

# POBREZA Y EXCLUSIÓN: UN RETO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Bairon Otálvaro Marín

## INTRODUCCIÓN

La problemática de la pobreza y la exclusión social en Colombia requieren de estrategias de investigación e intervención que aborden de manera sistemática este asunto complejo por su dimensión, magnitud y persistencia. Frente a este problema central de la agenda política y social del país, se ofrece esta ponencia como uno de los resultados exploratorios de la realización de un macro proyecto de investigación financiado por la Universidad del Valle, en el que participan seis grupos de investigación de diversas facultades y dependencias de esta institución, instituciones públicas y ONG,s<sup>1</sup> que trabajan en procesos de investigación e intervención social en el departamento del Valle del Cauca. El propósito general de este macro proyecto de investigación consiste en la búsqueda de caminos innovadores para repensar la medición, el análisis y la intervención de la pobreza y la exclusión social en contextos específicos, como alternativa que permite la construcción de miradas regionales sobre esta temática central del país.

En esta primera parte de la ponencia abordaré la existencia de problemas de medición, análisis e intervención de la pobreza y la exclusión social en Colombia, los cuales generan nuevos desafíos epistemológicos, teóricos y técnicos para la comunidad académica nacional en asuntos que requieren de la exploración, búsqueda y construcción de saberes compartidos entre académicos y los agentes de las políticas sociales en el país. Avanzar en el diagnóstico y conocimiento de la problemática de la pobreza y exclusión social, es el camino más adecuado para la identificación de alternativas de inclusión e integración social de mediano y largo plazo de aquellos grupos y sectores de población que por sus condiciones de desventaja social, han padecido las dificultades de un sistema subsidiario de política mercantil que busca la ampliación de coberturas y la universalización de las políticas sociales en detrimento de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Varela, 2005).

Particularmente en el tema de medición de la pobreza en Colombia, las cifras más recientes sobre este fenómeno muestran una reducción del problema en términos del número de personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, impotencia y privación (Grynspan, 2008). En Colombia se tienen dos metodologías de medición de la pobreza: la pobreza monetaria y la multidimensional. En la primera la unidad de análisis se construye a partir del cálculo de ingresos monetarios de los hogares y en la segunda el

---

<sup>1</sup> Los grupos de investigación participantes son: Género y Política, Desarrollo Psicológico en Contextos, Derecho Sociedad y Estado, Gestión y Políticas Públicas, Matemática y Cognición, El Instituto CISALVA y El Sistema de Regionalización de la Universidad del Valle. Las instituciones públicas de la región son: la Gobernación del Valle del Cauca y la Alcaldía de Santiago de Cali. Las organizaciones sociales vinculadas a este macro proyecto de investigación son: Foro Nacional por Colombia capítulo Valle y La Corporación SENSE.

cálculo se realiza mediante la evaluación de cinco variables<sup>2</sup>, que miden las condiciones de privación de los hogares (DANE, 2012); según el análisis de pobreza monetaria realizado por el Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia, el porcentaje de personas en situación de pobreza para el año 2011 representa el 34.1% y en extrema pobreza es del 10,6%.

Según los indicadores que aparecen en la gráfica No 1., la pobreza monetaria entre los años 2010 y 2011 se redujo en 3.1%, este balance a primera vista es positivo, aunque las cifras de pobreza sigan siendo elevadas en el país, evidenciando las dificultades institucionales, sociales y políticas para solucionar un problema estructural que conjuga varios factores; una crisis del modelo económico imperante, el fracaso en materia de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Colombia y la desarticulación de las políticas sociales como agenda prioritaria nacional, orientada a promover una vida digna, saludable, con equidad y democracia en el país (Corredor, 2010).

Según el DANE (2012) el coeficiente Gini para el año 2011 fue del 54,8%, un cálculo que muestra el alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso en las principales zonas urbanas y rurales del país. Este tipo de indicadores económicos son la evidencia del funcionamiento de una sociedad caracterizada por la inequidad y la desigualdad entre los ciudadanos que conviven en un mismo lugar, territorio y sociedad. Estos indicadores son determinantes en la ampliación de las condiciones de desventaja de ciertos grupos sociales sobre otros en nuestra sociedad. El uso de este tipo de indicadores económicos y sociales para medir la pobreza y exclusión social (Raya, 2005), obedecen a un mundo valorativo centrado en aspectos materiales y de ingreso que son básicos en una sociedad caracterizada por el aumento y concentración del capital, pero estos indicadores a su vez, impiden mostrar, deliberar y construir unos parámetros propios orientados al bienestar, la inclusión, la integración y el desarrollo humano de los sujetos en sus contextos.

Las limitaciones que existen para realizar un adecuado análisis del problema de la pobreza y la exclusión social en Colombia y su articulación con las políticas económicas y sociales, está relacionado con la utilización instrumental, técnica y maniquea de las nociones de pobreza y exclusión social ajenas a los contextos y sujetos que las padecen y vivencian a diario. Esta situación se debe a la vieja idea de ver el problema de la pobreza como un asunto de necesidades, carencias y ausencias; que conduce a centrar la mirada en las necesidades y en la asistencia social, lo cual impide identificar las causas generadoras de la pobreza y formular políticas públicas orientadas al restablecimiento y garantía de los derechos de los sujetos (Corredor, 2010).

Los nuevos análisis sobre la crisis de las políticas públicas sociales en Colombia, se basan en fuertes críticas a los vacíos y limitaciones de las acciones de mercantilización de la política social (Otálvaro & Obando, 2011); en la ausencia de políticas de inclusión que faciliten el liderazgo estatal en la solución de los conflictos que afectan la calidad de vida

---

<sup>2</sup> Las variables a tener en cuenta con el índice de pobreza multidimensional son: Condiciones educativas del Hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda.

de amplios grupos y sectores sociales excluidos del desarrollo; en el escaso control político y social sobre el gasto público social por parte de la ciudadanía; y en la carencia de estrategias y agendas sostenibles de política pública que permitan equiparar las condiciones iniciales de inequidad y desigualdad de sujetos que son plenos de derecho.

En el análisis del problema de la pobreza y la exclusión social en Colombia, existe una gran preocupación por el trasfondo mercantil de las repuestas estatales de las últimas décadas, dado que las políticas sociales se han puesto al servicio del mercado, afectando los derechos de los sujetos, los cuales han pasado de ser ciudadanos con derechos a ser clientes y beneficiarios del accionar del Estado, el mercado y la sociedad. Según Montaña (2003), los cambios ocurridos en el proceso de liberalización comercial traen consigo una pérdida de derechos de la ciudadanía en términos del aumento de servicios asistenciales, de la precarización y focalización de los sistemas de seguridad social, los cuales terminan afectando tanto a los sectores con más carencias, como al conjunto de los ciudadanos.

En relación con la intervención de los diversos fenómenos de la pobreza y la exclusión social en Colombia, se identifican algunas debilidades relacionadas con aspectos de orden conceptual, político y técnico que limitan la puesta en marcha de las llamadas políticas sociales en los territorios. El primer aspecto consiste en las dificultades para integrar, articular y garantizar la perspectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos consagrada en la Constitución Política de 1991. Asistimos como sociedad a una retórica de los derechos humanos consignados en los planes de desarrollo nacional, regional y local, así como en las ordenanzas departamentales y en los acuerdos municipales. Estos cambios de orientación conceptual basados en el respeto y garantía de los derechos humanos, han ganado espacio en la formulación de políticas públicas sociales, pero sus limitaciones consisten en su escasa deliberación y efectividad al momento de ser aplicados en la realidad. Las demandas de la población con relación a estos enfoques están relacionadas con la persistencia de situaciones de inequidad e injusticia que reflejan la precariedad del Estado para ser garante de unas condiciones de vida digna en sociedad.

El segundo aspecto está relacionado con la implementación de políticas sociales verticales y lineales que impiden la deliberación, participación y protagonismo de los sujetos en la identificación de posibles alternativas. Se identifica la puesta en marcha de acciones de política pública que dejan de lado la dimensión política (conflicto de intereses) de los sujetos involucrados o afectados en el proceso de implementación de política pública (Roth, 2004). Olvidar que las decisiones de política pública están orientadas a incidir en problemas concretos de los agentes (comunidades, administradores, parlamentarios, empresarios, académicos, etc.), implica como se ha venido realizando hasta el momento, la búsqueda de estrategias que intentan atenuar los problemas de la privación, la vulnerabilidad y la carencia de capacidades, e insistir en soluciones remediales a problemas que tienen un trasfondo complejo en el país.

El tercer aspecto obedece a las dificultades técnicas para articular los modelos de gestión e intervención de las políticas públicas sociales. Según Carballada (2007), las diversas

modalidades de intervención en lo social demuestran un proceso de transición en donde convive lo viejo con lo nuevo, lo local con lo global, la participación de las empresas en la intervención de lo social (privatización) y el aumento de los espacios de incertidumbre institucional. Algunos factores que limitan la eficacia técnica de las políticas sociales en la actualidad, están relacionados con debilidades de formación de la burocracia pública para atender los problemas sociales, la falta de procesos de articulación institucional que apunten a objetivos comunes y el aumento de fenómenos asociados al clientelismo y la corrupción política que deterioran los débiles presupuestos públicos destinados a cumplir con las demandas sociales de la población.

Algunos ejemplos de lo anteriormente relatado, se pueden evidenciar en el diseño e implementación de políticas públicas que promueven lógicas institucionales que se aferran a prácticas asistenciales y paternalistas. Los casos que revelan esta preocupación lo constituyen “Colombia Humanitaria”, respuesta institucional creada a finales del año 2010, para enfrentar la crisis ambiental de los últimos años en el país; alternativa que convoca a la solidaridad de los ciudadanos y centraliza las decisiones y acciones estatales en un modelo de gerencia, construido para resolver con prioridad los problemas de la infraestructura vial destruida por el fenómeno climático denominado “la niña”. Los impactos sociales de este problema ambiental en las distintas regiones del país fueron atendidos mediante acciones de asistencia social, pasajera, momentánea y coyuntural, sin entender que los problemas ambientales están articulados a fenómenos sociales que los detonan.

El segundo ejemplo, lo constituye la intensificación de las operaciones militares de la guerrilla de las FARC y la fuerza pública en los cascos urbanos y rurales de los ocho municipios del norte del departamento del Cauca, región en donde ancestralmente habitan los pueblos Nasa, comunidades indígenas que son víctimas de la intensificación de una guerra territorial producto del aumento desbordado de la presencia militar para controlar el orden público afectado por enfrentamientos armados entre actores en conflicto. Según Vargas (2012), esta región del país tiene una larga historia de conflictos sociales y armados que por momentos pueden entremezclarse y justificar decisiones de Estado más reactivas que proactivas; situación que presiona la construcción de una agenda gubernamental orientada a resolver por la vía militar y la fuerza, problemas que poseen profundas bases históricas y sociales relacionadas con la pobreza, la exclusión social y el olvido gubernamental.

En esta coyuntura política y social del país, vale la pena repensar la pregunta sobre ¿Qué tanto interesan los problemas de pobreza y la exclusión social en nuestra realidad? Y si estos problemas son tan significativos para la sociedad, ¿por qué no apostar por estrategias sostenidas y sostenibles que prioricen el desarrollo humano y social como alternativa para enfrentar estos dramas sociales?

## LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL: ¿UN PROBLEMA TÉCNICO O POLÍTICO?

En este apartado de la ponencia presentaré algunas ideas relacionadas con la necesidad de institucionalizar procesos de deliberación pública sobre la temática de la pobreza y la exclusión social, como un asunto central de la agenda política y social colombiana, el cual debe ser analizado desde diversas miradas y enfoques como un problema político y técnico (Vargas, 2001; Majone, 2005). Actualmente se reconoce que en el campo de las políticas sociales, las apuestas gubernamentales tienen un marcado énfasis en los asuntos técnicos, un ejemplo de lo anterior lo constituye la construcción de sistemas de información y conocimiento del problema, con refinados mecanismos administrativos que van desde un cambio en los sistemas de medición de la pobreza (Ver grafica No 2), hasta la formulación de políticas públicas sociales orientadas a la solución de este problema en planes de desarrollo nacional, regional y local.

Como se puede observar en la Grafica No 2. Los cálculos de medición de la pobreza en el periodo 2002 – 2011 por parte del DANE (2012), evidencian una disminución del número de personas pobres con el uso de dos metodologías de cálculo; con la metodología de medición anterior basada en el ingreso monetario de los hogares las cifras evidencian una reducción del 53,9% en el año 2002, a un 39,8% en el año 2011; mientras que con la metodología de combinación de variables para medir la pobreza en el país (nueva metodología), se paso del año 2002 de un 49,7% a un 34,1% en el año 2011. Estas cifras revelan una lenta reducción de la pobreza en el país, asunto que plantea el reto de construir sistemas de información social con diversas matrices epistemológicas y teóricas para un mayor entendimiento de este problema desde el punto de vista técnico; y una materialización de las decisiones de política social con participación de actores sociales y políticos en los territorios.

La tendencia en la formulación de políticas públicas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social en los últimos planes de desarrollo nacional, se orienta a incorporar lógicas de acción más técnicas que políticas. Las agendas sociales de los planes: “Hacia un Estado comunitario” (2002 – 2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006 - 2010), y “Prosperidad para todos” (2010-2014); han puesto énfasis en objetivos estratégicos orientados a construir soluciones remediales al problema de la pobreza, con enfoques que promueven la equidad social y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Un breve balance de la política social formulada e implementada en los dos periodos de Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, lo realiza la plataforma de derechos humanos democracia y desarrollo (2009), organismo que plantea que la política social durante estos dos periodos se caracteriza por un marcado aumento de la focalización individual del gasto social, el debilitamiento del sistema de seguridad social en Colombia, producto de la mercantilización de las políticas sociales y el aumento de acciones de corrección del sistema sobre la base de decretos de emergencia social; a estos aspectos se suma la observancia de lógicas de favoritismo y fidelidad al gobierno, mediante programas sociales como Familias en Acción y la repartición de favores políticos en los llamados consejos comunales.

Según el documento del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014, Colombia debe avanzar en la articulación de las políticas económicas y sociales para hacer frente al problema de los más pobres y vulnerables. El diagnóstico del plan en mención se basa en un enfoque multidimensional que prioriza cuatro aspectos, una alta incidencia de la desigual distribución del ingreso en la sociedad, la desigualdad de oportunidades para el acceso a bienes y servicios, las brechas urbano –rurales y la relación entre urbanización y crecimiento de circuitos de pobreza en algunas ciudades del país. La principal estrategia del gobierno de Juan Manuel Santos para la superación de la pobreza extrema se denomina RED – UNIDOS; es una acción de política pública que se dirige a resolver el problema de un millón y medio de familias pobres en el país (DNP, 2010). Los principales problemas de este tipo de estrategias de lucha contra la pobreza durante este periodo, están relacionados con la escasa legitimidad del gobierno para implementar sus políticas en los territorios, las contradicciones del modelo económico que impiden la garantía de los derechos de los ciudadanos, y el aumento de lógicas de solidaridad voluntaria que privilegian el asistencialismo, el paternalismo y la inmovilización de los ciudadanos frente a estos problemas de orden político.

La incidencia política de la sociedad civil en las políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social en los últimos programas de gobierno nacional, ha sido relativamente funcional al modelo de gestión e intervención que las orienta, se observa la existencia de reiteradas demandas de la población que son desatendidas, que se concentran en la discusión de los precarios recursos o en la agitación de intereses dispersos, factor que impide la construcción de estrategias y mecanismos sociales que faciliten la construcción de respuestas certeras a los problemas de la sociedad. Entender que la pobreza no es solamente un asunto técnico, de expertos o de estrategias formales de solucionar un problema, implica realizar una tarea relacionada con la producción de argumentos y evidencias que caractericen el problema de la pobreza y la exclusión social como un asunto político, como un factor asociado a la lucha de intereses de los actores, sujetos que requieren mayor democracia y participación en la construcción de apuestas en dónde se permita incorporar efectivamente las demandas sociales de los ciudadanos.

Desde el punto de vista político, la pobreza en Colombia está relacionada con el fenómeno de la exclusión social. La importancia de analizar los problemas de la denominada “cuestión social colombiana”, implican un mayor conocimiento e identificación de algunas problemáticas que acentúan la exclusión social como: el declive de las instituciones de socialización política, el aumento del desempleo, el subempleo y la precarización laboral; la crisis del modelo neoliberal en salud, vivienda y educación; la debilidad de los presupuestos públicos y las burocracias que gestionan los ejes humano y social para atender las crecientes demandas sociales; el aumento de fenómenos de discriminación social por raza, sexo e identidad; y la persistencia de un conflicto armado interno, que deja como saldo escasas opciones de negociación y salida a este conflicto, así como una creciente desintegración del tejido social en los lugares donde más se acentúa. Según Casas (2009) estos diversos aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de la

exclusión social en Colombia, expresan una serie de privaciones, rupturas y rechazos que son comunes a ciertos grupos sociales que les impide participar en sociedad.

Esta imbricada trama de problemas y retos hacen que la denominada “cuestión social colombiana” esté relacionada con la vieja idea de hacer de las diferencias una forma de desigualdad, pobreza y exclusión social (Carballeda, 2008). Ante estas realidades es necesario reconocer la existencia de múltiples formas de exclusión social observables en la pérdida de solidaridad, la fragmentación social, el desplazamiento forzado, la migración, el aumento del crimen y el delito organizado, la violencia juvenil, el aumento de fenómenos asociados al racismo y la discriminación sexual como para citar algunos de los casos más destacados. Caracterizar la exclusión social en el contexto colombiano es un asunto complejo porque intervienen factores de orden político, social y económico como: la pérdida y negación de los derechos por parte del Estado hacia los ciudadanos, el aumento de fenómenos de discriminación y rechazo social, y el desigual acceso a las oportunidades e ingresos en la sociedad.

El problema de la pobreza y la exclusión social en Colombia como un asunto de orden político, no se resuelve con el aumento de los ingresos de las familias y de los sujetos, tampoco se mejora con acciones administrativas que reparen la pérdida paulatina de los derechos fundamentales de los ciudadanos en un modelo económico neoliberal. En mi opinión, este es un problema de Estado que no ha logrado ser abordado como estrategia de país y con acciones descentralizadas. Hasta el momento la acción estatal en materia de políticas sociales se caracteriza por una marcada tendencia coyuntural que pretende llevar estos problemas sociales a una situación manejable (Vargas, 2001). Lo que se avizora es una mayor participación del mercado y de la sociedad ante el fracaso de las soluciones planteadas por la institucionalidad pública, bajo la lógica de que ante la complejidad de la pobreza y la exclusión social, se deben buscar todas soluciones con todos los agentes posibles.

En este sentido es pertinente destacar que ante la complejidad de este fenómeno, las investigaciones de la pobreza y la exclusión en la era de la globalización y la post industrialización recurren cada vez a reflexionar sobre este problema como un desafío que debe ser entendido desde una perspectiva política, técnica y multidimensional (Ziccardi; 2002, Raya 2005, Grynspan; 2008; PNUD, 2008; Casas, 2009). Los estudios de relación causa-efecto, orientados a ver este asunto como un problema material, reduccionista y susceptible de ser cuantificable son cada vez más escasos; dado que se reconoce que “la pobreza es un fenómeno social multifacético, fácil de percibir, pero difícil de definir y más aun de medir adecuadamente” (Grynspan; 2008:72). En perspectiva lo que se requiere es la construcción de estudios que puedan proponer alternativas de desarrollo humano y social de orden territorial, basados en las potencialidades y no en las carencias de los sujetos (Corredor, 2010).

Desde una perspectiva regional se viene realizado por parte de la Universidad del Valle, estudios sobre la pobreza y exclusión social, investigaciones que han producido

conocimiento para el abordaje de esta temática desde una región en particular. Uno de los estudios destacados en este tema, centra el análisis en las condiciones socio-demográficas de los habitantes del Valle del Cauca. El estudio fue realizado con base en la encuesta de Calidad de Vida del año 2003. De este informe surgen valiosos conocimientos y conclusiones para entender este fenómeno social en el ámbito regional que consisten en la observancia de cambios en la estructura familiar (familias más pequeñas o nucleares), una menor brecha social entre las personas pobres de los centros urbanos y rurales de este territorio, y en una percepción social sobre el fenómeno de la pobreza muy interesante en donde “son los no pobres quienes se sienten más pobres” (Urrea et al; 2004: 113).

Para finalizar, es necesario señalar la importancia de construir esfuerzos compartidos entre los diversos actores que participan de las soluciones a los problemas de la pobreza y exclusión social en el país. La intervención social de estos actores desde una perspectiva política, debe convocar a la construcción de procesos de deliberación permanente basados en la ampliación de capacidades de los agentes involucrados, en el fortalecimiento de la democracia y en la consolidación de una institucionalidad pública que garantice los derechos fundamentales de los ciudadanos en los territorios.

## **AVANCES, LIMITACIONES Y RETOS DE LAS AGENDAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN EL VALLE DEL CAUCA**

Los principales avances de las estrategias de inclusión social del departamento del Valle del Cauca se basan en el posicionamiento de varios ejercicios de prospectiva regional y local que incorporan la problemática social como un asunto prioritario en la agenda política regional. Conceptualmente se entiende que llevar un problema social a la agenda pública consiste en visibilizar, expandir y consensuar con los miembros de una comunidad política un problema para transformarlo y/o hacer prevalecer las demandas de un grupo social (Ortegón, 2012). En el caso del Valle del Cauca las agendas de inclusión social han sido el resultado de intereses diversos y dispersos bajo la responsabilidad de gobiernos departamentales o de alianzas de cooperación interinstitucional que han logrado consensos en la formulación de las apuestas, con escasos resultados en la implementación de las agendas construidas.

En el departamento del Valle del Cauca las estrategias de inclusión social se han orientado a caracterizar y proponer alternativas para enfrentar los problemas de la pobreza y la exclusión social, como un asunto central de la problemática regional. Los propósitos de los ejercicios prospectivos como el denominado “Plan Maestro de Desarrollo Regional 2013 – 2015” realizado por la Universidad del Valle; se basan en la realización de un diagnóstico y la construcción de alternativas para incidir positivamente en las principales problemáticas del eje social de la región, los cuales consisten en una marcada exclusión social que impide la formación de capacidades y restringen el desarrollo humano de sus habitantes. Algunas alternativas de inclusión social contempladas en este Plan Maestro de desarrollo regional consisten en: “avanzar en la construcción de una sociedad Vallecaucana incluyente, a partir del reconocimiento y la visibilización de la diferencia, la

promoción de la tolerancia, la pluralidad, el derecho a la ciudadanía plena y el disfrute de los beneficios del desarrollo” (PNUD, 2008: 20).

Un segundo ejercicio de prospectiva regional en materia de inclusión social es el informe de desarrollo humano titulado: “Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico (PNUD-2008)”. Este informe plantea la existencia de una fuerte tensión entre exclusión e inclusión social en el departamento, reconociendo que esta es una de las regiones con mejores indicadores sociales del país. Para este informe la exclusión social que padecen los jóvenes, las mujeres, los discapacitados, los pobres, los desplazados, los afrocolombianos, los indígenas y los campesinos en esta región del país; está asociada con fenómenos de inequidad y de disparidad de ingresos y oportunidades de amplios grupos sociales en el territorio (PNUD, 2008). Una de las principales recomendaciones de este informe de desarrollo humano, consiste en asegurar y orientar las políticas, planes y proyectos hacia la construcción de una sociedad incluyente con acciones como: una planificación enfocada al desarrollo humano, el desarrollo de acciones que prioricen la inclusión social y una mejora en la participación de la ciudadanía interesada en los asuntos públicos.

El tercer ejercicio de prospectiva regional que promueve una noción de inclusión social, lo constituye el “Plan Estratégico Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Valle del Cauca”, documento en dónde se plantea que uno de los principales problemas del Valle del Cauca obedecen a “la desigualdad de oportunidades de desarrollo humano para amplios sectores sociales, de género y territoriales” (Colciencias, Gobernación del Valle del Cauca, CNP y Universidad del Valle, 2011: 200). El cuarto ejercicio lo constituye la adopción de una “Ordenanza departamental de políticas públicas sociales sostenibles” (Ordenanza No. *330 de agosto de 2011*), cuyo propósito central se inscribe en promover un conjunto de orientaciones, directrices y lineamientos para avanzar en la inclusión social y el desarrollo humano en el Departamento del Valle del Cauca, instrumento legal que posee como debilidad la precariedad de las fuentes de financiamiento público para poner en marcha estas acciones de política pública.

El quinto ejercicio de prospectiva regional y local en el tema de inclusión social, se relaciona con el proceso de formulación de una política pública de inclusión socio territorial, que apostó a la generación de un sistema de indicadores de inclusión social para el municipio de Santiago de Cali. Esta estrategia municipal, se orientó a resolver uno de los más graves problemas de la gestión pública del municipio, la usencia de sistemas de información confiables que permitan la toma de decisión con base en estudios actualizados e información pertinente que favorezca decisiones fundamentadas y legítimas para los ciudadanos (Alcaldía de Santiago de Cali, 2009).

Como puede observarse la dimensión social ha estado presente en varios de los ejercicios de identificación de alternativas de desarrollo humano para esta región, sin embargo, las limitaciones del contexto político, económico, social e institucional evidencian algunos factores que profundizan los dramas humanos en este territorio, los cuales están asociados a causas estructurales poco o parcialmente intervenidas por el Estado y la sociedad como:

una alta concentración de la riqueza y la tierra en pocas manos, el aumento de la desindustrialización y tercerización del mercado laboral, fuertes disparidades entre las subregiones y las poblaciones al interior del departamento, ausencia de proyectos colectivos de sociedad que fortalezcan el tejido social, y una débil institucionalidad pública que afecta la eficiencia y la eficacia de las políticas sociales en esta región.

En la grafica No 3, se evidencia que el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del departamento del Valle del Cauca es menor que el estimado nacional; en esta gráfica se ratifican las dificultades regionales para modificar unas cifras que se caracterizan por una baja variación en la última década (2000 – 2010). Esta situación social del departamento del Valle del Cauca, evidencia serias limitaciones de la institucionalidad pública regional y local para construir estrategias y acciones de inclusión social que modifiquen problemas centrales de la región como la pobreza y la exclusión social. Esta debilidad institucional para enfrentar estos nudos críticos del problema regional se deben a los siguientes factores: limitados presupuestos públicos para atender las políticas sociales con énfasis en lo local, baja gobernabilidad política resultado de la desconfianza de la población hacia su dirigencia política y serias dificultades para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos que hoy son excluidos del desarrollo en este territorio.

Los principales retos que se han valorado y construido como apuestas concretas de inclusión social en el departamento del Valle del Cauca, por parte del equipo de investigadores y profesores de la Universidad del Valle que participan de la secretaría técnica del Bloque Regional Parlamentario del Valle del Cauca y del cual formo parte como asesor en los temas de política pública social en el periodo 2012, se orientan a: Primero, fortalecer el desarrollo de agendas de integración e inclusión social local en aquellas áreas y sectores que se encuentran en situaciones de desventaja, escenarios en donde se presentan los indicadores sociales mas dramáticos de este territorio, y en donde se requiere especial prioridad, en casos como la ciudad de Buenaventura en el Pacífico Vallecaucano, la subregión del Norte del Valle del Cauca, y el sector rural del Departamento. Segundo, avanzar en la construcción de políticas sociales y agendas de inclusión social de largo plazo con énfasis en el desarrollo humano, la superación de la pobreza y exclusión social, para ello, se requiere poner en marcha instrumentos ya construidos en la región como la Ordenanza No 330 de 2011, relacionada con la adopción de políticas sociales sostenibles para el departamento. Y tercero, se requiere fortalecer las capacidades de producción, acceso y aplicación de las ciencias, la tecnología e innovación, para la transformación productiva con equidad, al conjunto de la población que habita en este territorio.

El reto académico en este contexto consiste en construir conocimientos que aporten desde una perspectiva regional y local, a la identificación de los determinantes de la exclusión social y la pobreza de forma rigurosa y sistemática, así como la búsqueda de las posibles alternativas que contribuyan a incidir positivamente en este fenómeno que afecta e impacta al conjunto de la sociedad y que bloquea las posibilidades de profundizar en

modelos de desarrollo democráticos, incluyentes y solidarios en la región. Según Quiceno (2011) para construir alternativas de inclusión social en el departamento del Valle del Cauca, se debe partir de una noción de inclusión referida a las personas y no a los objetos y mercancías, esto implica generar estrategias y planes de acción que se orienten a incluir a los sujetos segregados, violentados y vulnerados por la sociedad; a fomentar una cultura de la inclusión social entre las comunidades y a garantizar por parte del Estado los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

Las principales conclusiones de esta ponencia están relacionadas con la necesidad de fortalecer miradas y análisis sobre dos asuntos de especial prioridad para la sociedad colombiana como son la pobreza y la exclusión social. Es preciso en este sentido, abordar estos fenómenos sociales como asuntos en donde convergen elementos de orden político y técnico en una sociedad. Es conveniente como proyecto de sociedad, trabajar en la construcción de políticas públicas sociales de lucha y erradicación de la pobreza, basadas en la deliberación, concertación y mediación social; así como en la creación de sistemas de información social que permitan analizar esta problemática con cifras y datos confiables para los procesos de toma de decisión.

Igualmente es importante resaltar la observancia de un fuerte viraje de las políticas sociales en Colombia hacia las necesidades económicas y materiales de los sujetos mediante subsidios a la demanda, acciones de asistencia social y el aumento de prácticas de voluntariado social construidas con renovados mecanismos de gerencia privada como es el caso de "Colombia Humanitaria". La crisis de las políticas de protección social en Colombia, está relacionada al aumento de procesos de mercantilización de lo social en campos como la educación, la salud y la vivienda, claro efecto de la subordinación de los derechos sociales a las cuestiones de orden económico (Montaño, 2003). Este problema de las políticas sociales orientadas bajo el modelo económico neoliberal es uno de los principales problemas de la construcción de respuestas estatales de inclusión social, al verse obligado el estado a responder por las inequidades estructurales desde lógicas que se sustentan en la competencia del mercado, el asistencialismo y la caridad a los más necesitados.

En perspectiva se requiere de numerosos procesos de investigación e intervención social orientados a la búsqueda de estrategias de inclusión social con un marcado énfasis en la garantía de derechos, la inclusión productiva, la autonomía de los sujetos y participación de diversos actores en apuestas de desarrollo regional y local. Acciones que promuevan el compromiso social de todos los agentes de la una región o localidad, en la búsqueda de políticas, programas y proyectos que modifiquen la situación de pobreza y exclusión social de amplios sectores poblacionales que son afectados por las falencias de modelos económicos y políticas sociales que no buscan la potenciación de las capacidades de los sujetos, ni la sostenibilidad de algunos logros sociales construidos por la sociedad en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI (2009). Sistema de índices de Inclusión social. Actualizados para Santiago de Cali. Cali.
- Carballeda, Alfredo (2007). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carballeda, Alfredo (2008). Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de exclusión y desencanto. Buenos Aires: Paidós.
- Corredor, Consuelo (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Casas, Julián Augusto (2009). Concepto de pobreza y sus implicaciones en Colombia. *Apuntes del CENES*. No 47. Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE- (2010). Encuesta de Calidad de Vida.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP (2011). *Plan Nacional de desarrollo, “Prosperidad para todos” (2010 – 2014)*. Bogotá.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2012). [http://www.dane.gov.co/boletin\\_pobreza\\_monetaria\\_y\\_multidimensional\\_en\\_Colombia\\_2011\\_pdf\\_25-07-2012](http://www.dane.gov.co/boletin_pobreza_monetaria_y_multidimensional_en_Colombia_2011_pdf_25-07-2012).
- Golbert, Laura (2004). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?*. Buenos Aires: Clacso.
- GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA (2003). Plan Maestro de Desarrollo Regional, Integral, Prospectivo, y Sostenible del Valle del Cauca 2005 al 2015. Santiago de Cali.
- GRYNSPAN, Rebeca (2008). Introducción a las políticas de superación de la pobreza. CEDAF. Santo Domingo. Republica Dominicana.
- Majone, Giandomenico (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MESEP, (2010). Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, cifras de pobreza, pobreza extrema y desigualdad, (2009).
- Montaño, Carlos (2003). Tercer sector y cuestión social. Crítica al patron emergente de intervención social. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Municipio de Santiago de Cali (2010). *Plan de desarrollo 2010 - 2014*. Santiago de Cali: Municipio de Santiago de Cali.
- Otalvaro Marin, B. (2007). Una mirada a las prácticas participativas en la construcción de política pública social en el ámbito local. *Revista Ciencia Política*, 3, 149-181.
- Otalvaro Marin, B., & Obando Salazar, O. L.. Incidencia política de la juventud Vallecaucana en la formulación de políticas ambientales. En: *Revista Prospectiva* No 15. Universidad del Valle.
- Otalvaro, B., & Obando, O. (2009). La participación de la juventud en la políticas públicas. En N. Roht. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ortegón, Edgar. (2012). Fundamentos de planificación y política pública. Universidad de Alcalá. Madrid, España.
- PNUD (2008). Informe de desarrollo Humano: Hacia un Valle del Cauca Incluyente y Pacífico. Edic. PNUD, Gobernación del Valle. Santiago de Cali.

- Plataforma colombiana de derechos humanos democracia y desarrollo (2009). ¿Continuidad o desembrujo? La seguridad democrática insiste y la esperanza resiste. Ediciones Anthropos, Bogotá.
- Quiceno, Humberto (2011). La cultura del otro y la escuela inclusiva. Municipio de Santiago de Cali. Feriva. Cali.
- Raya, Esther ( ). Exclusion social: Indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social. *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales, No 70*. España.
- Roth Deubel, A. N. (2004). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogota: Aurora.
- Urrea, Fernando, et al (2004). Condiciones sociodemográficas pobreza y desigualdad en el Valle del Cauca. Universidad del Valle – CIDSE.
- Varela Barrios, E. (2005). *La mercantilización de lo público, Ensayos sobre la gestión y políticas públicas*, Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración.
- Vargas, Alejo (2001). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almudena Editores. Bogotá.
- Vargas, Alejo (2012). Conflicto en el Cauca: ¿Tiene opciones de superación? Recuperado el 25 de Julio de 2012. De, [semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co).
- Vélez Cuartas, G. J. (2007). Políticas públicas y políticas sociales: trazos para un estado del arte en la investigación y la intervención social. En U. E. Colombia, *Ensayos sobre políticas públicas* (págs. 167-192). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ziccardi, Alicia (2002). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los limites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO. Buenos Aires.

## RESEÑA BIOGRÁFICA

Bairon Otálvaro Marín.

Trabajador Social. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle.

Docente e investigador de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle.

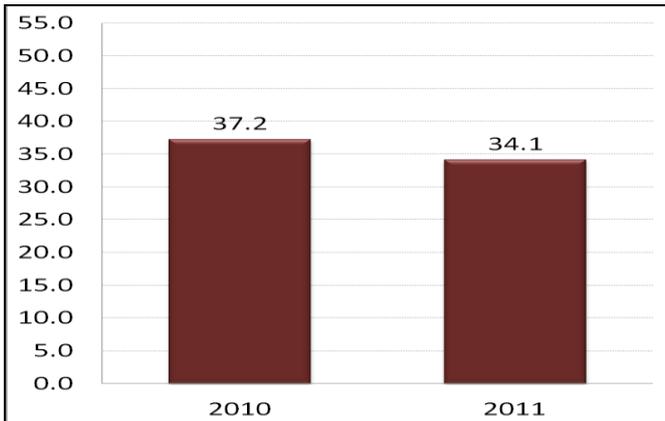
Coordinador de la línea de investigación “Políticas públicas sociales” del Grupo de Investigación “Gestión y Políticas Públicas”, Categoría A – Colciencias.

Dirección: Calle 4b # 36 - 00. Edificio 124, Oficina 1032. Universidad del Valle, Sede San Fernando (Cali, Colombia). Teléfono, 317-3822280

Correos: [bairon71@yahoo.com](mailto:bairon71@yahoo.com), [bairon.otalvaro@correo.univalle.edu.co](mailto:bairon.otalvaro@correo.univalle.edu.co)

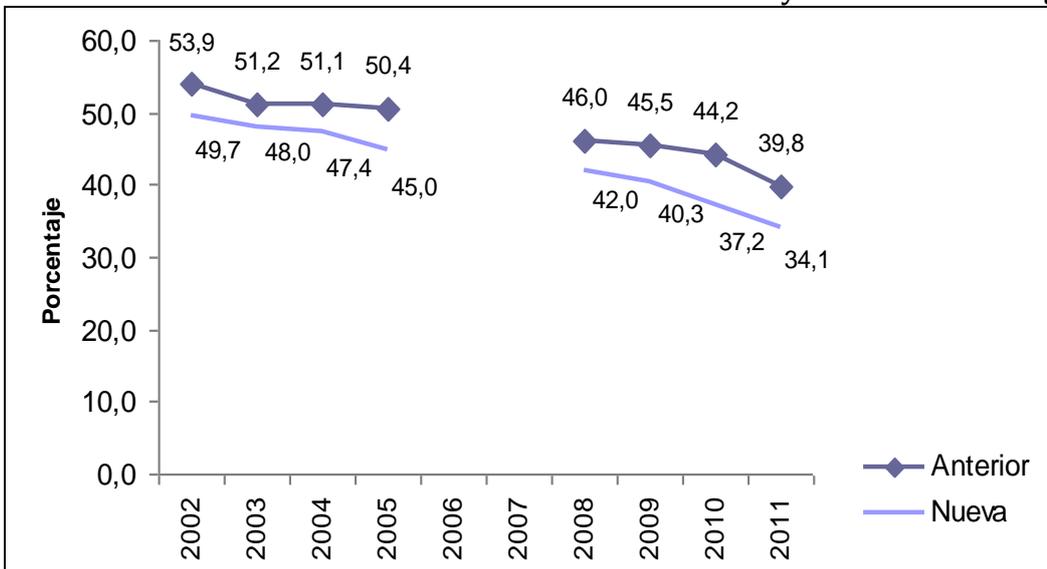
## GRÁFICAS

**Gráfica No 1: Pobreza Monetaria – Total Nacional**



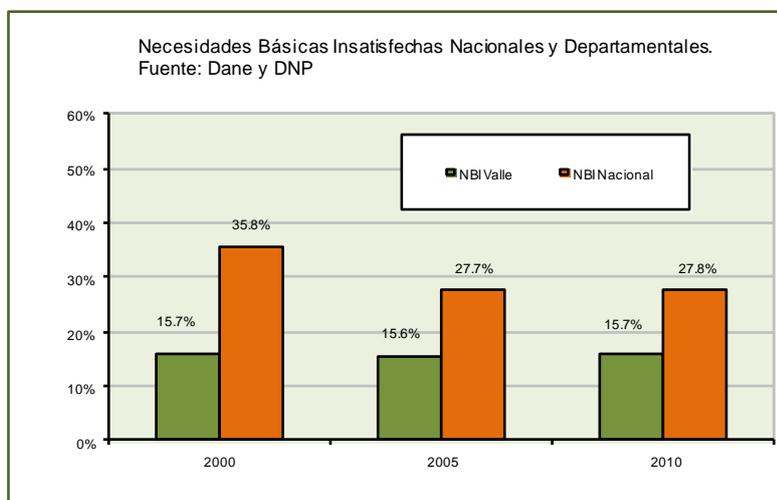
Fuente: DANE- 2012.

**Gráfica No 2. Pobreza Monetaria 2002-2011. Anterior y nueva metodología**



Fuente: DANE (2012).

**Gráfica No 3. NBI Departamental**



Fuente: Gobernación del Valle del Cauca (2012)

## RESUMEN

En la ponencia se analizan de manera crítica dos fenómenos de especial prioridad en la agenda política y social de Colombia: la pobreza y la exclusión social; temáticas sobre las cuales existe un gran debate y preocupación por parte de actores académicos, institucionales, empresariales y sociales. En particular, nos concentraremos en estudiar las políticas públicas de inclusión social que han sido construidas en la última década en el departamento del Valle del Cauca, como estrategias que apuntan a promover la igualdad (política, económica, social), la participación, la democracia y el respeto de la diversidad en este territorio.

Este documento busca introducir una reflexión en torno a las formas de medición, análisis e intervención del Estado y de la sociedad en estas problemáticas estructurales. Se retoma el caso del Departamento del Valle del Cauca, con el propósito de mostrar las diversas formas de incidencia política y social (de actores, agentes y organizaciones sociales) que rechazan la idea de transferir responsabilidades de interés general al mercado. Esto evidencia el conflicto entre el modelo *top-down* de corte asistencialista y de socialización del gasto, versus las exigencias y dinámicas de movilización social por parte de numerosas organizaciones del tercer sector. Además, se pretende documentar los avances, limitaciones y retos de las agendas de inclusión social construidas en esta región, sobre la base de problemas públicos en modelos de mercantilización de lo social.

Este trabajo aporta algunos elementos de reflexión sobre los procesos de formulación e implementación de las denominadas políticas públicas sociales en Colombia. Se muestra el incremento de las desigualdades económicas y sociales que padecen los ciudadanos en los ámbitos nacional, regional y local, y la debilidad institucional para poner en marcha perspectivas y enfoques de derechos impulsados a partir de la Constitución Política de 1991.