



La Implementación del enfoque de inclusión social en contextos urbanos

The Implementation of the Social Inclusion Approach in Urban Contexts

BAIRON OTÁLVARO MARÍN¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 21/02/2020

Revisado: 21/04/2020

Aceptado: 29/06/2020

Resumen

El artículo analiza el proceso de implementación de políticas de inclusión social en contextos urbanos caracterizados por el aumento de relaciones sociales de exclusión y desigualdad social. Se examinan las medidas que fueron construidas para enfrentar los fenómenos de desigualdad, exclusión y violencia en centros urbanos como Santiago de Cali-Colombia. Se realiza un trabajo cualitativo que combina la revisión de textos gubernamentales y no gubernamentales, así como la entrevista a actores claves de la política durante el periodo 2008-2018, mostrando las dificultades cognitivas y prácticas de las políticas de inclusión social relacionadas con la ambigüedad e inercia de las intervenciones públicas en el ámbito local.

Palabras clave: Desigualdad social, ciudades inclusivas, inclusión social, gobernanza local.

Abstract

The article analyzes the process of implementing social inclusion policies in urban contexts characterized by the increase in social relations of exclusion and social inequality. The measures that were constructed to face the phenomena of inequality, exclusion and violence in urban centers such as Santiago de Cali-Colombia are examined. A qualitative work is carried out that combines the review of governmental and non-governmental texts, as well as the interview of key policy actors during the period 2008-2018, showing the cognitive difficulties of social inclusion policies related to the ambiguity and inertia of the public interventions at the local level.

Keywords: Social inequality, inclusive cities, social inclusion, local governance

Introducción

Aquí se reflexiona sobre el enfoque de inclusión social en las políticas sociales del siglo XXI, una mirada con la cual se valoran problemas sociales y se generan acciones de intervención social que requieren pertinencia, continuidad, impacto y progresividad en los presupuestos públicos. Para

¹ Trabajador Social, Magister en Políticas Públicas, Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor del Departamento de Administración y Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle- Cali-Colombia. E-mail: bairon.otálvaro@correounivalle.edu.co

* Cómo citar: Otálvaro Marín, B. (2020). La Implementación del enfoque de inclusión social en contextos urbanos.

Revista de Administración Pública del GLAP, 4(6), páginas 25-36.

repensar estos enfoques se requiere de nuevas miradas sobre los conceptos de exclusión² e inclusión, nociones que poseen un auge significativo en las políticas públicas ante el aumento de desigualdades estructurales originadas por ingresos, patrimonio y educación (Piketty, 2014), y la emergencia de nuevas desigualdades sociales originadas por los desarrollos tecnológicos y los estándares institucionales y normativos que diferencian a los países en la actualidad (Moscaño y Carvajal, 2015).

Se toma como caso de análisis la política de inclusión social formulada e implementada en Santiago de Cali³, un asentamiento poblacional regional (pacífico colombiano) y subregional (sistema de ciudades del departamento), anclado en el sur occidente colombiano, específicamente en el departamento del Valle del Cauca. Territorio caracterizado por presentar altos niveles de concentración de la tierra y la riqueza en pocas manos, por poseer procesos de tercerización del mercado laboral, así como por el debilitamiento de los proyectos colectivos de sociedad y de inversión en capital humano, lo que comprueba las serias limitaciones de la institucionalidad pública local y regional para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos en este territorio (Ortíz y Uribe, 2007). Se plantea la necesidad de construir respuestas a dichos problemas median-

te la formulación y puesta en marcha de políticas de inclusión social que superen su carácter reactivo y avancen en estrategias y acciones efectivas en términos de bienestar material y subjetivo.

El deterioro de los indicadores sociales del Valle del Cauca están relacionados con la persistencia estructural de la pobreza, el aumento de fenómenos de violencia y crimen organizado⁵ que se viven con mayor fuerza en ciudades como Buenaventura, Cali, Tuluá y Cartago⁶, la desigualdad económica, la cobertura y calidad en sectores como educación, salud, agua y saneamiento básico; también se manifiesta como un problema prioritario el déficit de vivienda digna (cuantitativo-cualitativo) y la disminución de los ingresos tributarios per cápita de los diferentes municipios que hacen parte de este departamento.

Los problemas de concepción, diseño e implementación de las políticas públicas de inclusión social en la ciudad de Cali, la principal ciudad del departamento del Valle, un territorio donde las políticas sociales no han sido comprensivas de los fenómenos de pobreza⁷, desigualdad social y violencia que padecen los habitantes de esta localidad. Son políticas que carecen de referentes teóricos y prácticos que permitan distinguir cómo afecta la exclusión social a los sectores urbanos que viven el debilitamiento de una

2 Entiéndase por exclusión social, aquellas personas o grupos sociales que se encuentran imposibilitados o inhabilitados, para el ejercicio de sus derechos sociales. Sin embargo, una noción más moderna del concepto de exclusión social, alude a distintas situaciones o procesos sociales que facilitan las condiciones de precariedad o vulnerabilidad de grupos o poblaciones (Golbert, 2004).

3 Es una ciudad que posee según las estimaciones de población 2.369.829 habitantes para el año 2015 (Departamento Administrativo de Planeación, 2014).

4 Según el Departamento Administrativo de Planeación Departamental (2014), se evidencia que la tierra para el uso agrícola está concentrada en la siembra de cultivos permanentes de caña de azúcar con el 81,3%, le siguen los cultivos transitorios (8,6%), centrados en la siembra de maíz y frutales (8,2%), hortalizas (1,4%), y tubérculos (0,5%). Sobre el tema de la distribución de la tierra, investigadores como Uribe (2014) plantean que, en el Valle del Cauca, se ejecutó un ordenamiento particular del territorio y la población, una estrategia que favoreció al sector gremial azucarero de carácter terrateniente, y que dejó de lado factores como las comunidades y el medio ambiente (2014: p. 145)

5 Según la Personería Municipal de Cali (2014), la situación de inseguridad, violencia y criminalidad en Cali (capital del Departamento del Valle del Cauca), está asociada a dinámicas de conflicto protagonizadas por diversas agrupaciones que se disputan el territorio, el tráfico y expendio de estupefacientes. La Personería Municipal de Cali, informa que durante el periodo del 1 enero al 4 de octubre de 2014 se registraron 1.137 muertes violentas, situación que constituye a Santiago de Cali en una de las más violentas del país.

6 Según Villarraga (2015, 76), en estas ciudades o territorios que antes dominaban las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), ahora existe "el surgimiento o reorganización de grupos ilegales de coerción territorial violento que emulan las AUC, y que buscan controlar el negocio del narcotráfico como las denominadas bandas criminales de La Empresa, Los Rastrojos, las Autodefensas Campesinas del Norte y la Organización Nueva Generación que aparentemente están conformadas por el cartel del Norte del Valle".

7 En este estudio se argumenta que la pobreza no es solamente un problema material, reduccionista y susceptible de ser cuantificable; 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" (Grynspar, 2008, 72). En Colombia se tienen dos metodologías de medición de la pobreza: la pobreza monetaria y 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 cálculo se realiza mediante la evaluación de cinco variables que son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda (Casas, 2009).

sociedad salarial, la crisis de los sistemas de protección social en términos de acceso al trabajo digno, y el aumento de nuevas formas de vulnerabilidad social en grupos poblacionales como la infancia, los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos (Ziccardi, 2008).

En el terreno de la formulación e implementación de políticas de inclusión social⁸, se puede referenciar una experiencia de intervención estatal que muestra la combinación de políticas e intervenciones públicas de corte reactivo y prospectivo. Las primeras se han caracterizado por ser políticas de “mano dura”, medidas que como en El Salvador (un país azotado por la violencia, la persecución y criminalización de jóvenes pandilleros), han mostrado ser arbitrarias, cortoplacistas e ineficientes para controlar la delincuencia juvenil y el crimen organizado (Instituto Universitario de Opinión Pública – IUDOP, 2014). Las segundas, las políticas llamadas de inclusión social, que se han caracterizado por intentar abordar la compleja trama de actores violentos y problemas estructurales no resueltos en los territorios, mediante acciones orientadas a generar planes, estrategias y protocolos de acción que se orientan a incluir a los sujetos segregados, violentados y vulnerados por la sociedad, y a fomentar una cultura de la inclusión social establecida a partir de la garantía de derechos a los ciudadanos (Quiceno y Peñaloza, 2011).

Las estrategias de ciudades y territorios inclusivos en ciudades como Cali, tienen el desafío de avanzar en la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales de la población como la pobreza⁹, la exclusión social y la violencia; pro-

blemas complejos que son enfrentados con respuestas simples, mediante el uso de estrategias que se fundamentan en la retórica de la inclusión social, acciones que no resuelven los problemas estructurales de la ciudad. En esta dirección, se plantea la necesidad de incorporar diversos sectores y actores en la acción de gobierno, en la perspectiva de construir soluciones basadas en la actuación en red, como un nuevo proceso de gobernar, orientado a dotar al gobierno de las capacidades requeridas para dirigir a la sociedad en el marco de procesos democráticos, participativos y deliberativos (Aguilar, 2016).

Metodológicamente, se utilizó un enfoque cualitativo para el análisis de políticas públicas, una estrategia que permite obtener una aproximación a los fenómenos sociales y las intervenciones estatales en el nivel nacional, regional y local desde la voz de los actores sociales (Obando y Otálvaro, 2013). Se realiza énfasis en la opción cualitativa para realizar una lectura realidad, desde una perspectiva situada, mecanismo que permite entender los problemas del bienestar material y subjetivo de los ciudadanos en contextos de alta conflictividad y vulnerabilidad social como Santiago de Cali.

Se realizó énfasis en las actividades de producción de conocimiento basadas en la revisión documental¹⁰ y en los aportes de diversos actores participantes de esta propuesta metodológica, entre ellos, actores gubernamentales e investigadores sociales interesados en estos temas de ciudad, violencia e inclusión social¹¹. Se realizaron tres momentos de abordaje de la realidad estructurados en las fases de descubrimien-

8 Las políticas de inclusión social, tienen como perspectiva las teorías de la justicia social, políticas que muestran el progresivo aumento de acciones públicas que promueven la ampliación de las oportunidades, capacidades y libertades de los sujetos (Sen, 2000). La incorporación de estos nuevos paradigmas y enfoques en las políticas sociales, ubica al Estado como garante de unas condiciones iniciales para que los ciudadanos desarrollen sus capacidades y potencialidades (Sen, 2000; Corredor, 2010).

9 Según la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la población pobre es aproximadamente 585.824 personas que corresponden al 26,1% de la población caleña (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012, 22).

10 En particular las fuentes documentales analizadas son: Documentos institucionales referidos a Planes de Desarrollo Departamental y Municipal de Cali, en el período 2012 – 2015. Estudios de organismos internacionales que dan lineamientos de política pública a territorios como el Valle del Cauca (PNUD – 2008). Literatura especializada sobre la noción de justicia social, políticas públicas y políticas sociales. Y búsqueda y análisis de bases de datos en los temas centrales de la política social como: pobreza, desigualdad y violencia.

11 Se realizó un taller de investigación sobre el tema de ciudades inclusivas con funcionarios de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, entrevistas a funcionarios públicos del Municipio de Santiago de Cali, y se presentaron resultados de este trabajo con una ponencia, en el Encuentro Internacional de Investigadores de Administración realizado en la ciudad de Bogotá los días 24 y 25 de noviembre de 2015. La fuente oral permite de manera directa escuchar las palabras, los relatos y voces de sujetos individuales o de representantes comunitarios sobre el avance y limitaciones de las políticas de inclusión social en Cali.

to (compilación de textos gubernamentales y no gubernamentales, apoyado con el contraste de entrevistas semiestructuradas), codificación (selección de la información recabada en categorías analíticas) y relativización (interpretación de la información recabada del contexto urbano).

El abordaje del problema de la exclusión social y la violencia en las ciudades, se constituye en una categoría multidimensional que requiere de un enfoque cualitativo para entender las causas profundas y raíces de los conflictos sociales, así como la manera de intervenir los diversos factores, circunstancias y situaciones sociales que afectan a individuos y colectivos sociales vulnerados, impidiéndoles superar sus condiciones de pobreza y constituirse como actores estratégicos en el desarrollo sostenible e inclusivo en centros urbanos como Santiago de Cali.

Aproximaciones teoricas al enfoque de inclusion en contextos urbanos

La investigación utiliza una perspectiva crítica para el abordaje de los problemas urbanos y metropolitanos, los cuales “están siempre orientadas por valores y, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de estas son ilusorias” (Roth, 2007, 34). Es una perspectiva que permite comprender una multiplicidad de fenómenos, causas y consecuencias asociadas al problema de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en las ciudades, un fenómeno que debe ser entendido como un asunto dinámico y complejo, pero también, para significar los diversos proyectos, estrategias y expresiones de las políticas sociales utilizadas para resolver estos problemas en contextos regionales y locales como el departamento del Valle del Cauca y la ciudad de Santiago de Cali.

Para avanzar conceptualmente en el estudio del problema de la pobreza y la exclusión social

se requiere del análisis de los conceptos de justicia social¹² y política social¹³, conceptos que han sido construidas en los últimos planes de desarrollo nacional y local, mediante enfoques basados en una racionalidad técnica e instrumental para entender y comprender las demandas sociales. Las agendas sociales de los planes nacionales de desarrollo: “Hacia un Estado comunitario” (2002 – 2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006 – 2010), “Prosperidad para todos” (2010 – 2014); y “Todos por un nuevo país” (2014 – 2018); han puesto énfasis en objetivos estratégicos orientados a construir soluciones remediales al problema de la pobreza, con enfoques que promueven las capacidades, oportunidades y libertades, pero con apuestas de mercado, orientadas a la mercantilización de bienes y servicios de carácter público (Corredor, 2010).

Un breve balance de la política social formulada e implementada en los planes de desarrollo nacional, evidencia que la política social durante estos periodos de gobierno se caracteriza por un marcado aumento de la focalización individual del gasto social, el debilitamiento y fractura del sistema de seguridad social en Colombia en salud y pensiones, así como la generación de políticas de asistencia social con renovados dispositivos de intervención mercantil. Las medidas públicas adoptadas en estos planes de desarrollo, se circunscriben al establecimiento de decretos de emergencia social y al impulso de una política asistencial basada en la observancia de lógicas de favoritismo y fidelidad al gobierno, mediante programas de transferencia condicionada como Familias en Acción o Jóvenes en Acción, para citar algunos ejemplos (Varela y Otálvaro, 2013).

Teóricamente el enfoque de inclusión social se orienta a dar prioridad a los bienes de mérito de una sociedad (educación, salud, empleo, servicios públicos, seguridad alimentaria y ambiente sano), pero también a promover la movilidad

12 Las teorías de la justicia han sido desarrolladas por intelectuales como Rawls (1971), Sen (2009), Nussbaum (2007, 2010) y Van Parijs (2014); teóricos éstos que plantean la necesidad de construir una sociedad justa basada en principios prácticos como la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en la expansión de capacidades, oportunidades y libertades de los mismos.

13 Para este estudio en particular, se retoma la discusión conceptual de política social que plantea Maldonado (2007, 60): “(...) La política social es una decisión política construida socialmente y, por tanto, resultado de una dinámica de procesos conflictivos o cooperativos entre demandas de distintos grupos y actores con diferentes intereses y valores acerca del deber ser de la sociedad”.

social y protección social como elementos fundamentales para garantizar el bienestar material y subjetivo (Mora, 2019). El enfoque de inclusión social ha sido utilizado de forma pragmática en las políticas poblacionales (infancia, juventud y vejez), y en las políticas de diversidad (género, étnico-racial y diversidad sexual) bajo la premisa de lograr cognitivamente mayores niveles de igualdad y democratización de las sociedades.

Sin embargo, lo que se observa en Colombia es una mezcla y dinamismo de la pobreza, desigualdad, y violencia territorial. Esta denominada “cuestión social colombiana”, implica un mayor conocimiento e identificación de algunas problemáticas que los acentúan como: el declive de las instituciones de socialización política, el aumento del desempleo, el subempleo y la precarización laboral. También se requiere de un análisis de la crisis del modelo neoliberal en términos de bienestar social y políticas en salud, vivienda y educación; políticas que desnudan la debilidad de los presupuestos públicos y las burocracias que gestionan las demandas sociales; así como del aumento de fenómenos de discriminación social por raza, sexo e identidad; y los rezagos de un conflicto armado interno de más de seis décadas en el país (Vargas, 2013).

El aumento de relaciones sociales de exclusión y desigualdad en Colombia es un problema que muestra la ausencia de contratos sociales fuertes con acciones de carácter descentralizado. 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 situaciones manejables (Vargas, 2001), sin que resuelva el problema de fondo. Por el contrario, 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 las soluciones posibles con todos los agentes involucrados mediante soluciones asistenciales y mercantiles.

Las políticas sociales desde una óptica regional y local, evidencian una evolución en términos conceptuales, institucionales y políticos, al trascender un enfoque asistencialista, para insta-

larse en las fronteras de la inclusión social, aunque de forma retórica y pragmática, sin avanzar en procesos de descentralización administrativa, operativa y fiscal, se continúan observando procesos de recentralización de recursos y acciones, con limitadas acciones de colaboración y subsidiariedad del nivel central del Estado para solucionar problemas de inclusión social territorial.

En el caso de la ciudad de Cali, se evidencian serias limitaciones de la institucionalidad pública local para construir estrategias y acciones de inclusión social que modifiquen los problemas centrales de la ciudad en términos de pobreza, desigualdad y violencia. Esta debilidad institucional, se constituye en el principal nudo crítico del problema local, por factores relacionados con: limitados presupuestos públicos para atender las políticas sociales con énfasis en lo local, baja gobernabilidad política como resultado de la desconfianza de la población hacia su dirigencia política y serias dificultades para garantizar la progresividad de las políticas públicas que buscan la inclusión social de ciudadanos en este territorio.

En este contexto, los principales retos que se han valorado y construido como apuestas concretas de inclusión social en la ciudad de Cali, se orientan a:

- Fortalecer agendas de integración e inclusión social local en áreas y sectores que se encuentran en situaciones de desventaja social, escenarios donde existen los indicadores sociales más dramáticos del territorio, y donde se requiere especial prioridad en la intervención social.
- Avance en la construcción de agendas de inclusión social de largo plazo con énfasis en desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental, así como en la superación de la pobreza y la exclusión social, lo que implica poner en marcha instrumentos, mecanismos y sistemas universales de política pública para la ciudad.
- Fortalecer la capacidad de producción, acceso y aplicación de la ciencia, la tecnología e innovación, para la transformación productiva de la ciudad. Elemento que permite debilitar la informalidad e ilegalidad presente en el territorio.

- Generar procesos de construcción de conocimiento público en las ciudades y territorios de la región, saberes que permitan realizar seguimiento y transformación de los problemas de pobreza, exclusión social y violencia que se presentan en la región y particularmente en la ciudad de Cali.

Análisis retrospectivo de la política de inclusión social en santiago de cali

En ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, el peso de las conflictividades urbanas de actores locales, está relacionada con un contexto en donde las violencias y los conflictos sociales se superponen impidiendo establecer su génesis y sus cursos (Perea, 2015). Lo que se describen son unas dinámicas conflictivas que se expresan mediante relaciones de poder y violencia, hechos que han sido analizados como conflictividades urbanas que alteran la cotidianidad de localidades, comunas y barrios en donde los ciudadanos padecen de un deterioro paulatino en la garantía de sus derechos fundamentales (Blair, et al, 2009).

En Bogotá, las dinámicas de conflicto están relacionadas con una fuerte fragmentación de los actores de la violencia y criminalidad, los cuales operan con relativa autonomía en sus dinámicas delincuenciales (Perea y Rincón, 2014). Según estos autores los rasgos distintivos del conflicto violento en Bogotá, son la ausencia de dominaciones violentas y la acción localizada de actores de crimen y el delito, situación que ha generado el desarrollo de políticas públicas orientadas a esta enorme fragmentación, mediante la protección y garantía del derecho fundamental a la vida.

En Medellín, se evidencian los contrastes de una ciudad que sobresale por las transformaciones sociales, económicas y culturales, sin embargo, posee un problema estructural en términos de violencia y narcotráfico, producto de actores de la criminalidad y la violencia (bandas, combos, milicias y paramilitares), que han construido un accionar violento en diferentes barrios y comunas de este municipio, contextos en don-

de se presentan altos niveles de violencia y el aumento de la criminalidad organizada y redes de tráfico de drogas (Jaramillo y Gil, 2014). Esta conflictividad urbana de Medellín, está articulada a fenómenos políticos nacionales, a procesos de confrontación de múltiples actores locales con variados intereses y luchas, lo que hace cada vez más difícil el examen de estos conflictos, por la participación de diversos actores, y por la naturaleza de dichas confrontaciones en este contexto social violento (Blair y otros, 2009).

En Cali, desde la década de 1990, las políticas públicas del gobierno local, se concentran en la seguridad, la justicia y la convivencia ciudadana, son medidas públicas que han estado centradas en resolver un acumulado de conflictos producto de procesos de exclusión y marginación de amplios sectores de la sociedad que se viven en los barrios mediante diversos mecanismos de segregación socio residencial. Son políticas públicas se han caracterizado por ser más reactivas que proactivas de los problemas de la sociedad caleña.

Las acciones reactivas construidas durante la década de 1990, se orientaron a la seguridad y convivencia urbana, para lo cual se tomaron medidas como la Ley semi - seca, la prohibición al porte de armas, prevención de accidentes de tránsito y toque de queda para menores de edad. Dichas medidas públicas se orientaron bajo la noción de multicasualidad de los hechos y situaciones de la violencia, es decir, la existencia de una variedad de fenómenos generadores de conflicto y la identificación de uno de los principales actores de la violencia, como la población juvenil (Guerrero, 1999).

Uno de los actores más afectados por la violencia en la ciudad es la población juvenil, sujetos que se fueron constituyendo como los principales actores del conflicto urbano en Cali, como víctimas y victimarios de la violencia en la ciudad, un fenómeno social que durante los 90's fue intervenido con el denominado programa PARCES (Participación, Convivencia, Educación y Superación), una estrategia desarrollada para jóvenes en alto riesgo o jóvenes "problema" de la sociedad, y que fue suspendido por falta de recursos y apoyo institucional, lo que lo llevó finalmente a desaparecer (El Tiempo, 1997).

Durante la primera década del siglo XXI, la ciudad continúa con serios problemas de conflictividad política, económica y social, producto de procesos estructurales de violencia, pobreza y exclusión social. Las dificultades que emergen en el terreno de violencia son intervenidas mediante el uso de medidas restrictivas como la Ley Zanahoria, la prohibición del parrillero hombre en motos, la restricción de porte de armas, el toque de queda para menores de edad y los cuadrantes de seguridad. Estas acciones se construyen para actores problemáticos de la sociedad, desconociendo las causas y consecuencias de estos fenómenos, los cuales están relacionadas con altos niveles de vulnerabilidad social de los sujetos, desigualdades y pertenencia a una sociedad fragmentada socialmente (Carballeda, 2008).

En ese contexto las problemáticas se muestran de forma descarnada, como se puede evidenciar en los indicadores de violencia de los últimos años en Cali. En ellos se observa, la ampliación de brechas sociales y el aumento de la violencia,

en términos de homicidios, muertes por accidente de tránsito y suicidios (ver Gráfico 1).

Lo que señala el gráfico No 1. es el aumento de problemáticas complejas relacionadas con la violencia criminal, la exclusión social y económica, y el debilitamiento de la respuesta estatal en temas como la atención psicosocial de la población juvenil, la más involucrada en la violencia criminal de la ciudad. Lo que se impulsa en el territorio son políticas públicas reactivas -como se explicó anteriormente- o acciones públicas que promueven la inclusión social sin mayor esfuerzo institucional y presupuestal. Una de las principales estrategias construidas para atenuar los problemas de la violencia y la exclusión social en Cali es el programa TIOS (Territorios de Inclusión Social y Oportunidades), una acción gubernamental que se constituye en la principal estrategia de inclusión social en la ciudad, para aquella población focalizada como más pobre y vulnerable identificada en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN.

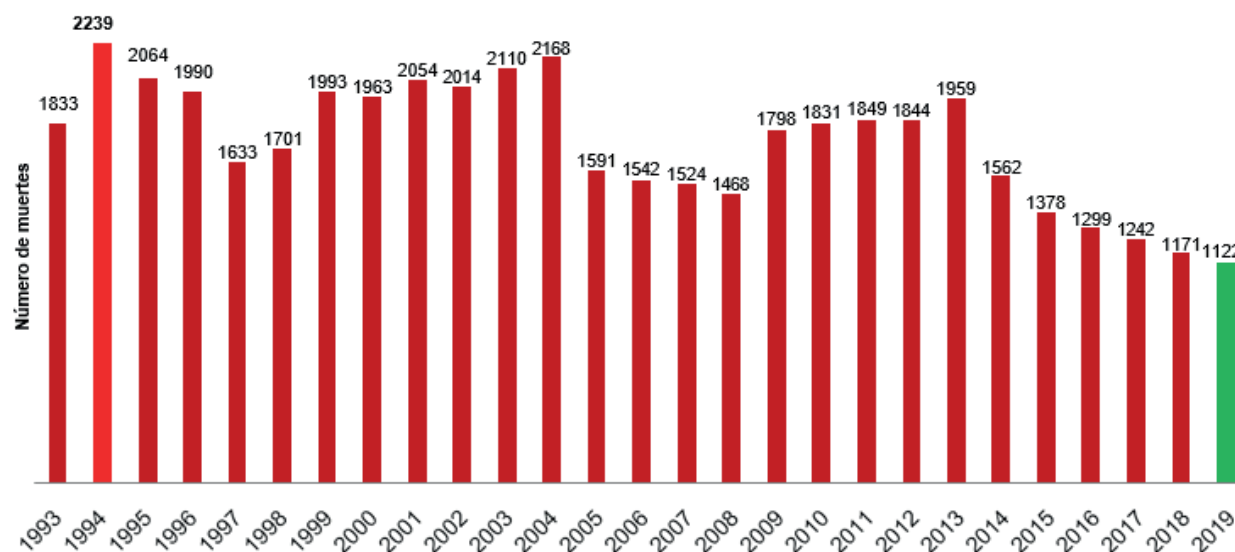


Gráfico 1. Muertes violentas en Cali, 01 de enero a 31 de diciembre, periodo 1993 – 2019.

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2019).

Las acciones de inclusión social en Cali ¿Cómo surgió el programa TIOS en Cali y para dónde va?

El origen de los procesos de formulación de políticas de inclusión social en Cali está relacionado con la creación de una Asesoría para la Inclusión Social, instancia adscrita al Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Secretaría de Educación Municipal durante el 2008, período de la administración del Alcalde Jorge Iván Ospina (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2009). Durante ese gobierno se realizó el proceso de formulación de una política pública de inclusión socio territorial en Cali con las siguientes estrategias:

- a. Diseñar un sistema de información actualizado sobre índices de inclusión social en Santiago de Cali, denominado Sistema de Índices de Inclusión Social para Santiago de Cali (S.I.I.S.A.S).
- b. Formular una política de inclusión socio territorial integral y participativa, que incluyera las políticas de niñez, infancia, adolescencia, atención a población con discapacidad, equidad, género, familia, talentos excepcionales, reintegración, atención a población en situación de desplazamiento y atención a población en alto riesgo social (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2009).

Como se observa, el principal avance de la administración Ospina (2008 – 2011) en su Plan de Desarrollo: **“Para vivir la vida dignamente”**, radica en la incorporación de un enfoque de inclusión social en la agenda de gobierno. Una política orientada a realizar diversas intervenciones sociales para grupos poblacionales en condición de desventaja social, o con fragilidad en sus vínculos sociales, una acción realizada para enfrentar aquellas situaciones de estigmatización, segregación o rechazo social que se vivencian en la ciudad.

En el proceso de formulación de la estrategia TIOS en la ciudad, se evidencia la búsqueda de nuevas formas de gobernanza de los problemas derivados de la pobreza, desigualdad y exclusión social en Cali. Lo que se pretendió con la

formulación de una política de inclusión social, es la actuación en red de una serie de actores institucionales, sociales, económicos, políticos y culturales (Aguilar, 2016), así como incorporación de un enfoque de justicia social en términos de oportunidades, capacidades y libertades ciudadanas, desde la acción de gobierno, sin contemplar la existencia de un modelo neoliberal que utiliza las necesidades y derechos de los ciudadanos como insumo para mercantilizar la intervención del Estado o negar bienes públicos que promueven el bienestar en la sociedad (Nussbaum, 2007).

Lo que se resalta del proceso de formulación de la estrategia TIOS es la capacidad de experimentación que tuvo el gobierno local, para la búsqueda de nuevas formas de intervenir territorios, la construcción de entornos para la vida con mayor presencia estatal, y la generación de oportunidades económicas, sociales y comunitarias basadas en los derechos humanos y la convivencia ciudadana. Sin embargo, se observaron serias dificultades de cooperación, articulación y adaptación del gobierno local con sus diferentes secretarías e instituciones, para llevar a cabo políticas que respondan a los propósitos y expectativas de los ciudadanos, acciones públicas promovidas en términos de inclusión social por diversos actores gubernamentales y sociales.

En el proceso de implementación de la estrategia TIOS, los mayores cuestionamientos están relacionados con la selección y construcción de una línea base de la población objetivo de la estrategia (Cadavid, 2015). Como se plantea en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, se posee una información descriptiva, mas no explicativa, de la correlación entre pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad, sobre la base de la identificación de puntos críticos de pobreza, violencia y conflicto urbano como se expresa en el siguiente apartado.

(...) los territorios más pobres, en donde se concentran los mayores índices de desigualdad, exclusión e inseguridad (...) se concentran en la zona oriente (comunas 13, 14, 15, 16 y 21) y la zona de ladera (comunas 1, 18 y 20) así como en las comunas 3, 6 y 7 (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012: pág. 23).

Lo que se observa es que los sistemas de información social utilizados por el gobierno local, son insuficientes para diseñar e implementar la estrategia TIOS, son un problema relacionado con la ausencia de líneas base confiables y sistemáticas que permitan garantizar la identificación y focalización de grupos sociales o sujetos que vivencian situaciones de riesgo social, lo que a la postre se constituye en la principal dificultad para mejorar la calidad y eficacia de las intervenciones realizadas por el gobierno local en materia de inclusión social.

Por otra parte, la capacidad de análisis, comprensión y correlación de todos estos fenómenos es limitada por parte de las instituciones gubernamentales, es por ello que las soluciones planteadas frente a estos fenómenos, obedecen más a acciones transitorias que generan contención y promueven niveles de satisfacción que no son sostenibles en el largo plazo, pues no constituyen una solución de fondo que permita el análisis sistémico de las realidades de la ciudad en términos sociales.

El segundo cuestionamiento que se realiza a la estrategia TIOS, está relacionado con la magnitud y sostenibilidad de los recursos que se invierten en la estrategia. Uno de los concejales de la ciudad, participantes en el diseño de la estrategia plantea lo siguiente:

(...) el presupuesto que tenemos no nos da sino para priorizar ciertas zonas, ya la priorización de zonas sobre otra es sumamente complicada, sumamente compleja y hasta discriminatoria, ¿en qué se basaron? Se basaron en los índices de violencia, ya, y ¿cuál es la justificación? Son pilotos, que deberían de marcar una estrategia global de intervención, cosa que no se ha cumplido, ¿cuál es la estrategia también o el ‘veneno’ de eso? La situación en Cali se degrada progresivamente, hay comunas donde la intervención es mucho más costosa, mucho más compleja y genera menos resultados, hay comunas en Cali que comienzan un proceso de deterioro, donde olvidarlas o relegarlas simplemente para solucionar lo que ya es inmediato y evidente, lo único que hace a mediano y a largo plazo es agudizar el tema de inseguridad y el tema de pobreza en toda la ciudad (...) (Concejal B, 2013)¹⁴.

Se requiere, como lo plantea este entrevistado, de recursos progresivos y sostenibles que incidan en el bienestar colectivo de una sociedad. Para ello, se deben implementar políticas públicas que permitan la participación de diversos actores gubernamentales, sociales, académicos y empresariales, mediante un modelo de carácter territorial que dé cuenta de las diferencias en términos de pobreza, desigualdad y desarrollo humano en centros urbanos caracterizados por la urbanización de la pobreza, y el aumento de los fenómenos de exclusión social.

Durante el último plan de desarrollo 2016-2019 “Cali progresa contigo” liderado por el alcalde empresario Maurice Armitage, se prolonga la implementación del enfoque de inclusión social, pero sin avances significativos en términos de seguridad y justicia (1171 muertes violentas, ver gráfico N° 1) y sin la ampliación de bienes y servicios sociales. El modelo de gestión pública utilizado fue desordenado y excedido en nominas paralelas, lo que impidió desarrollar un modelo de política social universal, construyendo prácticas institucionales que subordinan la inclusión social a lógicas instrumentales y retóricas.

Lo realizado hasta el momento en la ciudad de Cali en materia de inclusión social, se sitúa más en la retórica de los discursos institucionales que pretenden mostrar la efectividad de unas políticas que pueden ser bien intencionadas en términos de justicia social y bienestar, pero que en la concreción de los recursos y las intervenciones resultan ser tímidos intentos.

En síntesis, la implementación de políticas de inclusión social analizadas para el caso de la ciudad de Cali, evidencian que las propuestas de inclusión social, construidas bajo la premisa de las oportunidades, capacidades y libertades hoy dominante en estas políticas públicas, posee serios límites que no han sido examinados hasta el momento en los siguientes puntos:

- La igualdad de oportunidades no puede asociarse exclusivamente a la distribución equitativa de los recursos, o con la idea de justicia distributiva que en ocasiones alienta

14 Texto suministrado y aprobado por Cadavid (2015).

el asistencialismo promovido desde el nivel central de gobierno.

- La igualdad de oportunidades no da cuenta de las brechas admisibles sobre las diferencias de ingresos y méritos entre individuos.
- La igualdad de oportunidades no determina el mínimo nivel que debe ser garantizado por la sociedad en términos de derechos sociales, económicos y culturales a sus ciudadanos (Rosanvallon, 2012).

Conclusiones

Los marcos conceptuales que se promueven con el enfoque de inclusión social en la implementación de políticas públicas territoriales se caracterizan por intervenir relaciones sociales de exclusión, desigualdad y violencia de forma tangencial y limitada, en contextos de alta complejidad y dinamismo como Santiago de Cali, una ciudad en la que se requiere fortalecer las instituciones del bienestar y la justicia social en los siguientes campos:

1. Generar medidas públicas que contribuyan a intervenir los problemas de la pobreza, desigualdad y exclusión social en barrios y comunas de Santiago de Cali con contratos sociales fuertes y universales.
2. Promover la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas territoriales, desde un enfoque que incorpore los principios y prácticas de la justicia y bienestar social.
3. Generar respuestas o intervenciones para grupos y sectores específicos que han sido segregados o marginalizados por las dinámicas políticas, sociales, culturales y económicas desde la década de 1990, tiempo en el cual Cali se constituye en el principal polo de desarrollo regional del pacífico colombiano.

Los enfoques de inclusión social analizados, son una derivación de los desarrollos teóricos de la justicia social, en especial del enfoque de las oportunidades propuesto por Sen (2000, 2009), el cual viene siendo instrumentalizado en diversas políticas poblacionales y sectoriales. Políticas que en el ámbito territorial po-

seen varios desafíos, el primero consiste en fortalecer los procesos de medición y análisis de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en Cali, mediante sistemas de información que muestren la complejidad de los conflictos urbanos de los ciudadanos pobres y excluidos que habitan el territorio. Los aportes construidos pueden orientarse a repensar la noción de pobreza y empobrecimiento de la población, pueden ser orientados a cuestionar los indicadores utilizados en los procesos de focalización de la pobreza, y a generar evidencias empíricas y teóricas sobre los hechos y regularidades de este fenómeno en la ciudad (Piketty, 2014), hallazgos que permitan a los dirigentes y tomadores de decisión acciones centradas en los núcleos problemáticos de la cuestión social en Cali.

El segundo desafío consiste en el fortalecimiento de procesos democráticos basados en la defensa, administración y participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Trabajar en este camino, permite intervenir en la debilidad de políticas públicas de inclusión social que se circunscriben a la retórica, aquellas que construyen precarios mecanismos de coordinación y convergencia de actores institucionales y sociales responsables de la marcha de las políticas sociales en este contexto.

El tercer desafío consiste en la promoción de procesos deliberativos y participativos que permitan el protagonismo de los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, en especial en las políticas públicas. Se requiere en este contexto construir procesos de gobernanza moderna, caracterizada por la activa participación y colaboración de los ciudadanos que padecen la exclusión social y la pobreza (Nussbaum, 2007; Sen, 2009).

La pobreza, la desigualdad y la exclusión son problemas que desbordan cualquier proyecto político, económico y social en contextos como Cali. Sin embargo, se pueden generar políticas de inclusión social basadas en la construcción de oportunidades sociales, económicas, culturales y ambientales, en procesos de desarrollo de humano y construcción de paz, así como la construcción de mecanismos de gobernanza y cambio institucional que mejoren la coordinación y coherencia de las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar, Luis. (2014). Implementación: el reencuentro de la política pública con la administración pública. En C. Holguín (ed. y comp.) *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*, (pp.87 – 138) Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Aguilar, L. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2019). *Informe semanal de Homicidios, Santiago de Cali, corte 31 de diciembre de 2019*. Observatorio Social de Cali. Secretaría de Seguridad y Justicia.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2008). *Plan de Desarrollo 2008 – 2011: “Para vivir la vida dignamente”*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Blair, E., Grisales, M. y Muñoz, A. (2009). Conflictividades urbanas vs. «guerra» urbana: otra «clave» para leer el conflicto en Medellín. En *Universitas Humanística*, 67, 29 – 54.
- Cadavid, J. (2015). *Análisis del diseño de la estrategia de inclusión social denominada ‘TÍOS territorios de inclusión y oportunidades’ en el municipio de Santiago de Cali, propuesta en su plan de desarrollo 2012-2015* (tesis de maestría). Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Carballeda, A. (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y desencanto*. Buenos Aires: Paidós Tramas Sociales.
- Casas, J. (2009). “El concepto de pobreza y sus implicaciones en Colombia”. *Apuntes del CENES* 28, no. 47: 41 – 80.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2009). *Sistema de índices de inclusión social actualizados para Cali*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2012). *Plan de Desarrollo 2012 - 2015*. Santiago de Cali: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2014a). *Cali en cifras 2013*. Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Departamental (2014b). *Concentración de las brechas por municipio del Valle del Cauca*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Departamento Administrativo de Planeación Departamental (2014c). *Cartografía básica IGAC*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Golbert, L. (2004). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Grynspan, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Santo Domingo: CEDAF.
- Guerrero, R. (1999). *Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DECEPAZ de la ciudad de Cali*. Río de Janeiro: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Universitario de Opinión Pública – IUDOP (2014). “La incidencia delincriminal registrada”. En *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*, coordinado por Jeannette Aguilar, XIII – 37. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- Jaramillo, A. y Gil, M. (2014). “Medellín en su laberinto: criminalidad y violencia en los comienzos del siglo XXI”. En A. Jaramillo y C. Perea (eds.) *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, 119 – 184. Bogotá: Corporación Región – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Jóvenes cuestionan cambio del programa PARCES. (15 de octubre de 1997). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-691305>
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, 171 – 189.
- Maldonado, L. (2007). *Los derechos humanos como política pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moscarenño, A. y Carvajal, F. (2015). “Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión”. *Revista Cepal*, 116, 131 – 146.
- Mora, A. (2019) *La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro. ¿Por qué la democracia necesita de las humanidades?* Buenos Aires: Katz Editores.
- Obando, O. y Otálvaro M., Bairon (2013). “Uso de enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas en Colombia”. En A. Roth, *El análisis y la evaluación de políticas públicas en la era de la participación, reflexiones teóricas y estudios de casos*, (pp.123 – 139). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ortiz, C. y Uribe, J. (2007). “Hacia un modelo de desarrollo incluyente para el Valle del Cauca”. *Estudios Gerenciales* 23(102), 13 – 62.
- Otálvaro, B. (2007). “Una mirada a la construcción de política pública social en el ámbito local”. *Ciencia Política*, 2(3), 113 – 140.

- Perea, C. (2015). *Árbol que no da fruto... Exterminio social –“limpieza social”–: una violencia silenciada. Ciudad Bolívar, Bogotá*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Perea, C. y Rincón, A. (2014). “Robar pero no matar. Crimen, homicidio y violencia en Bogotá”. En A. Jaramillo y C. Perea (Ed.), *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, (pp. 185 – 248). Bogotá: Corporación Región – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Personería Municipal de Cali. 2014. “Informe sobre la situación de violencia y seguridad en Santiago de Cali”.
- Piketty, T. (2014). “Introducción”. En *El capital en el siglo XXI*, compilado por Thomas Piketty, XX – XX. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2008). *Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Quiceno, H. y Peñaloza, M. (2011). *La cultura del otro y la escuela inclusiva*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Roth, A. (2007). Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas. En A. Vargas (Ed.), *Fundamentos de políticas públicas*, (pp. 57 – 78). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2014). El desafío de la implementación: repensar la acción pública en su contexto. En C. Holguín (Ed. y Comp.) *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*, (pp. 37 – 85). Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Uribe, H. (2014). De ecosistema a socio ecosistema diseñado como territorio del capital agroindustrial y del Estado-nación moderna en el Valle geográfico del Río Cauca-Colombia. *Revista Colombiana de Sociología. Territorios en disputa: tierra, discurso y construcción social del espacio*, 37(2), 121 – 160.
- Van Parijs, P. (2014). Renta básica y justicia social ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo? *Andamios*, 11(25), 173 – 204.
- Varela, E. y Otálvaro, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Barataria – Revista Castellano - Manchega de Ciencias Sociales*, 15, 273 – 285.
- Vargas, A. (2013). *Diálogos de La Habana: Miradas múltiples desde la Universidad*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Villarraga, A. (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con la AUC*. Bogotá: Centro Nacional de la Memoria Histórica.
- Ziccardi, A. (2008). Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 93 – 108.