.1 - 90	12	16.4
90.1 - 120	1	1.4
120.1 - 150	3	4.1
150.1 - Más	14	19.2
Total	73	100.

Fuente: CAMACOL, 1986.

Abastecimiento de Agua	No.	%
Permanente	37	33.6
Reciben servicios por unas cuantas horas al día	73	66.4
Total	110	100.

Fuente: CAMACOL.

Se observa de acuerdo a los resultados del servicio de agua como la situación es bastante anormal, porque además en algunas ocasiones deben comprar el agua de los carro tanques, por ejemplo en Villaestadio y sus alrededores.

Acerca de la actitud hacia el crédito y sistema UPAC que también se realizó un sondeo, el 60% coincide en responder en términos generales así:

- Es un mal negocio pues, el interés es muy alto que no se alcanza a cubrir.
- Otros utilizaron apelativos como: es un robo, es un engaño, esto es como un cáncer, es un desastre, un pulpo, etc.
- Algunas personas señalaron que ese sistema es una estafa coordinada por el gobierno que se asemeja a una sanguijuela.

- Sólo dos de los encuestados estuvieron de acuerdo en afirmar que es un buen sistema.

Es decir, los adjudicatarios de estos programas de vivienda, no ven prácticamente ningún aspecto positivo o favorable en este sistema, ya que si nos atenemos a los resultados. Se confirma la situación social de las mismas en estos sectores de vivienda popular.

Ateniéndonos a los resultados arriba señalados, es posible ver la incidencia que tiene el problema del desempleo en la vida integral de los individuos, desde el psicológico hasta en el de la más mínima satisfacción de sus necesidades materiales.

Como se conjugan los factores de la equivocada política social de vivienda, con el acelerado deterioro del ingreso por núcleo familiar -en 1980 la tasa de desempleo era de 7.8%, a 17.5% en 1985-, se agrega que en Barranquilla la carencia de los servicios públicos y la mala dotación comunal de algunos programas, también ha incidido en el incumplimiento del pago de las cuotas a las diferentes entidades crediticias, y como fenómeno especial, este problema no está relacionado en línea directa con el precio de la vivienda, sino con el empobrecimiento generalizado de las familias y la población en general como consecuencia

de la recesión agravada por los excesos en la denominada política de ajuste.

Es decir, que el empleo es generador de toda una serie de situaciones que son totalmente inherentes a una buena política de bienestar social ya que, en nuestro medio la misma ausencia del estado en la prestación y atención integral al individuo, a la familia y a la comunidad en general así, lo determina, por la misma restricción de participación en los pocos servicios sociales que este brinda, que sólo a través de la vinculación laboral -aunque no todas las veces- se puede entrar a participar parcialmente en lo que se le llama políticas de seguridad y bienestar social. Caso muy concreto el demostrado a través de este conciso análisis sobre la ciudad de Barranquilla durante el período de gobierno anterior.

Con el ánimo de ilustrar o sustentar más el análisis anterior, se consideró importante transcribir los puntos más específicos y objetivos de la conclusión del estudio realizado por CAMACOL, Cámara de Comercio de Barranquilla y el Banco Central Hipotecario, sobre las causas de la morosidad en la vivienda de los sectores populares -Ciudadela 20 de Julio y otros-.

Conclusión que casualmente responde a las inquietudes del

presente trabajo de tesis acerca de lo que constituye el bienestar social integral, -desempleo, vivienda, educación, otros-.

2.4 CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

- La caída en el nivel del crecimiento económico y el excesivo ajuste no era económico al que fue sometido el país el año anterior produjeron un fuerte descenso en el ingreso real de los colombianos, situación que explica en un porcentaje alto incumplimiento en el pago oportuno del crédito para vivienda.
- El incremento de la capacidad productiva duplicó la construcción anual de vivienda en los últimos años reduciendo los precios unitarios lo que permitió al plan llegar a estratos de la población barranquillera que antes no tenían la menor posibilidad de acceso a un plan de vivienda institucionalizada. Cálculos de CAMA COL indican que el valor de una vivienda promedio en 1980 era de 335 salarios mínimos, en tanto que en 1984 oscilaba alrededor de 247 salarios mínimos, lo que representó un ahorro de 148 salarios.
- Las estadísticas del DANE sobre la tasa de desempleo, indicaron que por cada 100 barranquilleros en edad de

trabajar en Marzo de 1982, al cabo de cuatro años.

- El análisis pormenorizado de la evolución de la población económicamente activa en Barranquilla, indica que el número de trabajadores ocupados creció en el último cuatrenio, pero en una proporción que no superó los puestos de trabajo. Del total de trabajadores ocupados correspondiendo al subsector de edificación y alternativamente al subsector de obras públicas.
- La falta de una clara política de subsidios y la mala adjudicación de las viviendas ayudan a explicar el problema de la cartera morosa.
- Si se hubiesen realizado investigaciones por parte de las entidades del Estado, sobre el comportamiento de los usuarios de bajos recursos, se hubiera improvisado mucho menos en la puesta en marcha del actual plan de vivienda.
- Los estudios realizados por constructores y CAV's sobre los nuevos adjudicatarios de vivienda, fueron muy deficientes.
- En Barranquilla, la carencia de servicios públicos y la mala dotación comunal de algunos programas, ha tenido

incidencias en el incumplimiento del pago a las entidades de crédito.

- El problema de la cartera morosa en Barranquilla se concentra en las entidades estatales, las cuales explican en más del 90% el atraso total en la ciudad. La mora de las CAV's es baja en relación al Instituto de Crédito Territorial y al Banco Central Hipotecario, pero muestra signos de crecimiento.
- En la medida en que la política de vivienda del actual gobierno (Belisario), llegó con su acción a las familias más necesitadas, se deben diseñar políticas de refinanciación a las familias morosas, donde y dependiendo de cada situación se implementen subsidios.

NOTA:

La responsabilidad social no consiste en hacer aportes caritativos a las actividades o campañas.

3. PAPEL DEL TRABAJO SOCIAL EN LA FORMULACION DE LAS POLITICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN BARRANQUILLA

3.1 PERSPECTIVAS DE SU PARTICIPACION A NIVEL INSTITUCIONAL

Al abordar el fenómeno de la Seguridad Social como forma para ubicar el análisis de la política de Bienestar Social y su aplicabilidad dentro del cuatrenio antes señalado, también es importante encontrar el papel que el Trabajo Social profesional, identificado ya como disciplina social científica juega dentro de estas.

Es preciso señalar, como es determinante considerar para ello, las características del contexto social en el cual se desenvuelve. Esto es, que igual que todas las situaciones y fenómenos está involucrado dentro de un contexto real de estructura imperante en el país. Muy a pesar de ello, el Trabajo Social como disciplina ya bien identificada, como se señala antes, está en capacidad y condiciones para incursionar y participar en cualquiera de los campos que dentro del contexto general del país están legalmente

constituídos, ya sea esto a nivel institucional -público o privado- como a nivel comunitario en general.

Las características propias que lo identifican, son las que permiten a esta profesión atender no sólo al núcleo familia, o al individuo como tal, sino a todo aquello que concierne al bienestar social integral de una comunidad y de una población en general dentro de ese contexto real en el que se desenvuelve -socio-económico y cultural-. De ahí, que además de ser la disciplina social científica, también la experiencia práctica específica de cada campo en que se logra involucrar, le permita a su quehacer entrar a captar con mayor grado de objetividad todas aquellas problemáticas que a su vez implican mucha racionalidad para entrar a ser analizados y plantear las alternativas frente a las mismas, como en el caso concreto del fenómeno de la Seguridad Social como política estatal y el bienestar social ya como situación que debe materializarse en hechos y proyección concretas ante la comunidad.

Desde sus comienzos, encontramos como Trabajo Social no ha sido, ni es -hoy- ajeno al espacio geográfico en que se delimita, por ejemplo en barrios, pueblos, comunidades, etc. y que presentan problemáticas similares, aunque si con características diferentes -estado de marginalidad, situación habitacional, carencias de infraestructuras completas-.

Al hacer una retrospectiva histórica también vemos como se trata de comprender y concluir que la participación comunitaria es determinante para poder encontrar las alternativas y solución a los problemas y necesidades insatisfechas y que afectan o han afectado en toda época a la comunidad y sectores subnormales -término actualizado-.

Al constituirse los programas de tipo social en mecanismos operativos definidos por la Política Social frente a las problemáticas sociales y conflictos propios de cada momento histórico determinado, significa también que estén sometidos a las determinaciones estatales, y consecuentemente el ejercicio profesional, lo que hace que se tenga que pensar en la formulación de alternativas de participación más reales y objetivas.

La comunidad que ya identifica con más claridad la acción y parte fundamental del Trabajo Social a favor del logro de sus objetivos, es quien determina en un momento determinado la actuación y el quehacer del agente profesional dentro de los Programas y procesos de desarrollo que se trazan con un contenido social dirigido a ellas, las que a su vez están fijando sus expectativas en toda la participación que el Trabajo Social pueda tener en la formulación de las políticas en general. En conseguir la aplicabilidad de las mismas.

De ahí, que al abordar el tema motivo de análisis como es el bienestar social en relación con la cobertura de estas en la ciudad de Barranquilla, se haya planteado teniendo en cuenta la importancia que el Trabajo Social puede tener y su papel fundamental dentro de la dinámica social que se presenta cada día con más reto y exigencias para esta profesión y consecuentemente para sus agentes. Dentro de este marco general, es correcto afirmar que el Trabajo Social tiene y cuenta con los instrumentos para lograr esa transformación que dentro de una política de bienestar social es básica para el desarrollo y bienestar humano, es decir que puede contribuir al máximo con el logro de la socialización de todo aquello que conduzca a elevar el nivel de vida de los individuos, comunidad y de una población en general. Premisas estas que pueden sustentarse con la definición que el doctor Jorge Torres retoma para su libro Historia del Trabajo Social, definición dada en la Organización de Naciones Unidas -1958-, acerca del Desarrollo de la Comunidad que dice: "Es el proceso por el cual el propio pueblo participa de la planificación y en la realización de programas que se destinan a elevar su nivel de vida. Eso implica la colaboración indispensable entre los gobiernos y el pueblo para hacer eficaces esquemas de desarrollo viables y equilibrados."⁸

8 TORRES, Jorge. Historia del Trabajo Social. Barranquilla, Grafitalia. 1985.

Si se analiza esta definición, resulta que aplicada en este momento es bastante valedera, ya que es la interpretación que hoy por hoy, aún se le da a la participación activa y dinámica de la comunidad en su propio desarrollo y erradicación de problemas que la afectan, y que el gobierno a pesar de tener sus planes y políticas trazados para ello, no logra por la falta de disposición en su aplicabilidad. Teniendo la comunidad que entrar a hacer de agente a través de sus representantes y luchador a su vez para concretizar las situaciones que puedan beneficiar a los mismos.

Por la misma función concientizadora que al Trabajo Social corresponde, mediante procesos de cuestionamientos para conseguir la comprensión y claridad de la realidad diariamente vivida, y que están afectando a las gentes -problemas sociales en forma integral- llega también a convertirse en agente regulador del llamado Bienestar Social en este país dominado por la burguesía, le permite a su vez, penetrar a todos los medios y esferas en donde se observa y plasma la necesidad de poner en práctica todas estas premisas señaladas y las cuales a nivel de la ciudad de Barranquilla vienen a permitirse a través de los instrumentos directos como son las instituciones más representativas del Estado -Seguros Sociales, Bienestar Familiar, Instituciones educativas y hospitalarias, planes de vivienda

Instituto de Crédito Territorial- entre otras, y que son los conductores del bienestar social a la población marginada y que sufre la completa carencia de servicios integrales que les permitan un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos.

Al reconocer aquí, esa identificación del Trabajo Social como disciplina social científica, se está considerando a la ciencia social como una actividad -entre los diferentes tipos de actividad social-, actividad que trata de establecer relaciones entre los fenómenos. Esa realidad que enfrentamos con la intención de comprenderla y darle explicación, es producto de la misma praxis del hombre, de la práctica de un hombre socio-histórico, actividad de conocimiento que pertenece a la misma categoría, es una actividad social.

Evidentemente, la relación sobre el análisis de la aplicabilidad de las Políticas de Bienestar Social con el papel que tiene el Trabajo Social dentro de estas en la ciudad de Barranquilla, está ligado también a la función diseñadora de sus agentes, el cual se encuentra bien claro dentro del aspecto de la ubicación del Trabajo Social en el sistema social, y se define así:

Corresponde al Trabajador Social, participar en el

proceso de elaboración de las directrices que orientan la prestación de servicios a nivel institucional y comunitario.

Le corresponde de igual forma, elaborar los mecanismos que hagan posible el cumplimiento de las normas y leyes de Seguridad Social. 9

El papel del Trabajo Social y sus funciones, siempre ha sido cuestionado, lo seguirá siendo hasta que se le encuentre mejor ubicación a todos los niveles, especialmente en el de su participación en campos y áreas concretas. Por esto, dentro de este marco de la definición del Trabajo Social dentro del contexto real de la cuestión y dinámica social, es como se busca no robustecer posiciones ideológicas o teóricas acerca de qué es el Trabajo Social, sino más bien, se busca lograr encuadrar su participación dentro de todo el proceso de una planeación y desarrollo de las denominadas "políticas de Bienestar Social" en la ciudad de Barranquilla. De igual forma ver las perspectivas que este campo trae para su participación tanto a nivel institucional como comunitario.

Teniendo en cuenta todo el marco estructural y la dinámica en que se encuentra la cuestión de la Seguridad Social como Políticas estatales en el país, la cual se refleja en la ciudad de Barranquilla a través de toda la problemática

9 Ibid., p. 345.

social integral que esta presenta no puede negarse, que la perspectiva de participación del Trabajo Social y su agente profesional son muy amplias. Es posible preveer como las funciones diseñadoras, de planificación y concientización y otros papeles más tengan que ser ampliados y complementados con bases sólidas a nivel teórico-práctico para poder responder a estos cambios que tiene que ver directamente con la promoción de cambio en las comunidades, en el individuo y en general con la generación de un cambio de nivel de vida de los sectores subnormales. Tal vez no es utópico pensar que, la objetividad con que el Trabajo Social maneja las situaciones y fenómenos diferentes le estén abriendo más responsabilidades ante el país, ante una comunidad y específicamente ante la ciudad de Barranquilla que ante la falta de una verdadera orientación de autoridad para llegar a responderle por sus necesidades y carencias en aumento, es al Trabajo Social a quien corresponde tomar decididamente el trabajo concientizador que las expectativas comunitarias esperan.

Dentro de este afán de encontrar el papel del Trabajo Social en la formulación de políticas sociales, hay que hacer énfasis en el número considerable de profesionales vinculados, bien a nivel de institutos o empresas privadas, o bien a nivel de organismos estatales -Seguros Sociales, Instituto de Crédito Territorial, Bienestar Familiar, como

reciente la Personería y Contraloría y otros-, pero también se ven las limitaciones que rodean a estos para lograr efectivizar más sus funciones, ya porque están circunscritos a planes diseñados venidos ya para desarrollar o por otro lado porque los medios con que cuentan no son eficaces, también se encuentra la utilización que bajo conveniencias cada empresa le da al profesional, otra limitante muy destacada es la misma interferencia de funcionarios puramente sólidos de la burocracia crasa, que enrolan al Trabajador Social dentro de ese ambiente mediocre, de la pérdida de identidad objetiva con las necesidades más sentidas de la comunidad. Cuando no es la reducción de campo específicos para el Trabajo Social -todavía recordamos el cierre del campo en la Caja Agraria en esta ciudad-, el cual no ha podido ser reabierto porque no lo consideran importante, así sucesivamente podría señalarse otras situaciones al respecto.

3.1.1 El Bienestar como Subsistema -Bienestar Social-

Dada la amplitud que caracteriza a la temática del Bienestar Social, y el conocimiento fragmentado* acerca del mismo tópico, se ha considerado conceptualizar un poco sobre lo que dentro del engranaje de la Política de Seguridad

* Cuando utilizamos el término fragmentario no debe entenderse como desconocimiento amplio del tema.

Social, constituye lo que se denomina "Subsistema de Bienestar Social".

La multiplicidad de instituciones y grupos filantrópicos dedicados actualmente a la prestación de servicios paliativos a las personas necesitadas, cumpliendo funciones afines entre sí, es decir que terminan repitiendo sus acciones, lleva a la comunidad y a los mismos profesionales -porqué no reconocerlo?- a una confusión acerca de las obligaciones que el Estado tiene de brindar protección integral a la población más desprotegida, -vulnerable- que en este momento además de la niñez también lo todo aquel que es desempleado aquel profesional sin ubicación, el subempleado, etc.

Precisamente esto del subsistema del Bienestar Social, ayuda a identificar con más exactitud el marco en cual se desenvuelve en un momento dado lo que conocemos como Bienestar Social, los objetivos hacia quienes se dirige, especialmente si se origina desde las instituciones estatales.

A nivel del sector público el subsistema de Bienestar Social, es identificado, definido como el conjunto interrelacionado y coherente de entidades que se encargan de atender las necesidades primordiales y el desarrollo integral de los funcionarios y sus familias, para que dentro de un

marco institucionalizado de políticas y normas establecidas, puedan estos obtener un mejoramiento integral en su nivel de vida y por ende mejorar sus estatus socio-económicos y socio-cultural. Teóricamente, este subsistema cuenta con unos objetivos, los que entre otros son:

- Búsqueda de mecanismos que permitan desarrollar en forma coordinada las políticas que el Gobierno ha trazado en materia de Bienestar Social -los beneficiarios son empleados y familiares-.
- Lograr la integración de organismos -oficiales y privados- que tengan sus objetivos encaminados o brindar atención en áreas que estén relacionadas con el Bienestar Social de las personas con el ánimo de lograr una mejor utilización de los recursos institucionales.

Los objetivos del subsistema son muchos pero estos son los que más pueden destacarse, ya que teóricamente parecen responder a una necesidad real como es por ejemplo la integración de instituciones.

Esto del subsistema, es un indicador de como dentro de los mismos organismos estatales no existe criterio ni planes unificados para lograr una verdadera socialización de la atención en Bienestar Social a la población a él vinculada.

forma para el manejo de análisis al respecto, ya que el conocimiento y comprensión que esto genera pueden ser aplicables a los principales papeles a nivel profesional, relacionada directamente con la situación en la ciudad de Barranquilla.

3.1.2 Planteamientos del Trabajo Social acerca del Bienestar Social y sus Implicaciones a Nivel Comunitario

Las implicaciones que las políticas de Seguridad y Bienestar Social tienen en la comunidad, están lógicamente sujetas a las premisas teóricas señaladas en puntos anteriores -1.3.1-, las cuales son las que permiten en un momento determinado medir cualitativamente y cuantitativamente la aplicabilidad y efecto de estas en la comunidad y sectores subnormales en la ciudad de Barranquilla.

Pero más que a las premisas teóricas, la implicación está sujeta a la realidad observada -directa e indirectamente- en la masa de comunidades aisladas totalmente de cualquier forma de servicios socializados que dice el gobierno tiene para ellos. Esa realidad es el mejor marco referencial de cuales son las implicaciones que tiene el desarrollo y ejecución de una política de Bienestar Social en la comunidad en general. Es también el mejor indicador y manifestación que se pueda presentar para que el Trabajo Social y su agen

te profesional puedan hacer sus planteamientos sobre las mismas.

Si el desarrollo social y el bienestar social, se interpretan como la tendencia a la socialización de la satisfacción de las necesidades colectivas, esta interpretación entra en contradicción con la realidad que presentan los sectores subnormales en esta ciudad -comúnmente el sur de la ciudad-. Comunidades que incluyendo ahora la mayor parte de la denominada "Ciudadela 20 de Julio", han estado siempre ausentes de toda planeación en materia de desarrollo que a nivel departamental y municipal se trate de hacer, por ejemplo la ampliación de los servicios de acueducto para resolver la problemática del agua, teniendo que comprar las latas diariamente para su abastecimiento. Sólo este indicador es suficiente para considerar las implicaciones que tiene la aplicabilidad o no de una correcta política de bienestar social en cualquier comunidad, por considerarse el servicio de agua el elemento primario y fundamental para una población, más específicamente dentro de un sector urbano tan importante como es la ciudad de Barranquilla -un 40% de habitantes ubicados en sectores subnormales no cuenta con servicio de alcantarillado y acueducto-.

Otra de las implicaciones de estas políticas en la comunidad es la búsqueda de garantías de ingresos para subsistir,

porque el empleo es uno de los objetivos implícitos en todo Programa de Desarrollo y Bienestar Social que traza cada Gobierno, es decir garantizar los mínimos medios de trabajo -reproducción ampliada de la fuerza laboral-. Si esto no se dá, se produce entonces paulatinamente la pauperización de las familias, y por ende de la comunidad misma.

En el período que ya se ha enmarcado o delimitado este análisis, -Belisario Betancur-, las implicaciones de la ejecución de una seria política de bienestar social se caracteriza por todo este conjunto de situaciones sociales ya descritas anteriormente y que son bien identificadas por Trabajo Social como incidencias de esa falta de concreción y decisión para atender a las necesidades de tipo social integral que identifica a la clase gobernante y politiquera de este sector.

La importancia del papel que la comunidad tiene dentro de todo programa trazado por un gobierno, está contenida en términos del propio Belisario Betancur, cuando anota:

Componente intangible de la riqueza de una nación es la capacidad de asociación solidaria de los ciudadanos para emprender tareas de mejoramiento colectivo en un espíritu de iniciativa propia y de libertad. La obra de gobierno sería insuficien

te e ineficaz si no suscita al mismo tiempo la unión voluntaria y la participación de las comunidades en su propio desarrollo. 10

Así, se expresa la importancia de la comunidad dentro de su propio desarrollo, ella es la principal protagonista según los gobernantes, pero a la cual nunca invitan, sino que la marginan de todo aquello que pueda conducir a sacar las de su estancamiento. Implica para una buena ejecución y proyección del Bienestar Social, tener condiciones, disposición para hacer que estos objetivos propuestos se logren llevar a su término. Y precisamente son estos los elementos que están ausentes, y se presentan obstáculos como la falta de medios económicos, el relegar a segundo plano las funciones del Trabajador Social es también otro obstáculo para que la comunidad resulta beneficiada.

Para una ciudad como Barranquilla que crece poblacionalmente y en extensión, pero sin ningún ordenamiento urbanístico, implica que debería existir una planificación acertada que permita identificar con más objetividad y en orden de jerarquización los puntos más críticos de los sectores subnormales. En términos generales la no aplicabilidad de las políticas sociales implica la generación de múltiples

10 COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. BETANCUR, Belisario. Plan Cambio con Equidad 1982-1986.

fenómenos sociales como la delincuencia -en adultos y niños-, pauperización desmesurada del núcleo familiar, la extensión de estas situaciones a otros sectores de la población, como por ejemplo a la población profesional, que en la ciudad es víctima del flagelo del desempleo. Es comprensible pues, la implicación que tiene la política de Bienestar Social en el desarrollo comunitario y la responsabilidad que el mismo Estado tiene en los resultados y efectos de esta en la población.

4. ALTERNATIVAS DEL TRABAJO SOCIAL FRENTE AL FENOMENO DE LA SEGURIDAD Y BIENESTAR SOCIAL EN BARRANQUILLA

Dentro de toda acción que va encaminada a comprender la totalidad del fenómeno concreto investigado, conlleva inmediatamente a la necesidad de expresar sus marcos de referencia en lo que a alternativas se refiere. Es decir, estas son o deben ser las resultantes del estudio que se ha logrado llevar a cabo parcialmente.

Para el Trabajo Social emprender cada día más la tarea de interpretación de los diferentes fenómenos socio-políticos, que son propios dentro de esta dinámica de un país en proceso de desarrollo permanente, no resulta nada fácil si no tuviese la estructura teórica y práctica propia de ese Trabajo Social también dinámico que le permite manejar además de las teorías, una serie de elementos convergentes, que le ayudan al planteamiento de alternativas permanentes frente a cada estudio y situación dadas. Como para este trabajo evaluativo, en donde las alternativas que resultan son relacionadas más directamente con su participación a nivel institucional en el diseño de las Políticas de Bienestar

Social y lograr así una mejor ubicación dentro de las mismas.

El marco concreto dentro del cual se encuentra actualmente la situación político-social del país y consecuentemente la que presenta la ciudad de Barranquilla -antes expresada- está delimitando desde ya, el compromiso ideológico integral, es decir, debe ser este su carácter, y por lo tanto la formulación de modelos de alternativas debe ubicarse a nivel de los principios orientado es que lo rigen, para encontrar formas de avance en la coparticipación en unas serias políticas de Bienestar Social. A su vez esto permite superar la tendencia a diagnosticar y enunciar, quedándose corto en la fijación de nuevas alternativas de acción.

Los lineamientos generales, denominados Política de Seguridad Social y Bienestar Social, en relación a los beneficios proyectados a las comunidades beneficiarias -marginadas, sectores subnormales- se han tratado de plantear aquí en términos de estrategias, para poder llevar a la práctica los medios y formas de conseguir que estas se hagan más aplicables en estas áreas periféricas y a la población en general, dentro del medio urbano de la ciudad de Barranquilla. Con este enfoque objetivo de una situación social específica, se logrará sentido y racionalidad en la acción concreta del Trabajo Social y consistencia en los elemen

tos componentes de su cuerpo teórico-práctico.

Se tiene que todos los planes que cada gobierno traza para orientar sus políticas y acciones, dejan entrever la filosofía aparential en la que siempre se pone a la comunidad como los principales actores del proceso, en esa misma forma, si analizamos el Trabajo Social actúa participando en el proceso como agente profesional que es, pero que también se le limita al ser utilizado por el mismo Estado quien le señala los lineamientos a seguir y que conducen a la manipulación por parte de este, termina además condicionando en su quehacer profesional a los intereses de las clases que manejan el poder. Esta situación entra lógicamente en contradicción con la filosofía del Estado y del mismo Trabajo Social. Aquí se presenta la necesidad de que Trabajo Social entre a analizar y reflexionar para que pueda cada día más tener una independencia y cumplir con el compromiso adquirido frente a la comunidad y pueda además, manejar eficazmente su acción dentro del proceso de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de una colectividad en forma integral. Son algunas de las alternativas que este estudio analítico permite plantear para el Trabajo Social actual.

5. CONCLUSIONES

- El Gobierno de Belisario Betancur resultó ser un gobierno no lleno de ambiciones populistas, que no pudo satisfacer en el pleno de la realidad, su juego propagandístico.

El Trabajo de Grado tuvo en cuenta elementos históricos para comprender el devenir del período de Betancur y sus implicaciones sociales en el manejo de la ciudad.

Barranquilla venía precedida en su economía desde la década de los 70, de un fuerte desempleo, en donde los gobiernos liberales López - Turbay, tuvieron que ver mucho con el estilo económico que impusieron.

La toma de la economía por el sector financiero en el país, se palpa en el primer año de gobierno de Betancur, cuando se cambian las reglas del juego económico y se resaltan las maniobras dolosas de ciertos grupos. El impacto para la población fue duro al perderse la credibilidad en los sectores ahorritivos de la población.

- El proceso de deterioro de la ciudad, hay que verlo involucrado dentro de todo ese esquema operativo en que el país se movía, más otro fenómeno de tipo local, cual es el desbordamiento de una clase política, por apropiarse de las instituciones que ofrecen servicio a la comunidad barranquillera.

- La solución a los problemas graves que atentan contra la estabilidad social y económica de la población no encontraron el suficiente amparo en las políticas nacionales, ya que los procesos operativos indican que: La Nación delega al municipio para que éste actúe. La financiación de programas del orden Nacional, se dan, pero con el manejo incidental de la clase política: caso Sistema hospitalario, Ministerio de Obras, Seguro Social, Instituto de Crédito Territorial, Coldeportes, FER, etc.

- El plan Bandero del gobierno casas sin cuota inicial fue uno de los más promovidos en Barranquilla, y por aquí se puede decir comenzó, pero al final se demostró en base a la cartera morosa del Inscredial que no era suficiente entregar una vivienda del plan mínimo para demostrar eficiencia, ya que la situación objetiva económica de la gente así lo demostró.

- El equipamiento comunitario de Barranquilla no se mejoró, los sectores marginados siguieron casi igual: el agua, la luz, teléfonos, Servicios de Salud y Centros Educativos como recreativos no pueden cuantificarse en este período 82, 86, ya que fue tímido la acción Estatal para estas áreas.

- Algunos las cuantifican a partir de las nuevas urbanizaciones y la forma como la ciudad en esos cuatro años creció en su red urbana, relativamente aquí los indicadores son perceptibles, pero agravaron el conjunto social de la ciudad, porque primero se dotó a las Instituciones de las posibles coberturas que deberían brindar, llevándolas al final a enfrentar problemas de deficiencia en cobertura y calidad.

6. RECOMENDACIONES

Se le recomienda respetuosamente a la Universidad, a la Facultad en especial: tener presente:

- El estudio inicial de los programas de gobierno, que permitan ganar entre el estudiantado y docente una clara visión, de las actuales normas y acciones políticas que el Estado en cada momento señala como las más operativas para su estabilidad y reproducción como tal.
- Hacer de su praxis comunitaria uno de los procesos formativos de mayor inducción para lograr en el profesional la conciencia crítica que tanto hace falta para el ejercicio de esta profesión.
- Desmistificar las políticas sociales de los planes de gobierno y ser los voceros de un sector de población que carece de mecanismos de expresión, que permiten que la comunidad tenga claro su papel participativo, no como receptor exclusivo del servicio, sino como cogestión de procesos más complejo.

BIBLIOGRAFIA

- Anuario, 1984. Planeación Departamental.
- COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. BETANCUR, Belisario. Cambio con Equidad. Plan de Desarrollo Social. 1982-1986.
- DANE. Cambio y Progreso. Indicadores para la Evaluación del Plan de Desarrollo Cambio con Equidad. 1983-1986.
- Estudio de Población de Barranquilla y Soledad. 1982:
- MOLINA, Gerardo. Las Ideas Liberales en Colombia. 1849-1914. 2ed., Bogotá, Tercer Mundo, 1971.
- MORALES, Inés. Ensayo sobre Seguridad Social en Colombia. Bogotá, Temis, 1986.
- Revista Contraloría Nacional, No. 10. Separata Agosto-Septiembre, 1986.
- TORRES D., Jorge. Historia del Trabajo Social. Barranquilla, Grafitalia, 1985.
- Trabajo Social. Revista No. 15. Bogotá, 1982.
- UZCATEGUI D., Rafael. Seguridad Social. Síntesis Bibliográfica. Universidad Central de Venezuela, División de Publicaciones, Caracas, 1978.
- Vivienda y Construcción. Política de Desarrollo Urbano. Revistas Nos. 262-263.